



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Valtiovarainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Valtiontalouden tarkastusviraston
tuloksellisuustarkastuskertomus 9/2014



Tuloksellisuustarkastuskertomus
**Valtiovarainministeriön hallinnonalan
ohjausjärjestelmä**

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (nid.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-268-8 (nid.)
ISBN 978-952-499-269-5 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-269-5
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-269-5>

Edita Prima Oy
Helsinki 2014

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 50/54/2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen valtiovarainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmää koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2016.

Helsingissä 30. päivänä syyskuuta 2014

Ylijohtaja Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja Juha Niemelä

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Juha Niemelä
Johtava tuloksellisuustarkastaja Tuula Näätänen
Johtava tuloksellisuustarkastaja Auri Pakarinen
Johtava tilintarkastaja Arto Manninen
Johtava tilintarkastaja Pari Tervasmäki
Johtava lainsäädäntöasiantuntija Matti Vedenkannas
Harjoittelija Ville Aula

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi
Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen
Tilintarkastusjohtaja Väinö Viherkoski

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

valtiovarainministeriö

Asiasanat:

valtiovarainministeriö, strategiat, talousarvio, tulosohtaus, hallituksen vuosikertomus

Sisällys

Tarkastusviraston päähavainnot ja kannanotot	5
1 Tarkastuksen tausta	12
2 Tarkastusasetelma	14
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	14
2.2 Tarkastuskysymykset, -kriteerit ja aineistot	22
3 Tarkastushavainnot	26
3.1 Suunnittelu	26
3.1.1 Strateginen suunnittelu	26
3.1.2 Toiminta- ja taloussuunnittelu	36
3.1.3 Talousarvioesitys	37
3.2 Johtaminen	58
3.2.1 Tulosohjaus	58
3.2.2 Säädösvalmistelu	65
3.3 Raportointi	67
3.3.1 Raportointi eduskunnalle	68
3.3.2 Tilinpäätös	72
3.3.3 Tulosohjausraportointi	73
3.4 Laskentatoimi ja arviointijärjestelmät	79
3.4.1 Laskentatoimi	79
3.4.2 Tutkimus- ja arviointitoiminta	81
3.5 Sisäinen valvonta	82
Liitteet	85
Lähteet	88

Tarkastusviraston päähavainnot ja kannanotot

Valtiovarainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Tarkastuksen kohteena olivat hallinnonalan johdon toimintatavat, menettelyt ja järjestelmät, joiden avulla toimintaa ohjataan. Tarkastuksen pääkysymys oli seuraava: Miten hyvät edellytykset hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa toiminnan tuloksellisuudelle ja vastuun toteutamiselle? Tarkastus kohdistui tarkastusvirastossa käytössä olevan mallin mukaisesti suunnitteluun, johtamiseen ja raportointiin sekä näitä tukeviin laskentatoimeen ja arviointitoimintaan sekä sisäiseen valvontaan.

Valtiovarainministeriön hallinnonala poikkeaa muista hallinnonaloista hyvin merkittävästi. Ministeriön osastot ja hallinnonalan virastot ja laitokset ovat voimakkaita toimijoita, jotka varsin itsenäisesti hoitavat omia tehtäviään. Näin tapahtuu usein ilman riittävää yhteensovittamista ja yhteistyötä hallinnonalan muiden toimijoiden kanssa. Tällainen toimintakulttuuri ei ole hyvä lähtökohta hallinnonalatasoiseen toiminnan ohjaukseen.

Hallinnonalatasoisen ohjauksen perustana olevan strategian kehittäminen vaatii vielä lisäpanostusta

Hallinnonalalla on luovuttu TTS-menettelystä. Se on korvattu vuodesta 2012 alkaen ministeriön ja eri toimijoiden välisillä, hallituskauden kestäville strategia-asiakirjoilla sekä niihin kytkeytyvillä monivuotisilla tulostavoiteasiakirjoilla. Hallinnonalan talousarvioesityksen, lisätalousarvioiden, valtion talousarvion ja sen toteumalaskelmien sekä kehyspäätösten sisältöjen keskinäinen vertailu ei anna syytä asettaa kyseenalaiseksi hallinnonalan taloussuunnittelun tai talousarvion noudattamista. Talouden suunnittelu kytkeytyy teknisesti tulosohtausprosessiin, jolloin suunnitteluasiakirjat sisältävät säädösten edellyttämät tulostavoitteet, määrärahakehukset sekä tavoitteet useammalle vuodelle.

Hallinnonalan strategiatyö on kehittynyt viimeisen vuosikymmenen aikana merkittävästi. Hallinnonalalla on runsaasti eri lähtökohdista muodostettuja strategioita. Niiden muoto tai rooli ei ole vakiintunut, mikä häiritsee strategioiden hyödyntämistä varsinaisessa toiminnan ohjauksessa.

Valtiovarainministeriö laatii hallitusohjelmaan, hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan ja nelivuotisen kehysbudjettiin perustuvan mi-

nisteriön oman strategian. Sen on tarkoitus olla merkittävin koko hallinnonalaa koskeva strategia-asiakirja. Strategiaprosessissa hallitusohjelmassa määritellyt tavoitteet ja toimenpiteet pyritään myös saattamaan osaksi koko hallinnonalan toimintaa, mutta nykyisessä strategia-asiakirjassa nämä tavoitteet on määritelty ministeriötä itseään painottaen, eikä ohjausasiakirjoista ilmene, miten strategiaa käytetään koko hallinnonalan ohjaajana. Ongelmana on strategian luonne pääosin hallitusohjelman toteuttajana, minkä takia huomio varsinaiseen hallinnonalan perustoimintaan ja sen ohjaamiseen jää vähäiseksi. Virastojen tulossopimukset perustuvat lähinnä niiden omiin strategioihin, eikä tavoitteiden kytkeytyminen ylemmän tason strategioihin ole selvä.

Vaikka ministeriö on antanut strategia-asiakirjalleen muodollisesti tärkeän roolin, eivät strateginen suunnittelu ja johtaminen ole tarkastushavaintojen perusteella keskeisessä asemassa ministeriön työskentelyssä. Ministeriön osastoilla toiminta on strategiasta huolimatta vahvasti sektori-painotteista ja asiantuntijarooliin nojaavaa. Kokonaisvaltaista hallinnonalan ohjausta ei ole juurikaan toteutettu, vaikka strategia-asiakirja pyrkii nimellisesti sitä edistämään. Strategioilla on merkitystä tulosohjaukseen, mutta niiden kytkeytyminen muuhun johtamiseen on vähäistä. Todellisten strategisten valintojen sijasta ministeriön strategia muistuttaa enemmän luetteloa parhaillaan vireillä olevista toimenpiteistä. Mittareiden puutteellisuuksien takia strategian toteutumisen arviointi ja tilivelvollisuuden toteaminen on vaikeaa.

Talousarvion tavoiteasettelu ei anna hyvää perustaa hallinnonalatasoiselle ohjaukselle ja johtamiselle

Valtioneuvoston valtiovarainministeriön hallinnonalalle asettamat vaikuttavuustavoitteet ovat pitkän aikavälin tavoitteita, joiden toteutumista on vaikea arvioida. Tavoitteet ovat yleisluonteisia eivätkä ne sellaisinaan koske pelkästään valtiovarainministeriötä vaan paremminkin koko valtioneuvostoa. Toimijan eli valtiovarainministeriön omalla osuudella voi olla hyvin rajallinen merkitys mahdollisesti tapahtuvaan muutokseen. Tavoitteita ei voida pitää johtamisen ja seurannan kannalta toimivina eikä tavoitteilla ole riittävän konkreettista ohjausvaikutusta.

Hallinnonalan vaikuttavuus- ja toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet jakautuvat pääluokassa epätasaisesti: suurin osa vaikuttavuustavoitteista koski yhtä toimintoa, ja suurimmalle osalle ei ole asetettu vaikuttavuustavoitteita lainkaan. Toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteita oli asetettu vain vajaalle kolmasosalle momenteista. Tavoitteita on määrällisesti paljon. Indikaattoreiden määrä pääluokkaperusteluissa on huomattavan vähäinen.

Talousarviossa esitetyt lukutason vaikuttavuustavoitteet eivät käy riittävästi ilmi kaikkien toimijoiden tulosohjausasiakirjoista. Joidenkin toimijoiden tulosohjausasiakirjoissa kuvataan tavoitteisiin liittyvää toimintaa, mutta ei esitetä varsinaisia tavoitteita. Myös sanalliset toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet ja henkilöstöä koskevat tavoitteet näkyvät vaihtelevasti hallinnonalan tulosohjausasiakirjoissa.

Lukutason vaikuttavuustavoitteiden suuri määrä ja hajautuminen useaan lukuun sekä indikaattoreiden puuttuminen kertonee siitä, ettei toimintaa ole priorisoitu riittävästi. Lukutason vaikuttavuustavoitteiden yhteyttä pääluokkatason tavoitteisiin on vaikea havaita, koska pääluokkatason tavoitteet ovat hyvin yleisellä tasolla, eikä yhteyttä ole talousarviossa selkeästi eritelty. Useimpia lukutason vaikuttavuustavoitteita ei oikeastaan voi pitää tavoitteina, vaan ne ovat yleisluonteisia ja kuvaavat paremminkin toimintaa, toimintoa tai asiantilaa. Vastaava voidaan todeta sanallisista toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteista. Tavoitteita olisi konkretisoida kuvaamalla ne keinot, joilla tavoite aiotaan saavuttaa, ja tavoitteen saavuttamista olisi myös pystyttävä mittaamaan. Myös vastuutaho olisi määriteltävä selkeästi.

Henkilöstöä koskevat tavoitteet jakautuvat myös epätasaisesti momenteille. Tavoitteita on esitetty runsaasti eri otsikoiden alla, mikä vaikeuttaa tavoitevertailua ja hallinnonalan henkilöstöä koskevien tavoitteiden kokonaisarviota. Näyttää siltä, että hallinnonalalla ei ole arvioitu henkilöstöä koskevia tavoitteita kokonaisuutena, mitä voidaan pitää tavoitteiden asettamisen, niiden saavuttamisen ja johtamisen kannalta puutteena. Tavoitteet olisi otettava huomioon myös toimijoiden tulosohjausasiakirjoissa.

Tulosohjauksen käytännön toteutus on kehittynyt viime vuosina

Hallinnonalan toiminnan organisoituminen tehtäväalueittain ei ole optimaalinen tulosohjaukseen. Ministeriö ei ole organisoitunut erityisesti johtamaansa hallinnonalaan, vaan linjaorganisaation lähtökohtana on ministeriön omat tehtävät. Ministeriön perinteisten osastojen keskeiset tehtävät suuntautuvat muualle kuin alaiseen hallintoon. Lisäksi vastuu yksittäisen viraston tulosohjausprosessista on lähtökohtaisesti ministeriön osastolla yhden henkilön tehtävänä. Riskinä on, että johtamisen substanssiosaaminen jää kapeaksi ja resursseiltaan vähäiseksi.

Ministeriön johtoryhmätyöskentely on terävöitynyt. Se antaa aiempaa paremmat edellytykset tarkastella koko hallinnonalan ohjaukseen liittyviä kysymyksiä. Kansliapäälliköllä ei ole varsinaista esikuntaa, joka varmistaisi päätöksenteon tietoperustan ja asianmukaisen valmistelun. Kehittämisen ja hallintotoiminto on viime vuosina vastannut tulosohjauksen tekni-

sestä valmistelusta ja toteutuksesta. Tämä järjestely on selkeästi tuonut uusia mahdollisuuksia käsitellä hallinnonalakokonaisuutta ministeriön päätöksenteon ylimmällä tasolla.

Hallinnonalan nykyiseen organisoitumiseen liittyy ohjaukseen ja johtamiseen kohdistuvia riskejä. Ne eivät kuitenkaan ole esteenä toteuttaa hallinnonalan ohjausta ja johtamista asianmukaisella tavalla siten, että toiminnan hyvä tuloksellisuus on mahdollista varmistaa.

Tulosohjausprosessia on kehitetty viime vuosina merkittävästi. Aiemmin hallinnonalan virastojen ja laitosten tulosohjauksen sisältö määrittyi voimakkaasti niiden omista lähtökohdista. Ministeriön osastojen toimintatavat ja ohjausote vaihtelivat merkittävästi. Tulosohjausasiakirjojen sisältö ja käytännön tavoitteiden asetanta ja muoto vaihtelivat myös merkittävästi. Tulosohjauksessa ei sovellettu hallinnonalatasoista lähestymistapaa. Kehittämisen ja hallintotoiminnan rooli hallinnonalan tulosohjauksen johtamisessa, kehittämisessä ja koordinoimisessa on korostunut. Ministeriön osastot vastaavat tulosohjauksessa ja tulosneuvotteluissa alaisen hallinnon substanssiasioista.

Asianmukaisen tulosohjauksen olennaisin menestystekijä on tulostavoitteiden laatu. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden todentamiseen liittyy merkittäviä haasteita. Tuottavuutta ja taloudellisuutta ei ole mahdollista johtaa ja kehittää hallinnonalatasoisesti tavoitteiston puutteellisuuksien takia. Tarkastuksen perusteella ei ole havaittavissa rakennetta, jossa hallinnonalan strategisten tavoitteiden toteutuminen siirtyisi alaisen hallinnon tulossopimuksiin.

Hallinnonalalla ei ole yhtenäistä johtamisen perustaksi muodostettua strategiaa. Näin tulosjohtamiselta puuttuu olennainen useampivuotinen perusta. Haastattelukäynneillä ilmeni, että tulevalle hallituskaudelle yhteistä strategiaperustaa ollaan muodostamassa. Tavoitteena on rakentaa uusi hallinnonalan strategia, joka muodostaisi perustan myös hallinnonalan talousarvion sekä ministeriön ja virastojen välisten tulossopimusten tavoitteille.

Useat ministeriön osastojen johtamisesta vastuussa olevat eivät nähneet tulosohjausta valtionhallintoon soveltuvana ohjauksen muotona. Merkittävä osa hallinnonalan voimavarojen kohdentamisesta ja ohjauksesta tapahtuu ongelmalähtöisesti eikä liity käytössä olevaan tulosohjausmenettelyyn. Nykyistä ministeriön johtoryhmätyöskentelyä ei nähty merkittävänä hallinnonalatasoisena voimavarojen yhteensovittamisen tai aktiivisen tulosohjauksen menettelynä. Tulosohjaus näyttääkin valtiovarainministeriön hallinnonalalla ilmenevän erityisesti toiminnan suunnittelun, varmentamisen ja seurannan välineenä.

Säädösvalmistelu tarvitsee johtamista

Valtiovarainministeriö on merkittävin säädösvalmistelija sekä hallituksen esitysten lukumäärällä että niiden taloudellisella merkityksellä mitaten. Ministeriössä vero-osasto valmistelee selvästi eniten lakiehdotuksia.

Valtiovarainministeriössä ei ole yhtenäistä rakennetta säädösvalmistelun johtamiselle, vaan osastot ja yksiköt ovat säädösvalmistelussa itsenäisiä. Ministeriön johto ei seuraa säädöshankkeita järjestelmällisesti niiden eri vaiheissa, eikä ministeriössä ole sisäistä laadunarviointia. Tarkastuksessa osoittautui hankalaksi saada kokonaiskuva valtiovarainministeriön säädösvalmistelusta.

Vaikutusten arvioinnissa vahvuutena on se, että taloudellisia vaikutuksia on usein arvioitu määrällisesti, ja erityisesti verotuottojen muutokset on tuotu hyvin esiin. Vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arviointi oli kauttaaltaan niukkaa.

Raportoinnista ei ilmene hallinnonalatasoinen tuloksellisuus

Valtioneuvosto antoi 30.4.2014 eduskunnalle vuotta 2013 koskevan vuosikertomuksen hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt. Vuosikertomuksen valtiovarainministeriön tuloksellisuuskuvauksessa esitetään valtion talousarviossa pääluokan perusteluissa asetettujen vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen taulukkomuodossa. Raportointi on tältä osin selkeää kytkeytyessään suoraan tavoitteisiin.

Valtiovarainministeriön tehtäviin ja toimintaan kuuluvia asioita käsitellään taulukkomuodon lisäksi tuloksellisuusselvitysosassa yleisellä tasolla useamman otsikon alla. Raportointi ei näiltä osin kytkeydy suoraan tavoitteisiin, eikä tavoitteiden toteumatietoja esitetä, mikä tekee tältä osin raportoinnista vaikeaselkoista.

Valtion talousarviossa valtiovarainministeriön hallinnonalalle asetettujen vaikuttavuus-, toiminnallisen tuloksellisuuden ja henkilöstöä koskevien tavoitteiden raportointia hallituksen vuosikertomuksessa ei voida pitää erityisen laadukkaana. Hallituksen vuosikertomus sisältää yleisluonteista vaikuttavuustavoitteiden aihepiiriin liittyvää toiminnan kuvausta, mutta ei varsinaista tavoiteraportointia. Joidenkin toimijoiden osalta raportointi puuttuu joko kokonaan, tai raportoinnin yhteys tavoitteisiin on kaukainen. Lisäksi kuvataan, mitä on kuluneena vuonna tehty, mutta ei arvioida toimenpiteiden tehokkuutta. Osaa vaikuttavuus-, toiminnallisen tuloksellisuuden ja henkilöstöä koskevista tavoitteista ei raportoida lainkaan. Ra-

portoinnin perusteella on tavoitteiden saavuttamista ja toteumaa vaikea arvioida. Tältä osin myös eduskunnan tiedonsaanti on puutteellista.

Tavoitteiden raportointi on myös hallinnonalan toimijoiden vuosi- tai toimintakertomuksissa puutteellista. Osaa tavoitteista ei raportoida lainkaan. Joidenkin toimijoiden osalta kuvataan toimintaa, joka liittyy toimijoille asetettuihin tavoitteisiin, mutta varsinaista tavoiteraportointia kertomukset eivät sisällä. Yhteyttä tavoitteisiin ei ole kuvattu selkeästi, jolloin tavoitteen saavuttamista on vaikea arvioida. Numeeriset tuloksellisuustavoitteet on pääosin raportoitu toimijoiden vuosi- tai toimintakertomuksissa, mutta sanallisia tavoitteita ei. Puutteellinen raportointi vaikeuttaa toiminnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden seuranta ja arviointia. Osa tavoitteista mainitaan Neutrassa, mutta toteutumisen raportointi on huomattavan vähäistä.

Tarkastusviraston suositukset

1. Hallinnonalan ohjauksen lähtökohtana tulisi olla kokonaisvaltainen strategia. Ministeriön strategisten valintojen tulisi muodostaa perusta hallinnonalan pääluokan sisällölle valtion talousarvioesityksessä ja edelleen hallinnonalan toimijoiden tavoitteille.
2. Hallinnonalan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta koskevaa tavoiteasettelua olisi selkeytettävä. Hallinnonalan toimijoille asetetuista tavoitteista olisi käytävä ilmi yhteys ylemmän tason tavoitteisiin. Tavoitteet olisi myös asetettava siten, että niiden saavuttamista pystytään mittaamaan ja seuraamaan. Myös tavoitteiden toteuttamisen vastuutaho olisi määriteltävä selkeästi.
3. Hallinnonalan strategiaa ja muita ohjausasiakirjoja uudistettaessa olisi syytä arvioida ja perustella, millainen organisoituminen nähdään parhaaksi mahdolliseksi. Näin olisi mahdollista vähentää ohjauksellista epäselvyyttä nykyisten ja tulevien hallinnonalan toimijoiden joukossa.
4. Hallinnonalakokonaisuuden asianmukaisen ohjaamisen mahdollistamiseksi tulostavoitteista sekä toimijoiden yksikkö- ja ryhmätason aktiivista tulosjohtamista on kehitettävä nykyistä paremmin palvelemaan ylätason tavoitteiden toteuttamista.
5. Osastojen ja yksiköiden tulisi tarvittaessa tehdä yhteistyötä ja vaihtaa kokemuksia hyvistä säädösvalmistelun käytännöistä. Lainsäädäntömuutosten toteutuneiden vaikutusten seuranta tulisi kohdistaa määritellyillä kriteereillä mitaten merkittävimpiin muutoksiin. Vireillä ole-

vien lausuntopyyntöjen löydettävyyttä ministeriön verkkosivuilta tulisi parantaa.

6. Vaikuttavuuden arvioinnin tulisi, voimavarojen puitteissa, olla suunnitelmallinen ja selkeästi tavoiteasetantaan kytkeytyvä osa hallinnonalan ohjausta. Tuloksellisuuden kuvausta ei ole aina mahdollista toteuttaa yksinkertaisin mittarein.
7. Valtion talousarviossa asetettujen tavoitteiden ja niiden toteutumisen raportointia hallituksen vuosikertomuksessa ja hallinnonalan toimijoiden vuosi- tai toimintakertomuksissa olisi kehitettävä siten, että kertomuksista kävisi selkeästi ilmi asetetut tavoitteet ja niiden toteuma verrattuna asetettuun tavoitteeseen. Tavoitteista ja niiden toteumasta olisi raportoitava kattavasti myös Netrassa.

1 Tarkastuksen tausta

Suomessa lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiotaloudesta. Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto.¹ Valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä, ja kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.² Valtioneuvoston tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus hallituksen toiminnasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiotalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta.³

Tarkastuksen kohteena on valtiovarainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Ohjausjärjestelmä tarkoittaa tässä tarkastuksessa niitä toimintatapoja ja järjestelmiä, joita ministeriön johto käyttää toteuttaakseen edellä kuvattuja tehtäviä, eli valmistellakseen ja toimeenpannakseen toimialaansa kuuluvia asioita sekä raportoidakseen niistä eduskunnalle.

Ohjausjärjestelmätarkastuksia varten on tarkastusvirastossa laadittu tarkastusmalli, jota tässä tarkastuksessa on käytetty. Mallin mukaan tarkastuksen pääasiallinen kohde ovat ne johdon toimet ja menettelyt, joilla ministeriön johto luo edellytykset hallinnonalan toiminnalle ja tuloksellisuu-delle sekä vastuun toteutamiselle. Tarkastuksessa ei siis arvioida valtiova-rainministeriön toiminnan varsinaista tuloksellisuutta.

Ohjausjärjestelmätarkastuksessa keskeinen kohde on valtion talousarvio. Talousarviossa osoitetaan hallinnonalalla määrärahat ja arvioidaan hallinnonalan keräämien tulojen määrä. Talousarvioesityksessä esitetään määrärahan käytölle alustavat tavoitteet, jotka operationalisoidaan myöhemmin hallinnonalan tulossopimuksissa. Hallituksen vuosikertomuksessa (aiemmin valtion tilinpäätöskertomuksessa) raportoidaan talousarvioesityksen tavoitteiden saavuttamisesta.

Eduskunta osoitti vuoden 2013 varsinaisessa talousarviossa valtiova-rainministeriön hallinnonalan pääluokkaan määrärahaa 16 744 997 000 euroa. Suurin osa määrärahoista, noin 8,7 miljardia euroa, osoitettiin kun-

¹ Perustuslaki (731/1999) 3 § 1 mom. ja 2 mom.

² Perustuslaki (731/1999) 67 § 2 mom. ja 68 § 1 mom.

³ Perustuslaki (731/1999) 46 § 1 mom.

tien tukemiseen. Eläkkeisiin ja korvauksiin osoitettiin noin 4,4 miljardia euroa ja EU:lle ja kansainvälisiin järjestöille noin 2 miljardia euroa.

Tarkastuksen perustana on tarkastusviraston tarkastussuunnitelma vuosille 2013–2017. Sen mukaan virasto varmentaa, toimivatko valtion taloudenhoidon ja hallinnon ohjausjärjestelmät hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ja siten, että ne antavat perusteet tulokselliselle toiminnalle. Vuosittain tehdään 1–2 ministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmätarkastusta. Vuoden 2009 jälkeen hallinnonalan ohjausjärjestelmistä on annettu tarkastuskertomukset sosiaali- ja terveysministeriön, oikeusministeriön, ympäristöministeriön, puolustusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, sisäasiainministeriön ja ulkoasiainministeriön hallinnonaloista.⁴

⁴ *Tuloksellisuustarkastuskertomukset 196/2009, 197/2009, 220/2011, 223/2011, 234/2011, 19/2012 ja 12/2013.*

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Tarkastuksen kohteena oli valtiovarainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Ohjausjärjestelmä tarkoittaa siis tässä hallinnonalan johdon toimintatapoja ja järjestelmiä, joiden avulla johto pyrkii aikaansaamaan ja varmistamaan hallinnonolansa tuloksellisuuden. Määritelmä korostaa, että ohjausjärjestelmä on nimenomaan hallinnonalan johdon järjestelmä; se ei sisällä hallinnon toimintaa tai toiminnan vaikutuksia. Tuloksellisuus puolestaan voidaan määritellä optimaaliseksi suhteeksi tavoitteiden saavuttamisen sekä siihen tarvittavien taloudellisten ja henkisten voimavarojen välillä. Tuloksellisuus on siis yläkäsite onnistuneelle – vaikuttavalle, tehokkaalle, taloudelliselle, laadukkaalle ja lainmukaiselle – toiminnalle.

Tarkastuskohteena olevan ohjausjärjestelmän rahallista arvoa ei voi suoraan määritellä, koska ohjausjärjestelmä ei ole itsenäinen toiminto vaan osa kaikkea hallinnonalan toimintaa. Ohjausjärjestelmässä on perimmäisenä kyse hallinnonalan johtamisesta ja hallinnasta, joten sen välillinen taloudellinen merkitys on kuitenkin suuri.

Ministeriön toimiala ja tehtävät

Valtiovarainministeriö valmistelee hallituksen talous- ja finanssipolitiikkaa ja valtion talousarvion sekä toimii veropolitiikan asiantuntijana. Se vastaa myös rahoitusmarkkinapolitiikan valmistelusta ja valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikasta sekä julkishallinnon kehittämisestä. Valtiovarainministeriö vastaa lisäksi kuntahallinnon lainsäädännön sekä kunnallistalouden kehittämisestä. Ministeriö osallistuu Euroopan unionin ja monien kansainvälisten järjestöjen ja rahoituslaitosten toimintaan.⁵

Valtiovarainministeriön toimialasta säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003) ja tehtävistä valtioneuvoston asetuksessa valtiovarainministeriöstä (610/2003). Ohjesäännön 17 §:n mukaan ministeriön toimialaan kuuluvat:

1. talous- ja finanssipolitiikka

⁵ VM internet-sivut 2.4.2013. (http://www.vm.fi/vm/fi/02_ministerio/index.jsp).

2. valtiontalous, valtion talousarvio ja taloudenhoito, valtion varat ja varallisuus sekä maksupolitiikan ja maksujen yleiset perusteet
3. veropolitiikka, verotus ja yleinen tullipolitiikka
4. valtion lainanotto, valtionvelka sekä valtiontakaukset ja -takuut
5. rahoitusmarkkinoiden toiminta
6. kansainväliset rahoituslaitokset
7. valtionhallinnon työnantaja-, henkilöstö- ja työmarkkinapolitiikka, henkilöstön oikeudellinen asema ja muut palvelussuhteen ehdot
8. valtion yleinen tilastotoimi
9. julkishallinnon yleinen kehittäminen sekä valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittäminen
10. aluehallinnon, lukuun ottamatta maakunnan liittojen yhteistoiminta-alueita, ja valtion paikallishallinnon toimialuejaot ja niiden yhteensovittaminen
11. valtionhallinnon tietohallinnon ohjaus, sähköisen asioinnin ja tietoturvallisuuden yleiset perusteet, valtion ja kuntien tietohallintoyhteistyö sekä valtioneuvoston yhteinen tietohallinto
12. aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus, rekisterihallinto ja väestökirjanpito
13. kuntajaotus, kunnallishallinto ja -talous sekä valtion ja kuntien välinen suhde
14. kunnallisen ja valtion eläkejärjestelmän valvonta ja rahoitus.

Valtiovarainministeriön tehtävistä on säädetty tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa valtiovarainministeriöstä (610/2003), jossa on peräti 41-kohtainen luettelo ministeriön tehtävistä (liite 1). Ministeriön sisäisestä työnjaosta on säädetty valtiovarainministeriön työjärjestyksessä (966/2005), jossa esitellään ministeriön organisaatio ja ministeriön kunkin osaston valmisteltaviksi määrättyt asiat.

Valtiovarainministeriön visio, arvot ja strategia

Valtiovarainministeriölle on vahvistettu ministeriön strategia vuosille 2012–2016. Strategiassa ministeriön visioksi vuodelle 2020 on määritelty ”Valtiovarainministeriö – tulevien sukupolvien talouden ja hyvinvoinnin vakaan perustan rakentaja”. Arvoiksi ministeriölle on määritelty avoimuus, luottamus, oikeudenmukaisuus ja uudistuminen. Vision saavuttamiseksi ministeriö on asettanut kolme strategista tavoitetta. Ensimmäiseksi ministeriö vakauttaa julkisen talouden ja turvaa talouden kestävä kasvun, mikä toteutetaan kolmen osatavoitteen kautta. Toiseksi ministeriö varmistaa julkisten palvelujen ja hallinnon vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden, minkä saavuttamiseksi on määritelty viisi osatavoitetta. Kolmanneksi mi-

nisteriö on hyvä paikka työskennellä, minkä toteuttamiseksi on asetettu viisi osatavoitetta.⁶

Strategisten tavoitteiden ja osatavoitteiden toteuttamiseksi on asetettu 56 toimenpidettä, joista osalla on niille alisteisia osatoimenpiteitä. Toimenpiteiden yhteydessä on todettu niiden aikataulut ja vastuuosastot. Useista strategian toteuttavista toimenpiteistä on muodostettu hankkeita.⁷

Ministeriön strategia on pohjana ministeriön osastojen ja hallinnonalan virastojen tulosohjaukselle. Strategiaa täydentävät virastojen omat strategiat sekä ministeriön toimialastrategiat. Ministeriön strategia ei ole varsinainen hallinnonalan strategia, mutta sen muodossa on pyritty palvelemaan koko hallinnonalan tarpeita. Hallinnonalalle on hyväksytty vuosille 2005–2015 hallinnonalan strategiaperusta, mutta asiakirjan merkitys on ohjauksellisesti vähäinen.

Strategiaprosessi on liitetty osaksi vaalikausien kiertoa sekä kehys- ja talousarvioprosesseja. Hallitusohjelman hyväksymisen jälkeen ministeriö valmistelee oman nelivuotisen strategiansa hallitusohjelman linjauksien mukaisesti. Hallitusohjelman tavoitteet jalkautetaan strategian avulla hallinnonalan toimintaan. Hallinnonalan virastot valmistelevat nelivuotiset strategia- ja tulosohjausasiakirjat yhdessä ministeriön kanssa hallitusohjelman ja ministeriön strategian pohjalta.

Valtiovarainministeriön organisaatio

Valtiovarainministeriön organisaatiosta ja toimintayksiköistä on säädetty valtioneuvoston asetuksessa valtiovarainministeriöstä (610/2003). Asetuksen 3 §:n mukaan ministeriössä on seuraavat toimintayksiköt:

1. kansantalousosasto
2. budjettiosasto
3. vero-osasto
4. rahoitusmarkkinaosasto
5. henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto
6. kunta- ja aluehallinto-osasto
7. kehittämis- ja hallintotoiminto
8. julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekninen toiminto (JulkICT).

⁶ *Valtiovarainministeriön strategia 2012–2016.*

⁷ *Valtiovarainministeriön strategian 2012–2016 toimeenpanotaulukko.*

Ministeriön henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto toimii samalla Valtion työmarkkinalaitoksena. Ministeriön sisäisestä hallinnosta vastaa kehittämis- ja hallintotoiminto. Suoraan johdon alaisuudessa toimivat kansainvälisten asioiden sihteeristö sekä viestintä. Lisäksi ministeriössä on valtiovarain controller -toiminto. Toimintayksiköiden välisestä työnjaosta, samoin kuin esikuntaelinten sekä muiden valmistelua yhteen sovittavien ja avustavien yksiköiden ja toimielinten asettamisesta säädetään ministeriön työjärjestyksessä (966/2005).



KUVIO 1. Valtiovarainministeriön organisaatio 24.6.2014.

Valtiovarainministeriön työjärjestyksen 18 §:n mukaan ministeriön ja hallinnonalan toimintaa johtaa ministeri. Häntä avustaa ja edustaa ministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri siten, kuin valtiosihteerin tehtävistä valtioneuvoston ohjesäännössä säädetään ja josta ministeri tarvittaessa erikseen määrää. Hallituksessa on ministeriötä ja hallinnonalan toimintaa johtavan valtiovarainministerin lisäksi usein myös toinen ministeri, jonka

vastuualueelle kuuluu osa valtiovarainministeriön asioista. Ministereiden työnjaosta sovitaan hallitusta muodostettaessa.⁸

Hallituskaudella 2011–2014 valtiovarainministeriössä on kaksi ministeriä: valtiovarainministeri ja hallinto- ja kuntaministeri, jonka vastuualueelle kuuluvat kunta- ja aluehallinto-osastolle, henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosastolle ja julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniselle toiminnolle (JulkiICT) sekä valtiovarain controller -toiminnolle kuuluvat asiat. Hänen vastuualueelleen kuuluvat myös tulleva koskevat asiat. Lisäksi elinkeinoministeri käsittelee valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosastolle kuuluvat asiat, ei kuitenkaan valtion lainanottoa ja velanhoitoa koskevia asioita eikä Euroopan investointipankkia ja Pohjoismaista investointipankkia koskevia asioita lukuun ottamatta kansainvälisiä rahoituslaitoksia koskevat asiat. Eurooppa- ja ulkomaankauppaministeri käsittelee EU:n budjettineuvostoa koskevat asiat.⁹

Ministeriön ylin virkamies on valtiosihteeri kansliapäällikkönä. Hallinnonalan virastojen ja laitosten tulosohtaja sekä hallinnonalan liikelaitoksia ja osakkuusyhtiöitä koskevien asioiden valmistelua johtaa hallinto- ja kehitysjohtaja. Talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskevien asioiden valmistelua johtaa valtiosihteeri kansliapäällikkönä. Kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin johdolla toimii koordinoiva johtoryhmä, johon kuuluvat alivaltiosihteeri, hallinto- ja kehitysjohtaja, talouspolitiikan koordinaattori sekä viestintäjohtaja. Koordinoivan johtoryhmän tehtävänä on sovittaa yhteen strategiatyön toimeenpanoa ja seurantaa sekä käsitellä strategiset ja ministeriön kannalta tärkeät asiakokonaisuudet, jotka kuuluvat useamman kuin yhden osaston toimialaan.

Valtiosihteerin kansliapäällikkönä johtama virkamiesjohtoryhmä käsittelee ja sovittaa yhteen ministeriön toiminnan kannalta keskeisiä yhteisiä toimintatapoja sekä johtamista ja sisäistä hallintoa. Virkamiesjohtoryhmään kuuluvat alivaltiosihteeri, hallinto- ja kehitysjohtaja, talouspolitiikan koordinaattori, viestintäjohtaja, osastopäälliköt sekä valtiosihteerin kansliapäällikkönä määräämät muut virkamiehet.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä asettaa talouspolitiikan ja hallintopolitiikan koordinaatioryhmät, kansainvälisten asioiden ohjausryhmän ja hallinnonalan tulosohtausryhmän. Valtiosihteeri kansliapäällikkönä voi asettaa asioiden valmistelua varten muita ohjaus- tai valmisteluryhmiä.

⁸ VM internet-sivut 2.4.2013. (http://www.vm.fi/vm/fi/02_ministerio/index.jsp).

⁹ VM internet-sivut 2.4.2013. (http://www.vm.fi/vm/fi/02_ministerio/index.jsp).

Talouspolitiikan koordinaatioryhmää johtaa valtiosihteeri kansliapäällikkönä apunaan talouspolitiikan koordinaattori, kansainvälisten asioiden ohjausryhmää alivaltiosihteeri sekä hallintopolitiikan koordinaatioryhmää ja hallinnonalan tulosohjausryhmää hallinto- ja kehitysjohtaja. Talouspolitiikan koordinaatioryhmä yhteensovittaa talouspolitiikan tulosalueeseen kuuluvien kansantalousosaston, budjettiosaston ja vero-osaston toimialaan kuuluvien asioiden sekä kunta- ja aluehallinto-osaston toimialaan kuuluvien julkisen talouden vakausvalvonnan välineitä koskevien asioiden ja rahoitusmarkkinaosaston toimialaan kuuluvien talouspolitiikkaan liittyvien asioiden valmistelua.

Hallintopolitiikan koordinaatioryhmä yhteensovittaa hallintopolitiikan tulosalueeseen kuuluvien henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosaston, kunta- ja aluehallinto-osaston ja julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekni- sen toiminnon toimialaan kuuluvien asioiden sekä budjettiosaston toimialaan kuuluvien valtion yhteistä talous-, toimitila- ja kiinteistöhallintoa koskevien asioiden valmistelua. Hallintopolitiikan koordinaatioryhmän puheenjohtajana ja hallintopolitiikan koordinaattorina toimii hallinto- ja kehitysjohtaja.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan tulosohjausryhmä käsittelee valtiovarainministeriön hallinnonalan ohjaukseen sekä hallinnonalan virastojen strategisiin kysymyksiin liittyvät asiat (ml. hallinnonalan talousarvioesitys, strategia-asiakirja, tilinpäätökset yms. asiakirjat). Hallinnonalan tulosohjausryhmää johtaa hallinto- ja kehitysjohtaja.

Alivaltiosihteerin johdolla toimii kansainvälisten asioiden ohjausryhmä, jonka tehtävänä on sovittaa yhteen kansainvälisten asioiden tulosalueeseen kuuluvien asioiden valmistelua.

Ministeri voi asettaa toimialansa valmistelua ohjaaman ministerin johtoryhmän, jonka puheenjohtajana toimii ministeri ja johon kuuluvat muiden jäsenten lisäksi kansliapäällikkö, alivaltiosihteeri sekä hallinto- ja kehitysjohtaja.

Valtiovarainministeriö uudisti johtamisjärjestelmäänsä syksyllä 2013 muuttamalla työjärjestystään. 1.9.2013 voimaan tulleessa uudistuksessa muun muassa selkeytettiin johtamis- ja ohjausvastuita täsmentämällä talouspolitiikan koordinaattorin, alivaltiosihteerin ja hallinto- ja kehitysjohtajan tehtäviä ja vastuita. Uudistuksen tarkoituksena on parantaa ministeriön talous-, finanssi- ja hallintopolitiikan strategisen ja operatiivisen osaamisen hyödyntämistä ministeriön valmistelussa ja varmistaa tiedon kulku osastojen välillä. Muutos ei vaikuta esittelyvastuisiin: ministeriön osastot vastaavat edelleen työjärjestyksessä niille säädetyistä tehtävistä.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan virastot, yhtiöt, liikelaitokset, lautakunnat ja rahastot

Valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvista virastoista, laitoksista, rahastoista, yhtiöistä ja muista toimielimistä on säädetty valtioneuvoston asetuksessa valtiovarainministeriöstä (610/2003). Toimialaan kuuluvien virastojen ja muiden toimielinten ohjauksesta vastaavat ministeriön osastot sekä kehittämis- ja hallintotoiminto. Ohjausvastuun jakaantumisesta eri osastoille on säädetty tarkemmin valtiovarainministeriön työjärjestyksessä (966/205). Ministeriön toimialaan kuuluvat tahot poikkeavat toisistaan huomattavasti sekä tehtäviltään että henkilöstömäärältään.

Valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat virastot ovat Valtiokonttori, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus, Tilastokeskus, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT), Aluehallintovirastot, Maistraatit, Väestökierikeskus, Tulli ja Verohallinto. Yhtiöitä ovat Hansel Oy, HAUS kehittämisskeskus Oy, Fingrid Oyj, Tietokarhu Oy, Euroopan rahoitusvakausväline sekä selvitystilassa olevat Omaisuudenhoito-yhtiö Arsenal Oy ja Yrityspankki Skop Oyj. Liikelaitoksia valtiovarainministeriön hallinnonalalla on yksi, Senaatti-kiinteistöt. Lautakuntia ja rahastoja valtiovarainministeriön hallinnonalalla on molempia kaksi: JHTT-lautakunta ja Virkamieslautakunta sekä Valtion eläkerahasto ja Valtion vakuusrahasto.

Muita valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvia laitoksia ovat kunta-alan, valtion, kirkon ja Kelan henkilöstön eläkeasioista huolehtiva Kunnallinen eläkelaitos Keva, kuntien ja kuntayhtymien etuja työmarkkinoilla ajava KT Kuntatyönantajat ja Kuntien takauskeskus, jonka tarkoituksena on takauskeskuslain mukaan turvata kuntien yhteinen varainhankinta ja kehittää sitä. Valtiovarainministeriö valmistelee kunnallista työmarkkinalaitosta ja kuntien takauskeskusta koskevan lainsäädännön. Lisäksi ministeriö määrää työmarkkinalaitoksen valtuuskunnan ja takauskeskustarkastajan. Näiden laitosten merkitys hallinnonalan kokonaisuudessa on pieni.

Valtiovarainministeriön keskeiset tehtäväalueet

Valtiovarainministeriön keskeiset tehtäväalueet muodostuvat talousnäky- mistä ja -politiikasta, valtiontaloudesta, verotuksesta, rahoitusmarkkinois- ta, hallinnon kehittämisestä, kunta-asioista ja julkisen hallinnon ICT- palveluista.

Hallituksen talouspolitiikkaa valmistellaan ja toteutetaan valtiovarain- ministeriössä. Tavoitteena on kestävä, työllisyyttä parantavan talouskas- vun edistäminen ja valtiontalouden velkaantumisen vähentäminen. Talou- spolitiikan valmistelu edellyttää talouden kehityksen seuranta, ana-

lysointia ja ennustamista. Valtiovarainministeriö seuraa, ennustaa ja arvioi talouskehitystä Suomessa ja muualla, erityisesti EU-maissa. Ministeriö valmistelee Suomen osalta EU:n talouspolitiikan koordinoitua ja euroalueen talouspolitiikkaa osallistumalla EU:n talous- ja rahoituskomitean sekä talouspoliittisen komitean työskentelyyn.

Valtion raha-asioiden hoito Suomen kansantalouden kehityksen kannalta parhaalla mahdollisella tavalla on valtiovarainministeriön keskeinen tehtävä. Kansantalouden tilinpidossa valtionalouteen luetaan kuuluvaksi varsinaisen valtion budjettitalouden ohella budjettitalouden ulkopuolella olevat rahastot (pl. Valtion eläkerahasto, joka luokitellaan työeläkelaitosten sektoriin), yliopistot sekä Solidium Oy. Valtiovarainministeriö valmistelee vuosittain ehdotuksen valtion talousarvioksi ja tarvittaessa lisätalousarvioiksi sekä ehdotuksen valtionalouden kehyksiksi tuleville vuosille. Valtiovarainministeriö antaa muille ministeriöille ohjeita ja määräyksiä talousarvioehdotuksen laadinnasta, talousarvion soveltamisesta ja valtion varallisuuden hoidon yleisistä periaatteista. Valtiovarainministeriö myös seuraa talousarvion soveltamista ja sen toteutumista sekä vastaa valtion kassavarojen hoidosta. Valtiovarainministeriö on keskeisesti mukana myös kuntien ja valtion välisiä taloussuhteita käsittelevissä lakisäätöissä elimissä. Lisäksi valtiovarainministeriö osallistuu EU:n budjettiin liittyvien asioiden valmisteluun osallistumalla EU:n ministerineuvoston ja sen budjettikomitean työskentelyyn.

Valtiovarainministeriö toimii asiantuntijana Suomen veropolitiikan tavoitteiden asettamisessa, vastaa verolainsäädännön valmistelusta sekä osallistuu Verohallinnon ja Tullin kehittämiseen. Ministeriössä valmistellaan myös verotusta ja tulliyhteistyötä koskevat vieraiden valtioiden kanssa tehtävät sopimukset. Ministeriö edustaa Suomea EU:n vero- ja tulliasioiden valmistelussa. Verohallinnon ja Tullin lisäksi veroja ja maksuja keräävät Liikenteen turvallisuusvirasto sekä eläke- ja vakuutuslaitokset.

Hyvin toimivat rahoitusmarkkinat ovat keskeinen tekijä talouskehitykselle. Suomen rahoitusmarkkinat ovat yhä tiukemmin integroituneet osaksi Euroopan unionin rahoitusmarkkinoita. Valtiovarainministeriön tehtävä on ylläpitää rahoitusmarkkinoiden vakautta sekä varmistaa, että Suomen rahoitusmarkkinoiden lainsäädännölliset puitteet ovat toimivat ja edistävät rahoitusmarkkinoiden vakaata toimintaa. Tehtävänsä hoitaakseen valtiovarainministeriö seuraa rahoitusmarkkinoita ja osallistuu aktiivisesti ja ennakoiden EU:n ja lukuisien kansainvälisten järjestöjen toimintaan ja erityisesti rahoitusmarkkinoita koskevan sääntelyn ja toiminnan valmisteluun. Ministeriön tehtäviin kuuluu lisäksi kansainvälisiä rahoituslaitoksia koskevien asioiden valmistelu sekä valtion velanhoidon ja Valtion Eläkerahaston strateginen ohjaus.

Valtiovarainministeriö valmistelee julkisen hallinnon kehittämisen yleiset periaatteet poliittiseen päätöksentekoon. Valmistelu ulottuu suunnittelukaudella valtionhallinnon lisäksi kuntien toiminnan yleisten edellytysten parantamiseen. Tavoitteena on parantaa kuntien taloudellista ohjausta ja kestäväää kuntataloutta, toteuttaa valtion alue- ja paikallishallinnon rakennuudistus sekä vahvistaa ministeriöiden vastuulla olevaa tulos- ja talousohjausta. Valtiovarainministeriö vastaa hallintopolitiikan kokonaisuudesta, jota valmistelevat kunta- ja aluehallinto-osasto sekä henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto.

Kunta-asioita hoitaa valtion keskushallinnossa usea ministeriö. Kuntia yleisesti koskevan lainsäädännön ja hallinnon kehittamisestä, kuntatalouden laskenta- ja analysointitehtävistä sekä valtion ja kuntien yhteistyön toimivuudesta huolehtii valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriö vastaa myös kunnallisista verokysymyksistä, kuten yhteisövero-osuuksien laskemisesta.

Valtiovarainministeriö ohjaa tietohallinnon kehitystä sekä valtion- että kuntahallinnossa. Keskitetyllä ohjauksella tavoitellaan säästöjä tietohallintomenoissa ja samanaikaisesti tavoitellaan sitä, että tietohallinto palvelisi paremmin hallinnon ydintehtävien toteutusta. Palvelutuotannon tehokkuutta tuetaan erityisesti keskitettyjen ICT-palvelujen avulla. Tietohallinnon ohjauksessa tukeudutaan yhtenäiseen arkkitehtuuriin. Valtiokonttorissa toiminut Valtion IT-palvelukeskus vastasi yhteisten tai yhtenäistettyjen IT-palvelujen tuotannon järjestämisestä 28.2.2014 saakka.

Valtiovarainministeriö asetti toukokuussa 2012 valtionhallinnon toimialariippumattomien tieto- ja viestintätekniisten tehtävien kokoamishankkeen (TORI-hanke). Hankkeen tavoitteena on toteuttaa PM Kataisen hallitusohjelmassa asetettua tavoitetta koota yhteen valtion ICT-palvelukeskusten toimialariippumattomat tehtävät. Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä oli lausuntokierroksella vuonna 2013. Laki valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä (1226/2013) tuli voimaan 1.1.2014. Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori aloitti toimintansa 1.3.2014.

2.2 Tarkastuskysymykset, -kriteerit ja aineistot

Tarkastuskysymykset perustuivat tarkastusvirastossa laadittuun ohjausjärjestelmätarkastuksen ohjeeseen. Ohjeen mukaisesti tarkastuksen pääky-

symyksenä oli, *miten hyvät edellytykset hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa toiminnan tuloksellisuudelle ja vastuun toteamiselle.*

Tarkastusmallissa ohjausjärjestelmä on määritelty hallinnonalan johdon toimintatavoiksi ja järjestelmiksi, joiden avulla johto pyrkii aikaansaamaan hallinnonolansa tuloksellisuuden ja raportointiaan toiminnastaan eduskunnalle. Ohjausjärjestelmän osat on mallissa jaettu viiteen osaan: 1) suunnittelu, 2) johtaminen, 3) raportointi, 4) laskentatoimi ja arviointijärjestelmät ja 5) sisäinen valvonta. Näistä kolme ensimmäistä muodostavat järjestelmän pääosat. Kaksi muuta osaa ovat pääosia tukevia ja leikkaavia toimintoja. Ohjausjärjestelmän osiin kohdistuvat tarkastuskysymykset on esitetty taulukossa 1.

TAULUKKO 1. Ohjausjärjestelmän osat ja niihin kohdistuvat tarkastuskysymykset.

1. Suunnittelu
1.1 Onko hallinnonalalla riittävä ja toimiva suunnittelujärjestelmä?
1.2 Onko hallinnonala tuottanut oikeat ja riittävät tiedot päätöksentekoa varten?
2. Johtaminen
2.1 Onko hallinnonalalla sellainen johtamisjärjestelmä, jota käyttämällä asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa?
2.2 Onko ministeriön säädösvalmistelu laadukasta?
3. Raportointi
3.1 Onko hallinnonalan raportointijärjestelmä riittävä ja toimiva?
3.2 Onko raportointijärjestelmä tuottanut oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan toiminnasta, taloudesta ja tuloksista?
4. Laskentatoimi ja arviointijärjestelmät
4.1 Ovatko hallinnonalan laskentatoimi ja arviointijärjestelmä riittävät tuottamaan oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan suunnittelua, johtamista ja raportointia varten?
5. Sisäinen valvonta
5.1 Onko hallinnonalan sisäinen valvonta riittävä varmistamaan hallinnonalan tehtävien asianmukaisen ja tuloksellisen hoitamisen?

Valtiovarainministeriön suunnittelun tarkastus kohdistui strategiseen suunnitteluun, talousarvioesityksen tietosisältöön ja talousarvion noudattamiseen ja toteuttamiseen. Johtamisen tarkastuksessa arvioitiin ministeriön ja hallinnonalan organisaation välistä tulosohjausta sekä säädösvalmistelua. Laskentatoimesta tarkastettiin osana vuotuista tilintarkastusta, onko ministeriöllä riittävät edellytykset tuottaa johtamisen ja ulkoisen rapor-

toinnin kannalta olennaista ja riittävää laskentatietoa. Arviointijärjestelmistä tarkastettiin ministeriön tutkimustoiminnan hankinta- ja hallintomenettelyitä. Raportoinnin tarkastus kohdistui hallituksen vuosikertomukseen, kirjanpitoyksiköiden tilinpäätösten ja toimintakertomusten sekä erikseen valittavien, tulosohjattujen yksiköiden tulosraportoinnin tietosäilytöön. Sisäisestä valvonnasta esitettiin tietoa tarkastusviraston tilintarkastuksen toimintayksikön tekemien havaintojen avulla.

Tarkemmat tarkastuskysymykset esitetään luvussa 3 (Tarkastushavainnot), kunkin alaluvun alussa.

Tarkastuksen kriteerit

Tarkastuksen peruskriteerinä ovat toiminnan tuloksellisuus ja tuloksellisuuden edellytykset. Tarkastuksen oletuksena on, että hallinnonalan tuloksellisen toiminnan yhtenä edellytyksenä on ohjausjärjestelmä, jolla kyetään suunnittelemaan ja johtamaan toimintaa onnistuneesti. Suunnittelun, johtamisen ja raportoinnin tueksi hallinnonalalla tulee olla kyky tuottaa taloudellista tietoa laskentatoimen välinein sekä laajempaa tietoa toiminnan tuloksellisuudesta arviointijärjestelmien avulla. Hallinnonalalla tulee myös olla riittävä sisäinen valvonta, joka varmistaa toiminnan tuloksellisuutta sekä oikeiden ja riittävien tietojen käyttöä toiminnan suunnittelussa, johtamisessa ja raportoinnissa. Tavoitteiden saavuttamisesta ja tuloksellisuudesta tulee raportoida kirjanpitoyksikköjen tilinpäätöksissä sekä eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksessa.

Tarkastuksen yleisenä kriteerinä olivat myös järjestelmien riittävyys, taloudellisuus ja tehokkuus. Riittävyys kriteerinä tarkoittaa, että ministeriön johdolla tulee olla käytössään sellaiset uskottavat ja toimivat menettelytavat ja järjestelmät, joilla toimintaa voi suunnitella, joilla alaista hallintoa on mahdollista ohjata saavuttamaan toimenpiteet sekä joilla voidaan hankkia ja raportoida tietoa näiden toimien tuloksellisuudesta. Riittävyyden lisäksi kaikkien tarkastuskysymysten kriteerinä on taloudellisuus ja tehokkuus.

Kriteerien lähteinä ovat laki ja asetus valtion talousarviosta (423/1988, 1243/1992, jäljempänä myös talousarviolaki ja -asetus), joissa määritellään yleisen tason vaatimukset valtion toiminnan ja talouden suunnittelulle, tavoitteiden asettamiselle, raportoinnille, laskentatoimelle sekä sisäiselle valvonnalle.

Tarkastusaineistot

Tarkastuksen pääasiallisen aineiston muodostivat asiakirjat ja valtiovarainministeriön edustajien haastattelut.

Asiakirjoista tärkeimpiä olivat talousarvioesitys, suunnitteluohjeet, tilinpäätökset ja tuloksellisuusraportit. Säädösvalmistelua koskevan osion tärkeimmät aineistot olivat hallituksen esitykset. Tutkimus- ja arviointiosio perustuu pitkälti hanketason suunnittelu-, päätös- ja seuranta-asiakirjojen analyysiin.

Laskentatointa, sisäistä valvontaa sekä tilinpäätösraportointia koskevat luvut perustuvat pääosin tarkastusviraston tilintarkastuksen havaintoihin ja tilintarkastuksessa käytettyihin aineistoihin.

Haastatteluja käytettiin erityisesti täydentämään ja selittämään asiakirjoista tehtyjä havaintoja.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Suunnittelu

Suunnittelua koskevat tarkastuskysymykset olivat: 1) Onko hallinnonalalla riittävä ja toimiva suunnittelujärjestelmä?, sekä 2) Onko hallinnonala tuottanut oikeat ja riittävät tiedot päätöksentekoa varten? Tarkastus kohdistui strategiseen suunnitteluun, talousarvioesityksen tietosisältöön ja talousarvion noudattamiseen ja toteuttamiseen.

Strategisesta suunnittelusta ja sen laadusta pyrittiin muodostamaan hallinnonalatasoinen kokonaiskuva. Tavoitteena oli selvittää strategioiden asianmukainen kytkeytyminen vuositason ohjaukseen ja johtamiseen sekä voimavarojen suunnitteluun.

Taloudellisen suunnittelun laatua arvioitiin talousarvioesityksen lisäksi määrärahamuutoksiin liittyvien perustelujen laadun ja tulostavoitteistoon kytkeytymisen avulla. Tarkastuksessa selvitettiin viime vuosien merkittävimmät määrärahojen volyyminmuutokset ja arvioitiin näihin liittyviä muutospereusteluja. Lisäksi analysoitiin muutoksiin mahdollisesti kytkeytyviä tulostavoitemuutoksia.

3.1.1 Strateginen suunnittelu

Hallinnonala ohjaavan strategian muodostaminen

Hallinnonala ja ministeriötä koskevien strategioiden laatiminen ja hyödyntäminen aloitettiin 2000-luvun alussa. Tätä ennen strategioita oli kirjoitettu lähinnä yksittäisillä alueilla, kuten tilahallinnossa ja hankintatoimessa, joissa niiden kirjoittaminen liittyi laajempiin toimintasektoreiden muutoksiin. Ensimmäiset ministeriön strategiat olivat varsin yleisluontoisia. Samoin sektorialueiden strategiat etsivät tällöin vielä muotoaan muistuttaen enemmän yleisiä suunnitelmia. Vasta viime vuosikymmenen loppupuolella ministeriön strategiasta ja sektoristrategioista alettiin kehittää todellisia suunnittelun ja johtamisen instrumentteja. Hallinnonalan strategiatyö on ollut jatkuvasti muutoksessa, eikä strategioiden muoto tai rooli ole vielä vakiintunut. Tämä on heijastunut negatiivisesti strategioiden hyödynnettävyyteen varsinaisessa toiminnan ohjauksessa.

Strategiatyö ei muodosta valtiovarainministeriön hallinnonalalla yhtä hierarkkista prosessia. Hallinnonalalla on käytössä useita strategioita, joiden lisäksi on useita strategiseksi luokiteltavia asiakirjoja, jotka eivät ni-

mellisesti ole strategioita. Yhdenmukaisuuteen pyrkimisestä huolimatta valtiovarainministeriön strategiatyölle on leimallista useiden limittäisten aikajänteiden olemassaolo ja ristikkäiset strategiset ohjaussuhteet. Keskeisin ongelma on hankelähtöisesti tuotettujen strategioiden ja strategisten valintojen integrointi osaksi hallinnonalan strategiatyötä.

Tällä hetkellä ministeriön oma vuosien 2012–2016 strategia on muodostunut tärkeimmäksi koko hallinnonalaan ohjaavaksi strategiaksi, ja sitä laadittaessa tämä oli myös yksi prosessin tavoitteista. Ministeriön strategian ympärille rakentuu koko hallinnonalan tärkein ohjausprosessi, joka nojautuu hallituskausittain määritellyille keskeisimmille tavoitteille ja toimenpiteille. Erikseen on myös laadittu vuonna 2005 Hallinnonalan strategiaperusta -niminen asiakirja, jonka vaikutusalue ulottuu nimellisesti vuoteen 2015 asti. Tällä asiakirjalla ei kuitenkaan tarkastuksessa havaittu olevan merkitystä hallinnonalan ohjauksessa.

Ministeriön strategian ympärille rakentuvaa toimintatapaa on sovellettu ensimmäisen kerran nykyisen hallituksen muodostamisen yhteydessä, ja sitä on tarkoitus jatkaa myös tulevaisuudessa. Eduskuntavaaleja edeltävänä vuonna julkaistaan virkamiestyönä laadittuja tulevaisuuskatsauksia, joiden tarkoituksena on toimia hallitusneuvotteluiden lähtökohtana. Tulevaisuuskatsaukset ovat strategisia toimintaympäristön analyyseja, joissa määritellään ministeriön hallinnonalan näkökulmasta keskeisimmät haasteet ja mahdollisuudet. Ministeriö laatii hallitusohjelmaan, hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan ja nelivuotisen kehysbudjettiin perustuvan oman ministeriön strategiansa, jossa määritellään keskeisimmät strategiset tavoitteet ja toimenpiteet. Ministeriön strategia valmistellaan virkатыönä, eikä sen valmistelussa ole suoraa yhteyttä poliittisiin prosesseihin.

Ministeriön strategia on valmisteltu ylimmän johdon ja osastopäälliköiden johdolla, minkä lisäksi yksiköiden päälliköt ja virastojen pääjohtajat ovat osallistuneet prosessiin. Työtapoina on käytetty työpajoja, seminaaripäiviä, kuulemiskierroksia ja haastatteluita. Valmistelua varten oli myös nimetty alatyöryhmiä valmistelemaan tiettyjä osioita. Valmisteluun oli pyritty ottamaan laajasti mukaan eri tahoja ja myös sidosryhmiä on kuultu. Lopullisesti strategia on hiottu ja hyväksytty ministeriön virkamiesjohtoryhmässä. Strategiaprosessissa on hyödynnetty myös konsulttitoimistoa teettämällä strategiaprosessin alussa ja lopussa henkilöstökyselyt strategiaan liittyen. Strategian valmistelu on dokumentoitu varsin heikosti. Valituille tavoitteille ei ole esitetty strategiassa perusteluita tai selityksiä. Saadun suppean valmisteluaineiston perusteella henkilöstön ja ministeriön

toimintatapojen kehittäminen ovat olleet tärkeässä roolissa strategiaa valmisteltaessa.

Vuonna 2012 julkaistiin päivitys tulohajauksen käsikirjaan¹⁰. Siinä linjataan myös strategista suunnittelua ja sen suhdetta hallinnonalojen tulohajaukseen. Tulohajauksen käsikirjan tietokortissa esiteltyä hallinnonala-tasoisien strategioiden muodostamisen kaaviota on sovellettu ministeriön strategiassa ja sille alisteisissa asiakirjoissa. Tämä malli ei ole kuitenkaan käytössä kaikessa hallinnonalan strategiatyössä. Kokonaisuutena ministeriön strategiaan ja hallitusohjelmaan sidottu strategiaprosessi muodostaa selkeästi strukturoitujen ketjun, jossa hallitusohjelmassa määritellyt tavoitteet ja toimenpiteet kulkevat ministeriön strategian kautta osaksi osastojen ja virastojen toimintaa. Ongelmana tässä strategiaprosessissa on sen luonne lähes yksinomaan hallitusohjelman toteuttajana, minkä takia prosessin suhde hallinnonalan muuhun hanke- ja ohjelmatyöhön jää etäiseksi. Ministeriön substanssialueita kattavasti käsittelevä valmistelu ja pidemmän tähtäyksen strategiset painotukset jäävät vähemmälle huomiolle. Ministeriön strategian edistymistä seurataan ministeriön ylimmässä johdossa vuosittain, ja sitä päivitetään tarpeen mukaan.

Erilaiset strategiat

Strategian määrittelyn mukaan ministeriön strategioiden lukumäärä on tulkinnallinen. Linjaorganisaatiossa on voimassa hallinnonalan strategiaperustan ja ministeriön strategian lisäksi seitsemän sektoristrategiaa, jotka ohjaavat tietyn substanssialueen suunnittelua ja toimintaa. Hallinnonalaan kuuluvilla virastoilla, liikelaitoksilla ja osakeyhtiöillä on yhteensä noin kaksikymmentä strategiaa. Niiden lisäksi on olemassa erilaisia strategiatyöhön rinnastettavia hankkeita, prosesseja ja asiakirjoja, jotka eivät ole varsinaisia strategioita, mutta joissa tehdään strategiatyöhön vertautuvaa työtä. Tällaisia kokonaisuuksia on laskutavan ja luokittelun mukaan kymmenestä ylöspäin yli kahteenkymmeneen. Yhteensä hallinnonalalla on siten yli 30 strategiaa tai niihin rinnastettavaa asiakirjaa, mutta määrä voi olla suurempikin. Strategioiden suureen määrään vaikuttaa ensisijaisesti hallinnonalan toimijoiden määrä ja toiminnan laajuus.

¹⁰ Tulohajauksen kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2012. Tulohajauksen käsikirjan päivitys http://www.vm.fi/vm_edit/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20120904Tulosa/0Tulohajauksen_kaesikirja_tietokortit.pdf.

Selkeimmän strategiaketjun muodostaa eduskunnan vaali- ja vuosikiertoon perustuva kokonaisuus, joka muodostuu edellisessä luvussa esitellystä ministeriön strategiasta ja sen alaisesta tulosohjausketjusta. Tämän ketjun ydin muodostuu hallituksen toimintaan kytkeytyvästä ministeriön strategiasta ja sen alastrategioista, näiden puitteissa laadituista hallinnonalan virastojen vaalikauden mittaisista strategioista ja tulosohjausasiakirjoista, osastojen vuosittaisista tulosohjausasiakirjoista sekä hallinnonalan vuosittaisesta talousarvioesityksestä.

Toisen prosessityypin muodostavat hankelähtöisesti tuotetut strategiat, kehittämisprojektit ja uudistushankkeet, joissa laaditaan kohdennettuja analyyseja ja tehdään strategisia valintoja. Tämänkaltaiset strategiat ovat usein toimialastrategioita tai muutoin selkeästi kohdennettuja. Hankelähtöiset strategiaprosessit eivät muodosta yhtenäistä kokonaisuutta, mutta niiden eroavaisuus muista strategiatyypeistä ja vaihtelevat aikajänteet tekevät niistä lähtökohdiltaan samankaltaisen strategiaprosessityypin. Myöskään ohjauksuhteet eivät näissä strategiaprosesseissa ole yksiselitteisiä osan vaikuttaessa suoraan myös muihin strategiaprosesseihin ja -ketjuihin toisten toimiessa itsenäisinä kokonaisuuksina. Esimerkkejä hankelähtöisestä strategiaprosesseista ovat valtion kiinteistöstrategia, JulkICT-strategia sekä vaikuttavuus- ja tuloksellisuushanke.

Kolmas strategiatyyppejä ovat strategia-asiakirjojen ja hankkeiden ulkopuoliset strategiatyötä sisältävät raportit, tulevaisuuskatsaukset ja muut työryhmälähtöiset asiakirjat ja suunnitelmat. Tämänkaltaisen strategiatyön lopputuotokseen sisältyy usein laaja analyysiosa ja joukko konkreettisia toimenpide-ehdotuksia tai suuntalinjoja. Strategiset valinnat eivät kaikissa tapauksissa suoraan siirry käytäntöön, eikä tuotokseen useinkaan sisälly varsinaisia toteuttamissuunnitelmia, vaan valintojen toteuttaminen jää muiden prosessien vastuulle. Strategiatyötä sisältävät raportit ovat olennaista strategiatyötä valinnanmahdollisuuksien muotoilun kannalta, mutta toisaalta niiden toiminnallisuus ja usein epäselvä ohjausasema tekevät niistä vain rajoittuneesti varsinaisia strategia-asiakirjoja. Kuitenkin niiden merkitys strategisten valintojen kannalta voi olla olennainen. Esimerkkejä raporttimuotoisista strategia-asiakirjoista ovat verotuksen kehittämistyöryhmän raportti (ns. Hetemäen työryhmä) ja vuoden 2011 hallitusneuvottelujen valmistelleet tulevaisuuskatsaukset.

Laaja-alaisimpana strategiana ministeriöllä on käytössä vuonna 2005 laadittu, vuonna 2009 päivitetty ja vuoteen 2015 ulottuva hallinnonalan strategiaperusta, joka käsittelee yleistasolla hallinnonalan perustehtäviä, tahtotilaa, toimintaympäristöä, suhteita muihin toimijoihin sekä hallinnonalan ohjausta. Hallinnonalan strategian tarkoituksena on muodostaa perusta hallinnonalan toiminnan suunnittelulle ja kehittämiselle. Strategia keskittyy organisaatorakenteen ja toiminnallisen ympäristön kuvaamiseen

sisältäen vain rajoittuneesti varsinaisia tavoitteita tai toiminnallisia linjauksia. Strategia ei sisällä varsinaisia strategisia valintoja, vaan pitäytyy laakisäätöisten tehtäviensä puitteissa olevien haasteiden ennakkoinnissa ja yleisessä toiminnan kehittämisessä. Hallinnonalan strategialla ei nyky muodossa voida katsoa olevan ohjausvaikutusta, eivätkä sen linjaukset näy alemmissa strategioissa. Hallinnonalan strategia on ensisijaisesti toimintaympäristöanalyysi, jolla ei ole suoraa vaikutusta muuhun suunnitteluun tai johtamiseen. Ministeriö on laatimassa uutta hallinnonalan strategiaa, jonka on tarkoitus ohjata sekä ministeriön strategiaa että hallinnonalan virastojen strategioita.

Ministeriön oma vuosien 2012–2016 strategia ei ole muodoltaan varsinaisen strategia-asiakirja, mikäli strategia-asiakirjalla tarkoitetaan tiettyä yhtenäistä vahvistettua virallista dokumenttia. Ministeriön strategia on vahvistetun vision ja sitä toteuttavien strategisten tavoitteiden, osatavoitteiden ja toimenpidetaulukoiden kokonaisuus, joka on esitetty kuvioina ja taulukoina. Esitysmuodon vuoksi strategiassa ei ole lainkaan tavoitteita tai toimenpiteitä selittäviä osuuksia, vaan lähinnä sitä ovat ministeriön strategiaesitteeseen kirjoitetut lyhyet toimintaympäristön ja tavoitteiden esittelyt. Näiden esittelyjen ensisijainen tehtävä on asiakirjojen perusteella kuitenkin tiedotuksellinen, ei strateginen. Strategia kuitenkin noudattaa ministeriön julkaiseman tulosohjauksen käsikirjan ohjetta ”strategiakartasta”, joten strategian muoto vastaa sisäisiä ohjeita. Vuosien 2012–2016 strategiassa on laadittu aiempaa selkeämmät osatavoitteet ja toimenpiteet strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Kokonaisuutena ministeriön strategia on yhtenäinen, sen tavoitteet ja toimenpiteet on luokiteltu järjestelmällisesti ja ne ovat hierarkkisesti järjestettyjä.

Valtaosassa hallinnonalan virastoja ja laitoksia on käytössä standardoitu strategiamalli. Virastojen ja laitosten strategisen ohjauksen perusmallissa strategiat ja tulosohjaus on yhdistetty samaan asiakirjakokonaisuuteen. Virastot hyväksyvät hallituskauteen kytketyn oman strategia-asiakirjan, mutta strategiat ovat kestoaltaan vain vuoteen 2015, minkä lisäksi virastoilla voi olla muita strategioita. Ministeriön kanssa neuvotellut tulostavoitteet sitä vastoin ulottuvat ennakkollisesti vuoteen 2016 asti, mutta asiakirjat päivitetään vuosittain, ja pääasiallinen vaikutusalue on yksittäinen vuosi. Strategiassa esitetään viraston sisäiset prosessit ja toimintaympäristön analyysi sekä asetetaan keskeisimmät strategiakauden tavoitteet ja toimenpiteet. Haastattelujen perusteella virastojen strategiat on työstetty pääosin itsenäisesti, ja ministeriöllä on vain vähän suoraa valtaa virastojen suunnitelmiin, mutta toisaalta ne limittyvät keskeisellä tavalla ministeriön strategiajärjestelmän osaksi.

Pääosa hallinnonalan toimijoita ohjaavista strategioista ja tulossopimuksista on tehty ministeriön strategian puitteissa, ja tulossopimukset ovat osa

ministeriön strategian toimeenpanoa ja jalkautusta. Ministeriön suorittamassa koko hallinnonalan ohjauksessa on haastatteluiden mukaan edistytty 2010-luvulla. Vastaavasti lähtökohtien todettiin olleen varsin huonot. Hallinnonalan ohjaus on joidenkin haastatteluiden mukaan ollut aiemmin sivuroolissa, ja hallinnonalan virastojen asema todella itsenäinen. Lisäksi haastatteluissa todettiin virastojen pystyvän halutessaan edelleen olemaan tulos- ja resurssiohjauksen puiteissa huomattavan itsenäisiä.

Virastojen omat strategiat noudattavat pääsääntöisesti yhdenmukaista kaavaa, jonka mukaisesti virastojen strategiat sisältävät strategiaperustan määrittelyn, viraston toimintaympäristön analyysin, strategisten tavoitteiden käsittelyn sekä käytössä olevat resurssit. Asiakirjoissa käytetään runsaasti tilaa kuvailuun, mikä tekee strategioista informatiivisia mutta laajoja strategiaosuuden pituuden ollessa pääsääntöisesti 15—25 sivua. Strategioissa on kuvailun ohella selkeästi tekstistä eriteltyt tavoitteet, joiden mittaamiseen on määritelty mittarit. Mittareista useimmat ovat määrällisessä muodossa, mutta yleensä tavoitteille ei ole määritelty tavoitetasoja. Sisällöltään strategiat ovat kattavia ja monipuolisia, mutta asiakirjoissa on havaittavissa sama toimintasuunnitelmamaisuus kuin ministeriön strategiassa. Tämä tarkoittaa, että painopisteet ovat strategisina valintoina kyseenalaisia. Strategia painottuu yleiseen kehittämiseen sekä lakisääteisiin ja hallitusohjelmalähtöisiin linjauksiin.

Ministeriön strategia ohjauksen välineenä

Strateginen suunnittelu ja johtaminen eivät ole haastattelujen perusteella saaneet kovin suurta roolia ministeriön omassa työskentelyssä. Ministeriön osastoilla toiminta on vahvasti sektoripainotteista ja asiantuntijarooliin nojaavaa, eikä hallinnonalatasoista kokonaissuunnittelua ole juurikaan toteutettu. Strategisen suunnittelun kytkeminen varsinaiseen toimintaan edellyttää johtamista. Haastatteluiden mukaan strategiat voivat paperilla näyttää vaikuttavilta ja merkityksellisiltä, mutta käytännössä niiden rooli jää vähäiseksi.

Ministeriön strategiassa määriteltyjen strategisten tavoitteiden asema selkeinä strategisina valintoina ei ole yksiselitteinen:

- A. VM vakauttaa julkisen talouden ja turvaa talouden kestävä kasvun.
- B. VM varmistaa julkisten palvelujen ja hallinnon vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden.
- C. VM on hyvä työpaikka työskennellä.

Tavoitteet A ja B ovat suoraan johdannaisia ministeriön lakisääteisten tehtävien hoitamisesta, minkä lisäksi tavoite julkisen talouden vakauttamisesta on yksi hallituksen kärkihankkeista. Ne myös vastaavat ministeriön pe-

rinteistä kaksoistehtävää talous- ja finanssipolitiikan sekä hallintopolitiikan valmistelijana ja toteuttajana. Tavoitteen C rooli strategisena valintana on kyseenalainen, sillä ministeriölle on todennäköistä pyrkiä olemaan hyvä paikka työskennellä. Toisaalta ministeriön ongelmaksi on selvityksen haastatteluissa ja akateemisissa tutkimuksissa¹¹ mainittu heikko johtaminen ja henkilöstönäkökulmien vähäisyys, minkä valossa henkilöstöön panostamisen voidaan nähdä olevan myös uusi avaus.

Nimetyt alatavoitteet konkretisoivat yleisiä strategisia tavoitteita, mutta myös ne kärsivät aitojen valintojen puuttumisesta. Ministeriön toiminnan korkeimman strategia-asiakirjan aitojen valintojen puute on ongelmallista, koska sisällöltään strategia-asiakirja tarjoaa niukasti vastauksia tulevaisuuskatsauksissa tai muissa toimintaympäristöä käsittelevissä asiakirjoissa todettujen ministeriön vastuualueilla olevien haasteiden ja ongelmien ratkaisemiseksi. Varsinaisen strategian ja todellisten strategisten valintojen sijasta ministeriön strategia muistuttaa luetteloa parhaillaan vireillä olevista toimenpiteistä.

Strategian toimenpidetaulukossa jokaiselle toimenpiteelle on määritelty osastot, joiden toimintaan toimenpide liittyy. Taulukon vastuujon perusteella budjettiosastolla, kansantalousosastolla ja kunta- ja aluehallinto-osastolla on kullakin kaksi kertaa niin paljon vastuuta eri toimenpiteistä kuin muilla osastoilla tai toiminnoilla. Eniten vastuuta toimenpiteissä on määrätty budjettiosastolle, jolla on osa 26:ssa eri toimenpiteessä tai osatoimenpiteessä samalla, kun rahoitusmarkkinaosastolla ja JulkICT:llä on molemmilla vain yhdeksän vastuuta. Tavoitteiden ja toimenpiteiden määrä voi viedä huomiota liikaa yksityiskohtiin laajojen asiakokonaisuuksien ja poikkihallinnollisuuden sijaan. Haastatteluissa ongelma nousi esiin muun muassa esitettynä tarpeena poikkihallinnollisuudelle ja ilmiölähtöisyydelle sekä pyrkimyksenä pois osastokeskeisyydestä.

Toimenpiteiden seuraamiseksi nimetyissä mittareissa ei ole yhtenäistä muotoa osan rajoituksessa vain toimenpiteeksi nimetyin asian toteuttamiseen määräaikaan mennessä. Suurimmassa osassa toimenpiteitä on määritelty vain sanallinen mittari, mutta ei tavoitetasoa. Tällaisissa tilanteissa strategian toteutumisen arviointi on haastavaa, mikä vaikeuttaa tilivelvollisuuden ja vastuun toteamista. Haastatteluiden perusteella strategisuus tai strategia-asiakirjojen hyödyntäminen eivät näy käytännön johtamisessa, joka on asiakaskeistä ja konkreettisia toimia painottavaa. Heikkous mitta-areiden asettamisessa on tunnistettu valtiovarainministeriön heikkoudeksi

¹¹ Kivelä 2010, Määttä 2005.

myös muissa tarkastuksissa, kuten talousarvion vaikuttavuustavoitteita koskeneessa tarkastuksessa¹².

Ministeriön osastojen tulossopimuksissa on käytössä yhtenäinen kaava, jossa strategian toimeenpanotaulukossa nimetyt toimenpiteet ja osatoimenpiteet on kirjattu osaksi osastojen tulosohjausasiakirjoja ja ryhmitelty strategisten kokonaistavoitteiden mukaan. Strategian ja tulossopimusten välinen hierarkia on selkeä, mutta osastojen tulosohjausasiakirjoissa on vain rajoittuneesti lisäarvoa verrattuna strategian toimenpidetaulukon. Strategian toimenpidetaulukossa nimettyjä tavoitteita ei tulosohjausasiakirjassa tarkenneta osatavoitteiksi osastoille, vaan ne lähinnä toistetaan. Tulossopimukset ovatkin luonteeltaan enemmän osastojen strategiaan perustuvia toimintasuunnitelmia.

Ministeriön strategia on pohjana hallinnonalan tulosohjaukselle. Ministeriön alaisille osastoille, toimintayksiköille ja virastoille laaditaan vuosittain hallinnonalan talousarvion pohjalta tulosohjausasiakirjat, joissa määritellään yksiköiden keskeisimmät toiminnalliset tavoitteet. Tulosohjaus on sovitettu osaksi lähintä organisaatiota ohjaavaa strategiaa, joka virastoissa on viraston oma strategia ja ministeriön osastoilla ministeriön strategia. Virastojen strategiatyö ei nivelly suoraan osaksi ministeriön strategiaketjua, sillä virastojen strategiat on laadittu jo vuonna 2011, kun taas ministeriön strategia valmistui vasta vuonna 2012.

Hallinnonalan virastojen tulossopimukset strategisina ohjausasiakirjoina

Virastojen tulosohjausasiakirjat ovat muodoltaan yhtäläisiä. Niiden perustan muodostaa toiminnallista tuloksellisuutta käsittelevä luku, jonka lisäksi kaikissa asiakirjoissa käsitellään resursseja ja useimmissa toimintaympäristöä ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Toiminnallinen tuloksellisuus-luvussa esitellään sopimuskauden keskeisimmät toimenpiteet ja hankkeet, jotka on liitetty strategiassa määriteltyihin painopisteisiin. Näille toimenpiteille ei ole määritelty mittareita tai tavoitetasoja, ja luku muodostaa lähinnä toimenpidesuunnitelman. Lukua seuraa tavoitteita käsittelevä osuus, jonka tavoitteet, mittarit ja tavoitetasot on taulukoitu, ja ne ulottuvat ennakkollisesti strategiakauden loppuun asti. Luvun tulokselli-

¹² K 14/2013 vp: Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuonna 2012 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta: yhteiskunnalliset vaikuttavuustiedot hallituksen vuosikertomuksessa, valtiovarainministeriön hallinnonala koskeva taulukko.

suustavoitteet ovat selkeästi määriteltyjä, ja kvantitatiivisia mittareita käytetään laajasti, minkä lisäksi myös tavoitetasot on selkeästi määritelty. Strategian ja tulossopimuksen yhtenäisyys ja yhteinen esitysmuoto samana asiakirjana edistää tavoitteiden yhteensovittamista ja asiakirjojen läheistä suhdetta. Tästä huolimatta tulossopimukseen listattuja strategisia toimenpiteitä ja tulostavoitteita ei ole asiakirjoissa sovitettu yhteen, ja ne muodostavat toisistaan erilliset kokonaisuudet.

Virastojen strategioiden ja ministeriön strategian suhdetta vaikeuttaa niiden laatimisjärjestys: virastojen strategiat on hyväksytty vuonna 2011 hallituksen tultua valituksi, kun taas ministeriön strategia on hyväksytty vasta vuonna 2012. Toiseksi, virastojen tärkein ohjaaja tulisi olla hallinnonalan 2005–2015 -strategia, jonka ohjauskyky on kuitenkin vähäinen, ja ministeriön strategia on ottanut sen paikan. Ohjauksellisesti erikoisen tilanteen muodostavat myös virastojen muut strategiat, joista osa on tarkoituksiltaan päällekkäisiä tulossopimuksen yhteydessä laaditun strategian kanssa. Hallinnonalan eri strategioiden tulisi keskustella keskenään, ja niiden tulisi muodostaa looginen kokonaisuus.

Muiden strategia-asiakirjojen merkitys ohjauksessa

Tarkastuksen perusteella toimialastrategioiden ja ministeriön strategian välinen yhteys on epäselvä, ja kommunikaatiota tapahtuu vain vähän. Strategiat vaikuttavat omalla erityisalueellaan, ja niiden soveltamisvastuu on viranhaltijoilla. Hankelähtöisen, tiettyä toimialaa koskevan, strategian kirjoittaminen on strateginen toimenpide, joka palvelee jotakin ministeriön strategian tavoitetta. Ministeriön strategiassa voimassaolevia toimialastrategioita ei ole otettu huomioon, eikä niiden merkityksistä valmistelutyössä voida tietää puutteellisen dokumentaation vuoksi. Haastattelujen perusteella hankelähtöisillä strategioilla ei ole ollut merkitystä ministeriön strategioiden valmistelussa. Hallinnonalalla käytössä olevien hanke- ja raporttimuotoisten strategioiden suhde suunnitteluun ja johtamiseen on oman projektiensa tai erityisalueidensa ulkopuolella vähäinen.

Strategisen ohjauksen näkökulmasta hankelähtöiset strategiat ovat usein ministeriön strategiaa selkeämmin muotoiltuja ja valintoja sisältäviä strategioita. Vaikkei strategioissa ole yhtenäistä muotoa ja niiden tyyli ja laajuus vaihtelevat muutamasta sivusta useisiin kymmeneen, sisältävät ne selkeitä toimintaympäristön analyyseja, valintojen määrittelyjä ja konkreettisia linjauksia ja toimenpiteitä. Toimialastrategioiden ohjausvaikutusta tulisi tarkemman kuvan saamiseksi selvittää osasto- ja sektoriakohtaisesti, sillä tarkastukseen sisältyneiden haastatteluiden perusteella niiden täsmällistä ohjauksellista merkitystä ei voida määrittellä.

Ministeriön hallinnonalan vuosittaisen toiminnan resurssit vahvistetaan valtion talousarviossa, ja talousarvioesityksessä esitetään vastaavat tulos-tavoitteet. Strategisten valintojen tulisi näkyä talousarvioesityksessä, jotta strategisten päätösten toteuttamiselle ja toiminnan suunnitellulle vaikuttavuudelle muodostuisi riittävät edellytykset. Haastatteluissa ilmeni strategisen ohjauksen, tulosohjauksen ja resurssi- ja talusohjauksen välisessä yhteydessä olevan ongelmia. Useiden haastateltavien mukaan resurssien ja talouden ohjauksessa ei oteta huomioon riittävässä määrin strategisia tavoitteita tai tulostavoitteita, mikä aiheuttaa epäsuhtaan käytettävissä olevien voimavarojen ja tavoitteiden välillä. Haastattelujen perusteella strategisuus ei näy hallinnonalan resurssien ohjaamisessa kuin yksittäisissä tilanteissa, kuten hallitusohjelmaan kirjattujen keskeisten hankkeiden kohdalla. Tämä on merkittävä heikkous strategioiden toimeenpanon ja tavoitteiden toteutumisen kannalta.

Kokoavia havaintoja

Valtiovarainministeriön strategiakokonaisuudessa vain osalla strategioista on suoraa vaikutusta talousarvioprosessiin. Vuoden 2013 talousarvioesityksessä otetaan vaihtelevasti huomioon strategioissa esitetyt tavoitteet. Valtaosa esityksessä mainituista toimenpiteistä on identtisiä aiempien vuosien talousarvioesitysten kanssa, jolloin strategiset tavoitteet ovat olleet toisia. Haastatellut eivät osanneet sanoa, onko strategisilla tavoitteilla ja toimenpiteillä ollut vaikutusta talousarvioon. Poikkeuksen tähän muodostivat hallituksen strategisessa toimeenpanosuunnitelmassa nimetyt hankkeet ja tavoitteet. Yhteys strategisen suunnittelun ja talousarvioesityksen välillä vaihtelee virastoittain ja sektoreittain. Virastojen strategioiden ja talousarvion yhteys toimii pääsääntöisesti hyvin, kun taas ministeriön oman strategian yhteys talousarvioesitykseen ei ole kovin selkeä. Strategisten valintojen tulisi näkyä talousarvioesityksessä loogisena kokonaisuutena, jotta ohjaukselle ja johtamiselle muodostuisi asianmukaiset edellytykset. Poikkeuksen strategisuuden heikkoon näkymiseen talousarvioesityksen selvitysosissa muodostavat hallinnonalan virastot ja laitokset, joiden strategiatyö näkyy talousarvioesityksessä pääsääntöisesti hyvin. Selvitysosissa asetetut tavoitteet ovat strategioiden mukaisia tai suoraan peräisin strategioista, minkä lisäksi myös toimenpiteissä on otettu painotukset huomioon.

3.1.2 Toiminta- ja taloussuunnittelu

Talousarviolain 12 §:n mukaan ministeriön on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Suunnittelun on tuotettava valtion talousarvion valmistelussa sekä valtioneuvoston muutoin tehtävässä valtiontalouden suunnittelussa tarvittavat tiedot (Laki valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta 1096/2009).

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla on luovuttu TTS-menettelystä. Se on korvattu vuodesta 2012 alkaen ministeriön ja eri toimijoiden välisillä, hallituskauden kestävillä strategia-asiakirjoilla sekä niihin kytkeytyvillä monivuotisilla tulostavoiteasiakirjoilla, joita edellisessä luvussa on kuvattu tarkemmin. Toimenpiteellä pyritään kytkemään erillään olleet toiminnan ja talouden suunnitteluun liittyvät prosessit yhteen ja samalla keventämään toisistaan irrallaan olevasta valmistelusta aiheutuvaa resurssien käyttöä.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan toiminnan ja talouden suunnitteluun ja erityisesti hallinnonalan oman talousarvioesityksen valmisteluun liittyy merkittävä erityispiirre. ”Palomuuriksi” nimetyllä menettelyllä tarkoitetaan toimintatapaa, jossa valtiovarainministeriön vastuulla oleva valtion talousarvioprosessi ja hallinnonalan talousarvioesityksen valmistelu pyritään pitämään mahdollisimman erillään. Hallinto- ja kehitysjohtaja vastaa hallinnonalan esityksen valmistelusta. Kansliapäällikön vastuulla on koko valtion talousarvion valmistelu. Periaatetta sovelletaan myös budjettiosaston suorittamaan valtion talousarvion valmisteluun. Menettelyllä pyritään neutralisoimaan hallinnonalan asema suhteessa muihin hallinnonaloihin.

Haastatteluissa ilmeni, että ministeriön toimijat saattavat olla jopa huomomassa asemassa kuin muut hallinnonalat esittäessään määrärahoja omaan toimintaansa. Kehittämisen- ja hallintotoiminto vastaa hallinnonalan tulosohjausprosessin käytännön toiminnasta. Palomuurimenettely onkin tuonut seurauksenaan myös selkeän mahdollisuuden talouden ja toiminnan suunnittelun yhdentymiseen, kun tulosneuvotteluissa on osapuolena hallinnonalan talousarvioesityksestä vastaava.

Hallinnonalan talousarvioesityksen, lisätalousarvioiden, valtion talousarvion ja sen toteumalaskelmien sekä kehyspäätösten sisältöjen keskinäinen vertailu ei anna syytä asettaa kyseenalaiseksi hallinnonalan taloussuunnittelun asianmukaisuutta, eikä myöskään talousarvion noudattamista. Talouden suunnittelu kytkeytyy teknisesti tulosohjausprosessiin, jolloin suunnitteluasiakirjat sisältävät myös säädösten edellyttämät tulostavoitteet. Lisäksi asiakirjat sisältävät määräraha-kehukset ja tavoitteet useammalle vuodelle, eli koko suunnitellulle hallituskaudelle.

3.1.3 Talousarvioesitys

Valtion talousarviosta ja sen valmistelusta säädetään perustuslaissa (731/1999), valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988) ja asetuksessa (1243/1992). Talousarvion yksityiskohtaisten perustelujen yleiset määräykset on annettu valtioneuvoston päätöksessä valtionalouden kehusehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmiin laadintaperiaatteista (24.4.2003) ja valtiovarainministeriön määräyksessä toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta (TM 1101/23.3.2011).

Talousarviosta annetun asetuksen mukaan talousarvioehdotusten tulee sisältää

- ehdotukset talousarvioesityksen selvitysosiin otettaviksi valtioneuvoston asettamiksi tavoitteiksi valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle asianomaisen ministeriön toimialalla,
- ministeriön alustavat tulostavoitteet valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle toimialallaan ja
- ministeriön alustavat tulostavoitteet hallinnonalan merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmille seikoille.¹³

Seuraavassa arvioidaan valtiovarainministeriön pääluokan rakennetta ja sisältöä vuoden 2013 talousarvioesityksessä.¹⁴ Tarkastelun kohteena ovat pääluokkaperustelut, pääluokan rakenne, yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle asetetut tavoitteet ja talousarvioesityksen määrärahamuutokset.

Tarkastuskriteerit on johdettu talousarvioesitystä koskevista säädöksistä ja ohjeista. Kriteereinä ovat siten talousarvioesityksen rakenteen ja perustelujen riittävyys, johdonmukaisuus ja toimivuus, millä tarkoitetaan tässä yhteydessä erityisesti tavoitteiden määrällistä hallittavuutta, toimeenpantavuutta ja seurattavuutta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö toteaa, että valtiovarainministeriön hallinnonalan talousarvion rakennetta ja sisältöä on kehitetty pilottihankkeessa vuonna 2013. Hankkeessa virastoja koskevia talousarviotekstejä ja tavoitteita yhdenmukais-

¹³ Asetus valtion talousarviosta (1243/1992) 1 b § 2 mom.

¹⁴ HE 95/2012. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2013.

tettiin, virastoille asetettujen tavoitteiden määrää karsittiin ja luotiin yhtenäinen linja talousarvion ja uudistettujen suunnitteluasiakirjojen välille. Uudistukset tulivat voimaan vuoden 2014 talousarviossa ja kehitystyötä jatketaan edelleen. Tarkastuksessa käsitelty vuoden 2013 talousarvio on laadittu ns. vanhan mallin mukaan, jossa uudistukset eivät vielä näy.

Talousarvioehdotuksen pääluokkaperustelut

Valtiovarainministeriön laadintamääräyksen mukaan pääluokan perusteluissa on yleensä vain selvitysosa. Pääluokkaperusteluissa voi olla päätösosa, jossa voi olla yksittäisiä päätöksiä, kuten valtuuksia tai koko pääluokkaa koskevia ratkaisuja. Laadintamääräyksen mukaan pääluokkaperusteluissa esitetään lyhyt toimintaympäristön kuvaus. Lisäksi perusteluihin sisällytetään yhteenvetotarkastelu sukupuolivaikutuksiltaan merkittävästä talousarvioesitykseen liittyvästä toiminnasta.¹⁵

Valtiovarainministeriön pääluokkaperustelujen selvitysosa on talousarvion pisimpiä sisältäen kuvaukset valtiovarainministeriön ja/tai sen alaisen viraston tai laitoksen tehtävistä ja rooleista ministeriön eri tehtävä- tai toiminta-alueilla. Kuvaustekstit ovat pääosin samoja kuin edellisellä vuonna.

Pääluokkaperustelujen toimintaympäristön kuvaus on muuhun tekstiin nähden lyhyt, ja yhteenvetotarkastelu sukupuolivaikutuksiltaan merkittävästä talousarvioesitykseen liittyvästä toiminnasta vieläkin lyhyempi. Toimintaympäristön kuvaus sisältää kuvauksen Suomen taloudellisesta tilanteesta ja sen kehityksestä, työllisyydestä, kuntien taloudesta, yksityisestä kulutuksesta, inflaatiosta ja julkisen talouden velkaantumisesta. Yhteenvetotarkastelu sukupuolivaikutuksiltaan merkittävästä talousarvioesitykseen liittyvästä toiminnasta on otsikoitu Sukupuolten väliseksi tasarvoksi, jossa todetaan, että valtiovarainministeriön pääluokan menoista noin 95 % on erilaisia säädös- tai sopimusperusteisia etuuksia, jäsenmaksuja ja tukia, joilla ei ole välittömiä sukupuolivaikutuksia. Lisäksi todetaan, että valtiovarainministeriön hallinnonalalla otetaan huomioon sukupuolivaikutukset lainsäädännön valmistelussa, henkilöstö- ja työnantajapolitiikassa, hankkeissa, talousarvion valmistelussa ja virastojen tulosohtauksessa. Kuvauksen informatiivisuus kärsii kuvauksen tiiviyydestä ja

¹⁵ *Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta (TM 1101/23.3.2011): 7.10.1, 7.10.2 ja 7.10.4.*

suppeudesta. Menettelytapojen tarkempi ja tiiviimpi kuvaus parantaisi kuvauksen informatiivisuutta.

Pääluokkaperusteluiden lopussa on esitetty osana selvitysosaa tiedot pääluokan valtuuksista esitys- ja talousarviovuodelta. Tiedot on esitetty myös määrärahoista esitys-, talousarvio- ja edelliseltä vuodelta laadintamääräyksen¹⁶ mukaisesti. Lopuksi on esitetty henkilöstön kokonaismäärä. Laadintamääräyksen mukaista ohjetta pääluokan henkilötyövuosien kokonaismäärän esittämisestä taulukkona ei ole noudatettu.

Pääluokan luku- ja momenttirakenne

Valtiovarainministeriön laadintamääräyksen mukaan talousarvioesityksessä kunkin pääluokan luku- ja momenttirakenne tulee muodostaa toimintojen johtamista palvelevaksi johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi siten, että samaan lukuun kootaan samaan aihekokonaisuuteen liittyviä asioita. Luvun momenteista tulee olla mahdollista kirjoittaa yhtenäiset lukuperusteet. Lukurakenteen tulee tukea selkeiden ja mielekkäiden tulostavoitteiden asettamista sekä tavoitteiden toteutumisen seuranta.¹⁷

Lukujako voi perustua esimerkiksi lakisääteisiin toiminnallisiin kokonaisuuksiin tai palvelu- tai rahoitusjärjestelmäkokonaisuuksiin. Virastojen ja laitosten toimintamenomomentit voidaan myös ryhmitellä lukuihin virastojen toiminnan pääasiallisen tarkoituksen perusteella, jolloin momentit on ryhmitelty hallintovirastoihin, sääntely- ja valvontavirastoihin sekä tutkimus- ja kehittämisvirastoihin. Mahdollista on myös muodostaa ministeriön valmistelu- ja ohjausvastuulla olevia yhteiskuntapolitiikan lohkoja seuraava lukujako, jossa kunkin politiikkalohkon toteuttamiseen liittyvät määrärahat kootaan samaan lukuun.¹⁸

Valtion talousarviossa valtiovarainministeriön hallinnonalan määrärahat on jaoteltu peräti 13 lukuun, jotka ovat pysyneet samoina vuosina 2011–2013. Lukujen alla olevissa momenteissa on tapahtunut joitakin muutoksia, joista osa on kertaluonteisia. Luvussa *28.01 Hallinto* on nähtävissä vaihtelua. Tämä johtuu siitä, että vuonna 2010 myönnettiin lainaa momen-

¹⁶ *Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta (TM 1101/23.3.2011): 7.10.3.*

¹⁷ *Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta (TM 1101/23.3.2011): 7.5.1.*

¹⁸ *Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta (TM 1101/23.3.2011): 7.5.2.*

tilta 28.01.82 Kreikan valtiolle 1,6 miljardia euroa, ja momentilta 28.01.81 Latvian valtiolle 324 miljoonaa euroa. Latvian valtiolle osoitettua lainaa varten budjetoitu ja kokonaan talousarviovuonna 2010 käyttämättä jäänyt määräraha budjetoitiin uudelleen vuonna 2011.

TAULUKKO 2. Valtiovarainministeriön pääluokan 28 lukurakenne ja osuus (%) voimassaolevasta valtion talousarviosta vuosina 2010–2013 (milj. euroa).¹⁹

Luku	2010	2011	2012	2013
01. Hallinto	2 035,4	429,0	119,3	175,9
10. Verotus ja tullitoimi	621,9	605,7	613,9	630,1
20. Palvelut valtioyhteisölle	32,0	24,4	32,7	37,7
30. Tilastotoimi, taloudellinen tutkimus ja rekisterihallinto	53,1	53,8	60,9	64,5
40. Valtion alue- ja paikallishallinto	87,4	87,1	88,1	89,4
50. Eläkkeet ja korvaukset	3 878,2	3 974,9	4 222,6	4 417,3
60. Valtionhallinnon yhteiset henkilöstömenot	2,4	2,4	2,1	1,3
70. Valtionhallinnon kehittäminen	35,9	41,5	108,2	82,2
80. Siirrot Ahvenanmaan maakunnalle	184,9	223,1	281,0	229,6
90. Kuntien tukeminen	7 925,2	8 272,0	8 534,3	8 762,7
91. Työllisyyden ja elinkeinoelämän tukeminen	181,3	112,0	180,8	269,1
92. EU ja kansainväliset järjestöt	1 665,6	1 836,0	3 281,6	2 171,3
99. Erikseen budjetoidut valtionhallinnon menot	117,4	5,4	15,5	138,5
Hallinnonala yhteensä	16 820,5	15 667,5	17 541,0	17 069,5
Osuus valtion budjetista (%)	32,5	30,5	32,2	30,9

Hallinnonalan lukujako on jokseenkin sekava. Osin se perustuu lakisääteisiin toiminnallisiin kokonaisuuksiin tai palvelu- tai rahoitusjärjestelmäkokonaisuuksiin (eläkkeet ja korvaukset), osin virastojen ja laitosten toimin-

¹⁹ Valtion tilinpäätöskertomukset 2010 ja 2011, Hallituksen vuosikertomukset 2012 ja 2013.

nan pääasiallisen tarkoituksen perusteella (verotus ja tullitoimi), ja osin ministeriön valmistelu- ja ohjausvastuulla olevan politiikkalohkon toteuttamiseen (työllisyyden ja elinkeinoelämän tukeminen).

Määrärahojen lukujaottelulla ei ole nähtävissä kaikilta osin suoraa yhteyttä valtiovarainministeriön toimialaan, josta säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003), eikä tehtäviin, joista säädetään valtioneuvoston asetuksessa (610/2003). Selkeimmin yhteys määrärahojen lukuotsikoiden ja ministeriön toimialaan kuuluvien asioiden sekä tehtävien välillä näkyy esimerkiksi veropolitiikassa, verotuksessa ja yleisessä tullipolitiikassa (vrt. määrärahaluku 28.10) sekä valtion yleisessä tilastotoimessa (vrt. määrärahaluku 28.30).

Yhteys määrärahojen ja toimintaan kuuluvien asioiden sekä tehtävien välillä selkenee momenttitasoa tarkastellessa. Esimerkiksi valtionhallinnon ohjauksella, sähköisen asioinnin ja tietoturvallisuuden yleisillä perusteilla, valtion ja kuntien tietohallintoyhteistyöllä sekä valtioneuvoston yhteisellä tietohallinnolla on yhteys lukuun *28.70 Valtionhallinnon kehittäminen*, jonka alla on muun muassa momentti *28.70.01 Valtion ICT:n ohjaus ja kehittäminen*. Toisaalta toimialaan kuuluvien tehtävien luettelossa on yhdistetty asioita ja tehtäviä, jotka momenttitasolla löytyvät eri luvuista. Esimerkiksi Väestörekisterikeskuksen toimintamenot ovat luvussa 28.30 (mom. 28.30.03), vaikka toimialaan kuuluvissa tehtävissä väestökirjanpito kuvataan yhdessä aluehallintovirastojen yleishallinnollisen ohjauksen ja rekisterihallinnon kanssa, joiden määrärahat ovat luvussa 28.40.

Kuten taulukosta 2 on nähtävissä, valtiovarainministeriön hallinnonalan määrärahoista menee kuntien tukemiseen puolet, joka lähes kokonaan muodostuu kunnille myönnettävästä valtionosuudesta peruspalveluiden järjestämiseen (mom. 28.90.30). Neljäsosa määrärahoista menee eläkkeisiin ja korvauksiin. Koko hallinnonalalla toimintamenoista suurimmat ovat momentilla *28.10.01 Verohallinnon toimintamenot* (vuonna 2013 noin 431 milj. euroa) ja momentilla *28.10.02 Tullilaitoksen toimintamenot* (vuonna 2013 noin 167 milj. euroa).

Hallinnonalan 13 lukua jakaantui vuonna 2013 yhteensä 56 momenttiin. Momentit ovat keskenään hyvin erisuuruisia suurimman ollessa noin 431 miljoonaa euroa (mom. 28.10.01 Verohallinnon toimintamenot) ja pienimmän 1 000 euroa (mom. 28.20.02 Keskitettyjen valuuttatilien kurssierot).

Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet pääluokkaperusteluissa

Valtiovarainministeriön laadintamääräyksen mukaan talousarvioesityksessä kunkin pääluokkaperustelujen selvitysosaa otetaan tärkeimmät yhteis-

kuntapolitiikan tavoitteet (yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja niihin liittyvät tavoitteet kustannustehokkuudelle), joille muodostavat pohjan hallituksen asettamat strategiset tavoitteet. Tavoitteiden tulee olla johtamisen ja seurannan kannalta toimivia. Suositeltavaa on, että tavoitteita on vain muutama. Yhteiskuntapoliittisista tavoitteista esitetään muutama indikaattori tai arviointikriteeri. Indikaattorit valitaan siten, että ne kuvaavat politiikan tuloksia tai hallinnon toiminnan tuloksia. Julkisen palvelutarjonnan volyymitiedot eivät ole yhteiskunnallisen vaikuttavuuden indikaattoreita, mutta niitä voidaan esittää kootusti pääluokkaperusteluissa.²⁰

Valtiovarainministeriön pääluokan selvitysosassa kuvataan valtiovarainministeriön ja/tai sen alaisen viraston tai laitoksen tehtäviä ja toimintaa sekä mainitaan valtioneuvoston valtiovarainministeriön hallinnonalalle asettamat vaikuttavuustavoitteet, jotka ovat:

1. Taloudellisesti kestävä hyvinvointi ja
2. laadukkaita ja taloudellisesti tuotetut julkiset palvelut.

Vaikuttavuustavoitteet ovat pitkän aikavälin tavoitteita, joiden toteutumista on vaikea kuvata. Tavoitteet ovat yleisluonteisia, eivätkä ne sellaisinaan koske pelkästään valtiovarainministeriötä vaan paremminkin koko valtioneuvostoa. Toimijan, eli valtiovarainministeriön, omalla osuudella voi olla hyvin rajallinen merkitys mahdollisesti tapahtuvaan muutokseen. Talousarviossa todetaan ensimmäisen vaikuttavuustavoitteen osalta, että valtiovarainministeriö voi vaikuttaa tavoitteen saavuttamiseen lainsäädännöllä, valtionhallinnon ohjauksella, kehittämällä julkisen sektorin hallinto- ja palvelurakenteita sekä edistämällä teknologian hyödyntämistä. Muilta osin kuvataan yleisesti tavoitteen saavuttamiseksi suoritettavia toimenpiteitä, mutta vastuutahoa ei mainita. Toisen vaikuttavuustavoitteen osalta ei todeta mitään valtiovarainministeriön toimintaan liittyen.

Valtiovarainministeriö ei ole asettanut toiminnalleen konkreettisia, mitattavissa ja seurattavissa olevia yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita. Tavoitteissa olisi esitettävä valtiovarainministeriön vaikutusmahdollisuudet. Tavoitteita on ohjeistuksen mukaisesti muutama, mutta niitä ei voida pitää johtamisen ja seurannan kannalta toimivina, eikä tavoitteilla ole riittävän konkreettista ohjausvaikutusta.

Laadintamääräyksen mukaisia indikaattoreita tai arviointikriteereitä ei pääluokassa esitetä. Pääluokassa ei myöskään esitetä tavoitteita kustan-

²⁰ *Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta (TM 1101/23.3.2011): 7.8.2 ja 7.8.5.*

nustehokkuudelle. Pääluokassa on esitetty pääluokan valtuudet momentteittain sekä hallinnonalan määrärahat vuosina 2011–2013. Pääluokan perusteluissa ei ole asetettu sellaisia indikaattoreita tai mittareita, joiden perusteella tavoitteiden saavuttamista tai toteutumista voitaisiin seurata. Yhteyttä hallinnonalan toiminnan ja tavoitteiden sekä sen käytettävissä olevien resurssien välillä ei ole havaittavissa.

Laadintamääräyksen mukaan pääluokkaperusteluissa voidaan esittää kootusti julkisen palvelutarjonnan volyymitietoja, vaikka ne eivät olekaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden indikaattoreita. Volyymitietoja ei valtiovarainministeriön pääluokan perusteluissa esitetä. Siksi hallinnonalan määrärahalla aikaan saatavia tuotoksien määrää ei voida arvioida eikä seurata.

Lukutason yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet

Valtiovarainministeriön laadintamääräyksen mukaan talousarvioesityksessä pääluokka- ja lukuperusteluiden tulee muodostaa johdonmukainen kokonaisuus, jossa edetään yleisestä yksityiskohtaisempaan tietoon. Yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle asetettuja tavoitteita esitetään pääsääntöisesti vain pääluokkaperusteluissa. Luku- ja momenttiperusteluissa esitetään näihin tavoitteisiin pääsemiseksi edellytettäviä tavoitteita toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Lukuperusteluissa esitetään kyseisen asiakokonaisuuden keskeiset toiminnalliset tavoitteet ja tarvittaessa tärkeimmät vaikuttavuustavoitteet. Vaikuttavuustavoitteita esitetään korkeintaan muutama, ja niistä tulee käydä ilmi niiden yhteys pääluokkatason vaikuttavuustavoitteisiin. Tavoitteista tulisi esittää indikaattoreita tai arviointikriteerejä. Indikaattorit kootaan taulukkoon, jossa esitetään aikasarjana niiden toteumatietoja sekä tavoitteita tai arvioita niiden kehityksestä. Laadintamääräyksen mukaan on tärkeää esittää selkeästi, miten tavoitteiden saavuttamista edistetään talousarvion yhteydessä tehtävillä päätöksillä sekä valtion omalla ja valtion rahoittamalla toiminnalla.²¹

²¹ Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta (TM 1101/23.3.2011): 7.8.1, 7.8.3 ja 7.8.6.

TAULUKKO 3. Pääluokan 28 lukuperusteluissa esitettyjen vaikuttavuustavoitteiden ja indikaattoreiden lukumäärä talousarviossa vuodelle 2013.

Luku	Vaikuttavuus- tavoitteet (kpl)	Indikaattoreita
28.01 Hallinto	7	ei
28.10. Verotus ja tullitoimi	6	ei
28.20. Palvelut valtioyhteisölle	5	on (4 kpl)
28.30. Tilastotoimi, taloudellinen tutkimus ja rekisterihallinto	14	ei
28.40. Valtion alue- ja paikallishallinto	5	ei
28.50. Eläkkeet ja korvaukset	0	ei
28.60. Valtionhallinnon yhteiset henkilöstömenot	0	ei
28.70. Valtionhallinnon kehittäminen	4	ei
28.80. Siirrot Ahvenanmaan maakunnalle	0	ei
28.90. Kuntien tukeminen	3	2 (kustannusten laskennassa käytettäviä tietoja)
28.91. Työllisyyden ja elinkeinoelämän tukeminen	0	ei
28.92. EU ja kansainväliset järjestöt	0	ei
28.99. Erikseen budjetoidut valtionhallinnon menot	0	ei
Yhteensä	44	

Hallinnonalan vaikuttavuustavoitteiden yhteismäärä on suuri, yhteensä 44 kappaletta. Näistä vain viiden yksilöidään olevan nimenomaisesti yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita (28.40 Valtion alue- ja paikallishallinto). Mainitun 44 vaikuttavuustavoitteen lisäksi yksi vaikuttavuus- ja tuloksellisuustavoite koskee momenttia *28.01.13 Valtion IT-palvelukeskukselle yhteisten tietojärjestelmien käyttöönotoista aiheutuvat kulut*, mitä ei ole edellä olevassa taulukossa huomioitu.

Vaikuttavuustavoitteet jakautuvat pääluokassa epätasaisesti: suurin osa tavoitteista koskee tilastotoimea (14 tavoitetta), ja suurimmalle osalle ei ole asetettu tavoitteita lainkaan. Vaikuttavuustavoiteasettelu poikkeaa annetusta ohjeesta, koska suurin osa tavoitteista esitetään lukutasolla, kun

ohjeen mukaan ne kuuluisi esittää pääluokkatasolla. Tavoitteita on myös selkeästi enemmän kuin ohjeen mukainen ”korkeintaan muutama”.

Indikaattoreiden määrä pääluokkaperusteluissa on huomattavan vähäinen. Ainoastaan yhdessä luvussa esitetään neljä indikaattoria, ja toisessa luvussa kustannusten laskennassa käytettäviä tietoja. Muissa luvuissa ei indikaattoritietoja esitetä.

Sisällöllisesti tarkastellessa on havaittavissa, että lukutason vaikuttavuustavoitteiden yhteyttä pääluokkataso tavoitteisiin on vaikea havaita, koska pääluokkataso tavoitteet ovat hyvin yleisellä tasolla, eikä yhteyttä ole talousarviossa selkeästi eritelty. Useimmista lukutason vaikuttavuustavoitteista on myös todettavissa, että tavoitteita ei oikeastaan voi pitää tavoitteina, vaan niissä kuvataan paremminkin sitä, mitä aiotaan tehdä. Esimerkiksi luvuissa *28.01 Hallinto* ja *28.10 Verotus ja tullitoimi* asetetut tavoitteet eivät varsinaisesti ole tavoitteita, vaan ne kuvaavat paremminkin toimintaa, toimintoa tai asiantilaa. Tavoitteissa ei ole eritelty vastuutahoa. Tavoitteet ovat yleisluonteisia, ja osa tavoitteista toimijat ja niiden tehtävät huomioon ottaen itsestään selviä. Esimerkiksi tavoitteesta ”Kansallisen verotuksen ja EU:n tulliverotuksen toimittaminen lainmukaisesti, tehokkaasti ja yhdenmukaisesti” voidaan todeta, että verotus on aina toimittettava lainmukaisesti ja yhdenmukaisesti ilman, että se muotoillaan erityiseksi tavoitteeksi. Tavoitteet olisi konkretisoitava selkein menetelmin. Tavoitteille oli asetettu runsaasti toiminnallisen tuloksellisuuden mittareita, joita käsitellään jäljempänä.

Valtiovarainministeriön osastojen ja yksiköiden tulossopimuksista eivät Hallinto-luvussa asetetut vaikuttavuustavoitteet käy selkeästi ilmi. Vastuutahoa voi yrittää päätellä tavoitteen sisällöstä, eli siitä, minkä osaston tehtäviin tavoite liittyy. Tällä tavoin osastojen tulossopimuksia tarkastellen käy ilmi, että osastojen tulossopimuksissa kuvataan tavoitteisiin liittyvää toimintaa, mutta ei esitetä varsinaisia tavoitteita.

Verohallinnolle ja Tullilaitokselle valtion talousarviossa asetetuissa vaikuttavuustavoitteissa ei ole eritelty vastuutahoa. Osa tavoitteista mainitaan eri sanamuodoin molempien organisaatioiden Strategia-asiakirjassa 2012–2015 ja Tulostavoiteasiakirjassa tai -sopimuksessa 2013. Joidenkin tavoitteiden osalta Verohallinto on asiakirjoissaan esittänyt toimia tavoitteen toteuttamiseksi. Tullin tulostavoiteasiakirjassa todetaan sama toiminto kuin valtion talousarvioesityksessä, eikä esitetä varsinaista tavoitetta eikä toimia tavoitteen saavuttamiseksi. Osa talousarviossa asetetuista tavoitteista koskee tavoitteen sisällöstä päätellen vain Tullia. Näitä tavoitteita ei suoraan mainita Tullin asiakirjoissa, mutta niissä on kuvattu tavoitteen saavuttamiseksi suoritettavia toimintoja.

Tilastotoimelle, taloudelliselle tutkimukselle ja rekisterihallinnolle (luku 28.30) asetetut vaikuttavuustavoitteet eivät muodosta edellisten havainto-

jen suhteen poikkeusta. Talousarviossa esitetyt tavoitteet ovat pääosin liian laajoja ja yleisluonteisia, ja niissä kerrotaan, mitä aiotaan tehdä tai kuvataan muutoin toimintaa. Tavoitteita olisi konkretisoitava menetelmin, joilla tavoite aiotaan saavuttaa. Tavoitteen saavuttamista olisi myös pystyttävä mittaamaan.

Luvussa 28.30 *Tilastotoimi, taloudellinen tutkimus ja rekisterihallinto* olevissa vaikuttavuustavoitteissa ei myöskään ole eritelty vastuutahoa. Osa tavoitteista on sellaisia, että ne voisivat koskea useampaa organisaatiota Tilastokeskuksesta, VATT:sta ja Väestörekisterikeskuksesta, mutta tavoite löytyy vain yhden strategia-asiakirjasta. Tilastokeskuksen Strategia-asiakirjassa mainittuja tavoitteita ei kuitenkaan ole Tilastokeskuksen Tulostavoiteasiakirjassa 2013. VATT:n ja Väestörekisterikeskuksen Strategia-asiakirjoista 2012–2015 löytyvät tavoitteet ovat myös näiden organisaatioiden Tulostavoiteasiakirjoissa 2013.

Lukutason vaikuttavuustavoitteista voidaan todeta, että niiden suuri määrä ja hajautuminen useaan lukuun sekä indikaattoreiden puuttuminen kertonevat siitä, ettei toimintaa ole priorisoitu riittävästi. Lukutason vaikuttavuustavoitteiden perusteet jäivät epäselviksi myös sen vuoksi, ettei tavoitteista käy ilmi niiden yhteys pääluokkatason vaikuttavuustavoitteisiin. Lukutason vaikuttavuustavoitteissa ei eritellä yhteyttä pääluokkatason vaikuttavuustavoitteisiin, mitä voidaan pitää puutteena. Useimmat asetetuista tavoitteista eivät myöskään ole varsinaisia tavoitteita, vaan ne ovat yleisluonteisia kuvaten toimintaa, toimintoa tai asiantilaa, tai niissä selvitetään aiottua toimintaa. Joissakin tavoitteissa, jotka on asetettu usean toimijan sisältävälle luvulle, ei ole eritelty vastuutahoa. Tavoitteet olisi konkretisoitava selkein menetelmin, ja niiden saavuttamista olisi myös pystyttävä mittaamaan.

Talousarviossa esitetyt lukutason vaikuttavuustavoitteet eivät käy riittävästi ilmi kaikkien toimijoiden tulosohtausasiakirjoista. Osassa tavoitteita vastuutahon voi sisällön perusteella päätellä, mutta suositeltavampaa olisi, jos vastuutaho olisi tavoitteissa eritelty.

Momenttitason toimenpiteet ja tavoitteet

Valtiovarainministeriön laadintamääräyksen mukaan talousarvioesityksen momenttiperusteluissa selostetaan, millä keskeisimmillä toimenpiteillä tai toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteilla pyritään pääluokka- tai lukupe- rusteluissa esitettyihin vaikuttavuustavoitteisiin. Tulostavoitteet rajataan vain olennaisimpiin. Niiden tulee olla toiminnan johtamisen ja perustelta- vuuden kannalta tarkoituksenmukaisia. Tavoitteet esitetään soveltuvin osin taulukkomuodossa aikasarjoina. Tulostavoitteet tulee mahdollisuuk-

sien mukaan esittää vuositason tunnuslukuina, jotka perustuvat mittaamiseen tai systemaattiseen arviointiin. Tulostavoitteet tulee esittää mahdollisuuksien mukaan myös trendeinä esimerkiksi aiempien vuosien rinnakkaisvertailujen tai muutosprosenttien avulla.²²

Taulukossa 4 on pääluokan 28 momenttiperusteluissa esitetyt toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet talousarviossa vuodelle 2013. Taulukossa ovat vain ne momentit, joille tavoitteita oli asetettu.

²² *Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta (TM 1101/23.3.2011): 7.8.7 ja 7.8.8.*

TAULUKKO 4. Pääluokan 28 momenttiperusteluissa esitetyt toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet talousarviossa vuodelle 2013.

Talousarvioesitys 2013	Toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet, kpl	
	Sanalliset	Numeeriset
28.01 Hallinto		
28.01.01 Valtiovarainministeriön toimintamenot	7	0
28.10 Verotus ja tullitoimi		
28.10.01 Verohallinnon toimintamenot	1	20
28.10.02 Tullilaitoksen toimintamenot	0	34
28.20 Palvelut valtioyhteisölle		
28.20.01 Valtiokonttorin toimintamenot	6+16	11
28.20.03 Valtiovarain controller -toiminnon toimintamenot	1	0
28.20.06 Valtion IT-palvelukeskuksen toimintamenot	3+10	5
28.20.07 Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen toimintamenot	4+10	17
28.20.88 Senaatti-kiinteistöt	0	1
28.30 Tilastotoimi, taloudellinen tutkimus ja rekisterihallinto		
28.30.01 Tilastokeskuksen toimintamenot	0	10
28.30.02 Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen toimintamenot	2	9
28.30.03 Väestörekisterikeskuksen toimintamenot	0	15
28.40 Valtion alue- ja paikallishallinto		
28.40.01 Aluehallintoviraston toimintamenot	0	12
28.40.02 Maistraattien toimintamenot	0	10
28.70 Valtionhallinnon kehittäminen		
28.70.01 Valtion ICT:n ohjaus ja kehittäminen	6	0
	30+36	144

Momenttien *28.30.02 Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen toimintamenot* ja *28.40.02 Maistraattien toimintamenot* tavoitteet olivat talousarviossa otsikon Tuotokset ja laadunhallinta alla. Taulukossa nämä tavoit-

teet on siirretty otsikon Toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet alle, koska talousarviossa muiden taulukossa mainittujen momenttien numeeriset tavoitteet tuotoksille ja laadunhallinnalle sisältyivät toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteisiin. Lisäksi momentin *28.20.06 Valtion IT-palvelukeskuksen toimintamenot* toiminnallisen tuloksellisuuden numeerisista tavoitteista yksi oli henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen: henkilötyövuodet (htv). Tavoite käsitellään jäljempänä henkilöstöä koskevissa tavoitteissa, eikä sitä ole otettu taulukossa huomioon.

Valtiovarainministeriön pääluokassa momenttitasolla oli asetettu numeerisia toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteita 144 kappaletta ja sanallisia 30 kappaletta, joista osaan oli eritelty yhteensä 36 alatavoitetta. Tavoitteet jakautuivat epätasaisesti siten, että numeerisia ja/tai sanallisia tavoitteita oli asetettu yhteensä 15 momentille, mikä oli noin 28 % koko pääluokan momenttien yhteismäärästä (53). Kuten taulukosta nähdään, tavoitteet jakautuivat epätasaisesti myös niiden momenttien kesken, joille tavoitteita oli asetettu.

Talousarviossa esitetyt sanalliset tavoitteet ovat yleistasoisia tavoitteita kuvaten lähinnä asiantilaa tai toimintaa. Tavoitteet vaativat konkretisointia kuvaamalla menetelmiä, joilla tavoitteisiin pyritään. Numeeriset tavoitteet olivat selkeitä, yksityiskohtaisia, mitattavissa olevia, ja niille oli asetettu tavoitearvot. Tavoitteista oli esitetty myös vuoden 2011 toteuma ja 2012 tavoite.

Valtion talousarviossa momentille *28.01.01 Valtiovarainministeriön toimintamenot* asetetuissa sanallisissa toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteissa ei ole yksilöity vastuutahoa valtiovarainministeriöstä. Tämä hankaloittaa arviota siitä, minkä valtiovarainministeriön osastoa kukin tavoite koskee. Talousarvion toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteita ei kuitenkaan yhtä tavoitetta lukuun ottamatta esitetä osastojen tulossopimuksissa. Tulossopimuksissa kuvataan tavoitteiden sijaan tavoitteisiin liittyvää toimintaa.

Valtion talousarviossa momentille *28.10.01 Verohallinnon toimintamenot* on asetettu toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteeksi ”Toiminnan kehittäminen”. Tavoite on otsikon *Toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet* alla, jolla oli otsikoitu myös numeeriset tavoitteet, eli otsikko esiintyy momentilla 28.10.01 kahteen kertaan. Tämän tavoitteen tarkoitus valtion talousarviossa on epäselvä. Tavoite on liian yleisluonteinen ilman todellista konkretiaa. Verohallinnon tulostavoiteasiakirjassa 2013 on lueteltu (strategia-asiakirjan) tavoitteiden saavuttamiseen liittyvät hankkeet vuonna 2013. Hankkeiden voidaan sisällön puolesta arvioida käsittävän toiminnan kehittämistä.

Verohallinnon ja Tullin tulostavoiteasiakirjoissa 2013 esitetään samat numeeriset tavoitteet kuin valtion talousarvioesityksessä 2013, mutta ta-

voitearvot poikkeavat Verohallinnon osalta ollen vähän valtion talousarvioesitystä löyhemmät. Tullin asettamat tavoitetasot ovat pääosin samat. Molemmat toimijat ovat asettaneet valtion talousarvioesityksessä asetettujen lisäksi muita tavoitteita.

Valtiokonttorille ja Valtion IT-palvelukeskukselle on asetettu runsaasti tavoitteita. Tavoitteet ovat yleisluonteisia ja kuvaavat paremminkin asian tilaa, toimintaa tai sitä, mitä aiotaan tehdä. Talousarviossa asetetut tavoitteet mainitaan Valtiokonttorin Strategia-asiakirjassa 2012–2015. Useimpiin talousarviossa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä hankkeita kuvataan organisaatioiden vuoden 2013 tulostavoiteasiakirjoissa. Nämäkään eivät oikeastaan ole tavoitteita, vaan paremminkin vain kuvaavat sitä, mitä aiotaan tehdä.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle valtion talousarviossa asetetut tavoitteet mainitaan Palkeiden Strategia-asiakirjassa 2012–2015 ja Tulostavoiteasiakirjassa 2013, joissa on myös kuvattu toimenpiteitä asetettuun tavoitteeseen liittyen. Talousarviossa asetetut tavoitteet ovat yleisluonteisia ja paremminkin toimintoa kuvaavia. Tavoitteita on konkretisoitu tulossopimusasiakirjoissa. Tavoitteet on kuitenkin asetettu niin, että niiden saavuttamista ei pysty mittaamaan. Valtion talousarviossa esitetyt tavoitteet löytyvät pääosin myös tulossopimuksesta, mutta tavoitearvot poikkeavat hieman ollen jossain kohden tiukempia ja jossain kohden löyhempiä kuin tulossopimuksessa.

Tilastokeskuksen tulostavoiteasiakirjassa 2013 mainitaan samat tavoitteet ja tavoitearvot kuin valtion talousarvioesityksessä. Talousarviossa esitettyjen mittareiden lisäksi Tilastokeskus on asettanut omia mittareita.

Valtion taloudelliselle tutkimuskeskukselle asetettuja tavoitteita ei mainita VATT:n Strategia-asiakirjassa 2012–2015 eikä Tulostavoiteasiakirjassa 2013. VATT:n tuotoksia ja laadunhallintaa koskevat tavoitteet on pääosin esitetty Tulostavoiteasiakirjan liitteessä. VATT on esittänyt tuotoksille ja laadunhallinnalle runsaasti tavoitteita. Vertailu talousarviossa esitettyihin tavoitteisiin on vaikeaa, koska mittareiden tai tavoitteiden yhdenmukaisuutta ei pysty arvioimaan.

Väestörekisterikeskuksen Tulostavoiteasiakirjassa 2013 esitetään vastaavat toiminnallisen tehokkuuden tavoitteet kuin valtion talousarvioesityksessä. Tuotoksille ja laadunhallinnalle asetetut tavoitteet ovat samat, ja tavoitearvot pääosin samat sekä talousarvioesityksessä että tulostavoiteasiakirjassa.

Aluehallintovirastoille ja maistraateille asetettuja tavoitteita ei mainita organisaatioiden Strategia-asiakirjoissa 2012–2015, mutta strategisissa tulossopimuksissa on esitetty vastaavat tavoitteet ja tavoitearvot kuin valtion talousarviossa. Tulossopimuksissa on asetettu näiden lisäksi useita muita tavoitteita.

Valtion talousarvioesityksessä asetetut numeeriset tavoitteet näkyvät melko hyvin hallinnonalan tulosohjausasiakirjoissa, mutta sanallisten tavoitteiden esiintyminen on kirjavaa. Useimmissa numeeriset tavoitteet ja tavoitetasot ovat samat. Pieniä poikkeamia tavoitearvojen suhteen löytyy molempiin suuntiin niiden ollessa osassa tavoitteita kireämmät ja osassa löyhemmät kuin valtion talousarviossa. Useissa tulosohjausasiakirjoissa oli asetettu enemmän tavoitteita kuin valtion talousarvioesityksessä. Sanalliset tavoitteet eivät käy riittävän selkeästi ilmi tulosohjausasiakirjoista. Tavoitteet olisi konkretisoitava selkein menetelmin ja tavoittein. Tavoitteiden saavuttamista olisi myös pystyttävä seuraamaan.

Henkilöstöä koskevat tavoitteet

Valtion talousarviossa vuodelle 2013 on valtiovarainministeriötä koskevan pääluokan 28 lukujen 28.01–28.40 momenteissa esitetty henkilöstöä koskevia tavoitteita kolmen eri otsikon alla: henkilötyövuosien kehitys, henkisten voimavarojen kehittäminen ja henkilöstövoimavarojen hallinnan ja kehittämisen tavoitteet. Tavoitteita on asetettu vain momenttitasolle. Lukutasolla tavoitteita ei ole. Taulukossa 5 ovat vain ne momentit, joille tavoitteita oli asetettu. Momentilla 28.20.06 *Valtion IT-palvelukeskuksen toimintamenot* henkilötyövuosia (htv) koskeva tavoite sijoittuu toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteisiin otsikon *Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen* alle. Tämä on otettu huomioon taulukossa sarakkeessa *Henkisten voimavarojen kehittäminen*. Momentilla 28.20.88 *Senaatti-kiinteistöt* olevaa arviota henkilöstömäärästä ei ole tässä otettu huomioon.

TAULUKKO 5. Pääluokan 28 luku- ja momenttiperusteluissa esitetyt henkilöstöä koskevat tavoitteet talousarviossa vuodelle 2013.²³

Talousarvioesitys 2013	Henkilötyövuosien kehitys	Henkisten voimavarojen kehittäminen	Henkilöstövoimavarojen hallinnan ja kehittämisen tavoitteet
28.01 Hallinto			
28.01.01 Valtiovarainministeriön toimintamenot	1	0	0
28.10 Verotus ja tullitoimi			
28.10.01 Verohallinnon toimintamenot	0	6	3
28.10.02 Tullilaitoksen toimintamenot	3	0	1
28.20 Palvelut valtioyhteisölle			
28.20.01 Valtiokonttorin toimintamenot	0	0	7
28.20.03. Valtiovarain controller -toiminnon toimintamenot	0	0	1
28.20.06 Valtion IT-palvelukeskuksen toimintamenot	0	1	0
28.20.07 Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen toimintamenot	0	0	7
28.30 Tilastotoimi, taloudellinen tutkimus ja rekisterihallinto			
28.30.01 Tilastokeskuksen toimintamenot	0	0	4
28.30.02 Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen toimintamenot	0	0	3
28.30.03 Väestörekisterikeskuksen toimintamenot	0	0	9
28.40 Valtion alue- ja paikallishallinto			
28.40.01 Aluehallintoviraston toimintamenot	0	0	4
28.40.02 Maistraattien toimintamenot	0	0	4
	4	7	43

²³ Taulukon sarakeotsikot ovat samat kuin valtion talousarviossa vuodelle 2013.

Henkilöstöä koskevia tavoitteita on yhteensä 54 kappaletta, joista 50 numeerista ja 4 ei-numeerista tavoitetta. Nämä ei-numeeriset tavoitteet koskivat Verohallintoa ja Tullilaitosta. Tavoitteet oli asetettu otsikolla *Henkilöstövoimavarojen hallinnan ja kehittämisen tavoitteet*, ja ne koskivat Verohallinnon osalta johtamisen kehittämistä, työurien pidentämistä ja henkilöstön kehittämistä. Tullilla on tavoitteena olla kilpailukykyinen työnantaja, jolla on motivoitunut, moniosaava ja ammattitaitoinen henkilöstö. Tavoitteet ovat yleisluonteisia, ja niitä on tarkennettu toimijoiden tulosohejousasiakirjoissa. Muissa momenteissa ei ollut asetettu sanallisia tavoitteita. Numeerisista tavoitteista oli esitetty vuoden 2013 tavoitteen lisäksi vuoden 2011 toteuma ja vuoden 2012 toteuma, arvio tai tavoite.

Henkilötyövuosien kehitykselle on asetettu tavoitteita valtiovarainministeriölle ja Tullilaitokselle. Näistä jälkimmäisessä on eritelty tavoite harmaan talouden torjuntaan käytettäville henkilötyövuosille, mikä on eritelty myös Verohallinnolla ja Väestörekisterikeskuksella. Lisäksi Verohallinnon tavoitteena on mainittu ”Muu harmaan talouden torjunta 41”, mutta yksikön puuttuessa tästä ei käy ilmi, tarkoittaako luku esimerkiksi henkilö määrää vai henkilötyövuotta.

Muille toimijoille henkilöstömäärää koskevia tavoitteita on asetettu otsikolla *Henkilöstövoimavarojen hallinnan ja kehittämisen tavoitteet*. Käytetyt yksiköt kuitenkin vaihtelevat, sillä osalle toimijoista on asetettu tavoite henkilötyövuosille (htv), osalle henkilöstömäärälle (htv) ja osalle henkilötyövuosien kehitykselle. Väestörekisterikeskukselle on asetettu tavoite sekä henkilötyövuosikehitykselle että henkilötyövuosille (htv).

Henkilöstövoimavarojen hallinnan ja kehittämisen numeeriset tavoitteet koskevat pääosin hallinnonalan toimijoita, mutta hallinnonalan henkilöstömäärältään suurimmat toimijat, eli Verohallinto ja Tulli, ovat valtion talousarviossa tältä osin ilman numeerista tavoitetta. Näiden numeeriset tavoitteet ovat toisten otsikoiden alla. Yksittäisistä toimijoista Valtion IT-palvelukeskukselle ei ole asetettu tavoitteita henkilöstömäärälle tai henkilötyövuosille vastaavissa kohdissa kuin muille kuvatuille toimijoille, vaan tavoite on asetettu toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Muille pääluokasta toimintamenomäärärahaa myönnettäville hallinnonalan toimijoille on asetettu henkilöstöä koskevia tavoitteita. Tavoitteita on runsaasti, ja ne ovat yksityiskohtaisia, mitattavissa ja seurattavissa olevia. Tietojen vertailukelpoisuuden vuoksi olisi hyvä käyttää samaa mittayksikköä eri momenteilla.

Seuraavaan taulukkoon on koottu valtion talousarvion pääluokassa 28 asetetuista tavoitteista henkilöstöä koskevat muut indeksit kuin henkilöstömäärä. Lukumääräisesti tavoitteet on huomioitu myös edellisessä taulukossa. Taulukossa 6 on yhdistetty samaan sarakkeeseen momentilla 28.10.01 ollut työtyytyväisyysindeksi muissa momenteissa olleen työtyty-

tyväisyyden kanssa ja momentilla 28.30.03 oleva johtajuusindeksi muissa momenteissa olleen johtaminen-indeksin kanssa.

TAULUKKO 6. Pääluokan 28 momenteissa asetetut tavoitteet talousarviossa vuodelle 2013: henkilöstöä koskevat indeksit.²⁴

Momentti	Työtyytyväisyys, asteikko 1–5	Johtaminen, asteikko 1–5	Kehittyminen, pv/htv	Sairauspoissaolot, pv/htv	Lyhyet sairauspoissaolot, pv/htv	Kokonaislähtövaihtuvuus, %	Vakinaisia/määräaikaisia, %	Sisäinen liikkuvuus, kpl	Koulutustasoindeksi	Osaamisen johtamisindeksi	Työhyvinvointi-indeksi
28.10.01 Verohallinnon toimintamenot	x										
28.20.01 Valtiokonttorin toimintamenot	x	x	x	x	x	x					
28.20.07 Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen toimintamenot	x			x		x	x				
28.30.01 Tilastokeskuksen toimintamenot	x			x				x			
28.30.02 Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen toimintamenot	x								x		
28.30.03 Väestörekisterikeskuksen toimintamenot	x	x		x						x	x
28.40.01 Aluehallintoviraston toimintamenot	x			x			x				
28.40.02 Maistraattien toimintamenot	x			x			x				

²⁴ Taulukossa on esitysteknisistä syistä lyhennetty talousarviossa käytettyjä merkintöjä seuraavasti:

Työtyytyväisyysindeksi, asteikko 1–5/Työtyytyväisyys, asteikko 1–5 = Työtyytyväisyys, asteikko 1–5

Johtaminen, asteikko 1–5/Johtajuusindeksi = Johtaminen, asteikko 1–5.

Henkilöstöä koskevissa indekseissä on havaittavissa huomattavia eroavaisuuksia. Esimerkiksi hallinnonalan suurimmille toimijoille, eli Verohallinnolle ja Tullille, ei ole asetettu tavoitetta sairauspoissaoloille. Tullille ei ole itse asiassa asetettu tavoitteita lainkaan. Muita toimijoita, joille ei ole asetettu tavoitteita ovat valtiovarainministeriö, Valtiovarain controller -toiminto, Valtion IT-palvelukeskus ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus, jolle on kaksi indeksiä: 1) Palkeiden perustehtävään sitoutuva htv ja 2) Kiekun käyttöönoton konversio ja projektityöhön sitoutuvat tilapäiset htv:t.

Tavoitteiden epätasainen jakautuminen eri momentteihin, usean erilaisen otsikon käyttäminen ja tavoitteiden puuttuminen osin aiheuttaa sen, että hallinnonalan henkilöstöä koskevien tavoitteiden kokonaiskuvan hahmottaminen on vaikeaa. Myös henkilöstöä koskevia indeksejä on asetettu momenteittain epätasaisesti. Havaittavissa on myös, että suurimmille toimijoille ei ole asetettu indeksitavoitteita tai niitä on asetettu hyvin vähän. Edellä esitetyn perusteella voi arvioida, että hallinnonalalla ei ole arvioitu henkilöstöä koskevia tavoitteita kokonaisuutena, mitä voidaan pitää tavoitteiden asettamisen, niiden saavuttamisen ja johtamisen kannalta puutteena.

Valtion talousarvioesityksessä valtiovarainministeriölle asetettua henkilötyövuositavoitetta ei esitetä ministeriön sisäisissä tulossopimuksissa. Myöskään Verohallinnon tulostavoiteasiakirjassa 2013 ei ole esitetty Verohallinnon henkilömäärätavoitetta eikä muun harmaan talouden torjuntaan tarvittavaa henkilötyövuositavoitetta. Muut valtion talousarvioesityksessä asetetut tavoitteet löytyvät tulostavoiteasiakirjasta, mutta tavoitearvot poikkeavat hieman.

Tullin tulostavoitesopimuksessa 2013 on asetettu vastaavat henkilöstömäärätavoitteet kuin valtion talousarvioesityksessä. Myös tavoitearvot ovat samat. Lisäksi Tulli on asettanut tavoitteita henkilöstövoimavarojen hallinnalle ja kehittämiselle sekä inhimillisen pääoman kehittymiselle.

Henkilötyövuosille ei aseteta Valtiokonttorin tulostavoiteasiakirjassa tavoitetta. Muutoin muissa tavoitteissa tavoitearvot ovat samat kuin valtion talousarvioesityksessä.

Valtiokonttorin Tulostavoiteasiakirjassa 2013 mainitaan myös lähes samat vaikuttavuustavoitteet ja tavoitearvot Valtion IT-palvelukeskuksille kuin valtion talousarvioesityksessä. Tavoitearvot poikkeavat Valtiokonttorin asiakirjassa joissakin kohden hieman valtion talousarvioesityksestä.

Kaikkia valtion talousarviossa Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle asetettuja tavoitteita ei ole tulossopimuksessa. Tulossopimuksessa on esitetty henkilötyövuosia koskevat IPO-mittarit ja tavoitteet.

Tilastokeskuksen Tulostavoiteasiakirjassa 2013 mainitaan samat tavoitteet ja tavoitearvot kuin valtion talousarvioesityksessä. Tavoitearvot ovat pääosin samat kuin talousarvioesityksessä. Talousarviossa esitettyjen mittareiden lisäksi Tilastokeskus on asettanut mittareita muun muassa htv-määrän muutokselle, harjoittelijoiden määrälle, henkilöstömäärälle ja määräaikaisten osuudelle. Lisäksi on asetettu mittareita johtamistyytyväisyydelle, osaamisen hallinnalle, kilpailukyvyllä työmarkkinoilla ja inhimilliselle pääomalle IPO-mittareiden muodossa.

VATT:n Tulostavoiteasiakirjassa ei ole asetettu tavoitetta työtyytyväisyydelle. Muilta osin VATT:n Tulostavoiteasiakirjassa on asetettu useampia tavoitteita kuin valtion talousarviossa.

Väestörekisterikeskuksen Tulostavoiteasiakirjassa 2013 esitetään vastaavat tavoitteet kuin valtion talousarvioesityksessä, eikä tavoitearvoissa ole suuria poikkeamia. Väestörekisterikeskus on asettanut lisäksi IPO-tavoitteet ja eriteltyt henkilöresurssitavoitteita talousarvioesityksessä asetettuja tarkemmin. Aluehallintovirastoille ja maistraateille asetettuja tavoitteita ei mainita organisaatioiden Strategia-asiakirjoissa 2012–2015. Organisaatioiden strategisissa tulossopimuksissa on asetettu runsaasti tavoitteita, joista osa on samoja kuin valtion talousarviossa.

Talousarviossa esitetyt henkilöstöä koskevat tavoitteet löytyvät vaihtelevasti toimijoiden tulosohtausasiakirjoista. Osassa tulosohtausasiakirjoja tavoitteita ei ole lainkaan, ja osassa tavoitteita on asetettu enemmän kuin talousarviossa. Tavoitteet olisi otettava huomioon myös toimijoiden tulosohtausasiakirjoissa.

Talousarvioesityksen määrärahamuutokset, niiden perustelut ja yhteys talousarvioesityksen vaikuttavuus- ja tulostavoitteisiin

Vuodelle 2013 annettiin valtion talousarvioesityksen lisäksi yksi täydentävä esitys ja viisi lisätalousarviota. Valtiovarainministeriön hallinnonalan määrärahoja muutettiin ensimmäisellä (HE 52/2013), kolmannella (HE 101/2013), neljännellä (HE 165/2013) ja viidennellä lisätalousarvioilla (HE 208/2013). Toinen lisätalousarvio (HE 93/2013) ei sisältänyt valtiovarainministeriön hallinnonalaan koskevia määrärahamuutoksia. Tässä ei käsitellä talousarviota täydentävässä esityksessä tehtyjä muutoksia, koska ne on otettu edellä huomioon talousarvioesitystä analysoitaessa.

Lisätalousarvioilla tehtiin valtiovarainministeriön pääluokassa yhteensä 42 muutosta, joita tehtiin eniten ensimmäisessä (19 kpl, joista lisäyksiä 14 kpl) ja neljännessä lisätalousarviossa (18 kpl, joista lisäyksiä 7 kpl). Kolmannessa lisätalousarviossa vähennettiin määrärahoja yhdeltä momentilta, ja viidennessä lisätalousarviossa lisättiin neljän momentin määrärahoja. Yhteensä tarkasteltuna lisätalousarviot sisälsivät enemmän lisämäärära-

hamuutoksia (25 kpl) kuin määrärahan vähennyksiä (17 kpl). Laskennassa ei huomioitu sitä, kuinka moni muutoksista kohdistui eri lisätalousarvioissa samaan momenttiin. Myös euromääräisesti tarkasteltuna lisätalousarvioilla lisättiin määrärahoja enemmän kuin vähennettiin. Lisäyksiä tehtiin yhteensä 187 262 000 euroa, kun vähennyksiä tehtiin yhteensä 100 241 000 euroa nettolisäyksen ollessa siten 87 021 000 euroa. Lisäyksistä suurimmat tehtiin neljännessä lisätalousarviossa (99 212 000 euroa). Määrärahavähennyksiä tehtiin eniten ensimmäisessä lisätalousarviossa (56 647 000 euroa).

Lisätalousarviot sisälsivät määrärahamuutoksia momentteihin, joille ei ollut asetettu talousarviossa vaikuttavuus- tai tuloksellisuustavoitteita. Näitä momentteja oli yhteensä 17 kappaletta, ja ne sisälsivät 21 muutosta. Määrärahamuutokset oli perusteltu asianmukaisesti, mutta näille määrärahoille ei asetettu lisätalousarvioissakaan tulos- tai vaikuttavuustavoitteita.

Lisätalousarvioilla myönnettiin määrärahoja myös neljälle momentille (momentit 28.01.89, 28.20.02, 28.90.22 ja 28.92.95), joille ei varsinaisessa talousarviossa määrärahoja myönnetty. Näiden yhteenlaskettu taloudellinen merkitys pääluokan loppusummaan on vähäinen (9 401 000 euroa ollen pääluokan loppusummasta 0,06 %). Lisätalousarvioissa oli perusteltu nämä määrärahamuutokset. Määrärahoille ei asetettu lisätalousarvioissakaan tulos- tai vaikuttavuustavoitteita.

Lisätalousarvioilla muutettiin määrärahoja 12 momentilta, joille oli asetettu vaikuttavuus- tai tuloksellisuustavoitteita vuoden 2013 talousarviossa. Näiden muutosten yhteenlaskettu määrä oli 17 kappaletta. Lisätalousarvioissa tehdyistä määrärahamuutosten perusteluista kävi selkeästi ilmi, miksi määrärahaa on muutettu ja mikä on mahdollisen lisämäärärahan käyttötarkoitus. Talousarviossa tavoitteita sisältäviä momentteja koskevis- sa lisätalousarvioiden määrärahamuutoksissa ei kuitenkaan selkeästi mainita pääluokan tai luvun tulos- tai vaikuttavuustavoitteita.

Vaikka useat määrärahavähennykset aiheutuivat raamisopimuksen mukaisten koulutusmäärärahojen poistamisesta, jää talousarviossa asetettujen tavoitteiden kytkeytyminen momenttien muihin määrärahamuutoksiin hiukan epäselväksi.

Lisätalousarvioiden määrärahamuutosten perusteluja voidaan pitää asianmukaisina. Puutteena voidaan pitää sitä, että määrärahamuutosten perusteluista ei käy selkeästi ilmi yhteys talousarviossa asetettuihin vaikuttavuus- tai tuloksellisuustavoitteisiin. Useita määrärahalisäyksiä oli tehty ilman, että tavoitteita oli näille asetettu lainkaan. Sen vuoksi jää epäselväksi, mitä määrärahalla tai sen muutoksella tavoitellaan, eikä tavoitteen saavuttamista voida arvioida.

3.2 Johtaminen

Johtamista koskeva tarkastuskysymys oli, onko hallinnonalalla johtamisjärjestelmä, jota käyttämällä asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa? Johtamisen osalta tarkastuksessa arvioitiin ministeriön ja hallinnonalan organisaation välistä tulosohjausta. Toinen johtamista koskeva tarkastuskysymys käsitteli säädösvalmistelun laatua valtiovarainministeriössä.

Tarkastuksen keskeisenä tavoitteena oli pyrkiä muodostamaan hallinnonalatasoinen kokonaiskuva virallisesti sovellettavasta, tulosohjaukseen perustuvasta ohjaus- ja johtamisjärjestelmästä ja sen tämänhetkisestä tilasta. Lisäksi pyrittiin varmentamaan tulosohjauksen asema ohjauksen käytännön toteutuksessa, eli tuomaan esiin mahdolliset muut ohjauksen käytännöt.

Organisoitumisen vaikutusta tuloksellisuuteen pyrittiin analysoimaan vertaamalla ministeriön omaa organisoitumista suhteessa koko hallinnonalaan. Antaako nykyinen organisoituminen ministeriölle riittävät edellytykset ohjata ja johtaa alastaan hallintoa?

Tarkastuksessa pyrittiin muodostamaan kuva hallinnonalatasoisesta käytännön päätöksentekojärjestelmästä. Kyseessä on lähinnä ministeriön, koko hallinnonalaan koskevasta päätöksenteon teknisestä toteutuksesta. Mahdollistavatko päätöksenteon menettelyt hallinnonalatasoisen yhteensovittamisen ja asianmukaisen ohjauksen?

3.2.1 Tulosohjaus

Ohjauksen ja johtamisen haasteet

Tämän tarkastuksen keskeisenä lähtökohtana on ajatus koko hallinnonala-kokonaisuutta koskevasta ohjauksen ja johtamisen järjestelmästä. Hallinnonala nähdään sellaisena valtionhallinnon yksikkönä, jonka olemassaolo edellyttää systemaattisen ja perustellun ohjauksen järjestämistä. Asiaa kuvaa hyvin ajatus kansliapäällikkönäkökulmasta: kansliapäälliköllä tulisi olla realistiset mahdollisuudet ohjata koko hallinnonalaan asianmukaisella tavalla.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla, kuten muillakin hallinnonaloilla, toiminnan ohjaus ja johtaminen painottuu selkeästi toiminnan suunnitteluun. Ohjausjärjestelmän merkittävimmät ongelmat liittyvät suunnitelmien käytännön toteutukseen ja asianmukaiseen johtamiseen, joka mahdollistaisi suunnitelmien ja asianmukaisen tuloksellisuuden tavoittelun toteutumisen.

Valtiovarainministeriön hallinnonalakokonaisuus muodostaa erittäin vaikean ohjauksellisen haasteen. Toiminta poikkeaa monilta osin muista hallinnonaloista hyvin merkittävästi. Kuvaavaa on, että hallinnonalan toimintaan osallistuu tälläkin hetkellä neljä ministeriä. Hallinnonalalla myös valtion talousarvion tulot ovat poikkeuksellisen merkittävässä asemassa, sillä hallinnonalan toimijat ovat selkeästi merkittävimpiä valtionhallinnon tulojen kerääjiä.

Valtiovarainministeriön hallinnonala, ministeriö ja hallinnonalan toimijat vastaavat monista koko valtionhallinnon konsernitehtävistä. Erityisesti tämä korostuu valtion taloudenhoidossa ja hallintokokonaisuuden yhtenäisessä ohjauksessa. Hallinnonala suunnittelee ja valmistelee muiden hallinnonalojen toiminnan kannalta olennaisia päätöksiä, jotka liittyvät erityisesti niiden talouteen. Ministeriö myös ohjaa oman hallinnonalansa yksiköitä, jotka tuottavat konsernipalveluita keskitetysti koko valtionhallinnolle. Luonnollisesti ministeriö ohjaa muita hallinnonalan virastoja, laitoksia ja muita toimijoita, joiden toiminnan luonne voi olla hyvin vaihteleva. On myös vastattava ministeriön oman toiminnan ohjauksesta ja johtamisesta. Aluehallintovirastot ja maistraatit ovat valtionosuuksien tapaan tietyllä tavalla vain teknisesti osa hallinnonala. Niiden tulosohjaukseen liittyy varsin ongelmallisia ohjauksuhteita. Lisäksi hallinnonalaan kuuluu esimerkiksi tutkimuslaitoksia ja valtionyhtiöitä. Kun tähän lisätään merkittävien siirtomenojen ohjaus ja päävastuu koko julkistalouden kannalta erittäin merkittävästä valtio-kuntasuhteesta, muodostuu kuva vaikeasta ja haastavasta ohjaus-, kehittämis- ja johtamistehtävästä.

Haastattelukäynneillä vahvistui näkemys, jonka mukaan hallinnonalalla ministeriön osastot sekä hallinnonalan virastot ja laitokset ovat voimakkaita toimijoita, jotka varsin itsenäisesti hoitavat omia tehtäviään. Näin tapahtuu usein ilman merkittävää yhteensovittamista ja yhteistyötä muun hallinnonalan kanssa. Tällainen toimintakulttuuri ei ole hyvä lähtökohta hallinnonalatasoiseen toiminnan ohjaukseen. Hallinnon ylätasolle on vaikea muodostaa riittävän asiantuntemuksen omaavaa ohjauksellista voimavaraa. Jo pelkän asianmukaisen johtamisinformaation tuottaminen on haasteellista. Perinteistä kiinnipitävä ja voimakkaasti itsenäinen toimija on vaikea ohjauksellinen haaste. Muutoksia haluavat päättäjät ovat helposti epämurkuisuusalueella, vaikka pyrkisivät aikaansaamaan kokonaisuuden näkökulmasta selkeitäkin parannuksia.

Voikin perustellusti esittää kysymyksen: Onko tällaiselle kokonaisuudelle mahdollista tai tarpeellista muodostaa kokonaisvaltainen ohjauksen ja johtamisen päätöksentekomekanismi? Mekanismi, jossa jatkuvasti suoritetaan yhteensovittamista ja päätetään voimavarojen uudelleenkohdentamisesta, seurataan tavoitteiden saavuttamista ja toimien vaikuttavuutta, ja tehdään niiden perusteella uudelleenvalintoja. Tai vastaavasti, ellei tar-

vetta kokonaisvaltaiseen ohjausmekanismiin ole, millainen ohjausjärjestelmä tällaisessa kokonaisuudessa olisi optimaalinen? Ovatko hallinnonalan ohjauksen ja johtamisen käytännön järjestelyt sellaisia, että ne huomioivat optimaalisella tavalla ohjaustarpeen ottaen huomioon hallinnonalan erityispiirteet?

Organisoituminen

Edellä tuotiin esiin ne merkittävät haasteet, joita ministeriön hallinnonalan ohjauksella ja johtamisella on. Yksi olennaisimmista tekijöistä näihin haasteisiin vastaamisessa on organisaation tekninen organisoituminen ja siitä muodostuvat päätöksenteon menettelyt ja hierarkiat.

Hallinnonalan toiminta on organisoitunut tehtäväalueittain. Organisoituminen ei ole optimaalinen ajatellen käytössä olevaa keskeistä ohjausmenettelyä. Tulosalueittainen organisoituminen voisi perustua samanluonteisten tehtävien organisoimiseen yhdelle tulosalueelle. Valtiovarainministeriössä tulosalueita saattaisivat olla esimerkiksi valtioneuvoston päätöksenteon tehtävät, valtionhallinnon konsernipalvelut, koko julkisen sektorin tehtävät, hallinnonalan loppusuoritetuotanto ja niin edelleen.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla itse ministeriö ei ole organisoitunut erityisesti johtamaan hallinnonalaansa, vaan linjaorganisaatio on muodostunut aikojen kuluessa lähtökohtanaan ministeriön omat tehtävät. Ministeriön perinteisten osastojen keskeiset tehtävät suuntautuvat muualle kuin alaiseen hallintoon, eikä ministeriön organisoitumisella ole suoraa kytkentää siihen. Valtaosa ministeriön työsuoritteesta kohdistuu suoraan hallinnonalan ulkopuolelle tai korkeintaan hallinnonalan toimintaan kytkeytyvään lainsäädäntötyöhön. Voimassa olevan lainsäädännön laadulla on luonnollisesti suuri merkitys kyseisen toiminnan viimekätiseen vaikuttavuuteen. Esimerkiksi verolainsäädännön kehittämistoimet vaikuttavat pääosin koko verojärjestelmän toimivuuteen, ei niinkään verotusta toimitavien organisaatioiden omaan tuloksellisuuteen. Vaarana on, että ministeriön osaston substanssiosaaminen jää kapeaksi ja resursseiltaan vähäiseksi. Tällöin alaiselle hallinnolle ei löydy uskottavaa ohjauksen ja johtamisen perustaa.

Ministeriön ylimmän johdon koko hallinnonalaan kohdistuvan ohjauksen tulee luonnollisesti perustua riittävään tietoperustaan ja päätöksenteon asianmukaiseen valmisteluun. Valtiovarainministeriössä ei kansliapäällikön valmisteluorganisaationa ole varsinaista esikuntaa. Positiivisena kehityksenä aiempaan tilanteeseen nähden voidaan pitää kehittämis- ja hallintotoiminnon kasvanutta asemaa erityisesti hallinnonalan tulosohjauksen teknisessä valmistelussa ja toteutuksessa. Tämä järjestely on selkeästi

tuonut uusia mahdollisuuksia käsitellä hallinnonalakokonaisuutta ministeriön päätöksenteon ylimmällä tasolla.

Aiemmin luvun 2.1 kuviossa 1 esitellyssä ministeriön organisaatiokuviossa on kansliapäällikön alapuolella esitetty kolme henkilöä (talouspolitiikan koordinaattori, alivaltiosihteeri sekä hallinto- ja kehitysjohtaja). Haastattelukäynneillä muodostui käsitys, ettei heidän asemansa ollut kaikilta osin selvä. Heillä ei ole esimiesasemaa suhteessa ministeriön osastoihin, vaikka kaaviosta voisi tällaisinkin tulkinnan helposti tehdä. Heidän roolinsa on toimia omalla asiantuntemusalueellaan kansliapäällikön tukena asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Kuten aiemmin on jo mainittu, hallinto- ja kehitysjohtaja vastaa hallinnonalan oman budjetin valmistelusta.

Tarkastuskäyntien haastatteluissa muodostui käsitys, että ministeriön johtoryhmätyöskentely on terävöitynyt nykyisen kansliapäällikön aikana. Aiemmin ministeriön osastojen itsenäinen asema oli nykyistäkin voimakkaampi. Nykyisin ministeriössä on kolme johtoryhmätyöskentelyksi määriteltävää menettelyä. Kansliapäällikkö johtaa varsinaiset ministeriön johtoryhmän kokoukset, joissa on mahdollisuus käsitellä ministeriökokonaisuuden asioita. Lisäksi säännöllisesti kokoontuvat talouspolitiikan ja hallintopolitiikan koordinaatioryhmät. Nykyisenkaltainen johtoryhmätyöskentely on kuitenkin varsinaisesti vasta käynnistymässä, sillä se alkoi 1.9.2013. Nykyinen johtoryhmätyöskentelyn organisointi antaa aiempaa paremmat edellytykset tarkastella koko hallinnonalan ohjaukseen liittyviä kysymyksiä.

Hallinnonalan virastoilla, laitoksilla ja muilla toimijoilla on ministeriössä osasto, joka vastaa niiden ohjaamisesta. Merkittävä poikkeus on Valtiokonttori, jonka toimintaa ohjaa neljä ministeriön osastoa. Ministeriön ohjausresurssit alaiseen hallintoon ovat varsin rajalliset. Osastojen henkilöstön työpanos on luonteenomaisesti asiantuntijatyötä, eikä kohdistu suoraan alaiseen hallintoon muutoin kuin toimintaa määrittävänä lainsäädäntönä. Osastojen pääfunktio ei selvästikään ole alaisen hallinnon ohjaaminen ja johtaminen. Myös osastopäälliköt ovat pääsääntöisesti merkittävästi enemmän asiantuntijoita kuin puhtaita johtajia. Lisäksi vastuu yksittäisen viraston tulosohjausprosessista on lähtökohtaisesti ministeriön osastolla yhden henkilön tehtävänä. Niinpä ministeriön substanssiosaaminen usein

monitahoisten toimijoiden tehtäväkentästä jää varsin rajalliseksi.²⁵ Virastojen, laitosten ja muiden toimijoiden ohjauksen ja johtamisen vastuusta merkittävä osa on näin siten niillä itsellään.

Hallinnonalan toiminta on organisoitunut pitkän ajan kuluessa. Kokonaisuuden muodostuminen ei välttämättä ole aina tapahtunut niin, että olennaisena lähtökohtana olisi huomioitu hallinnonalatasoisen ohjauksen vaatimukset. Valtiovarainministeriön hallinnonalan edellä esille tuotujen ohjauksellisten haasteiden vuoksi oliksi syytä käsitellä ja dokumentoida käsittelyn tulokset ja perusteet sille, miksi nykyinen organisoituminen vallitsevassa tilanteessa nähdään parhaaksi mahdolliseksi ohjauksen näkökulmasta. Edellä kuvattu menettely olisi syytä toistaa systemaattisesti suunnitellussa vuosi- ja vuosikymmenkautena. Menettelyllä on mahdollista vähentää organisaatorakenteeseen mahdollisesti liittyvää ohjauksellista epäselvyyttä nykyisten ja tulevien hallinnonalan toimijoiden joukossa.

Hallinnonalan nykyiseen organisoitumiseen liittyy ohjaukseen ja johtamiseen kohdistuvia riskejä. Ne eivät kuitenkaan ole esteenä toteuttaa hallinnonalan ohjausta ja johtamista asianmukaisella tavalla siten, että toiminnan hyvä tuloksellisuus on mahdollista varmistaa.

Hallinnonalan ohjaaminen ja tulosohjaus

Tulosohjaus on tällä hetkellä ainoa valtionhallinnossa käytössä oleva menettely, jonka voi ajatella mahdollistavan hallinnonalatasoisen systemaattisen ohjauksen tai ohjausjärjestelmän olemassaolon. Tarkastukseen liittyvissä haastatteluissa tulosohjauksen katsottiin olevan hallinnonalan ohjauksessa ja johtamisessa keskeisin ohjauksen ja johtamisen menettely.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan tulosohjausprosessia on kehitetty viime vuosina merkittävästi. Aiemmin hallinnonalan virastojen ja laitosten tulosohjauksen sisältö määrittyi voimakkaasti niiden omista lähtökohdista. Ministeriön osastojen toimintatavat ja ohjausote vaihtelivat merkittävästi. Tulosasiakirjojen sisältö ja käytännön tavoitteiden asetanta ja muoto vaihtelivat merkittävästi. Tulosohjauksessa ei sovellettu hallinnonalatasoista lähestymistapaa.

Kehittämisen ja hallintotoiminnan rooli hallinnonalan tulosohjauksen johtamisessa, kehittämisessä ja koordinoimisessa on korostunut. Se vastaa tu-

²⁵ Kertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö toteaa, että koko ministeriön osasto on mukana virastonsa substanssiohjaamisessa joko suoraan tai epäsuorasti.

ulosohjauksen käytännön toteuttamisesta ja koordinoinnista koko hallinnonalalla. Se on tavallaan johdon esikunta tulosohjausasioissa. Ministeriön osastot puolestaan vastaavat tulosohjauksessa ja tulosneuvotteluissa alaisensa hallinnon substanssiasioihin liittyvästä osasta.

Hallinnonalan tulosohjausta pyritään toteuttamaan teknisesti yhtenäisesti. Uudistetut suunnitteluasiakirjat pyrkivät korostamaan strategisia, monivuotisia ja hallitusohjelmaan pohjautuvia tavoitteita. Tulosohjaukseen liittyvät hallinnonalan perinteisten toimijoiden suunnittelu- ja ohjausasiakirjat ovat muodoltaan ja sisällöltään yhtäläisiä. Aluehallintovirastojen ja maistraattien asiakirjat poikkeavat muodoltaan jossain määrin, mutta sisältö on niissäkin lähtökohdiltaan muihin toimijoihin nähden yhtäläinen. Tulosohjaukseen ja sen kehittämiseen liittyvät työryhmät kokoontuvat säännöllisesti sekä ministeriön sisällä että ministeriön ja virastojen välillä. Lisäksi koko prosessi on selkeästi aikataulutettu vuosiperiodille.

Lähtökohtaisesti hallinnonalan suunnitteluasiakirjoissa pyritään yhdistämään useampivuotiset strategiset tavoitteet ja tulossopimukset. Toimijoille määritetään strategiaperusta, ja mukaan liitetään vuosittainen tulossopimukset ja ennakkolliset tulostavoitteet koko strategiakaudelle. Asiakirjoista ilmenevät myös henkilöstö- ja muut voimavarat sekä arvio niiden suuruudesta tulevina vuosina. Pyrkimyksenä on kytkeä strategiset valinnat käytännön toimenpiteisiin ja tavoitteelliseen johtamiseen. Menettely on merkittävä parannus hallinnonalalla aiemmin vallinneeseen tilanteeseen.

Uudistettu menettely voi johtaa siihen, että tulosohjauksesta muodostuu vain välttämätön tekninen byrokratia, jolla ei ole yhteyttä varsinaisiin resurssi- ja kehittämispäätöksiin. Hallinnonalan toiminnasta todella vastuussa olevat voivat tällä menettelyllä mahdollisesti ulkoistaa osan ohjausvastuusta. Todellisia hallinnonalan ohjaustoimia ei soviteta yhteen tulosohjausprosessissa, eikä hallinnonala käsitellä missään prosessin vaiheessa hallinnonalakokonaisuutena.

Useissa hallinnonalan toiminnoissa ministeriön resurssien käyttö ei kohdistu suoraan alaiseen hallintoon, vaan on esimerkiksi painottunut lainsäädäntötyöhön, tai aikaansaa suoraan ulkoisia suoritteita. Ministeriöstä puuttuu siis riittävä, asianmukaisen johtamisen mahdollistava substanssiosaamista ja hallinnonalan toimintojen tuntemusta. Tähän voi olla vaikea yhdistää yleisesti esitettyä tarvetta kehittää ministeriön ohjausotetta hallinnonalan toimintoihin ja määrärahojen käyttöön. Kehittämisen ja hallintotoiminnan panos voi tässä tapauksessa tukea substanssiosastojen tulosohjausosaamista. Toisaalta vaarana voi olla prosessin teknisen toteutuksen korostuminen substanssiasioden kustannuksella.

Käytännössä tulosasiakirjat ja niissä esitetyt tavoitteet eivät muodosta yksittäisen toimijan ja koko hallinnonalan tasolla erityisen hyvin loogista kokonaisuutta. Yksittäisille ylitason vaikuttavuustavoitteille ei selkeästi

ole löydettävissä toimijoiden osuutta selkeästi eriteltynä ja kohdennettuna. Strategisten vaikuttavuuteen liittyvien tavoitteiden kytkeytyminen toiminnallisiin tavoitteisiin jää epäselväksi. Tulosohjauksen olennaisena perustana olevaa tavoitteiston hierarkkisuu­ tta ei valtiovarainministeriön hallinnonalan tavoitteistosta ole helposti löydettävissä.

Asianmukaisen tulosohjauksen olennaisimpana menestystekijänä voidaan pitää tulostavoitteiden laatua. Tässä tarkastuksessa on tuotu esiin useita olennaisia hallinnonalan toimijoiden tavoitteistoon liittyviä puutteita ja kehittämistarpeita. Nykyinen tavoitteisto antaa mahdollisuuden varmistaa toimenpiteiden tapahtumista ja jossain määrin seurata asiantilojen kehitystä. Erityisesti todellisen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden todentamiseen liittyy merkittäviä haasteita. Tuottavuutta ja taloudellisuutta ei ole mahdollista johtaa ja kehittää hallinnonalatasoisesti tavoitteiston puutteellisuuksien takia. Yksittäisten toimijoiden tulostavoitteet koskevat sellaisenaan koko organisaatiota. Niitä ei jaeta yksilöityinä tavoitteina tai tavoitetasoina yksiköille tai ryhmille. Näin menetetään eräs tulosohjauksen keskeinen mahdollisuus johtaa aktiivisesti tuloksellisuutta päivittäisessä työssä.

Tässä tarkastuksessa on jo aiemmin käsitelty hallinnonalan strategiapro­ sesseja ja niiden kytkeytymistä johtamiseen. Hallinnonalatasoisen strategiatyön tulisi kytkeytyä käytännön monivuotiseen tuloksellisuuden tavoiteluun. Ministeriön oma strategia konkretisoituu ministeriön osastojen tulossopimuksiin. Tämä tapahtuu pääosin strategiatyössä määriteltyjen toimenpiteiden ja tehtävien vastuuttamisena tulossopimuksissa sellaisenaan osastojen tehtäväksi. Tarkastushavaintojen perusteella ei ole havaittavissa rakennetta, jossa ministeriön strategisten tavoitteiden toteutuminen siirtyisi alaisen hallinnon tulossopimuksiin. Hallinnonalan toimijoiden omien strategiaperustojen lähtökohta näyttää olevan varsin itsenäinen, eikä ole kytköksissä hallinnonalatasoisiin strategioihin. Hallinnonalalla ei ole yhtenäistä johtamisen perustaksi muodostettua strategiaa. Hallinnonalatasoiselta tulosjohtamiselta puuttuu olennainen useampivuotinen perusta. Haastattelukäynneillä ilmeni, että tulevalle hallituskaudelle yhteistä strategiaperustaa ollaan muodostamassa.

Useat ministeriön osastojen johtamisesta vastuussa olevat eivät nähneet tuloso­ hjausta valtionhallinnon tehtäväkenttään soveltuvana ohjauksen muotona. Käytännössä asiat ja voimavarat ratkaistaan usein tapauskohtaisesti ja päällikkölähtöisesti. Selkeästi näyttää siltä, että merkittävä osa ohjauksesta tapahtuu ongelmalähtöisesti, eikä liity käytössä olevaan tuloso­ hjausmenettelyyn. Myöskään johtoryhmätyöskentelyä ei nähty merkittävänä hallinnonalatasoisena voimavarojen yhteensovittamisen tai aktiivisen tuloso­ hjauksen menettelynä. Johtoryhmät nähtiin enemmän yksittäisten osastolähtöisten asioiden esittely- ja keskustelufoorumeina ja päätöksen-

teon valmistelueliminä. Hallinnonalakokonaisuuden aktiivinen tulosoajaminen ei ole mahdollista ilman riittävää voimavarojen käyttöä hallinnonalan ylimmissä johtoelemissä.

Tulosohjaus näyttääkin valtiovarainministeriön hallinnonalalla ilmenevän erityisesti toiminnan suunnittelun, varmentamisen ja seurannan väli-teenä. Nykyinen tavoitteiston laatu ja tulosoajajien toiminta eivät erityisen hyvin mahdollista aktiivista yksikkö- tai ryhmätason tuloksellisuuden tavoittelua, jolla organisaatio voitaisiin motivoida aikaansaamaan hallinnonalan ylätasen tavoitteita.

3.2.2 Säädosvalmistelu

Valtiovarainministeriö on merkittävin säädosvalmistelija sekä hallituksen esitysten lukumäärällä että niiden taloudellisella merkityksellä mitaten. Muihin ministeriöihin verrattuna suuri osa valtiovarainministeriön lakiehdotuksista pohjautuu kansalliseen sääntelytarpeeseen. Joillakin aloilla, kuten rahoitusmarkkina-alalla, sääntely on kuitenkin lähes täysin EU-lähtöistä.

Valtiovarainministeriössä vero-osasto valmistelee selvästi eniten lakiehdotuksia. Toiseksi eniten valmistelua tekee rahoitusmarkkinaosasto ja kolmanneksi eniten kunta- ja aluehallinto-osasto.

Valtiovarainministeriön säädosvalmistelua arvioidaan laajemmin erillisessä tarkastusmuistiossa. Tässä luvussa kerrotaan lyhyesti muistion tärkeimmät havainnot.

Säädosvalmistelun johtaminen

Valtiovarainministeriössä ei ole yhtenäistä rakennetta säädosvalmistelun johtamiselle, vaan osastot ja yksiköt ovat säädosvalmistelussa itsenäisiä. Tämä ilmenee seuraavin tavoin:

- Osastot ja yksiköt suunnittelevat itsenäisesti valmistelutyötään, eikä valtiovarainministeriöllä ole ministeriötasoista suunnitelmaa valmisteluhankkeista.
- Ministeriön johto ei järjestelmällisesti seuraa valmisteluhankkeiden etenemistä.
- Ministeriössä ei ole säädosvalmistelun tuki- tai laadunvarmistusjärjestelmää. Säädosvalmistelun kehittämislle ei ole nimetty vastuuhenkilöä. Osastot ja yksiköt kehittävät säädosvalmistelua itsenäisesti.
- Valmistelijoiden yhteistyö eri osastojen välillä on vähäistä.
- Tarkastuksessa osoittautui hankalaksi saada kokonaiskuva säädosvalmistelusta ja sen kehittämislstä valtiovarainministeriössä.

Olisi tärkeää, että osastot ja yksiköt pystyisivät tekemään tarvittaessa yhteistyötä ja vaihtamaan keskenään kokemuksia hyvistä säädösvalmistelun käytännöistä. Yhteistyö voisi lisätä hallinnollista tehokkuutta, laajentaa valmistelijoiden osaamista ja vähentää asiantuntemuksen haavoittuvuutta. Kokemusten vaihtamista edesauttaa valtiovarainministeriössä toimiva säädösvalmistelijoiden verkosto. Se järjestää koulutusta ja tiedottaa ajankohtaisista säädöspoliittisista asioista.

Kansliapäälliköllä on muodollisesti vastuu säädösvalmistelun laadusta ministeriössä (valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003, 45 §). Jotta kansliapäällikkö pystyy hoitamaan tätä tehtäväänsä, tulee hänellä olla kokonaiskuva siitä, millä tavalla säädösvalmistelua tehdään ja kehitetään eri yksiköissä. Nykyisessä tilanteessa tämän kokonaiskuvan saaminen on vaikeaa.

Kansliapäällikkö Martti Hetemäki on pyrkinyt lisäämään ministeriö-tason koordinaatiota ottamalla syyskuussa 2013 käyttöön talouspolitiikan ja hallintopolitiikan koordinaatioryhmät. Koordinaatioryhmät eivät kuitenkaan käsittele järjestelmällisesti kaikkia tai tärkeimpiä valmisteilla olevia lakihankkeita.

Valtiovarainministeriön erityisenä vahvuutena on juristi- ja ekonomistiosaamisen yhdistäminen säädösvalmistelussa. On myönteistä, että valtiovarainministeriössä tehdään paljon ryhmätyötä. Vero-osastolla valmisteltavien lakiehdotusten suuri määrä tosin rajoittaa ryhmätyön hyödyntämistä.

Valtiovarainministeriössä on tällä hetkellä kehittämishankkeet kunta-vaikutusten arvioinnista ja avoimesta hallinnosta. Myös aikaisemmin valtiovarainministeriöllä on ollut useita säädösvalmistelun kehittämishankkeita.

Tarkastuksessa tuli esille vuodelta 2013 yksi direktiivi, joka toimeenpantiin myöhässä. Kyseessä oli direktiivi vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajista (HE 94/2013). Toimeenpano myöhästyi, koska sitä ei voitu käynnistää riittävän ajoissa muiden valmisteluhankkeiden vuoksi. Jatkossa valtiovarainministeriön tulee huomioida direktiivien toimeenpano entistä paremmin, kun se suunnittelee säädöshankkeita.

Vaikutusten arviointi

Tarkastuksessa analysoitiin vaikutusten arviointia valtiovarainministeriön vuoden 2013 hallituksen esityksissä.

Valtiovarainministeriön vaikutusten arvioinnissa vahvuutena on se, että taloudellisia vaikutuksia on usein arvioitu määrällisesti, ja erityisesti verotuottojen muutokset on tuotu hyvin esiin. On myönteistä, että valtiova-

rainministeriö on tehnyt useassa tapauksessa esimerkkilaskelman siitä, minkä verran veromuutos vaikuttaisi kuluttajiin yksittäistapauksessa.

Yritysvaikutusten arviointiin valtiovarainministeriön tulee jatkossa kiinnittää enemmän huomiota.

Vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arviointi oli kauttaaltaan niukkaa.

Valtiovarainministeriö ei arvioi järjestelmällisesti lakien toteutuneita vaikutuksia jälkikäteen. Koska taloudelliset resurssit jälkiseurantojen hankkimiseen ovat rajatut, tulisi jälkiseurannat kohdentaa joillakin kriteereillä mitaten kaikkein merkittävimpiin lakimuutoksiin.

Kuuleminen

Valtiovarainministeriö on käyttänyt työryhmiä vähän ottaen huomioon sen valmistelemien lakiehdotusten merkittävyyden. Vuonna 2013 valtiovarainministeriö käytti työryhmää vajaassa kolmanneksessa antamistaan lakiehdotuksista. Valtiontalouden tarkastusvirasto suosittelee, että valtiovarainministeriö lisäisi työryhmien käyttöä erityisesti merkittävässä säädöshankkeissa mahdollisista rajoitteista huolimatta.

Lausuntokierroksen valtiovarainministeriö on järjestänyt melko usein, ja ne ovat olleet laajoja.

Tällä hetkellä lausuntopyyntöjä on hankalaa löytää valtiovarainministeriön verkkosivuilta. Valtiontalouden tarkastusvirasto suosittaa, että valtiovarainministeriö listaisi kaikki vireillä olevat lausuntopyyntöt samalle sivulle, jonka linkki olisi helposti löydettävissä etusivulta.

Erityisen huolellinen kuuleminen järjestettiin kuntajakolain muutosesityksestä (HE 32/2013). Hankkeessa oli kaksi työryhmää, laaja kuulemiskierros ja kaksi laajaa lausuntokierrosta. Lisäksi kansalaisia kuultiin Ota kantaa -palvelun avulla.

3.3 Raportointi

Raportointia koskevat tarkastuskysymykset ovat: 1) Onko hallinnonalan raportointijärjestelmä riittävä ja toimiva?, ja 2) Onko raportointijärjestelmä tuottanut oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan toiminnasta, taloudesta ja tuloksista?

Tarkastus kohdistuu hallituksen vuosikertomukseen, kirjanpitoyksiköiden tilinpäätösten ja toimintakertomusten sekä erikseen valittavien, tulosohjattujen yksiköiden tulosraportoinnin tietosisältöön.

Tavoitteena on muodostaa kuva hallinnonalatasoisen raportoinnin laadusta. Pääkohteena ovat eduskunnan tietotarpeet ja hallinnon toiminnan

läpinäkyvyys. Tarkastusaineistona ovat hallituksen vuosikertomus vuodelta 2013 ja hallinnonalan sitä koskeva valmisteluaineisto sekä tulosraportointi ministeriölle.

3.3.1 Raportointi eduskunnalle

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain (731/1999) 46 §:ssä säädettyä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt.

Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:ssä. Talousarviolain 17 §:n mukaan hallituksen vuosikertomukseen otetaan valtion tilinpäätös ja tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnasta ja sen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta. Hallituksen vuosikertomukseen otetaan myös valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätökset sekä tärkeimmät tiedot niiden toiminnasta ja tuloksellisuudesta.

Talousarviolain 18 §:ssä edellytetään, että hallituksen vuosikertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Säädösten kertomuksen sisältöä määrittävät erityisesti myös valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) vaatimukset.

Valtioneuvosto antoi 30.4.2014 eduskunnalle vuotta 2013 koskevan vuosikertomuksen hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt. Uudistetun kertomuksen osat ovat hallituksen vaikuttavuusselvitys, ministeriöiden tuloksellisuusselvitykset, tilinpäätöslaskelmat sekä toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Ministeriön tuloksellisuusselvitys on yhteenvedo talousarvioesityksen yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamisesta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta annettujen resurssien puitteissa.

Tarkastuksessa arvioitiin, onko valtiovarainministeriön raportointi eduskunnalle säädösten mukaista, riittävää ja laadukasta. Tarkastus kohdistui hallituksen vuosikertomukseen 2013, josta selvitettiin, onko siinä valtiovarainministeriön osalta raportoitu olennaiset tiedot hallinnonalan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja toiminnan tuloksellisuudesta suhteessa valtion talousarviossa asetettuihin tavoitteisiin. Tarkastuksen kriteereinä

pidettiin sitä, että valtiovarainministeriö raportoi eduskunnalle talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa esitetyistä vaikuttavuustavoitteista, että raportointi kattaa ministeriön tehtäväalueet ja että raportoinnin perusteella saa riittävän kuvan valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuudesta.

Valtiovarainministeriön tuloksellisuuskuvauksen hallituksen vuosikertomuksessa

Valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluvia asioita ja tehtäviä käsitellään hallituksen vuosikertomuksessa laajasti hallituksen vaikuttavuusselvitysosassa. Vaikuttavuusselvitys käsittää yleistä aihepiiriin liittyvää toiminnan kuvausta, eikä sitä voida pitää eikä käsitellä varsinaisena tuloksellisuusraportointina. Tässä keskitytään käsittelemään hallituksen vuosikertomuksen toista osaa, eli ministeriöiden tuloksellisuusselvitystä.

Valtiovarainministeriön tuloksellisuuskuvauksen sisältää aluksi tiiviin katsauksen toimialan toimintaan sekä toimintaympäristön merkittävimpiin muutoksiin ja riskeihin. Sen jälkeen esitetään pääluokan perusteluissa asetettujen vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen. Valtion talousarviossa vuodelle 2013 on valtiovarainministeriön hallinnonalalle asetettu pääluokkaperusteluissa kaksi vaikuttavuustavoitetta: taloudellisesti kestävä hyvinvointi sekä laadukkaat ja taloudellisesti tuotetut julkiset palvelut. Tavoitteista on hallituksen vuosikertomuksen ministeriöiden tuloksellisuusselvitysosassa raportoitu taulukkomuodossa arvioimalla toteumaa ohjeen mukaisesti sanallisella arvosanalla. Ensimmäisestä tavoitteesta annettiin arvosana hyvä ja toisesta tyydyttävä.²⁶ Taulukossa perusteltiin annettua arviota tiiviisti.

Tavoitteita käsiteltiin edellä luvussa 3.1.3, jossa tavoiteasettelu todettiin yleistasoisuudessaan puutteelliseksi. Tavoitteiden puutteista huolimatta on raportointi taulukkomuodossa sen kaltaista, että raportointi kytkeytyy tältä osin suoraan tavoitteisiin ja annetun arvosanan perustelua voidaan pitää hyvänä menettelynä. Tämä ei kuitenkaan poista tavoitteiden sisällöllistä puutteellisuutta.

Taulukkomuodon lisäksi aihepiiriin kuuluvia asioita käsitellään tuloksellisuusselvitysosassa yleisellä tasolla useamman otsikon alla. Raportointi ei näiltä osin kytkeydy suoraan tavoitteisiin, eikä tavoitteiden toteuma-

²⁶ *Arvosana-asteikko oli erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä, aloittamatta/heikko.*

tietoja esitetä. Raportoinnin kytkeytymättömyys tavoitteisiin tekee raportoinnista vaikeaselkoista. Tähän vaikuttaa edellä todettu tavoitteiden yleistasoisuus ja puutteellisuus.

Tuloksellisuusselvityksessä kuvataan hallinnonalan talousarviomäärärahojen käyttö lukutasolla sekä vertailutieto kahteen edelliseen vuoteen. Hallinnonalalle myönnettyjä määrärahoja ei esitetä. Tämän vuoksi tuloksellisuusselvitysraportin sisältämien tietojen pohjalta ei voida tehdä vertailua myönnettyjen ja käytettyjen määrärahojen välillä.

Vaikuttavuustavoitteet hallituksen vuosikertomuksessa

Hallituksen vuosikertomus ei sisällä selkeää valtiovarainministeriölle valtion talousarviossa asetettujen vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen raportointia. Vuosikertomuksessa on enimmäkseen yleisluonteista aihepiiriin liittyvää kuvausta. Henkilöstöpolitiikkaa koskevan vaikuttavuustavoitteen osalta voidaan todeta, että hallituksen vuosikertomus sisältää kattavan analyysin hallinnonalan henkilöstön tilasta.

Verohallinnolle ja Tullilaitokselle asetetuista vaikuttavuustavoitteista vuosikertomuksessa arvioitiin kahta. Tavoitteet koskivat verokertymän turvaamista ja harmaan talouden torjuntaa. Vuosikertomuksessa ei kuitenkaan ole käytetty samoja mittareita kuin talousarviossa. Raportointia ei siten voida pitää laadukkaana, koska vuosikertomuksessa ei esitetä kaikkia tavoitteelle asetettuja mittareita eikä saavutettua tasoa. Tekstissä mainitaan vain kaksi asetettua mittaria ja niissä saavutettu taso. Vertailutietoja ei esitetä. Muiden tavoitteiden osalta on todettava, että raportointi ei ole onnistunut, koska vuosikertomuksessa ei arvioida tavoitteen saavuttamista eikä esitetä tavoitteille asetettuja mittareita ja saavutettua tasoa.

Valtiovuoteen palveluille asetettujen tavoitteiden saavuttamista ei kaikilta osin arvioitu hallituksen vuosikertomuksessa, eikä siinä käytetty samoja mittareita kuin talousarviossa. Tavoitteilla ei myöskään ole tavoitetasoja, joten tavoitteiden saavuttamista ei voida arvioida.

Valtion lainanottoa, maksuvalmiuden hallintaa sekä näihin toimintoihin liittyvää riskienhallintaa koskevasta tavoitteesta on todettavissa, että tavoitteet ovat mitattavissa olevia asioita ja mittari on ilmoitettu vaikuttavuustavoitteen jälkeen. Valtionvelasta ja velanhallinnasta raportoidaan hallituksen vaikuttavuusselvityksessä.

Tilastotoimelle, valtion taloudelliselle tutkimukselle, Väestörekisterikeskukselle ja valtion alue- ja paikallishallinnolle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ei ole hallituksen vuosikertomuksessa arvioitu, eikä vuosikertomuksessa ole käytetty samoja mittareita kuin talousarviossa. Valtion

alue- ja paikallishallinnosta vuosikertomuksessa on raportoitu lähinnä tulevista kehittämishankkeista.

Hallituksen vuosikertomuksessa ei arvioitu kaikkien valtionhallinnon kehittämiseksi asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Raportointia ei muutenkaan voida pitää erityisen laadukkaana. Raportointi puuttuu joko kokonaan, raportoinnin yhteys tavoitteisiin on kaukainen, tai kuvataan, mitä on kuluneena vuonna tehty, mutta ei arvioida toimenpiteiden tehokkuutta.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan vaikuttavuustavoitteiden raportointia hallituksen vuosikertomuksessa ei voida pitää erityisen laadukkaana. Useimpien tavoitteiden osalta voidaan todeta, ettei niitä raportoida selkeästi hallituksen vuosikertomuksessa. Osaa tavoitteista ei raportoida lainkaan. Myös mittaristo on puutteellinen, koska valtion talousarviossa käytettyä mittaristoa ei raportoida vuosikertomuksessa. Saavutettua tasoa on vaikea arvioida myös siksi, koska tavoitetasoa ja vertailutietoja ei ole esitetty.

Toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet hallituksen vuosikertomuksessa

Hallituksen vuosikertomuksessa ei ole varsinaisesti raportoitu valtiovarainministeriölle asetettujen toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteiden toteutumista. Vuosikertomus sisältää tavoitteisiin nähden aihepiiriin liittyvää yleisluonteista kuvausta, muun muassa talouspolitiikkaa ja toteutettuja talouspoliittisia toimia sekä haasteita Suomen rahoitusaseman kannalta, valtionhallinnon tulosohjauusdistuksen linjausten toimeenpanoa ja julkisen hallinnon asiakkuusstrategian hyväksymistä, aluehallintouudistusta ja alue- ja paikallishallinnon kehittämistä. Hallituksen vuosikertomuksessa ei ole erityisesti kuvattu valtiovarainministeriön henkilöstöasioita, mutta sitäkin laajemmin valtion henkilöstöä koskevia asioita ja henkilöstön tilaa.

Verohallinnolle asetetuista numeerisista tavoitteista osa mainitaan hallituksen vuosikertomuksessa, mutta suurin osa jää mainitsematta. Valtion talousarviossa asetettuun tavoitteeseen ”Toiminnan kehittäminen” liittyviä hankkeita on lueteltu Verohallinnon strategia-asiakirjassa. Näistä osa mainitaan hallituksen vuosikertomuksessa. Hallituksen vuosikertomuksessa on käsitelty jossain määrin Tullille asetettujen tavoitteiden saavuttamista, mutta ei läheskään kaikkia tavoitteita. Suurin osa tavoitteista jää raportoimatta.

Hallituksen vuosikertomuksessa on käsitelty Valtiokonttorille, Valtion IT-palvelukeskukselle ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle asetettuja tavoitteita jossain määrin. Hallituksen vuosikertomus ei sisällä varsinaista tavoitteiden toteutumisen raportointia. Osaa tavoitteista ei mainita hallituksen vuosikertomuksessa.

Senaatti-kiinteistöille asetetun toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteen toteutuminen raportoidaan hallituksen vuosikertomuksessa, kun taas Tilastokeskukselle, Valtion taloudellisen tutkimuskeskukselle, Väestörekisterikeskukselle, Aluehallintovirastoille ja maistraateille asetettuja toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteita ei mainita hallituksen vuosikertomuksessa.

Hallituksen vuosikertomuksessa raportoidaan heikosti toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteita. Hallituksen vuosikertomus sisältää usean toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteeseen liittyvää yleisluonteista kuvausta ja toiminnan kuvailua, mutta selkeää raportointia vuosikertomus ei juuri sisällä. Usealle momentille asetettuja tavoitteita ei hallituksen vuosikertomuksessa mainita lainkaan. Varsinkin numeeriset tavoitteet jäävät pääosin mainitsematta.

Henkilöstöä koskevat tavoitteet hallituksen vuosikertomuksessa

Valtion talousarviossa asetettuja henkilöstöä koskevia tavoitteita ei raportoida hallituksen vuosikertomuksen ministeriöiden tuloksellisuusselvityksessä. Tavoitteiden saavuttamista ja toteumaa on siten mahdotonta arvioida. Tältä osin myös eduskunnan tiedonsaanti on puutteellista. Tavoitteita on arvioitu edellä luvussa 3.1.3.

3.3.2 Tilinpäätös

Valtion talousarviosta annetun lain 21 §:n mukaan viraston tilinpäätökseen kuuluvassa toimintakertomuksessa tulee esittää oikeat ja riittävät tiedot viraston toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 §:n mukaan kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen tulee sisältää toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tiedot, jotka esitetään mahdollisuuksien mukaan käyttämällä asianmukaisia tunnuslukuja. Lisäksi toiminnallisen tehokkuuden tietoina tulee esittää maksullisen toiminnan tulosta ja kannattavuutta ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuutta sekä niiden kehitystä koskevat tärkeimmät tiedot.

Tarkastusviraston suorittamissa tilintarkastuksissa tarkastetaan kirjanpitoyksiköiden taloudellisesta raportoinnista pääsääntöisesti tilinpäätöslaskelmien ja niiden liitteiden lisäksi toiminnallisesta tehokkuudesta esitetyt tiedot. Toiminnallisen tuloksellisuuden muiden osa-alueiden tai tilinpäätöksen vaikuttavuustietojen oikeellisuutta ei tarkasteta. Hallinnonalalla on ministeriö mukaan lukien 10 kirjanpitoyksikköä.

Hallinnonalan kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöslaskelmat ja niiden liitteet antavat pääosin oikeat ja riittävät tiedot toiminnan taloudesta. Tarkastuk-

sen perusteella on todettu, että talousarviota on noudatettu. Valtuuksia on ollut käytettävissä ministeriön ohella Valtiokonttorilla ja Verohallinnolla. Tuotto- ja kululaskelman tai taseen sisällöstä ei huomautettu kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuskertomuksissa. Tilinpäätöslaskelmien liitetiedot on todettu olennaisilta osin oikeiksi ja riittäviksi lukuun ottamatta ministeriön tilinpäätöksen liitettä 12 (Valtiontakaukset ja -takuut sekä muut monivuotiset vastuut), jossa Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) vastuu on esitetty 0,9 miljardia euroa liian suurena.

Toiminnallisesta tehokkuudesta on kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksissä esitetty kokonaisuutena oikeat ja riittävät tiedot. Taloudellisuudesta ja tuottavuudesta on esitetty sekä tunnuslukuja että sijaissuureita. Suositeltavaa on, että varsinaisten tunnuslukujen puuttuessa taloudellisuuden ja tuottavuuden sijaissuureina esitettäisiin kattavat tiedot kustannus- ja henkilötyövuosikehityksestä. Laajuudeltaan olennaista maksullista toimintaa on valtaosassa hallinnonalan kirjanpitoyksikköjä. Maksullisen toiminnan tuloksesta ja kannattavuudesta on tilinpäätöksissä esitetty oikeat ja riittävät tiedot. Laajuudeltaan vähintään miljoonan euron yhteisrahoitteista toimintaa on kahdessa kirjanpitoyksikössä (Tilastokeskus ja Valtiokonttori). Nämä ovat tilinpäätöksessään esittäneet yhteisrahoitteisesta toiminnasta oikeat ja riittävät tiedot.

3.3.3 Tulosohejausraportointi

Toimintakertomuksen säädöspohja on esitetty edellä luvussa 3.3.2. Valtiokonttorin toimintakertomuksen laadintaa varten antaman ohjeen mukaan toimintakertomuksen tuloksellisuuden kuvauksen tehtävänä on antaa viraston tuloksellisuudesta oikea ja riittävä kuva. Siinä esitetään tärkeimmät tiedot viraston tai laitoksen (myös ministeriön virastona) toiminnan tuloksellisuudesta, ja se on kuvaus (raportti) virastolle tai laitokselle vahvistettujen tulostavoitteiden toteutumisesta (tulossopimuksen toteutuminen).

Tuloksellisuuden kuvauksessa kaikkein olennaisimpia ja tärkeimpiä ovat tiedot niiden tulostavoitteiden toteutumisesta, jotka ministeriö on virastolle vahvistanut. Lisäksi muita tärkeitä tietoja voivat olla sellaiset strategian toteuttamisen kannalta olennaiset tiedot, jotka eivät välttämättä sisälly ministeriön vahvistamiin tulostavoitteisiin. Tärkeitä ovat aina myös sellaiset tuloksellisuustiedot, jotka kertovat virastoille lakisääteisesti kuuluvien tehtävien (jokapäiväinen toiminta) hoidon tuloksellisuudesta, ja joihin käytetään merkittävä osa resursseista (henkilötyövuosista). Tuloksellisuutta tulee mitata mittareiden ja indikaattoreiden avulla.

Toimintakertomuksessa esitetään tulostavoitteiden saavuttamisen lisäksi aina vertailutieto kahdelta edelliseltä vuodelta sekä tulosanalyysi. Analyysillä tarkoitetaan ensisijaisesti sen kertomista, miksi tavoite on saavutettu tai jäänyt saavuttamatta. Lisäksi analyysissä on hyvä käsitellä tuotettujen suoritteiden ja julkishyödykkeiden määrän ja laadun suhdetta käytettyihin resursseihin sekä toiminnan vaikuttavuuden (toiminnan vaikutukset yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykseen) suhdetta käytettyihin resursseihin.

Vaikuttavuudesta kertovan luvun tarkoituksena on myös kytkeä toimialan yhteiskunnalliset vaikuttavuustulokset ja virastojen toiminnalliset tuloksellisuustiedot yhteen. Laaja-alaisesta yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta raportointi kuuluu pääasiallisesti ministeriöiden vastuulle. Ministeriöt raportoivat toimialansa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä ensisijaisesti valtion tilinpäätöskertomuksen osana olevassa ministeriön toimialan tuloksellisuuden kuvauksessa. Virastojen ja laitosten tulee raportoida oman toimintansa vaikuttavuudesta, eli siitä, miten viraston tai laitoksen (myös ministeriön virastona) toiminta on tukenut toimialan yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista.

Vaikuttavuustavoitteiden raportointi

Pääluokassa 28 asetettuja vaikuttavuustavoitteita ei mainita valtiovarainministeriön tilinpäätöksessä, ei myöskään valtioyhteisön palveluille asetettuja sanallisia vaikuttavuustavoitteita Valtiokonttorin eikä Palkeiden toimintakertomuksissa. Valtiokonttorin numeeriset tavoitteet raportoidaan Valtiokonttorin toimintakertomuksessa, ja osa näistä Netrassa.

Valtiovarainministeriön Verohallinnolle ja Tullille asettamat vaikuttavuustavoitteet eivät käy selkeästi ilmi Verohallinnon ja Tullin toimintakertomuksista. Verohallinnon toimintakertomuksessa todetaan, että vaikuttavuudelle ei asetettu numeerisia tavoitteita tulossopimuksessa ja vaikuttavuustavoitteiden toteutumista on kuvattu (toimintakertomuksen) *Johdon katsaus* -kappaleessa. Tavoitteet eivät käy selkeästi ilmi toimintakertomuksesta. Tullin toimintakertomuksessa asetettuja tavoitteita ei varsinaisesti mainita, mutta siinä on kuvattu toiminnan keskeisimpiä tuloksia ja kehitystä tehtävälueittain. Tavoitteita ei ole raportoitu Netrassa.

Valtiovarainministeriön tilastotoimelle, valtion taloudelliselle tutkimukselle ja rekisterihallinnolle asettamista vaikuttavuustavoitteista Tilastokeskusta koskevat vaikuttavuustavoitteet mainitaan Tilastokeskuksen toimintakertomuksessa. Kaikkien tavoitteiden yhteyttä toteumaan ei ole selkeästi ilmaistu. Myös VATT:n toimintakertomuksessa raportoidaan toiminnasta, joka liittyyvät sille asetettuihin vaikuttavuustavoitteisiin, mutta

yhteyttä tavoitteisiin ei ole kuvattu selkeästi. Väestörekisterikeskukselle asetetut tavoitteet ja toteuma raportoidaan organisaation toimintakertomuksessa. Organisaatioiden tavoitteita ei raportoida Netrassa.

Valtiovarainministeriön valtion alue- ja paikallishallinnolle asettamista vaikuttavuustavoitteista aluehallintovirastoja koskevat tavoitteet ovat niiden tuloksellisuusraportissa viraston tulostavoitteiden toteumassa väliotsikoina, joiden alla raportoidaan strategia-asiakirjassa ja tulossopimuksessa asetetut tavoitteet. Tuloksellisuusraportit sisältävät yleisluonteista tavoitteisiin liittyvän toiminnan kuvausta, mutta ei selkeää tavoitteiden raportointia. Netra-raportointi on eri muodossa kuin tuloksellisuusraportissa, ja yhteyttä tulostavoiteasiakirjoihin on hankala löytää. Maistraatteja koskevia tavoitteita ei mainita Etelä-Suomen aluehallintovirasto - kirjanpitoyksikön tilinpäätöksessä, johon kootaan maistraattien toiminnan seurantatiedot.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että valtion talousarviossa asetettujen vaikuttavuustavoitteiden ja niiden toteutumisen raportointi hallinnon alan toimijoiden vuosi- tai toimintakertomuksissa on puutteellista. Tavoitteita ei raportoida myöskään Netrassa riittävästi. Poikkeuksen puutteelliseen raportointiin muodostavat valtiovarainministeriölle luvussa 28.01 asetetut vaikuttavuustavoitteet, jotka mainitaan valtiovarainministeriön tilinpäätöksessä, jossa lisäksi raportoidaan tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettuja toimia monipuolisesti ja kattavasti. Näitäkään tavoitteita ei kuitenkaan raportoida Netrassa, mitä voidaan pitää puutteena.

Raportointia olisi kehitettävä siten, että toiminta-, vuosi- tai vastaavista kertomuksista kävisi selkeästi ilmi asetetut tavoitteet ja niiden toteuma verrattuna asetettuun tavoitteeseen ja mahdollinen aiempien vuosien toteuma, mikä mahdollistaisi kehittymisen seurannan. Tavoitteista ja niiden toteumasta olisi raportoitava myös Netrassa.

Tuloksellisuustavoitteiden raportointi

Valtion talousarviossa valtiovarainministeriölle asetetut tulostavoitteet (toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet) mainitaan valtiovarainministeriön toimintakertomuksessa. Kaikkia tavoitteita ei mainita yksilöidysti, mutta toimintakertomuksessa on raportoitu tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettuja toimia. Tavoitteita ei ole raportoitu Netrassa.

Verohallinnolle asetetut numeeriset toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet raportoidaan Verohallinnon toimintakertomuksessa, ja Tullille asetetut toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet on raportoitu Tullin toimintakertomuksessa. Lisäksi on raportoitu Tullin tavoitteiden saavut-

tamiseen liittyvistä hankkeista. Suurin osa Verohallinnon tavoitteista on raportoimatta Netrassa ja Tullin osalta kokonaan.

Valtiokonttorille asetettujen numeeristen tavoitteiden toteutuminen on raportoitu Valtiokonttorin toimintakertomuksessa. Sanallisia tavoitteita ei ole raportoitu. Valtiokonttorin toimintakertomuksessa ei raportoida Valtion IT-palvelukeskusta koskevia toiminnallisia tavoitteita, mutta toimintakertomuksessa on kuvattu tavoitteisiin liittyviä toimintoja sekä raportoitu numeeriset tavoitteet. Osa tavoitteista mainitaan Netrassa, mutta toteumaa ei raportoida.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle asetettuja toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteita ja niiden toteutumista ei raportoida Palkeiden toimintakertomuksessa. Palkeiden tulostavoiteasiakirjassa lueteltuja lähivuosien toimenpiteiden toteutusta kuvataan toimintakertomuksessa, mutta raportointi ei tältäkään osin ole selkeää eikä yhteys tavoitteisiin helposti havaittavissa. Tavoitteita ei ole raportoitu Netrassa. Numeeriset tavoitteet ja niiden toteutuminen on pääosin raportoitu Palkeiden toimintakertomuksessa.

Senaatti-kiinteistöille asetetun tulostavoitteen toteutuminen on raportoitu Senaatti-kiinteistöjen toimintakertomuksessa, samoin Tilastokeskukselle asetetut toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet on raportoitu Tilastokeskuksen toimintakertomuksessa. Tavoitteet olivat numeerisia ja ne saavutettiin osittain. Tilastokeskuksen tavoitteiden toteutuminen on raportoitu Netrassa.

Valtion taloudelliselle tutkimuskeskukselle asetetuista tulostavoitteista ja niiden toteumasta on raportoitu VATT:n toimintakertomuksessa, ja Väestörekisterikeskukselle asetetuista numeerisista toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteista on osa raportoitu Väestörekisterikeskuksen toimintakertomuksessa. Numeerisista tavoitteista ei kaikkia mainita toimintakertomuksessa. Tavoitteiden raportointi Netrassa on myös näiden osalta puutteellista.

Aluehallintovirastoille asetetuista toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteista raportoitiin Etelä-Suomen aluehallintovirasto -kirjanpitoyksikön tilinpäätöksessä kaikkien aluehallintovirastojen koosteena. Tavoitteet olivat numeerisia. Tilinpäätöksessä raportoitiin kustannusvastaavuustavoitteet aluehallintovirastojen yhteissummuna. Lisäksi aluehallintovirastojen tuloksellisuusraporteissa raportoitiin runsaasti sanallisia tavoitteita, jotka liittyivät toiminnan kehittämiseen, yhteistyöhön ja erikoistumistehtäviin, sekä pääosin numeeriset tavoitteet, jotka saavutettiin osittain. Netrassa on raportoitu osa yhden aluehallintoviraston tavoitteiden toteumasta.

Maistraattien toiminnan seurantatiedot kootaan Etelä-Suomen aluehallintovirasto -kirjanpitoyksikön tilinpäätökseen. Maistraateille asetetut tavoitteet saavutettiin osittain. Raportoinnissa ei kaikkien tavoitteiden osalta

eritellä, mitkä maistraatit jäivät tavoitteista. Tavoitteet on mainittu Netrassa, mutta toteumaa ei raportoitu.

Valtion talousarviossa asetettuja tuloksellisuustavoitteita raportoidaan hallinnonalan toimijoiden vuosi- tai toimintakertomuksissa vaihtelevasti. Numeeriset tavoitteet on pääosin raportoitu, mutta sanallisia tavoitteita ei. Tuloksellisuustavoitteita ei raportoida Netrassa riittävästi. Tuloksellisuusraportointia olisi kehitettävä vastaavasti kuin vaikuttavuusraportointia. Toiminta-, vuosi- tai vastaavista kertomuksista olisi käytävä selkeästi ilmi asetetut tavoitteet ja niiden toteuma verrattuna asetettuun tavoitteeseen ja mahdollinen aiempien vuosien toteuma, mikä mahdollistaisi kehittymisen seurannan. Tavoitteista ja niiden toteumasta olisi raportoitava myös Netrassa.

Henkilöstöä koskevien tavoitteiden raportointi

Valtion talousarviossa asetetut henkilöstöä koskevat tavoitteet on raportoitu hallinnonalan toimijoiden vuosi- tai toimintakertomuksissa vaikuttavuus- ja tuloksellisuustavoitteita paremmin. Sen sijaan Netra-raportoinnin suhteen on myös näissä tavoitteissa puutteita. Netrasta löytyvät pääosin tiedot henkilöstön määrästä, koulutustasoindeksistä, ikäjakaumasta, koulutusasteesta, ammattiluokituksesta, koko- ja osa-aikaisuuksista, määräaikaisuuksista ja palvelussuhteiden lajista.

Valtiovarainministeriölle asetettu henkilötyövuosien kehitystavoitteen toteuma raportoidaan valtiovarainministeriön toimintakertomuksessa.

Verohallinnolle asetetut henkisten voimavarojen kehittämistavoitteet on raportoitu Verohallinnon toimintakertomuksessa. Tavoitteet saavutettiin osittain. Tavoitteista osa löytyy Netrasta. Sen sijaan Verohallinnon henkilöstövoimavarojen hallinnan ja kehittämisen tavoitteita ei varsinaisesti raportoida Verohallinnon toimintakertomuksessa. Kertomuksen Johdon katsaus -kappale sisältää lyhyen katsauksen henkilöstöön, sen kehittämiseen, kouluttamistarpeisiin, työhyvinvointiin ja Verohallinnon työnantajakuvaan sekä johtamiseen. Tavoitteita ei ole raportoitu Netrassa.

Tullille asetettuja henkilöstövoimavarojen hallinnan ja kehittämisen tavoitteita ei ole raportoitu Tullin toimintakertomuksessa eikä Netrassa. Henkilötyövuosien kehitystavoitteiden osalta Tullin toimintakertomuksessa on raportoitu talousarviosta htv-määrä, mutta siinä ei ole eritelty harmaan talouden torjuntaan käytettäviä henkilötyövuosia, kuten tavoitteissa.

Valtiokonttorin henkilöstövoimavarojen hallinnan ja kehittämisen tavoitteista osa raportoitiin Valtiokonttorin toimintakertomuksessa. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle asetetut henkilöstövoimavarojen hallinnan ja kehittämisen tavoitteet ja niiden toteutuminen on

raportoitu Palkeiden toimintakertomuksessa. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen henkilöstövoimavarojen hallinnan ja kehittämisen tavoitteista suurin osa raportoitiin toimintakertomuksen liitteestä. Toimijoiden tavoitteista osa löytyy Netrasta.

Tilastokeskuksen henkilöstövoimavarojen hallinnan ja kehittämisen tavoitteista on Tilastokeskuksen toimintakertomuksessa mainittu johtajuusindeksitavoite ja henkilöstön kehittämistä, työhyvinvoinnin edistämistä ja työurien pidentämistä koskevat tavoitteet. Toimintakertomuksessa on myös raportoitu näiden toteutuminen. Muut tavoitteet toteutuneen löytyvät henkilöstötilinpäätöksestä, mutta eivät aivan selkeästi. Toimintakertomuksessa on raportoitu henkilöstön lukumäärä ja koko henkilöstön henkilötyövuosimäärä, mutta ei näitä koskevia tavoitteita. Inhimillistä pääomaa koskevat tavoitteet ja niiden toteutuminen on raportoitu henkilöstötilinpäätöksessä. Tavoitteista osa löytyy Netrasta.

Väestöketerikeskuksen henkilöstövoimavarojen hallinnan ja kehittämisen tavoitteista toimintakertomuksessa raportoitiin henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen sekä inhimillisen pääoman mittarit. Henkilöresursseista raportoitiin henkilötyövuosien määrä, henkilöstön määrä vuoden lopussa ja varsinaisten määräaikaisten prosenttiosuus henkilöstöstä vuoden lopussa. Tavoitteista osa löytyy Netrasta.

Aluehallintovirastojen henkilöstövoimavarojen hallinnan ja kehittämisen tavoitteet raportoitiin Etelä-Suomen aluehallintovirasto -kirjanpitoyksikön tilinpäätöksessä kaikkien aluehallintovirastojen koosteena. Kaikkien aluehallintovirastojen tuloksellisuusraporteissa ei raportoitu kaikkia tavoitteita. Tavoitteista osa löytyy Netrasta.

Maistraattien henkilöstövoimavarojen hallinnan ja kehittämisen tavoitteet on osin raportoitu Etelä-Suomen aluehallintovirasto -kirjanpitoyksikön tilinpäätöksessä. Kaikkien tavoitteiden toteutumista ei raportoitu eikä kaikista mainittu tavoitearvoa, jolloin toteutumista on vaikea suhteuttaa tavoitteeseen. Netrassa on mainittu osa tavoitteista, mutta toteumaa ei Netrassa raportoitu.

Henkilöstöä koskevien tavoitteiden raportoinnista voi todeta saman kuin vaikuttavuus- ja tuloksellisuusraportoinnista hallinnonalan toimijoiden vuosi-, toiminta- tai vastaavissa kertomuksissa. Vaikka valtion talousarviossa asetetut henkilöstöä koskevat tavoitteet on raportoitu hallinnonalan toimijoiden vuosi- tai toimintakertomuksissa vaikuttavuus- ja tuloksellisuustavoitteita paremmin, olisi raportointia kehitettävä siten, että kertomuksista kävisi selkeästi ilmi asetetut tavoitteet ja niiden toteuma verrattuna asetettuun tavoitteeseen ja mahdollinen aiempien vuosien toteuma, mikä mahdollistaisi kehittymisen seurannan. Puutteellinen raportointi vaikeuttaa toiminnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden seurantaa ja arvioin-

tia. Tavoitteista ja niiden toteumasta olisi raportoitava kattavasti myös Netrassa tiedonsaannin takaamiseksi.

3.4 Laskentatoimi ja arviointijärjestelmät

Laskentatoimen ja arviointijärjestelmien tarkastuskysymyksenä oli, ovatko hallinnonalan laskentatoimi ja arviointijärjestelmä riittävät tuottamaan oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan suunnittelua, johtamista ja raportointia varten?

Tarkastus kohdistui hallinnonalan yksiköiden tuottavuudesta, taloudellisuudesta ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta tuottaman tiedon oikeellisuuteen ja riittävyyteen.

Tarkastuksessa käytiin läpi tutkimushankkeiden hankinta-, päätös-, sopimus- ja maksumenettelyitä. Tarkastuksessa selvitettiin myös tutkimushankkeiden hankintamenettelyn lainmukaisuutta.

3.4.1 Laskentatoimi

Hallinnonalan kirjanpitoyksiköiden kirjanpito ja tuloksellisuuden laskentatoimi

Hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä on vuoden 2013 aikana siirrytty laajasti valtion yhteisen talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmän Kiekun käyttöön. Käyttönottovaiheessa tapahtuneissa kirjanpitotietojen konversioissa on todettu eräissä kirjanpitoyksiköissä taannehtivia korjauskirjauksia, joista on aiheutunut epävarmuutta kirjanpitoaineiston eheyteen ja täydellisyyteen. Menettelyjä ei ole voitu pitää hyvän kirjanpitotavan mukaisina. Valtiovarainministeriö toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että Valtiokonttori on kehittänyt Kieku-hankkeessa Kieku-järjestelmän käyttöönottojärjestelmää tämäntyyppisten ongelmien välttämiseksi.

Vuoden 2013 tilintarkastuksissa on neljässä kirjanpitoyksikössä todettu kirjanpidon hoidossa ja järjestämisessä sellaisia puutteita, joiden johdosta kirjanpitoyksikön on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Valtuus seurannan järjestämisessä ei ole todettu olennaisia puutteita.

Valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n mukaan viraston tulee järjestää toiminnan kustannusten, toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuraamista varten tuloksellisuuden laskentatoimi. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 55 §:n mukaan tuloksellisuuden laskentatoimi tulee järjestää siten, että se tuottaa muun muassa asetuksen 65 §:ssä sääde-

tyt toimintakertomustiedot. Tilintarkastusten perusteella tuloksellisuuden laskentatoimi on järjestetty hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla. Laskentatoimen kehittymistä on edesauttanut Kieku-järjestelmän mahdollistama työajan seuranta niissä virastoissa, joissa työajan kohdentumista ei aiemmin ole järjestelmällisesti seurattu.

Tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen päätöksenteossa

Tämän tarkastuksen peruslähtökohtana oli hallinnonalatasoinen toiminnan ohjaaminen ja johtaminen. Laskentatoimen järjestämisen peruslähtökohtana valtiovarainministeriönkin hallinnonalalla on tilivirastolähtöisyys. Laskentatoimen keskeisenä kohteena on ollut maksullisten suoritteiden kustannusvastaavuuden selvittäminen. Nämä lähtökohdat eivät erityisen hyvin palvele hallinnonalanäkökulmaa ja ohjausinformaation tuottamista.

Hallinnonalatasoisen tuloksellisuuden kuvauksen keskeinen tavoite on pystyä kuvaamaan toiminnan vaikuttavuutta. Toiminnan sisäisen tehokkuuden ja sen kehittymisen tulisi myös olla tärkeä ohjauksen ja johtamisen kohde. Ja juuri siinä laskentatoimen kehittyneisyys on välttämätön perusedellytys. Tarkastusviraston tilintarkastuksen tarkastushavaintojen mukaan monen hallinnonalan toimijan tuottavuudelle ja etenkin taloudellisuudelle ei ollut asetettu lainkaan tavoitteita. Laskentatoimen kehittyneisyydellä ei ole käytännössä merkitystä, ellei toiminnan tehokkuuden perustekijöitä katsota riittävän merkittäviksi asioiksi ohjata ja johtaa.

Haastattelukäynneillä ministeriöön päätöksenteon informaatiopohjaan oltiin tyytyväisiä, eikä sitä nähty ongelmaksi asianmukaiselle johtamiselle. Tulosohjaukseen liittyvä johtamisen ja ohjaamisen painopiste näyttäsikin olevan tiukasti sidoksissa käytössä oleviin tavoitteisiin ja vuosirytmisiin. Tavoitteiston laatua on arvioitu luvussa 3.1.3.

Mikäli sisäistä tehokkuutta pyrittäisiin aidosti johtamaan aktiivisesti ryhmä- tai toimintotasolla, eivät nykyiset laskentatoimen tulokset olisi riittävän yksityiskohtaisia. Myös vaikuttavuustavoitteiden kehittyminen konkreettiseksi mittareiksi edellyttää johdon laskentatoimelta merkittävää kehityspanosta ja tietotuotantokapasiteettia käytännön toteutuksessa. Tilivirastolähtöinen tietotuotanto ei myöskään välttämättä riitä lähtökohdaksi tuottaa hallinnonalatasoista yhtenevää päätösinformaatiota. Keskeinen menestystekijä johtamisinformaation laadulle on hallinnonalan toiminnan luonteen ansiosta työajanseurannan laatu. Tässä on mahdollista hyödyntää Kieku-järjestelmään liittyvää kehitystyötä.

3.4.2 Tutkimus- ja arviointitoiminta

Tuloksellisuuden arviointi

Valtiovarainministeriön hallinnonalan toiminta on laajasti kytkeytynyt kansan- ja julkisen talouden keskeisiin suuriin linjoihin. Tarkastuskertomuksessa on aiemmin tuotu esiin, kuinka haasteellista kyseiseen toimintaan on asettaa hyviä ja kuvaavia toiminnan vaikuttavuuteen liittyviä tavoitteita ja vastaavia mittareita. Hallinnonalatasoisen ohjausjärjestelmän perustana uskottavat vaikuttavuuden kuvaajat ovat kuitenkin keskeisessä asemassa. Tulosohjauksen kehittämistyössä on esitetty eräänä vastauksena edellä esitettyyn ongelmaan arviointitoiminnan kytkemistä osaksi toiminnan vaikuttavuuden todentamista.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla tehdään luonnollisesti erilaisia toimintayksiköiden tai toimintakokonaisuuksien arviointeja. Tietoja hallinnonalalla tapahtuvista tai tapahtuneista arvioinneista ei ole kuitenkaan koottu yhteen. Arviointitoiminta ei perustu selkeään suunnitelmaan eikä se ole systemaattisesti kytköksissä tulostavoitteisiin ja tuloksellisuuden kuvaukseen. Hallinnonalan tuloksellisuuden kuvaus hallituksen vuosikertomuksessa ei sisällä mainintaa vaikuttavuuden arvioinneista.

Haastattelukäynneillä tuli esiin joitakin näkemyksiä, joissa suhtauduttiin varauksellisesti arviointien merkitykseen ja mahdollisuuksiin toimia toiminnan vaikuttavuuden todentajina. Hallinnonalan keskeiset tehtäväalueet nähtiin luotettavan arvioinnin näkökulmasta erittäin haasteellisina ja uskottavien arvioijien saatavuudessa todettiin olevan ongelmia. Laajamittaisen arvioinnin todettiin myös olevan runsaasti voimavaroja vaativaa.

Hallinnonalan toiminnan tuloksellisuuden kuvausta ei monilta osin ole mahdollista toteuttaa tiivistämällä kuvaus yksiselitteisiin mittareihin. Vaikuttavuuden arvioinnin tulisi tästä syystä olla, voimavarojen puitteissa, suunnitelmallinen ja selkeästi tavoiteasetantaan kytkeytyvä osa hallinnonalan ohjausta.

Asiantuntijapalvelujen hankinnat

Ohjausjärjestelmätarkastuksen yhteydessä on tarkastettu myös EUrakennerahastokauden 2007–2013 Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) rahoittamien ohjelmien hanketarkastuksia koskeva hankintamenettely, joka on toteutettu julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) mukaisella tarjouskilpailulla. Hankinnan on toteuttanut valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminto. Hankinnan tarkastuksesta on laadittu erillinen muistio, jossa on selostettu yk-

sityiskohtaisesti tarkastushavainnot ja niiden perusteella tehdyt johtopäätökset. Seuraavassa on selostettu tiivistetysti tässä muistiossa esitetyt havainnot ja johtopäätöksiä.

Tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota ensinnäkin tarjoajien soveltuvuudelle tarjouspyynnössä asetettuihin vaatimuksiin. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan on kyseenalaista, voisiko hankintayksikkö tarjouspyynnössä asetettujen yleisluonteisten vaatimusten perusteella sulkea tiettyä tarjoajaa tarjouskilpailusta esimerkiksi siihen seikkaan vedoten, ettei tarjoajalla hankintayksikön näkemyksen mukaan ole riittävää taloudellista toimintakykyä hankinnan toteuttamiseen. Myöskään kaikkia tarjousten valinnassa merkityksellisiä seikkoja ei tarkastusviraston näkemyksen mukaan ole ilmoitettu tarjouspyyntöasiakirjoissa. Vaikuttaisi myös siltä, ettei hankintapäätöksestä hankintasäännöksissä edellytyin tavoin ilmene, mihin konkreettisiin tarjouksista ilmenneisiin seikkoihin vertailu on kunkin laadullisen vertailuperusteen osalta perustunut ja mihin tarjousten piste-erot ovat näiltä osin perustuneet. Lisäksi tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota tiettyihin hankintamenettelyyn liittyviin seikkoihin, joiden hankintasäännösten mukaisuuteen liittyy tulkinnanvaraisia piirteitä.

3.5 Sisäinen valvonta

Sisäistä valvontaa koskeva tarkastuskysymys oli: Onko hallinnonalan sisäinen valvonta riittävä varmistamaan hallinnonalan tehtävien asianmukaisen ja tuloksellisen hoitamisen?

Sisäinen tarkastus

Vuoden 2013 tilintarkastusten yhteydessä kerätyn tiedon mukaan hallinnonalalla käytettiin sisäiseen tarkastukseen omaa henkilötöypanosta noin 11 henkilötöyvuotta. Lisäksi sisäisen tarkastuksen ostopalveluja hankittiin yhteensä vajaa 1 henkilötöyvuosi. Siirtymistä omasta tarkastuksesta ostopalvelujen käyttöön on suunnitteilla.

Sisäinen tarkastus on yleisesti ottaen järjestetty kirjanpitoyksiköissä asianmukaisesti ja ammattimaisesti, joskin sisäisen tarkastuksen resurssit voidaan pitää niukkoina. Enemmän kuin yksi henkilötöyvuosi omaa työpanosta sisäiseen tarkastukseen on käytetty vain Tullissa ja Verohallinnossa. Tullista saadun tiedon mukaan sen sisäisen tarkastuksen työpanoksesta lähes puolet kohdistuu kuitenkin muihin kuin sisäisen tarkastuksen tehtäviin. Yhden sisäisen tarkastajan virastoissa myös sisäisen tarkastuksen toiminnan suunnittelu, ammattitaidon ylläpitäminen yms. vievät huo-

mattavan osan työajasta. Sisäinen tarkastus puuttuu Väestörekisterikeskuksesta, Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta sekä Ahvenmaan valtionvirastosta. Näiden tulisi harkita sisäisen tarkastuksen järjestämistä esimerkiksi ostopalvelujen avulla.

Kuuden aluehallintoviraston muodostaman kokonaisuuden sisäistä tarkastusta hoitaa nykyisellään yksi henkilö. Maistraateissa on järjestetty kassojen tarkastuksia ulkopuolisina ostopalveluina. Suunnitteilla on muutos, jossa maistraattien toiminnot aiotaan liittää osaksi aluehallintovirastojen toimintaa. Asiasta tehdyn selvityksen mukaan tämä aiheuttaisi yhden henkilötyövuoden vahvistamistarpeen aluehallintovirastojen keskitettyyn sisäiseen tarkastukseen. Sisäisen tarkastuksen vahvistaminen esitetyllä tavalla on myönteistä, mutta aluehallintovirastojen sisäisen tarkastuksen resursointi jää tällöinkin tehtäväalueen laajuus huomioiden varsin ohueksi.

Sisäinen valvonnan riittävyys

Kieku-käyttöönoton kontrolleja on tarkastettu vuoden 2013 tilintarkastuksissa sekä erillisinä järjestelmätarkastuksina että kirjanpitoyksikköjen tilintarkastuksiin sisältyvinä sisäisen valvonnan tarkastuksina. Hallinnonalan kirjanpitoyksiköistä Valtiokonttori on siirtynyt Kieku-järjestelmän käyttöön jo 1.1.2011. Palkeet, Verohallinto sekä ministeriö aloittivat käytön 1.1.2013. Aluehallintovirastot, Tilastokeskus, VATT ja Väestörekisterikeskus aloittivat 1.10.2013. Tulli aloittaa Kieku-järjestelmän käytön myöhemmin, sen sijaan Ahvenanmaan valtionvirastolla ei ole suunnitelmia järjestelmän käyttöönotolle.

Kieku-käyttöönoton tarkastuksissa on todettu puutteita kirjanpidon konversioiden toteutuksessa. Konversion jälkikäteinen korjaaminen on aiheuttanut epävarmuutta kirjanpitoaineiston eheyteen ja täydellisyyteen, eikä menettelyä ole voitu pitää hyvän kirjanpitotavan mukaisena. Tarkastuksessa on todettu myös puutteita tosittamisessa ja tositteiden arkistoinnissa. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 43 §:n 1 momentin mukaan kirjausten tulee perustua päivättyyn, numeroituun ja hyväksytyyn tositteeseen, joka todentaa kirjanpitotapahtuman. Tositteet on myös säilytettävä siten, että kukin tosite on tarvittaessa helposti löydettävissä. Kieku-tietojärjestelmän menetelmäkuvausten on katsottu tarvitsevan sisällön täsmentämistä ja päivittämistä sekä virastokohtaisten täsmennysten laatimista.

Tilintarkastuksissa on todettu toimenpiteitä edellyttäviä olennaisia sisäisen valvonnan puutteita kirjanpidon hoitamisessa ja järjestämisessä neljän kirjanpitoyksikön osalta (Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Tulli, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus ja Verohallinto). Muita olennaisia sisäisen

valvonnan puutteita todettiin kahdella kirjanpitoyksiköllä (Tulli ja Verohallinto). Valtionapuja on tarkastettu tilintarkastusten lisäksi erillisenä laillisuustarkastuksena kahdessa kirjanpitoyksikössä (Tulli ja Verohallinto). Näissä on todettu toimenpiteitä edellyttäviä puutteita.

Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumat sekä ministeriön tilinpäätöskannanotot

Kirjanpitoyksikköjen tilinpäätöksiin on sisällynyt sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma. Lausumien valmistelussa on yleisesti hyödynnetty COSO ERM -arviointikehikkoa tai eräissä tapauksissa myös ulkoisia auditointeja. Lausumien valmistelu ja dokumentointi on tarkastusten perusteella ollut pääosin asianmukaista. Yhden kirjanpitoyksikön osalta on kiinnitetty huomiota sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiskohteiden puuttumiseen lausumasta sekä lausuman laadinnan ja dokumentoinnin puutteisiin.

Valtiovarainministeriö on antanut 15.6.2013 valtion talousarviosta annetun asetuksen edellyttämät tilinpäätöskannanotot hallinnonalansa virastojen vuoden 2012 tilinpäätöksistä. Tilinpäätöskannanottoihin on yleisesti sisällytetty myös ohjaavia toimenpiteitä tuloksellisuuden parantamiseksi.

Vuoden 2012 tilinpäätöskannanotoissa on yleensä todettu kirjanpitoyksikköjen tilintarkastusraportoinnissa tehdyt poikkeavat havainnot, kehoitettu kirjanpitoyksikköjä huomioimaan ne toiminnassaan ja ryhtymään tarvittaessa toimenpiteisiin. Tästä poiketen Tilastokeskuksen tilintarkastuskertomukseen sisällynyttä laillisuusmuistutusta ei ole käsitelty tilinpäätöskannanotossa lainkaan. Myöskään Tullin tilintarkastuksessa todettuihin sisäisen valvonnan puutteisiin ei ole otettu kantaa.

Väärinkäytösten käsittely

Kirjanpitoyksikköjen tilinpäätöksiin ovat sisällyneet vaaditut tiedot väärinkäytöksistä sekä takaisinperinnöistä. Väärinkäytöksiä ei ole ilmoitettu havaitun lukuun ottamatta Tilastokeskuksen ja Tullin tilinpäätökseen sisällyneitä tapauksia. Näistä on ilmoitettu myös tarkastusvirastolle. Tilintarkastuksissa ei ole tehty virastojen tilinpäätöksiin sisältyvistä ilmoituksista poikkeavia havaintoja.

Liitteet

Liite 1. Valtiovarainministeriön tehtävät

Valtiovarainministeriön tehtäviä ovat:²⁷

1. taloudellisen kehityksen seuranta ja ennustaminen, talous- ja rakennepolitiikan valmistelu ja toimenpiteiden vaikutusten arviointi
2. finanssipolitiikan tavoitteet, keinot ja arviointi
3. valtion talousarvio, valtiontalouden kehyykset, toiminta- ja taloussuunnittelun perusteet, hallituksen kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä valtion tilinpäätöskertomus
4. valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten rahastojen yleinen järjestelmä
5. valtion taloushallinto, valtiontalouden valvonnan, tarkastuksen ja arvioinnin perusteet sekä virheiden ja väärinkäytösten vastainen toiminta
6. valtion hankintatoimen yleinen ohjaus ja kehittäminen
7. julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajajärjestelmä
8. Euroopan tilintarkastustuomioistuinta ja Euroopan petostentorjuntavirastoa koskevat asiat
9. valtion lainanannon ja korkotukilainojen yleiset perusteet
10. valtion omaisuuden omistamisen ja hallinnan yleiset perusteet, toimintilojen järjestämisen yleinen ohjaus sekä valtionperinnöt
11. valtion toimintojen maksullisuuden ja maksujen yleiset perusteet
12. indeksiehdon käytön rajoittaminen sopimuksissa
13. veropolitiikan suunnittelu ja toimenpiteiden vaikutusten selvittäminen sekä verojärjestelmän kehittäminen
14. verot ja veronluonteiset maksut
15. yleistä tullipolitiikkaa koskevat asiat ja siihen kuuluvat tullimenettelyt sekä kiintiö- ja suspensiotullit
16. rahoitusjärjestelmän kehittäminen
17. valtion lainanoton, velanhoidon ja kassavarojen sijoittamisen yleinen ohjaus ja valvonta sekä arvopaperistamalla tapahtuva varainhankinta
18. valtiontakaukset ja -takuut sekä niihin verrattavat sitoumukset
19. rahajärjestelmä, maksuvälineet ja -järjestelmät

²⁷ *Valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä (610/2003) 1 §.*

20. luottolaitosten, sijoituspalveluyritysten ja muiden rahoituspalveluja tarjoavien yritysten, säästökassatoimintaa harjoittavien osuuskuntien sekä panttilainauslaitosten toimintaa koskevat asiat
21. arvopaperi- ja johdannaiskauppaa sekä niiden selvitystä, arvo-osuusjärjestelmää ja niitä ylläpitävien yhteisöjen toimintaa koskevat asiat
22. rahoitusmarkkinoiden valvonnan sääntely
23. Suomen Pankkia ja Euroopan keskuspankkijärjestelmää koskevat asiat
24. Kansainvälistä valuuttarahastoa, Maailmanpankkiryhmää, Euroopan investointipankkia, Pohjoismaiden investointipankkia, Euroopan va-kausmekanismia sekä Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankkia ja Pohjoismaiden ympäristörahoitusyhtiötä koskevat asiat
25. valtionhallinnon työnantajatoiminnan, henkilöstöjohtamisen ja työmarkkinapolitiikan kehittäminen ja toteuttaminen, keskustason työnantajatoiminta, henkilöstön oikeudellisen aseman ja sopimusjärjestelmän perusteet, valtionhallinnon johdon ja johtamisen kehittäminen sekä palvelussuhteen ehtojen yleinen järjestely
26. virkasuhteen ehdoista määrääminen, kun asia ei kuulu viraston tai valtion liikelaitoksen toimivaltaan, sekä viran siirtäminen toisen ministeriön hallinnonalan virastoon ja määrärahan siirtäminen tällaisen viraston käytettäväksi
27. valtion yleisen tilastotoimen ohjaus ja kehittäminen
28. julkishallinnon yleinen kehittäminen sekä valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittäminen
29. valtion toimintojen alueellistamisen koordinointi, seuranta ja kehittäminen
30. aluehallinnon, lukuun ottamatta maakunnan liittojen yhteistoiminta-alueiden, ja valtion paikallishallinnon toimialuejaot ja niiden yhteensovittaminen
31. julkisten palvelujärjestelmien laadunhallinnan ja toiminnallisen tehokkuuden parantaminen
32. julkisen hallinnon tietohallinnon, sähköisen asioinnin ja tietovarantojen käytön yleinen kehittäminen, valtionhallinnon tietohallinnon ohjaus sekä valtionhallinnon tietohallinnon yhteisten kehittämishankkeiden yhteensovittaminen
33. valtion ja kuntien välisen tietohallintoyhteistyön edistäminen sekä yhteisten toiminnallisten ja teknisten ratkaisujen ja menetelmien kehittäminen ja yhteensovittaminen
34. julkisen hallinnon tietoturvallisuuden yleinen kehittäminen ja valtionhallinnon tietoturvallisuuden ohjaus
35. kuntajaotus, kunnallishallinto ja -talous sekä valtion ja kuntien suhde

36. kuntien yleinen valtionosuus, verotuloihin perustuva valtionosuuksien taseaus ja harkinnanvarainen rahoitusavustus
37. aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus
38. rekisterihallinnon ja väestökirjanpidon ohjaus ja kehittäminen
39. valtioneuvoston yhteisten tietojärjestelmien sekä tietoliikenne- ja viestintäverkkojen tekninen kehittäminen ja ylläpito
40. Suomen itsenäisyyden juhlarahastoa koskevat asiat
41. kunnallisen eläkejärjestelmän ja valtion eläkejärjestelmän valvonta ja rahoitus.

Lähteet

1. Lait, asetukset ja valtioneuvoston päätökset

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992).

Asetus valtiovarainministeriöstä (610/2003).

Laki valtion talousarviosta (423/1988).

Laki valtioneuvostosta (175/2003).

Perustuslaki 731/1999.

VNp valtiontalouden kehusehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista 24.4.2003.

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003).

Valtiovarainministeriön työjärjestys (610/2003).

2. Muut kirjalliset lähteet

Aluehallintovirastojen strategia-asiakirja 2012–2015. VM:n julkaisuja 33/2011.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston strateginen tulossopimus 2012–2015. Päivitys vuosille 2013–2015.

Hallituksen vuosikertomus 2012. Osa 3/4: Tilinpäätöslaskelmat. Hallituksen julkaisusarja 3/2013.

Hallituksen vuosikertomus 2013. Osa 2/4: Ministeriöiden tuloksellisuus selvitys. Hallituksen julkaisusarja 2/2014.

Hallituksen vuosikertomus 2013. Osa 3/4: Tilinpäätöslaskelmat. Hallituksen julkaisusarja 3/2014.

HE 95/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2013.

HE 166/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2013 talousarvioesityksen (HE 95/2012 vp) täydentämisestä.

HE 52/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2013 lisätalousarvioksi.

HE 93/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2013 toiseksi lisätalousarvioksi.

HE 101/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2013 kolmanneksi lisätalousarvioksi.

HE 165/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2013 neljänneksi lisätalousarvioksi.

HE 208/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2013 viidenneksi lisätalousarvioksi.

Helsingin maistraatin strateginen tulossopimus 2013.

Hämeen maistraatin strateginen tulossopimus 2013.

Itä-Suomen aluehallintoviraston strateginen tulossopimus 2012–2015. Päivitys vuosille 2013–2015.

Itä-Suomen maistraatin strateginen tulossopimus 2013.

Itä-Uudenmaan maistraatin strateginen tulossopimus 2013.

Kaakkois-Suomen maistraatin strateginen tulossopimus 2013.

Lapin aluehallintoviraston strateginen tulossopimus 2012–2015. Päivitys vuosille 2013–2015.

Lapin maistraatin strateginen tulossopimus 2013.

Lounais-Suomen aluehallintoviraston strateginen tulossopimus 2012–2015. Päivitys vuosille 2013–2015.

Lounais-Suomen maistraatin strateginen tulossopimus 2013.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston strateginen tulossopimus 2012–2015. Päivitys vuosille 2013–2015.

Länsi-Suomen maistraatin strateginen tulossopimus 2013.

Länsi-Uudenmaan maistraatin strateginen tulossopimus 2013.

Maistraattien strategia-asiakirja 2012–2015. VM julkaisuja 42/2011.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston strateginen tulossopimus 2012–2015. Päivitys vuosille 2013–2015.

Pohjois-Suomen maistraatin strateginen tulossopimus 2013.

Senaatti-kiinteistöjen palvelu- ja muut toimintatavoitteet sekä tulostavoite vuodelle 2013. VM:n päätös VM/2263/00.02.03/2013.

Senaatti-kiinteistöt tilinpäätös vuodelta 2013.

Sisä-Suomen maistraatin strateginen tulossopimus 2013.

Tilastokeskuksen henkilöstötilinpäätös 2013.

Tilastokeskuksen suunnitteluasiakirjat: Strategia-asiakirja 2012–2015, Tulostavoiteasiakirja 2013, Ennakolliset tavoitteet vuosille 2014–2016. Tammikuu 2013.

Tilastokeskuksen tilinpäätös vuodelta 2013. TK-21-736-12.

Tilinpäätös 2013. Etelä-Suomen aluehallintovirasto -kirjanpitoyksikkö. Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 30/2014.

Tilinpäätös vuodelta 2013. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet. Dnro 295/02 03 01/14.

Tullin suunnitteluasiakirjat: Strategia-asiakirja 2012–2015, Tulostavoiteasiakirja 2013, Ennakolliset tavoitteet vuosille 2014–2016. Tammikuu 2013.

Tullin tilinpäätös vuodelta 2013. 14.3.2014.

Tuloksellisuusraportti vuodelta 2013. Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 29/2014.

Tuloksellisuusraportti vuodelta 2013. Itä-Suomen aluehallintovirasto. Itä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 18/2014.

Tuloksellisuusraportti vuodelta 2013. Lapin aluehallintovirasto. Lapin aluehallintoviraston julkaisuja 1/2014.

Tuloksellisuusraportti vuodelta 2013. Lounais-Suomen aluehallintovirasto. Jory 10.2.2014.

Tuloksellisuusraportti vuodelta 2013. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 3/2014.

Tuloksellisuusraportti vuodelta 2013. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 13/2014.

Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2012.

Valtiokonttori tilinpäätös 2013. 14.3.2014.

Valtiokonttorin suunnitteluasiakirjat: Strategia-asiakirja 2012–2015, Tulostavoitesopimus 2012, Ennakolliset tavoitteet vuosille 2013–2015. Helmikuu 2012.

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen suunnitteluasiakirjat: Strategia-asiakirja 2012–2015, Tulostavoiteasiakirja 2013, Ennakolliset tavoitteet vuosille 2014–2016. Tammikuu 2013.

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen VATT:n toimintakertomus 2013. Dnro VATT/83/02.01/2014.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen suunnitteluasiakirjat: Strategia-asiakirja 2012–2015, Tulostavoiteasiakirja 2013, Ennakolliset tavoitteet vuosille 2014–2016. Tammikuu 2013.

Valtion tilinpäätöskertomus 2010. Osa III Tilinpäätöslaskelmat. Valtiovarainministeriön julkaisuja 19a/2011.

Valtion tilinpäätöskertomukset 2011. Osa III Tilinpäätöslaskelmat. Valtiovarainministeriön julkaisuja 17a/2012.

Valtiovarain controller -toiminnon tulossopimus 2013 (15.3.2013).

Valtiovarainhallinnon toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2012–2015 (VM 5.1.2011).

Valtiovarainministeriön budjettiosaston tulossopimus 2013.

Valtiovarainministeriön euroalueen kriisiryhmän tulossopimus 2013.

Valtiovarainministeriön henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosaston tulossopimus 2013.

Valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin välinen tulostavoiteasiakirja 2013. Kesäkuu 2013.

Valtiovarainministeriön JulkICT-toiminnon tulossopimus 2013.

Valtiovarainministeriön kansainvälisten asioiden sihteeristön tulossopimus 2013.

Valtiovarainministeriön kansantalousosaston tulossopimus 2013.

Valtiovarainministeriön kehittämis- ja hallintotoiminnon tulossopimus 2013.

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston tulossopimus 2013.

Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta (TM 1101/23.3.2011).

Valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosaston tulossopimus 2013.

Valtiovarainministeriön strategia 2012–2016.

Valtiovarainministeriön tilinpäätös vuodelta 2013. Dnro VM/707/02.02.08.05/2014.

Valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminnon tulossopimus 2013.

Valtiovarainministeriön vero-osaston tulossopimus 2013.

Valtiovarainministeriön viestintäyksikön tulossopimus 2013.

Verohallinnon suunnitteluasiakirjat: Strategia-asiakirja 2012–2015, Tulostavoiteasiakirja 2013, Ennakolliset tavoitteet vuosille 2014–2016. Tammi-kuu 2013.

Verohallinnon tilinpäätös vuodelta 2013.

Väestörekisterikeskuksen suunnitteluasiakirjat: Strategia-asiakirja 2012–2015, Tulostavoiteasiakirja 2013, Ennakolliset tavoitteet vuosille 2014–2016. Tammikuu 2013.

Väestörekisterikeskuksen tilinpäätös vuodelta 2013. Dnro 693/030/14.

3. Haastattelut aikajärjestyksessä

Valtiovarainministeriö, kehittämis- ja hallintotoiminto, 4.6.2013 (1 henkilö).

Valtiovarainministeriö, kehittämis- ja hallintotoiminto, 7.6.2013 (1 henkilö).

Valtiovarainministeriö, kehittämis- ja hallintotoiminto, 13.6.2013 (1 henkilö).

Valtiovarainministeriö, kansantalousosasto, 13.6.2013 (1 henkilö).

Valtiovarainministeriö, rahoitusmarkkinaosasto, 18.12.2013 (1 henkilö).

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta, 29.1.2014, (1 henkilö).

Valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto, 30.1.2014 (1 henkilö).

Valtiovarainministeriö, budjettiosasto, 3.2.2014 (1 henkilö).

Valtiovarainministeriö, kansantalousosasto, 5.2.2014 (1 henkilö).

Valtiovarainministeriö, vero-osasto, 5.2.2014 (3 henkilöä).

Valtiovarainministeriö, kehittämis- ja hallintotoiminto, 6.2.2014 (2 henkilöä).

Valtiovarainministeriö, vero-osasto, 6.2.2014 (1 henkilö).

Valtiovarainministeriö, budjettiosasto, 10.2.2014 (3 henkilöä).

Valtiovarainministeriö, rahoitusmarkkinaosasto, 12.2.2014 (1 henkilö).

Valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto, 12.2.2014 (2 henkilöä).

Valtiovarainministeriö, vero-osasto, 12.2.2014 (1 henkilö).

Valtiovarainministeriö, henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto, 19.2.2014 (1 henkilö).

Valtiovarainministeriö, ministeriön johto, 15.4.2014 (2 henkilöä).

4. Tarkastuskertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Valtiovarainministeriö 29.8.2014.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset vuodesta 2010 lähtien

Tuloksellisuustarkastukset

- 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 valtiontuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Poliittikaohjelmat 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 henkilöjunaliihenneostot
- 234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 235/2011 Ilmastomuutoksen 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 rakennemuutosalueiden tukeminen
- 3/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tilahallinta puolustushallinnossa
- 4/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Euroalueen rahoitusvakausjärjestelyjen 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 Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen
- 15/2012 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2011
- 16/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä
- 17/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde
- 18/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma
- 19/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sisäasiainministeriön hallinnon ohjausjärjestelmä

Tarkastuskertomukset vuodesta 2013 lähtien

- 1/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tulli harmaan talouden torjuna
- 2/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kuntoutus työurien pidentäjänä
- 3/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtion IT-palvelukeskukset
- 4/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Maatalouden tukihallinto
- 5/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Verotarkastustoiminnan tuloksellisuus
- 6/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Liikenneturvallisuus
- 7/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hyvä hallintomalli valtion erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä ja niiden omistajaohjauksessa
- 8/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Erityisopetus perusopetuksessa
- 9/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sotilaallinen kriisinhallinta

- 10/2013 Laillisuustarkastuskertomus: Valtuuksien budjetointi, seuranta ja raportointi
- 11/2013 Laillisuustarkastuskertomus: Sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaaminen
- 12/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 13/2013 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Rakenteellisen jäämän laskenta
- 14/2013 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2012
- 15/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Finavia Oyj:n johdannaisso-
pimukset vuosina 2009–2011

Tarkastuskertomukset vuodesta 2014 lähtien

- 1/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Eduskunnan lausumien toi-
meenpano
- 2/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Suomenlahden alusöljyva-
hinkojen hallinta ja vastuut
- 3/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kotouttaminen sosiaali- ja
terveydenhuollossa
- 4/2014 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Välillisen verotuksen
muutokset
- 5/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Julkinen oikeusapu
- 6/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Suhdanneluonteinen korja-
usavustus
- 7/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Ympäristöterveydenhuolto
- 8/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Nuorisotyöttömyyden hoito
- 9/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtiovarainministeriön hal-
linnonalan ohjausjärjestelmä

Valtiontalouden tarkastusviraston julkaisemat tarkastuskertomukset, myös tilintarkastuskertomukset, vuodesta 2002 lähtien ovat saatavissa verk-
kosivuilla osoitteessa www.vtv.fi.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-269-5 (PDF)