

Valtiovarainministeriö

Tarkastuskertomus 9/2014 Valtiovarainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa kiinnitettiin huomiota seuraaviin kysymyksiin tarkastuskertomuksen kannanotetun suositusten perusteella:

1. Onko hallinnonalan ohjauksen lähtökohtana kokonaisvaltainen strategia? Muodostavatko ministeriön strategiset valinnat perustan hallinnonalan pääluokan sisällölle valtion talousarvioesityksessä ja edelleen hallinnonalan toimijoiden tavoitteille?
2. Onko hallinnonalan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta koskevaa tavoitteenasettelua selkeytetty tarkastusajankohdasta? Käykö hallinnonalan toimijoille asetetuista tavoitteista ilmi yhteys ylemmän tason tavoitteisiin? Onko tavoitteet asetettu siten, että niiden saavuttamista pystytään mittaamaan ja seuraamaan? Onko tavoitteiden toteuttamisen vastuutaho määritelty selkeästi?
3. Onko käsitelty ja dokumentoitu perusteet sille, miksi nykyinen organisoituminen nähdään parhaaksi mahdolliseksi ohjauksen perustaksi?
4. Onko tulostavoitteista sekä toimijoiden yksikkö- ja ryhmätason aktiivista tulosjohtamista kehitetty tarkastusajankohtaa paremmin palvelemaan ylätason tavoitteiden toteuttamista?
5. Tekevätkö osastot ja yksiköt tarvittaessa yhteistyötä ja vaihtavatko ne kokemuksia hyvistä säädösvalmistelun käytännöistä? Kohdistetaanko lainsäädäntömuutosten toteutuneiden vaikutusten seuranta määritellyillä kriteereillä mitaten merkittävimpiin muutoksiin? Onko vireillä olevien lausuntopyyntöjen löydettävyyttä ministeriön verkkosivuilta parannettu?
6. Onko vaikuttavuuden arviointi suunnitelmallinen ja selkeästi tavoitteenasetteluun kytkeytyvä osa hallinnonalan ohjausta? Onko tähän ollut voimavaroja?
7. Onko valtion talousarviossa asetettujen tavoitteiden ja niiden toteutumisen raportointia hallituksen vuosikertomuksessa ja hallinnonalan toimijoiden vuosi- tai toimintakertomuksissa kehitetty siten, että kertomuksista käy selkeästi ilmi asetetut tavoitteet ja niiden toteuma? Raportoidaanko tavoitteista ja niiden toteumasta kattavasti myös Netrassa?

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti lähettämällä valtiovarainministeriöön selvityspyynnö, jossa pyydettiin vastaamaan kysymyksiin 1 ja 3–6. Valtiovarainministeriö vastasi esitettyihin kysymyksiin 24.1.2017 (VM/15/00.05.00/2017). Kysymysten 2 ja 7 jälkiseuranta toteutettiin asiakirjaselvikin.

2 Jälkiseurannan havainnot

Hallinnonalakokonaisuuden ohjauksen ja tavoitteiston asettamisen lähtökohdaksi ei ole muodostettu strategiaa

Tarkastuksessa suositettiin, että hallinnonalan ohjauksen lähtökohdana tulisi olla kokonaisvaltainen strategia. Ministeriön strategisten valintojen tulisi muodostaa perusta hallinnonalan pääluokan sisällylle valtion talousarvioesityksessä ja edelleen hallinnonalan toimijoiden tavoitteille. Tarkastuksen suositus on toteutunut osittain.

Jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä valtiovarainministeriö kertoo jo tarkastuksessa olleen tiedon ja tarkastusajankohtana vallinneen tilanteen, jossa hallinnonalan ohjaus perustuu virastojen tulosohtaukseen ja tulossopimusmenettelyyn. Tulossopimukset laaditaan yhtenäisen rakenteen ja käsittelyprosessin mukaisesti. Tulossopimukseen sisältyvät ao. virastoa koskevat valtion talousarvioesityksen pääluokassa olevat hallinnonalan vaikuttavuustavoitteet. Selvityksen mukaan ministeriö asettaa tulossopimuksissa virastoille vaikuttavuustavoitteet valtion talousarvioesityksen yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita tukevien tavoitteiden mukaisesti.

Ministeriön selvityksestä ei ilmene uuden hallinnonalatasoisen strategian olemassaoloa tai sellaisen käynnissä olevaa valmistelua.

Itse ministeriötä koskeva strategia "Valtiovarainministeriön askelmerkit 2016–2017. VM 2020 -strategia" on valmistunut maaliskuussa 2016. Kyseessä on ministeriön omaan toimintaan liittyvä, luettelonomainen esitys, joka ei muodosta riittävää lähtökohtaa hallinnonalatasoiselle ohjaukselle. Jälkiseurannassa havaittiin asiakirjaselvityksin, että valtion talousarviossa hallinnonalan pääluokan tavoitteistoa on kuitenkin kehitetty hallinnonalakokonaisuuden ohjauksen perustaksi.

Vaikuttavuutta ja muuta tuloksellisuutta koskeva tavoitteenasettelu valtion talousarvioesityksessä on kehittynyt

Suosituksena oli, että hallinnonalan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta koskevaa tavoitteenasettelua 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. Tarkastuksen suositus on toteutunut osittain.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että vuoden 2017 talousarvioesityksessä on tapahtunut jossain määrin tarkastuksen suositusten mukaista kehitystä. Tavoitteenasettelussa todetaan, että lukuperusteluissa on kuvattu toiminnallisia tavoitteita, joilla edistetään yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista. Tavoitteenasettelua on selkeytetty erottamalla ministeriön omat vaikuttavuustavoitteet omaksi osiokseen ja asettamalla tavoitteet hallinnonalan oman toiminnan politiikkalohkoille aiemman, ainakin osittain, koko valtionhallintoa koskeneen tavoitteenasettelun sijaan. Tämä edesauttaa tavoitteista vastuussa olevien määrittämisestä. Tavoitteen saavuttamisesta on kuitenkin edelleen yleensä vastuussa useampi taho, eikä eri toimijoiden vastuita ole eritelty. Tavoitteet ovat myös selkeästi aiempaa konkreettisempia ja paremmin mitattavia.

Lukutason tavoitteistossa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta tarkastusajankohtaan nähden. Myönteisenä kehityksenä on havaittavissa uusimmassa talousarvioesityksessä tavoitteiston hierarkiaa ja kokonaisuutta kuvaava maininta vaikuttavuustavoitteita tukevista tavoitteista.

Jälkiseurannassa havaittiin, että momenttitason tavoitteet ovat säilyneet laadultaan samanlaisina kuin tarkastusajankohtana. Esittämisjärjestys ja esitettyjen tavoitteiden määrä on vaihdellut tarkastusajankohdan jälkeen. Tavoitteet ovat yleensä hyvin mitattavia, mutta tuloksellisuusvaikutusten osalta nii-

den kuvauksen laatu on säilynyt varsin rajallisena. Selkeä yhteys ylemmän tason tavoitteisiin puuttuu edelleen.

Perusteita hallinnonalan organisoitumiselle ei ole arvioitu

Tarkastuskertomuksessa suositettiin, että hallinnonalan strategiaa ja muita ohjausasiakirjoja uudistettaessa olisi syytä arvioida ja perustella, millainen organisoituminen nähdään parhaaksi mahdolliseksi. Näin olisi mahdollista vähentää ohjauksen epäselvyyttä nykyisten ja tulevien hallinnonalan toimijoiden joukossa. Tarkastuksen suositus ei ole toteutunut.

Valtiovarainministeriön jälkiseurantaa varten antaman selvityksen mukaan organisoitumisella pyritään varmistamaan tavoitteiden strategialähtöisyys sekä tarvittava yhdenmukaisuus kaikkien tulosohjattavien kannalta. Selvityksestä ei ilmene, että ministeriössä olisi tehty asiaan liittyvää kehitystyötä.

Hallinnonalan organisoitumisessa ei ole tapahtunut oleellisia muutoksia. Jälkiseurannan asiakirja-analyyseissä ei ole tullut ilmi mitään valmisteluprosessia, joka kertoisi suosituksen mukaisesta selvitystyöstä.

Yksikkö- ja ryhmätason johtamisessa ei ole havaittavissa suositusten mukaista kehittymistä

Suosituksena oli, että hallinnonalakokonaisuuden asianmukaisen ohjaamisen mahdollistamiseksi tulostavoitteistoa sekä toimijoiden yksikkö- ja ryhmätason aktiivista tulosjohtamista on kehitettävä nykyistä paremmin palvelemaan ylätason tavoitteiden toteuttamista. Tarkastuksen suositus ei ole toteutunut.

Jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä valtiovarainministeriö kertoo jo tarkastusajankohtana vallinneen ja tiedossa olleen käytännön, jonka mukaan ministeriö asettaa tulostavoitteet hallinnonalansa virastoille. Viraston johto vastaa koko organisaation tavoitteiden toteutumisesta. Valtiovarainministeriö tukee virastojen johtoa viestimällä ylätason tavoitteista ja niiden toimeenpanon tavoitteista vuosittain hallinnonalan johdon strategiapäivässä. Tämän lisäksi virastojen toimialajohto osallistuu kaksi kertaa vuodessa järjestettäviin tulosohjauskokouksiin. Selvityksestä ei ilmene, että ministeriössä olisi tehty asiaan liittyvää kehitystyötä. Myöskään jälkiseurannan tavoitteiston analyysissä tai muissa asiakirjoissa ei ole ilmennyt, että yksikkö- tai ryhmätason aktiivista tulosjohtamista olisi pyritty kehittämään palvelemaan paremmin ylemmän tason tavoitteiden toteutumista.

Säädösvalmistelun hyviä käytäntöjä jaetaan säädösvalmistelijaverkostossa, mutta lainsäädäntömuutosten vaikutusten seurannassa on edelleen kehitettävää

Tarkastuksessa suositettiin, että 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 olevien lausuntopyyntöjen löydettävyyttä ministeriön verkkosivuilta tulisi parantaa. Tarkastuksen suositus ei ole juuri toteutunut.

Valtiovarainministeriön jälkiseurantaa varten antamassa selvityksessä kuvataan tilannetta, joka vastaa tarkastusajankohdan havaintoja. Selvityksen mukaan ministeriössä toimii säädösvalmistelijaverkosto, johon kuuluu yli sata säädösvalmistelijaa. Verkostossa jaetaan aktiivisesti tietoa säädösvalmistelun hyvistä käytännöistä ja järjestetään informaatio- ja koulutustilaisuuksia. Ministeriön virkamiesjohtoryhmä käsittelee lainsäädäntösuunnitelman ja seuraa sen toteutumista. Lainsäädäntömuutoksista aiheutuneiden vaikutusten seuranta vaihtelee osastoittain ja edellyttää edelleen kehittämistä.

Selvityksen perusteella säädösvalmistelun hyvien käytäntöjen jakamisessa on tapahtunut jossain määrin suositusten mukaista kehitystä. Lainsäädäntömuutosten vaikutusten seuranta on edelleen puutteellista.

Vaikuttavuuden arviointi ei ole muodostunut osaksi tavoitteenasettelua ja raportointia

Tarkastuskertomuksessa suositettiin, että vaikuttavuuden arvioinnin tulisi, voimavarojen puitteissa, olla suunnitelmallinen ja selkeästi tavoitteenasetteluun kytkeytyvä osa hallinnonalan ohjausta. Tarkastuksen suositus ei ole juuri toteutunut.

Valtiovarainministeriö kuvaa jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä hallinnonalan omaa vaikuttavuuden kuvauksen varmistamista. Selvityksen mukaan osana hallinnonalan ohjauksen kehittämistä virastojen yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet on läpikäyty ja arvioitu ne suhteessa hallitusohjelmaan ja valtiovarainministeriön strategiaan sekä virastojen lakisääteisiin tehtäviin. Vaikuttavuustavoitteille on asetettu mittarit silloin, kun mittarilla katsotaan voitavan mitata viraston onnistumista. Vaikuttavuustavoitteiden toteutumista seurataan tulosohjausprosessissa samoin kuin toiminnan tuloksellisuudelle ja henkilöstövoimavarojen hallinnalle ja kehittämiselle asetettuja tavoitteita.

Selvityksessä kuvataan hallinnonalan vaikuttavuustavoitteiden asettamista ja laadun arviointia. Selvityksestä ei ilmene vaikuttavuuden arvioinnin osuus tavoitteiden toteutumisen todentamisessa. Myöskään jälkiseurannassa läpikäydyissä raportointiasiakirjoissa ei ole havaittavissa vaikuttavuuden arviointiin perustuvaa tuloksellisuuden todentamista.

Valtion talousarviossa asetettujen tavoitteiden raportointi on kehittynyt vähäisessä määrin mutta ei riittävästi

Suosituksena oli, että 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. Tavoitteista ja niiden toteumasta olisi raportoitava kattavasti myös Neutrassa. Tarkastuksen suositus on toteutunut osittain.

Jälkiseurannassa ei ilmennyt merkittäviä muutoksia tavoitteiden toteutumisen raportoinnissa hallituksen vuosikertomuksessa tai hallinnonalojen toimijoiden vuosi- tai toimintakertomuksissa. Raportoinnista ei edelleenkään ilmene hallinnonalatasoinen tuloksellisuus. Hallituksen vuosikertomuksessa valtiovarainministeriölle valtion talousarvion pääluokan perusteluissa asetettujen vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen raportointi on selkeää ja kytkeytyy suoraan tavoitteisiin. Valtiovarainministeriön tehtäviä ja toimintaa kuvataan tuloksellisuusselvitysosassa yleisesti. Raportointi ei näiltä osin kytkeydy suoraan tavoitteisiin, eikä tavoitteiden toteumatietoja esitetä, mikä tekee tältä osin raportoinnista vaikeaselkoista.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että valtion talousarviossa valtiovarainministeriön hallinnonalalle asetettujen vaikuttavuustavoitteiden, toiminnan tuloksellisuuden ja henkilöstöä koskevien tavoitteiden raportointia hallituksen vuosikertomuksessa ei edelleenkään voida pitää erityisen laadukkaana. Hallituksen vuosikertomus ei sisällä varsinaista tavoiteraportointia, vaan yleisluonteista vaikuttavuustavoitteiden aihepiiriin liittyvää toiminnan kuvausta. Joidenkin vaikuttavuustavoitteiden, toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteiden ja henkilöstöä koskevien tavoitteiden toteutumisesta ei raportoida lainkaan. Raportoinnin perusteella tavoitteiden saavuttamista ja toteumaa on siten vaikea arvioida.

Jälkiseurannassa havaittiin myös, että tavoitteiden raportoinnissa hallinnonalan toimijoiden vuosi- tai toimintakertomuksissa ei ollut tapahtunut merkittäviä muutoksia verrattuna tarkastusajankohtaan. Verohallinnon ja Tullin raportoinnissa oli havaittavissa edistymistä, mutta muilta osin tavoitteiden toteutumisen seurantaraportointi oli vastaavalla tavalla puutteellista kuin tarkastusajankohtana. Joiden-

kin tavoitteiden toteutumisesta ei raportoitu lainkaan, ja jotkin toimijat kuvaavat toimintaa, joka liittyy niille asetettuihin tavoitteisiin, mutta varsinaista tavoitteiden seurantaraportointia kertomukset eivät sisältäneet. Raportoinnin yhteyttä asetettuihin tavoitteisiin ei ole kuvattu selkeästi, jolloin tavoitteen saavuttamista on vaikea arvioida. Puutteellinen raportointi vaikeuttaa toiminnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden seuranta ja arviointia. Netran raportoinnissa ei ollut tapahtunut kehitystä myönteiseen suuntaan tarkastusajankohtaan verrattuna.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksen kohteena oli valtiovarainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Tarkastuksen havaintojen perusteella hallinnonalan kokonaisuuden ohjauksesta puuttui sellainen strategia, johon perustuvilla valinnoilla olisi mahdollista muodostaa perusta hallinnonalan toimijoiden hierarkkiselle tavoitteistolle. Kehittämiskohteita ilmeni myös esimerkiksi tavoitteenasettelun ja raportoinnin laadussa, tulosjohtamisessa ja säädösvalmistelussa.

Jälkiseurannan perusteella hallinnon ohjausjärjestelmässä ei ole tapahtunut merkittävää suositusten mukaista kehitystä tarkastusajankohtana vallinneeseen tilanteeseen verrattuna. Valtiovarainministeriön hallinnonalakokonaisuuden ohjauksen perustaksi on kehitetty valtion talousarviossa pääluokan tavoitteistoa, mutta suositusten mukaista hallinnonalatasoista strategiaa ei ole laadittu. Talousarvioesityksen tavoitteenasettelua on kehitetty hierarkkisempaan suuntaan, ja tavoitteiden toteutumisen raportoinnissa on havaittavissa jossain määrin myönteistä kehitystä. Valtiovarainministeriön organisoitumista ohjauksen näkökulmasta ei ole arvioitu uudelleen eikä toimintayksiköiden tulosohejausta ole kehitetty palvelemaan paremmin ylätasen tavoitteita. Myöskään säädösvalmistelussa ja hallinnonalan vaikuttavuuden arvioinnissa ja varmistamisessa ei ole tapahtunut edistystä tarkastusajankohdan nähden.

Annetut suositukset ovat kuitenkin osin luonteeltaan sellaisia, että niiden mukaisia toimenpiteitä ja kehitystä on tarkoituksenmukaista arvioida vasta pidemmän ajanjakson kuluttua.

Edellä mainituista syistä tarkastusvirasto jatkaa valtiovarainministeriön hallinnonalan kokonaisuuden ohjauksen laadun seuranta osana säännöllistä perusseuranta ja tarkastussuunnittelua.

Ylijohtaja

Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja

Juha Niemelä