



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 12/2013



Tuloksellisuustarkastuskertomus
**Ulkoasiainministeriön hallinnonalan
ohjausjärjestelmä**

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-247-3 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2013

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 275/54/2012

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

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

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

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2015.

Helsingissä 7. päivänä lokakuuta 2013

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Berndt Lindman

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Berndt Lindman

Johtava tuloksellisuustarkastaja Auri Pakarinen

Johtava tilintarkastaja Jani Leinonen

Johtava tilintarkastaja Pasi Tervasmäki

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen

Tilintarkastuspäällikkö Sami Kummila

Tarkastetusta toiminnasta vastuullinen hallinnonala:

ulkoasiainministeriö

Asiasanat:

ohjausjärjestelmä, ulkoasiainministeriö, strategia, toiminta- ja talous-
suunnittelu, tulosohjaus

Sisällys

Tiivistelmä	5
Resumé	8
1 Johdanto	11
2 Tarkastusasetelma	13
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	13
2.2 Tarkastuskysymykset, -kriteerit ja aineistot	16
3 Tarkastushavainnot	19
3.1 Suunnittelu	19
3.1.1 Strateginen suunnittelu	19
3.1.2 Toiminta- ja taloussuunnittelu	22
3.1.3 Talousarvioesitys	24
3.1.4 Talousarvion toteutuminen	30
3.2 Johtaminen	35
3.2.1 Tulosohjaus	35
3.2.2 Säädösvalmistelu	45
3.2.3 Kehitysyhteistyön tietojärjestelmät	51
3.3 Laskentatoimi ja arviointijärjestelmät	55
3.3.1 Laskentatoimi	55
3.3.2 Tutkimus- ja arviointitoiminta	58
3.4 Sisäinen valvonta	68
3.5 Raportointi	73
3.5.1 Tilinpäätös	73
3.5.2 Raportointi eduskunnalle	75
4 Tarkastusviraston kannanotot	79
Lähteet	86
Liitteet	90

Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Tarkastuksen kohteena oli ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Ohjausjärjestelmä tarkoittaa niitä hallinnonalan johdon menettelyjä ja toimintatapoja, joiden avulla hallinnonalan johto pyrkii aikaansaamaan ja varmistamaan hallinnonalaansa toiminnan tuloksellisuuden sekä raportoi siitä hallinnonalaan ohjaaville tahoille, erityisesti eduskunnalle. Tuloksellisuus tarkoittaa toiminnan kustannusten ja vaikutusten mahdollisimman hyvää suhdetta.

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, miten hyvät edellytykset hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa toiminnan tuloksellisuudelle ja vastuun toteutamiselle. Pääkysymys jaettiin edelleen viiteen osaan, jotka käsittelivät suunnittelua, johtamista, laskentatointia ja arviointijärjestelmiä, sisäistä valvontaa sekä raportointia. Tarkastuksen tarkoituksena oli tuottaa tietoa etenkin ohjausjärjestelmän toimivuuden edellytyksistä, ei niinkään toiminnan tuloksellisuudesta.

Vastauksena pääkysymykseen tarkastusvirasto katsoo, että ohjausjärjestelmän perusteet ja lähtökohdat ovat hyvät, mutta järjestelmän toimivuudessa on vielä kehittämistä. Erityisenä haasteena suunnittelulle, johtamiselle ja raportoinnille tarkastusvirasto pitää tavoiteasetantaa, joka ei helposti mahdollista tavoitteiden toteutumisen seurantaan. Tarkastuksen keskeiset johtopäätökset ja suositukset ovat seuraavat:

Ministeriön suunnittelu- ja tulosohtausjärjestelmä muodostaa kokonaisuuden, jonka osa-alueiden yhteydet ovat pääosin selkeät. Strategiset prioriteetit on johdettu hallitusohjelmasta ja muista valtioneuvostotason asiakirjoista. Suunnitteluasiakirjoissa esitettyjen tavoitteiden suuri lukumäärä kuitenkin vaikeuttaa toiminnan priorisointia ja tavoitteiden toteutumisen seurantaan. Keskeinen heikkous on se, että tavoitteiden saavuttamisen arviointimittaristo puuttuu. Tämä on ulkoasiainhallinnon toiminnan luonteesta johtuva ongelma, johon ei ole yksinkertaista ratkaisua. Tarkastusvirasto pitää myönteisenä sitä, että ministeriössä on asetettu tavoitteeksi selkeiden, mitattavissa olevien tavoitteiden asettaminen koko kehitysyhteistyölle.

Ulkoasiainministeriön talousarviossa varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahojen siirtyvä erä on voimakkaasti kasvanut viime vuosina. Siirtyvä määräraha oli vuonna 2013 jo 365 miljoonaa euroa eli 41 % talousarvios-

sa myönnetystä määrärahasta. Samanaikaisesti kehitysyhteistyövaltuuksista on vuosittain jäänyt käyttämättä keskimäärin 15 prosenttia; vuonna 2012 jopa 26 prosenttia eli 130 miljoonaa euroa. Vuosittaisen määrärahan suunnittelussa ja budjetoinnissa tulisi nykyistä paremmin ottaa huomioon valtuuden ja määrärahan todellinen käyttö.

Ministeriön säädösvalmistelu on pääosin asianmukaisesti järjestetty. Ministeriön oikeuspalvelu on keskeisessä asemassa säädösvalmistelun asiantuntijayksikkönä ja toiminnan koordinoijana. Valmistelevien virkamiesten suuren vaihtuvuuden takia on tärkeätä, että oikeuspalvelussa on riittävästi pysyviä erityisvirkamiehiä. Johdon osallistumisen vahvistamista säädösvalmistelun seurannassa ja tukemisessa on syytä harkita. Ulkoasiainministeriön tulee myös tiedottaa paremmin meneillään olevista ja tulevasta säädöshankkeista.

Ministeriön tulorganisaatio on pääosin selkeä, tulovastuita toteuttava ja tasapainoinen. Tosin kehitysyhteistyön nykyinen organisointi ei vastaa ideaalia tulohajautusmallia, mutta tarkastuksessa on tullut esiin myös nykyistä organisoititapaa puoltavia näkökohtia.

Tulohajautusudistuksen eräänä tavoitteena oli selkiyttää multiedustustojen ohjausta. Tarkastuksen mukaan YK- ja globaaliasioiden ohjauksen puutteet muodostavat riskin Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikalle asetettujen vaikuttavuustavoitteiden toteutumiselle. Ohjauksen puutteet koskevat erityisesti Geneven ja YK:n pysyviä edustustoja.

Tulohajauksen prosessien ja käytäntöjen tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaiset ja vertailukelpoiset läpi koko organisaation. Tietojen vertailtavuus paranisi ja valtion konserniohjausta tukisi, jos tulostavoitteiden toteutumista arvioitaisiin yhdenmukaisin perustein ja käytettäisiin samaa arviointiasteikkoa niin sisäisessä kuin ulkoisessakin tuloraportoinnissa.

Tulosperustaisen lähestymistavan vahvistaminen kehitysyhteistyössä edellyttää myös entistä tavoitteellisempaa tietojärjestelmien tukemaa johtamista ja suunnittelua sekä tulosten seuranta.

Ministeriön tutkimustoiminnan keskittämisellä voitaisiin yhtenäistää tutkimuksen hankintamenettelyä ja tehostaa henkilöstöressurssien käyttöä. Mikäli ministeriö jatkaa nykyisen hajautetun mallin käyttöä, tulee ministeriön suunnittelu- ja tutkimusyksikön ohjausotetta terävöittää ja tutkimustoimintaa harjoittavien yksiköiden välistä yhteistyötä ja koordinaatiota parantaa.

Ministeriö on käyttänyt tutkimusten hankinnassa suorahankintamenettelyä. Menettely on joustava, mutta sen ongelmana on erityisesti avoimuuden puute. Kehittämällä hankintamenettelyjään ministeriö voisi vielä parantaa suorahankintojen avoimuutta sekä edesauttaa tutkimusmarkkinoiden kehittymistä.

Ministeriöllä ei ole käytössään luotettavaa tietoa teettämiensä tutkimusten tulosten käytöstä ja hyödyntämisestä pitemmällä aikavälillä. Ulkoasiainministeriön alueosastojen vastuulla olevia kahdenvälisiä kehitysyhteistyöhankkeita ja -ohjelmia arvioidaan säännöllisesti. Arviointien suositukset on yleensä otettu melko hyvin huomioon.

Ulkoasiainhallinnon tarkastajan viran kelpoisuusvaatimuksiin tehty muutos lisää jonkin verran ministeriön käytettävissä olevia vaihtoehtoja ulkoasiainhallinnon tarkastajaa valittaessa. Asetusmuutos parantaa myös mahdollisuutta ottaa huomioon sisäisen tarkastuksen riippumattomuus ja objektiivisuus.

Ulkoasiainministeriön tuloksellisuuden laskentatoimen puutteiden vuoksi sen toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja ei voida pitää oikeina ja riittävinä. Puutteet johtuvat pitkälti siitä, ettei ministeriöllä ole vielä käytössä kattavaa ja jatkuvaa työajanseurantaa ja muita kunnollisia sisäisen laskennan järjestelyitä.

Ulkoasiainministeriö raportoi eduskunnalle hallituksen vuosikertomukseen sisältyvillä ulkoasiainministeriön tuloksellisuusselvityksellä sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisella katsauksella, osin päällekkäin. Tuloksellisuusselvityksessä tuloksia arvioidaan aikaisempaa realistisemmin, mutta toisaalta tavoitteiden asettaminen epäselvästi ja selkeiden arviointikriteerien puuttuminen heikentävät edellytyksiä arvioida tavoitteiden toteutumista laadukkaasti ja läpinäkyvästi. Puutteena voidaan myös pitää sitä, että raportoinnista ei lainkaan ilmene miten paljon ja mihin toimintoihin ministeriö on käyttänyt määrärahoja tai kuinka paljon on kerätty tuloja.

Hallituksen vuosikertomuksen oheiskertomuksena annetussa kehityspoliittikkaa ja -yhteistyötä koskevassa kertomuksessa vuodelta 2012 kehitysyhteistyön tuloksista raportoidaan jonkin verran aikaisempaa enemmän, mikä on myönteistä. Myös tämän kertomuksen sisältö on kuitenkin osittain päällekkäistä hallituksen vuosikertomuksen kanssa. Kehitysyhteistyökertomuksen valmistelusta ja antamisesta vuosikertomuksen yhteydessä on tarkoitus luopua, jolloin myös raportoinnin päällekkäisyyttä on mahdollista karsia. Kehitysyhteistyökertomuksen ja vuosikertomuksen eriyttämisellä tiivistetään eduskunnalle toimitettavan tiedon määrää sekä korostetaan tuloksellisuutta ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskevan raportoinnin merkitystä.

Styrningssystemet på utrikesministeriets förvaltningsområde

Granskningen gällde styrningssystemet på utrikesministeriets förvaltningsområde. Med styrningssystem avses de förfaranden och verksamhetsprinciper med vars hjälp förvaltningsområdets ledning strävar till att åstadkomma och säkra verksamhetens effektivitet samt rapportera om den till styrande instanser, särskilt till riksdagen. Med effektivitet avses att förhållandet mellan verksamhetens kostnader och effekter är så fördelaktigt som möjligt.

Granskningens huvudfråga var, hur goda förutsättningar ger förvaltningsområdets styrsystem till en effektiv verksamhet och fastställande av ansvar? Huvudfrågan indelades vidare i fem delar, som behandlar planering, ledning, redovisning och utvärderingssystem, intern övervakning samt rapportering. Avsikten med granskningen var att producera information särskilt om förutsättningarna för ett fungerande styrsystem och inte om verksamhetens effektivitet i sig.

Som svar på huvudfrågan anser statens revisionsverk att grunderna och utgångspunkterna för styrsystemet är bra, men att systemet funktionsmässigt ännu bör utvecklas. Som ett särskilt problem för planering, ledning och rapportering ser revisionsverket måluppställningen som gör det svårt att följa upp hur uppställda mål har förverkligats. Granskningens viktigaste slutsatser och rekommendationer är:

Ministeriets planerings- och resultatstyrningssystem bildar en helhet där sambanden mellan de olika delsystemen är huvudsakligen klara. De strategiska prioriteringarna har härletts ur regeringsprogrammet samt ur övriga dokument på statsrådsnivå. Det stora antalet målsättningar som uppställs i planeringsdokumenten försvårar verksamhetens prioritering och uppföljningen av hur målen realiserats.

En central svaghet är att det saknas utvärderingskriterier för hur de uppsatta målen har förverkligats. Detta är ett problem som hänför sig till verksamhetens natur inom utrikesförvaltningen och som det inte finns någon enkel lösning på. Revisionsverket ser det som positivt att man inom ministeriet har som målsättning att utarbeta klara, mätbara mål för hela utvecklingssamarbetet.

I utrikesministeriets budgetproposition har det till följande år överförda beloppet av anslagen för det egentliga utvecklingssamarbetet ökat kraftigt under de senaste åren och var år 2013 redan 365 miljoner euro, alltså 41

% av de i budgeten beviljade anslagen för utvecklingssamarbete. Samtidigt har i medeltal 15 % av fullmakterna för utvecklingssamarbete blivit oanvända; år 2002 till och med 26 procent, alltså 130 miljoner euro. I planeringen och budgeteringen av det årliga anslaget borde man bättre än hittills beakta det faktiska bruket av fullmakter och anslag.

Ministeriets lagberedning är i det stora hela väl ordnad. Rättstjänsten är i en central position som en expertenhet i lagberedningsfrågor och som koordinator av verksamheten. På grund av den stora personalomsättningen bland de beredande tjänstemännen är det viktigt att det inom rättstjänsten finns tillräckligt med specialtjänstemän med fast ställning. Det finns skäl att överväga ett starkare deltagande av ledningen i uppföljningen av och stödet till lagberedningsarbetet. Ministeriet bör också informera bättre om pågående och kommande lagberedningsprojekt på sina nätsidor.

Ministeriets resultatorganisation är huvudsakligen tydlig, balanserad och möjliggör realiserandet av resultatansvar. Visserligen motsvarar inte organiseringen av utvecklingssamarbetet den ideala modellen för resultatstyrning, men i revisionen har det också kommit fram sådana synpunkter som stöder den nuvarande organisationsformen.

En målsättning för resultatstyrningsreformen var att förtydliga styrningen av Finlands representationer vid internationella organisationer och samsamarbetsorgan. Styrningsproblemen berör framför allt FN- och globala ärenden samt av representationerna särskilt de ständiga representationerna vid Förenta nationerna och i Geneve. Enligt granskningen riskerar brister i styrningen uppnåendet av de effektmål som ställts på Finlands utrikes- och säkerhetspolitik i dessa beskickningar.

Verksamhetsrisker och förslag till korrigerande åtgärder är svåra att identifiera ur enheternas verksamhets- och ekonomiplaner.

Resultatstyrningens processer och förfaranden borde vara så enhetliga som möjligt och jämförbara genom hela organisationen. Genom att på ett enhetligt sätt utvärdera hur resultatmålen förverkligas och genom användning av samma utvärderingsskala både i den interna och externa resultatrapporteringen skulle man gynna informationens jämförbarhet och stöda statens koncernstyrning.

En förstärkt resultatriktad approach på utvecklingssamarbetet förutsätter en allt mera målinriktad ledning och planering samt uppföljning av resultat och till stöd för detta behövs informationssystem.

På grund av bristerna i ministeriets redovisningssystem kan inte de presenterade uppgifterna om verksamhetens effektivitet anses vara riktiga och tillräckliga. Bristerna i redovisningen beror till stor del på att ministeriet saknar en heltäckande och fortlöpande uppföljning av arbetstiden samt övriga kvalificerade arrangemang för intern redovisning.

Genom en centralisering av ministeriets forskningsverksamhet kunde man förenhetliga forskningens upphandlingsförfaranden och effektivisera användningen av personalresurser. Om ministeriet försätter med den nuvarande decentraliserade modellen, bör man skärpa planerings- och forskningsenhetens styrande roll samt förbättra samarbetet och koordineringen mellan de enheter som idkar forskningsverksamhet.

Ministeriet har tillämpat direktupphandling vid uppköp av forskningstjänster. Förfarandet är smidigt men dess problem är särskilt bristen på öppenhet. Genom att utveckla sina upphandlingsförfaranden kunde ministeriet även förbättra öppenheten i sin direktupphandling och bidra till en utveckling av forskningsmarknaden.

Ministeriet saknar tillförlitlig information om hur resultaten av de forskningar som initierats av ministeriet har utnyttjats på längre sikt. De utvecklingssamarbetsprojekt och -program som ministeriets regionala avdelningar ansvarar för utvärderas kontinuerligt. Rekommendationerna från dem har generellt sett tagits väl i beaktande.

De förändrade kompetenskraven för tjänsten som inspektör för utrikesförvaltningen ökar i viss mån ministeriets alternativ vid val av inspektör för utrikesförvaltningen. Ändringen i förordningen förbättrar även möjligheten att beakta den interna revisionens oberoende och objektivitet gentemot granskningsobjekten.

Ministeriet rapporterar till riksdagen genom att avge sin årsberättelse som består av en effektivitetsutredning och en översikt av utrikes- och säkerhetspolitiken. Rapporteringen är delvis överlappande. I effektivitetsutredningen beskrivs resultaten mera realistiskt än tidigare. Å andra sidan försvagas förutsättningarna att utvärdera resultaten kvalitativt och transparent av luddig målsättning och av att det inte finns tydliga utvärderingskriterier. Som en brist framstår också att det ur utredningen inte framgår hur mycket och till vilka verksamheter ministeriet har brukat anslag och hur mycket inkomster som har inlutit.

Som ett komplement till årsberättelsen avges en berättelse om biståndspolitikens och utvecklingssamarbetet. I berättelsen för år 2012 rapporteras något mera än tidigare om utvecklingssamarbetets resultat, vilket är en positiv utveckling. Berättelsens innehåll är delvis överlappande med regeringens årsberättelse.

Avsikten är att biståndsberättelsen i framtiden inte längre skall beredas och avges i samband med årsberättelsen, vilket gör det möjligt att reducera mängden överlappande information. Genom att skilja åt biståndsberättelsen från årsberättelsen koncentrerar man informationsutbudet till riksdagen och poängterar betydelsen av att rapportera om verksamhetens effektivitet och samhällseffekter.

1 Johdanto

Suomen perustuslain (731/1999) 3 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto. Valtioneuvoston päätöksenteosta ja ministeriöiden vastuusta asioiden valmistelussa säädetään perustuslain 67 ja 68 §:ssä. Perustuslain 46 §:ssä puolestaan säädetään siitä, että valtioneuvoston tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus hallituksen toiminnasta sekä kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta.

Tarkastuksen kohteena on ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Ohjausjärjestelmä tarkoittaa tässä tarkastuksessa niitä toimintatapoja ja järjestelmiä, joita ministeriön johto käyttää toteuttaakseen perustuslain 46, 67 ja 68 §:ää eli valmistellakseen ja toimeenpannaksen toimialaansa kuuluvia asioita sekä raportoidakseen näistä 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 toteamiselle. Tarkastuksessa ei siis arvioida ulkoasiainministeriön toiminnan varsinaista tuloksellisuutta.

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

Eduskunta osoitti vuoden 2013 varsinaisessa talousarviossa ulkoasiainministeriön hallinnonalan pääluokkaan määrärahaa 1 302 512 000 euroa. Suurin osa määrärahoista, noin 900 miljoonaa euroa, osoitettiin kansainväliseen kehitysyhteistyöhön. Ulkoasiainhallinnon määrärahoihin osoitettiin noin 220 miljoonaa euroa ja kriisinhallintaan 80 miljoonaa euroa. Ulkoasiainministeriön hallinnonalan muista menoista noin 90 miljoonaa euroa osoitettiin ulkoasiainministeriön toimialaan liittyvien järjestöjen jäsenmaksujen maksamiseen ja rahoitusavustuksiin.

Tarkastuksen perustana on tarkastusviraston tarkastussuunnitelma vuosille 2013–2017. Sen mukaan virasto varmentaa, toimivatko valtion talouden hoidon 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 sekä sisäasiainministeriön hallinnonaloista.¹

¹ Tuloksellisuustarkastuskertomukset 196/2009, 197/2009, 220/2011, 223/2011, 234/2011 ja 19/2012.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Tarkastuksen kohteena oli ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Ohjausjärjestelmä tarkoittaa siis tässä niitä hallinnonalan johdon toimintatapoja ja järjestelmiä, joiden avulla johto pyrkii aikaansaamaan ja varmistamaan hallinnonalansa 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 perimmäistään kyse hallinnonalan johtamisesta ja hallinnasta, joten sen välillinen taloudellinen merkitys on kuitenkin suuri. Ulkoasiainministeriön hallinnonalan pääluokan määräraha oli vuoden 2013 varsinaisessa talousarviossa 1,3 miljardia euroa.

Ministeriön toimiala ja tehtävät

Ulkoasiainministeriön toimialasta säädetään valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 13 §:ssä. Ohjesäännön mukaan toimialaan kuuluvat

1. ulko- ja turvallisuuspolitiikka, ulkopoliittisesti merkittävät kansainväliset asiat sekä kansainväliset suhteet yleisesti
2. avustaminen valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden yhteen sovittamisessa
3. kauppapolitiikka ja kaupallis-taloudelliset suhteet
4. kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö
5. suomalaisten etujen ja oikeuksien valvonta, konsulipalvelut ja vastaavat muut viiranomaispalvelut ulkomailla
6. kansainväliset lainkäyttö- ja tutkintaelimet
7. Suomen edustaminen Euroopan unionin tuomioistuimessa ja Suomen Euroopan unionin jäsenenä koskevissa valvontamenettelyissä
8. Suomen ulkomaanedustus

9. vieraiden valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen edustautuminen Suomessa.

Yksityiskohtaisemmin ulkoasiainministeriön tehtävistä on säädetty Valtioneuvoston asetuksessa ulkoasiainministeriöstä (1171/2005). Asetuksen ensimmäisessä pykälässä on 26-kohtainen luettelo ministeriön tehtävistä. Tätäkin yksityiskohtaisemmin tehtävistä määrätään ministeriön työjärjestyksessä (550/2008), jossa tehtävät on kohdennettu toimintayksiköitasolle.

Toimialajaosta kansainvälisissä asioissa säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa (2003/75). Lain mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan sopimus tai velvoite kuuluu. Ulkoasiainministeriö käsittelee lisäksi merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia sisältävän valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen. Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat ulkoasiainministeriö käsittelee yhdessä valtioneuvoston kanslian kanssa. Ulkoasiainministeriö myös avustaa ministeriöitä kansainvälisten asioiden yhteen sovittamisessa.

Ulkoasiainministeriön organisaatio

Ulkoasiainministeriötä johtaa kansliapäällikkönä toimiva valtiosihteeri, jonka tehtävistä ja vastuista on säädetty valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:ssä. Pykälän mukaan kansliapäällikön tehtävänä on johtaa, kehittää ja valvoa ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa. Tehtävää on tarkennettu seitsemällä alakohdalla.

Ministeriössä on neljä alivaltiosihteeriä. Alivaltiosihteerien tehtävinä on käsitellä ministerin ja valtiosihteerin apuna valtiosihteerille kuuluvia tehtäviä, sovittaa yhteen ulkoasiainministeriön ja muiden viranomaisten toimintaa sekä sovittaa yhteen ja seurata erityisesti tehtäväkokonaisuuteensa kuuluvia asioita. Neljän alivaltiosihteerin tehtäväkokonaisuudet on määritelty ministeriön työjärjestyksessä.²

² Kokonaisuudet ovat 1) ulko- ja turvallisuuspolitiikka, Eurooppa, Venäjä ja Keski-Aasia, 2) kauppapoliittiset asiat ja talousyhteistyö, Amerikka, Aasia ja Oseania, 3) kehitysyhteistyö ja kehityspolitiikka mukaan lukien evaluointi, Afrikka ja Lähi-itä sekä 4) oikeuspalvelu, kansalaispalvelut, protokollapalvelut, hallintopalvelut ja talousyksikkö.

Myös muusta ulkoasiainministeriön organisaatiosta säädetään ministeriön työjärjestyksessä³. Sen mukaan ministeriössä on kahdeksan osastoa: poliittinen osasto, taloudellisten ulkosuhteiden osasto, kehityspoliittinen osasto, Eurooppa-osasto, itäosasto, Amerikan ja Aasian osasto, Afrikan ja Lähi-idän osasto sekä viestintä- ja kulttuuriosasto. Lisäksi ministeriössä on osastojaon ulkopuolisina toimintoina oikeuspalvelu, kansalaispalvelut, protokollapalvelut, hallintopalvelut, talousyksikkö, sisäisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikkö, suunnittelu- ja tutkimusyksikkö sekä viisumipalvelukeskus. Osastoja johtavat osastopäälliköt ja yksiköitä johtavat yksiköiden päälliköt.

Osastojen alaisilla ja osastojaon ulkopuolisissa toiminnoissa on yhteensä 42 yksikköä ja näiden lisäksi Eurooppa-osastolla vielä pohjoismaisen yhteistyön sihteeristö. Suoraan kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin alaisuuteen sijoittuvat kansallinen turvallisuusviranomaisen (NSA) sekä sisäisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikkö (STY). STY:n tehtävistä kehitysyhteistyön evaluointi kuuluu kuitenkin kehitysyhteistyöstä vastaavan alivaltiosihteerin toimialueeseen. Suunnittelu- ja tutkimusyksikkö on toiminnallisesti suoraan ulkoasiainministerin alaisuudessa ja hallinnollisesti valtiosihteerin kansliapäällikkönä alaisuudessa.

Ulkoasiainministeriön organisaatioon kuuluvat ministeriön lisäksi sen alaisuudessa toimivat Suomen ulkomaanedustustot.

Ulkoasiainhallinto

Suomen ulkoasiainhallinnon organisaatiosta sekä edustustojen tehtävistä ja toiminnasta säädetään ulkoasiainhallintolaissa (2000/204).

Ulkoasiainhallinnon muodostavat ulkoasiainministeriö ja ulkomaanedustukseen kuuluvat edustustot. Edustustojen yleinen ohjaus ja valvonta kuuluvat ulkoasiainministeriölle. Ministeriö voi toimialaansa kuuluvassa asiassa antaa edustuston toimintaa yksittäisessä tapauksessa koskevia määräyksiä ja ohjeita.

Ulkomaanedustuksen muodostavat diplomaattiset edustustot ja konsuliedustustot. Diplomaattisiin edustustoihin kuuluvat eri valtioissa olevat suurlähetystöt ja lähetystöt sekä kansainvälisissä järjestöissä ja yhteistyöelimissä olevat pysyvät edustustot ja erityisedustustot.

Edustustojen tehtävänä on

³ Valtioneuvoston asetuksen 1 §:n mukaan ulkoasiainministeriössä on osastoja ja muita toimintayksiköitä siten, kuin ministeriön työjärjestyksessä tarkemmin säädetään. (2000/257).

- edustaa Suomen valtiota sekä valvoa Suomen poliittisia, taloudellisia ja sivistyksellisiä etuja
- edistää Suomen tuntemusta ulkomailla
- tiedottaa ulkoasiainministeriölle Suomen kannalta merkittävistä asioista
- suorittaa muut ulkoasiainministeriön määräämät tehtävät.

Suomella on tällä hetkellä yhteensä 94 ulkomaan toimipistettä. Näistä 75 on suurlähetystöjä, seitsemän on edustustoja kansainvälisissä järjestöissä ja yhteistyöelimissä, yhdeksän on konsuliedustustoja ja kolme on muita edustustoja.

2.2 Tarkastuskysymykset, -kriteerit ja aineistot

Tarkastuskysymykset perustuivat tarkastusvirastossa laadittuun ohjausjärjestelmätarkastuksen ohjeeseen. Ohjeen mukaisesti tarkastuksen pääkysymyksenä oli, *miten hyvät edellytykset hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa toiminnan tuloksellisuudelle ja vastuun toteamiselle.*

Tarkastuksessa ohjausjärjestelmää tarkasteltiin sen osien toimivuuksina. Ohjausjärjestelmän osat ovat (1) suunnittelu, (2) johtaminen, (3) raportointi, (4) laskentatoimi ja arviointijärjestelmät sekä (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. *Tarkastuksessa ei vastattu kysymyksiin kattavasti. Sen sijaan tavoitteena oli tuottaa olennaista tarkastustietoa kunkin kysymysalueen sisällöstä.* Näin ollen tarkastuksessa pyrittiin vastaamaan tarkastuksen pääkysymykseen ilman sen olennaista sisällöllistä rajaamista.

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?
3. Raportointi
3.1 Onko hallinnonalan raportointijärjestelmä riittävä?
3.2 Onko raportointijärjestelmä tuottanut oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan toiminnasta, taloudesta ja tuloksista?
4. Laskentatoimi ja arviointijärjestelmät
4.1 Ovatko johdon laskentatoimi ja arviointijärjestelmä sellaiset, että ne tuottavat oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan johtamista ja raportointia varten?
5. Sisäinen valvonta
5.1 Onko hallinnonalan sisäinen valvonta riittävä varmistamaan hallinnonalan tehtävien asianmukaisen ja tuloksellisen hoitamisen?

Ulkoasianministeriön suunnittelusta tarkastettiin hallinnonalan strategista suunnittelua, toiminta- ja taloussuunnittelua, talousarvioesityksen sisältöä sekä talousarvion toteutumista. Johtamisesta tarkastettiin tulosohjausta, säädösvalmistelua sekä tietojärjestelmien sisältöä kehitysyhteistyön johtamisen tukena. Laskentatoimesta tarkastettiin osana vuotuista tilintarkastusta, onko ministeriöllä riittävät edellytykset tuottaa johtamisen ja ulkoisen raportoinnin kannalta olennaista ja riittävää laskentatietoa. Arviointijärjestelmistä tarkastettiin ministeriön tutkimustoiminnan organisointia ja hankinta- ja hallintomenettelyitä sekä kehitysyhteistyön arviointitoiminnan toteuttamista ja hyödyntämistä. Raportoinnissa tarkastuskohteena olivat raportointi eduskunnalle tilinpäätöskertomuksessa ja kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöstiedot. 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 tulok-

sellisen 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 osaltaan varmistaa toiminnan tuloksellisuutta sekä oikeiden ja riittävien tietojen käyttöä toiminnan suunnittelussa, johtamisessa ja raportoinnissa. Tavoitteiden saavuttamisesta ja tuloksellisuudesta tulee raportoida kirjanpitoyksikköjen tilinpäätöksissä sekä eduskunnalle valtion tilinpäätöskertomuksessa (nykyisin hallituksen vuosikertomuksessa).

Tarkastuksen yleisenä kriteerinä olivat myös järjestelmien riittävyys, taloudellisuus ja tehokkuus. Riittävyys kriteerinä tarkoittaa sitä, 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 kriteereinä ovat 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 ulkoasiainministeriön edustajien haastattelut.

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

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

Haastatteluja käytettiin erityisesti täydentämään ja selittämään asiakirjoista tehtyjä havaintoja.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Suunnittelu

3.1.1 Strateginen suunnittelu

Strategista suunnittelua tarkastettiin noudattaen soveltuvin osin VTV:n ohjausjärjestelmätarkastuksen strategisen suunnittelun tarkastamisen ohjetta. Ohjeessa hyvän strategisen suunnittelun kriteereinä pidetään erityisesti sitä, että (1) hallinnonalalla on selvä menettelytapa, jolla pidemmän tähtäimen strategia luodaan ja sitä ylläpidetään, (2) ministeriöllä on strategiadokumentti ja siinä annetaan selkeä kuva hallinnonalan tavoitteista ja keinoista niiden saavuttamiseksi sekä (3) mahdolliset eri strategiadokumentit muodostavat loogisen kokonaisuuden, jossa eri asiakirjojen ohjausvaikutus on selkeä. Tarkastuksen aineistona käytettiin ministeriön strategiadokumentteja ja niihin liittyvää taustamateriaalia sekä haastatteluja.

Ulkoasiainministeriöllä ei ole erillistä hallinnonalan strategia-asiakirjaa. Edellinen koko hallinnonalaan koskeva strategia-asiakirja annettiin vuonna 2005. Strategia-asiakirjasta luovuttiin osana tulosohjausjärjestelmän uudistusta vuonna 2011. Tuolloisen suunnittelujärjestelmän keskeisenä puutteena pidettiin sitä, että johdon strategiset linjaukset ja toiminnan painopisteiden muutokset eivät välittyneet TTS-prosessissa toimintayksiköille⁴.

Yhden monivuotisen strategia-asiakirjan sijaan ministeriö päätti sisällyttää strategiset linjaukset vuosittain annettavaan nelivuotiseen toiminta- ja taloussuunnitelmaan ja kehusehdotukseen (TTS)⁵. Strategisen suunnittelun ohjausvaikutusta pyrittiin lisäämään siten, että strategiset linjaukset annetaan jo TTS-prosessin valmisteluvaiheessa, osana osastoille ja yksiköille vuosittain annettuja ohjeita toiminta- ja taloussuunnittelusta. Haastattelun mukaan näillä muutoksilla haluttiin myös varmistaa strategialinjausten ajanmukaisuus silloin, kun toimintaympäristö muuttuu nopeasti (esimerkiksi arabikevään tapahtumien vuoksi).

Vuonna 2012 suunnitteluohjeistus, joka siis sisältää myös strategiset prioriteetit, annettiin kesäkuussa. Ohjeen antaa valtiosihteeri talousyksikön esittelystä.

⁴ *Tulosohjausjärjestelmän uudistaminen: Työryhmän loppuraportti. Ulkoasiainministeriö 2011.*

⁵ *Esimerkiksi Ulkoasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma sekä kehusehdotus 2014–2017, s. 9–12. Ulkoasiainministeriö 2013.*

Strategiset prioriteetit esitetään suunnitteluohjeessa ja toiminta- ja taloussuunnitelmassa seuraavaksi viideksi vuodeksi, esimerkiksi vuoden 2012 kesällä annettu suunnitteluohje kattoi vuodet 2013–17. Samassa suunnitteluprosessissa tuotetaan ministeriöiden talousarvioehdotus ja ministeriön osastojen ja yksiköiden toiminta- ja taloussuunnitelmat seuraavalle vuodelle sekä koko hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma sekä kehys ehdotus tulevaa talousarviovuotta seuraaville neljälle vuodelle. Tätä kautta strategisilla prioriteeteilla on kiinteä yhteys muuhun toiminta- ja taloussuunnitteluun.

Strategisten prioriteettien valmistelutyö tehdään suunnittelu- ja tutkimusyksikön (STU) päällikön johtamassa ryhmässä, johon kuuluvat valtiosihteerin virkamiessihteerin lisäksi myös muun virkamiesjohdon virkamiessihteerit. Poliittista johtoa konsultoidaan prioriteettien määrittelyssä ja taloussuunnittelua ja hallintopalveluita resurssikysymyksissä. Prioriteetit viimeistellään ministeriön suppeassa johtoryhmässä ja vahvistetaan ministerijohtoryhmässä.⁶

Ministeriön strategiset linjaukset esitetään siis sisäisesti kesällä annettavassa suunnitteluohjeessa, vuoden vaihteen jälkeen annettavassa, julkisessa toiminta- ja taloussuunnitelmassa (TTS) sekä vuosittain annettavassa talousarvion toimeenpanoasiakirjassa. Vuoden 2012 kesällä annetussa suunnitteluohjeessa ja vuoden 2013 tammikuussa annetussa TTS-asiakirjassa strategisia linjauksia on kolme sivua. Toimintaympäristön kuvaus on hyvin lyhyt. Toimintaympäristön muutoksen perusteella päätellään, että (1) ministeriön tulisi kohdentaa toimintaansa paremmin ja (2) pyrkiä entistä laajempaan ulkopoliittikan välineistön käyttöön. Tämän jälkeen esitetään kuusi strategista toiminta-prioriteettialuetta:

- Lähialueet ja Euroopan turvallisuus
- EU:n toimintakyvyn ja yhteisen ulkopoliittikan vahvistaminen
- Globalisaation hallinta ja monenkeskisen järjestelmän vahvistaminen
- Kaupallis-taloudellisten etujen edistäminen
- Köyhyyden vähentäminen, kestävä kehityksen, ihmisoikeuksien ja laaja-alaisen turvallisuuden edistäminen
- Joustava ja resurssitehokas ulkoasiainhallinnon toiminta ja palvelut.

Kuudelle prioriteettialueelle on kullekin määritelty kolme keskeistä tavoitetta eli yhteensä 18 tavoitetta. Vuosien 2013–2016 TTS sisälsi kymmenen prioriteettialuetta, joihin sisältyi kaikkiaan 38 tavoitetta. Prioriteetti-

⁶ *Toiminnan ja talouden suunnittelun käsikirja. Ulkoasiainministeriö, talousyksikkö.*

alueita ja varsinkin niihin sisältyvien tavoitteiden määrää on siten onnistuttu selvästi vähentämään.

Vuoden 2014–17 prioriteettien alla esitettävät 18 tavoitetta ovat poikkeuksetta tekemistä osoittavia: tiivistetään yhteistyötä, tuetaan kehittämistä, vahvistetaan kykyä, edistetään vakautta tai panostetaan neuvotteluihin. Tavoitteiden muotoilu ei helposti mahdollista tavoitteiden toteutumisen seuranta ja arviointia.

Noin puolet strategisten linjausten tavoitteista esitetään siten, että niiden toteutus vaikuttaisi edellyttävän voimavarojen lisäämistä ko. toimintaan: Taloudellisia ulkosuhteita koskevaa toimintaa tulee vahvistaa samoin kuin Suomen maakuva EU:n ulkopuolisilla markkinoilla. Yhteistyötä Venäjän kanssa tulee tiivistää. Pohjoismaista ulko- ja turvallisuuspoliittista yhteistyötä tulee laajentaa ja tiivistää. Suomen kykyä seurata uusia kansainvälisten yhteistyön mekanismeja tulee vahvistaa.

Toisaalta suunnitteluohjeessa tuodaan selvästi esiin, että toiminta pitää sopeuttaa pieneneviin resursseihin. Asiakirjassa todetaan, että määrärahaso-
tasoa ei olla nostamassa ja että henkilöstökehys pienenee suunnittelukaudella noin 100 henkilötyövuotta (2 702 htv vuonna 2011, 2 599 htv vuonna 2017). Strategisena linjauksena onkin, että ulkoasiainhallinnolta edellytetään ”paremmin kohdennettua toimintatapaa” ja että ulkoasiainhallinnon toiminta tulee sopeuttaa voimavaroihin ”rajaamalla toimintaa strategisten prioriteettien mukaisesti” ja ”keskittämällä voimavaroja maihin ja alueisiin, joiden poliittinen ja taloudellinen merkitys on Suomen kannalta kasvamassa”. Linjauksissa siis toisaalta kerrotaan, mitä halutaan tehdä enemmän, ja toisaalta kerrotaan, että resursseja pitää kohdentaa fokusoidummin. Ainakin ulkopuoliselle lukijalle strategisissa linjauksissa jää piiloon se, mitä asioita ulkoasiainhallinto tekee vähemmän pystyäkseen toteuttamaan halutut toimintojen vahvistamiset.

Suunnitteluohjeen (s. 2) mukaan strategisten linjausten ja suunnitteluohjeen perustana ovat hallitusohjelma, muut valtioneuvoston ja ministeriön selonteot, ohjelmat, erillisstrategiat ja linjaukset. Haastattelussa esitettiin lisäksi, että tärkeimmät linjausten taustalla olevat politiikka-alueita koskevat ohjausasiakirjat ovat

- Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012 (valtioneuvoston selonteko)
- Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma (valtioneuvoston periaatepäätös 2012)
- Taloudellisten ulkosuhteiden toimintaohjelma (valtioneuvoston periaatepäätös 2012)
- Team Finland: Strategia 2014
- Kansalaispalvelustrategia 2015.

Edelleen ohjausvaikutusta on valtioneuvoston muilla päätöksillä, esimerkiksi vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmalla. Suunnittelun taustamateriaalina toimii myös ulkoasiainministeriön tulevaisuuskatsaus (Ulkopoliitiikka 2020). Ministeriön suunnitteluohjeistuksessa, joka siis sisältää vuosittain vahvistettavat strategiset linjaukset, pyritään yhdistämään sisällölliset asiat resurssisuunnitteluun (henkilötyövuosiin ja määrärahoihin).

Yhteenvetona voidaan todeta, että ministeriö on hiljattain uudistanut strategista suunnitteluun luopumalla monivuotisesta strategia-asiakirjasta ja siirtymällä vuosittain vahvistettaviin, seuraavia viittä vuotta koskeviin strategisiin prioriteetteihin ja linjauksiin. Erillistä strategia-asiakirjaa ei ole. Strategiset prioriteetit esitetään ministeriön suunnitteluohjeistuksessa, millä pyritään vaikuttamaan hallinnonalan suunnitteluun. Suunnittelukieroksen päätteeksi strategiset prioriteetit esitetään ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa, joka laaditaan nelivuotiseksi ja joka liittyy valtioneuvoston kehysten valmisteluun. Prosessissa strategiset linjaukset on kytketty tiiviisti muuhun toiminnan ja talouden suunnitteluprosessiin, mikä on myönteistä. Toisaalta asiakirjojen perusteella on vaikea nähdä strategisten tavoitteiden ja resurssien käytön yhteyttä: linjausten perusteella resursseja tulee käyttää enemmän tiettyihin toimintoihin, mutta asiakirjasta ei näe, mitä toimintoja vähennetään. Sinänsä on positiivista, että strategiset linjaukset ja resurssisuunnittelu on yhdistetty samaan asiakirjaan ja prosessiin. Asiakirjoissa esitettyjen strategisten tason tavoitteiden arvioitavuus ja seurattavuus eivät ole erityisen hyvät.

3.1.2 Toiminta- ja taloussuunnittelu

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

Ulkoasiainministeriö antaa vuosittain nelivuotisen toiminta- ja taloussuunnitelman sekä kehusehdotuksen (TTS-asiakirja). Tällä asiakirjalla ja sen laadinnalla ministeriö toteuttaa talousarviolain vaatimusta monivuotisesta suunnittelusta.

Vuoden 2013 alussa annettu suunnitelma vuosille 2014–17 sisältää

- toimintaympäristön kuvauksen
- strategiset linjaukset
- arvion edellisen vuoden tavoitteiden toteutumisesta

- tulostavoitteet seuraavalle vuodelle ja alustavat tulostavoitteet nelivuotiskaudelle
- kuvauksen valtioneuvoston vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman toteuttamisesta ministeriön kärkihankkeilla
- suunnittelukauden määrärahat⁷.

TTS:ssa asetetaan suunnittelukaudelle tavoitteita vaikuttavuudelle ja toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Tavoitteet perustuvat ministeriön toimintayksiköiden esityksiin. Yksiköt voivat halutessaan esittää kolmesta viiteen tavoitetta sisällytettäväksi hallinnonalan suunnitelmaan. Kahdeksalle tehtävälle⁸ asetettiin 90 tulostavoitetta seuraavasti:

- ulko- ja turvallisuuspolitiikka (31 tulostavoitetta)
- kauppapolitiikka- ja kaupallistaloudelliset suhteet (11)
- kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö (14)
- kansalaispalvelut (8)
- EU-oikeudelliset ja kansainvälisoikeudelliset asiat (8)
- valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen edustautuminen Suomessa (3)
- ulkoasiainhallinnon muut kansainväliset tehtävät (6)
- johtaminen, hallinto ja muut tukitehtävät (9).

Toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2013–2016 samoille toiminnoille asetettiin 95 tulostavoitetta. Tavoitteiden määrää on siten onnistuttu jonkin verran vähentämään. Niitä on kuitenkin edelleen varsin paljon.

Useat tavoitteet esitetään toiminnallisina, jolloin niitä on vaikea erottaa siitä, mitä osastot ja yksiköt muutenkin tekisivät pyrkiessään hoitamaan tehtävänsä mahdollisimman hyvin.⁹ Tällä tavalla esitettynä esitetyt tavoitteet ovat hieman kuin luettelo niistä hankkeista tai tehtävistä, jotka seuraavina vuosina työssä painottuvat.

⁷ Määrärahatiedot tulevat julkiseksi sen jälkeen, kun valtiovarainministeriö on antanut oman talousarvioehdotuksensa.

⁸ Tehtävistä seitsemän ensimmäistä ovat UM:n johdon keväällä 2011 vahvistamia ministeriön ydintehtäviä, jotka on määritelty valtion konserniohjauksen periaatteiden mukaisesti valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS) pohjalta. Kahdeksas tehtävä luetaan tukitoiminnaksi. Tukitoiminnot on määritelty valtionhallinnon yhteisessä Kieku-hankkeessa osana valtionhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon toimintaprosessien kehittämistä.

⁹ Esimerkiksi: ”Suomen vaikutusmahdollisuuksien ylläpito ja tavoitteiden esittäminen EU:n toiminnassa”, ”Transatlanttisten suhteiden vahvistaminen; Suomen Yhdysvallat ja Kanada -toimintaohjelmien toimeenpano”, ”Afganistanin transitiion tukeminen ml. naisten oikeuksien edistäminen.”

Tavoitteille ei esitetä tavoitetasoa, ja tämän vuoksi tulkinta siitä, onko tavoite toteutunut, on hyvin vaikeata¹⁰.

Tavoitteet esitetään toiminnoittain, mutta niiden edellyttämille resursseille ei ole laskentaperustetta. Tämän puutteen tulisi poistua Kiekun käyttöönoton myötä. Ulkoasiainministeriö ottaa käyttöön vuonna 2014 Kieku-taloushallinnon mutta ei vielä henkilöstöhallinnon sovellusta. Tämän vuoksi Kiekun työajan seurantarjestelmän käyttöönotto viivästyy.

Toiminnan suunnittelussa ei arvioida tavoitteiden saavuttamisen taloudellisia vaikutuksia. Poikkeuksen muodostaa vaikuttavuus- ja tuloksellisuushanke, jonka yhteydessä myös säästötavoitteista aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia arvioitiin. Kiekun käyttöönoton myötä sekä tavoitteet että menot pyritään esittämään myös toiminnoittain, ja tämän kautta tulisi syntyä epäsuora kytkeä tavoitteiden ja resurssien (rahat, htv:t) seurannalle.

Ministeriössä on käytössä toiminnan ja talouden suunnittelun käsikirja, joka kuvaa toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan kokonaisuuden, mukaan lukien TTS-suunnitteluvaiheen. Suunnittelukäsikirjan lisäksi ministeriö antaa toimintayksiköille vuosittaiset ohjeet toiminta- ja taloussuunnitelman tavoiteasetannalle sekä resurssisuunnittelulle. Ohjeistusta voidaan pitää riittävänä ja asianmukaisena.

3.1.3 Talousarvioesitys

Tarkastuksessa arvioitiin talousarvioesityksen rakennetta, tietosisältöä sekä budjetointimenettelyjä. Tarkastuskysymyksinä olivat seuraavat: (1) onko talousarvioesityksen luku- ja momenttirakenne selkeä, (2) onko talousarvioesityksessä asetettu riittävät tavoitteet ja ovatko nämä linjassa muiden suunnitteluasiakirjojen kanssa sekä (3) onko viraston tai laitoksen talousarvio kokonaisuutena (rakenne, perustelut, eri määrärahalajit, valtuusmenettely, tilijaottelu) asianmukainen?

Talousarvioesityksen luku- ja momenttirakenne

Ulkoasiainministeriön hallinnonalan pääluokan lukurakenne esitetään taulukossa 2.

Lukurakenne on selkeä ja johdonmukainen. Poliitiikka- tai toiminta-alueet erottuvat selvästi: (1) hallinto, (2) kriisinhallinta, (3) kehitysyhteis-

¹⁰ Esimerkiksi: ”Asevalvontaan liittyvien teemojen edistäminen...”, ”Vahvistetaan ja kehitetään Suomen roolia rauhanvälitystoiminnassa”, ”Yksityissektorin instrumenttien kehittäminen ja hallinto siten, että ne tuottavat mahdollisimman suuren kehitysvaikutuksen.”

työ ja (4) hallinnonalan muut menot. Lähialueyhteistyö, joka myös on selvä oma toiminta-alueensa, poistuu vuoden 2013 talousarvioesityksestä lähtien. Lukurakenteeseen ei liity sellaisia olennaisia puutteita, jotka suoraan vaikeuttaisivat selkeiden ja mielekkäiden tulostavoitteiden asettamista tai tavoitteiden toteutumisen seuranta.

Myös momenttirakenne on selkeä, mihin vaikuttaa olennaisesti momenttien vähyys. Vuoden 2013 talousarvioesityksessä pääluokassa oli vain neljätoista määrärahoja sisältävää momenttia neljässä eri luvussa.

TAULUKKO 2. Ulkoasiainministeriön pääluokan luvut vuoden 2013 varsinaisessa talousarvioesityksessä.

Luku	Otsikko	Määräraha yht.	Osuus, %
24.01.	Ulkoasiainhallinto	219 154	17 %
24.10.	Kriisinhallinta	80 162	6 %
(24.20.)	(Lähialueyhteistyö)	--	--
24.30.	Kansainvälinen kehitysyhteistyö	902 594	70 %
24.90.	Ulkoasiainministeriön hallinnonalan muut menot	96 483	7 %
	Yhteensä	1 298 393	100 %

Vaikuttavuustavoitteet pääluokkaperusteluissa

Talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa esitetään vaikuttavuustavoitteita viiden politiikka-alueen alla. Perusteluissa tavoitteita kutsutaan keskeisiksi strategisiksi vaikuttavuustavoitteiksi, joilla toteutetaan ministeriön toiminta-ajatusta ja kohdennetaan voimavaroja. Vaikuttavuustavoitteita on asetettu yhteensä 27. Eniten tavoitteita on esitetty ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueelle (yhdeksän) ja kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön alueelle (kuusi). Vaikuttavuustavoitteita on selvästi enemmän kuin valtiovaraministeriön antamassa talousarvioehdotuksen laadintamääräyksessä¹¹ suositellaan.

Talousarvioesityksessä vaikuttavuustavoitteille ei aseteta tavoitetasoja. Esityksestä ei myöskään ilmene, millä tavalla yhteiskunnallista vaikuttavuutta arvioidaan.

¹¹ Valtiovaraministeriö 23.3.2011, TM 1101, kohta 7.8.2.

Ministeriön vaikuttavuustavoitteina esittämät tavoitteet ovat sisällöllisesti lähinnä toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteita (tulostavoitteita), joita yleensä esitetään luku- ja momenttiperusteluissa. Tämä koskee varsinkin ulko- ja turvallisuuspolitiikalle sekä kauppapolitiikalle ja kaupallis-taloudellisille suhteille asetettuja tavoitteita.

Talousarvioesityksen sekä toiminta- ja taloussuunnitelman (TTS) välinen yhteys ei ole kaikilta osin selkeä ja looginen. Tämä johtuu eroista suunnitteluasiakirjojen laadintaperusteissa. Talousarvioesityksessä strategiset vaikuttavuustavoitteet esitetään toiminnoittain, kun taas TTS:ssa esitetään hallinnonalan strategiset prioriteetit. Ministeriön mukaan talousarvioesityksen tavoitteet on johdettu strategisista prioriteeteista samoin kuin TTS-tavoitteetkin, mutta tämä ei näy selvästi asiakirjoista. Ministeriön mukaan asiaan kiinnitetään huomiota vuoden 2014 talousarvioehdotuksen laadinnan yhteydessä. Ministeriöstä on lisäksi todettu, että sen tulosohjausjärjestelmä on parin viimeisen vuoden aikana ollut voimakkaan kehittämisen kohteena, mikä osaltaan vaikuttaa siihen, että tulosohjausasiakirjat, mukaan lukien talousarvion toimeenpanoasiakirja, eivät aina ole yhdenmukaisia.

Tavoitteet luku- ja momenttiperusteluissa

Yleisenä havaintona hallinnonalan lukuperusteluista voi todeta, että niissä esitettyjen alustavien toiminnallisten tulostavoitteiden yhteys pääluokkaperusteluissa esitettyihin yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin käy varsin huonosti ilmi.

Luvun 24.01 (Ulkoasiainhallinto) selvitysosassa esitetään tavoitteita seuraaville alueille: tuotokset ja laadunhallinta, toiminnallinen tehokkuus ja henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen. Henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittämistä koskevat tulostavoitteet perustuvat työtyytyväisyysbarometriin. Ne esitetään vuositason tunnuslukuina ja vertailutietona esitetään aiempien vuosien toteutumaluvut. Muista tavoitteista indikaattoreita tai arviointikriteerejä ei esitetä. Huomionarvoista on, että indikaattoreita ei esitetä kansalaispalveluistakaan, vaikka kansalaispalvelut on suunnitellut tarkoitukseen soveltuvia mittareita. Ministeriön mukaan kansalaispalveluiden tavoitteet voidaan lisätä vuoden 2014 talousarvioehdotukseen.

Suurin osa ulkoasiainministeriön pääluokan määrärahoista, vuonna 2013 902 miljoonaa euroa, on budjetoitu lukuun 24.30 (Kansainvälinen kehitysyhteistyö). Luvun selvitysoosan toiminnallisista tavoitteista ei ole esitetty indikaattoreita tai arviointikriteerejä. Sanallisesti on kuitenkin selostet-

tu, millä tavalla kehitysyhteistyössä pyritään tuloksellisuuteen, vaikuttavuuteen ja toiminnan johdonmukaisuuteen.

Kehitysyhteistyön tulosperustaisuus asettaa haasteita myös talousarvion laadinnalle ja taloussuunnittelulle. Koko kehitysyhteistyölle tulee asettaa selkeitä, mitattavissa olevia tavoitteita ja esittää ne näissä suunnitteluasiakirjoissa. Tältä osin ministeriön tavoitteeksi¹² vuosille 2013–2014 on asetettu TTS- ja talousarvioesitysprosessien kehittäminen enemmän tuloksiin keskittyväksi yrittämällä määritellä sellaisia tulostavoitteita, jotka aidosti kuvaavat tavoiteltavia tuloksia, ja niille seurantajärjestelmiä.

Momenttiperusteissa esitettyjen tavoitteiden yhteys ylempään tason tavoitteisiin on niin ikään puutteellinen. Tavoitteet esitetään pelkästään sanallisesti. Mittareita tavoitteiden saavuttamisen arvioimiselle ei ole käytössä.

Kriisinhallinnan määrärahojen budjetoinnista

Luvussa 24.10. Kriisinhallinta osoitetaan määrärahoja suomalaisten kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenoihin 62,8 miljoonaa euroa (24.10.20) ja siviilihenkilöstön osallistumiseen kriisinhallintaan 17,4 miljoonaa euroa (24.10.21). Kummankaan momentin perusteluissa ei mainita, että samoihin asiakokonaisuuksiin on budjetoitu määrärahoja myös puolustusministeriön ja sisäasiainministeriön pääluokissa (27.30.20 Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenot 60,6 miljoonaa euroa ja 26.01.23 Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiudet 1,4 miljoonaa euroa).

Myös kriisinhallinnasta saatavat YK:n korvaukset on esitetty epäselvästi. Ulkoasiainministeriön määrärahamomentin 24.10.20 (Sotilaallisen kriisinhallinnan ylläpitomenot) selvitysosassa todetaan, että YK:n maksamat palkkausmenokorvaukset tuloutetaan ulkoasiainministeriön tulomomentille 12.24.99. Tulomomentin perusteluina mainitaan jäsenmaksujen ja kehitysyhteistyön palautuksia, mutta ei YK:sta saatavia korvauksia.¹³ Puolustusministeriön pääluokan määrärahamomentin 27.30.20 (kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenot) selvitysosassa puolestaan todetaan, että kriisinhallinnan kustannusten korvaukset ja muut tulot tuloutetaan puolustusministeriön hallinnonalan tulomomentille 12.27.99. Korvaukset siis tuloute-

¹² *Tulosperustaisen toiminnan kehittäminen Suomen kehitysyhteistyössä toimintaohjelma vuosille 2013–14. Ulkoasiainministeriön muistio 20.12.2012 HEL7277-16.*

¹³ *YK-operaatioiden korvausten perusteet ja korvaussummat määritellään Suomen ja YK:n välisissä sopimuksissa, jotka eduskunta hyväksyy kunkin operaation osalta erikseen.*

taan kahdelle tulomomentille ilmeisesti samoin perustein kuin määrärahat on budjetoitu kahdelle määrärahamomentille. Kummankaan määrärahamomentin tai tulomomentin perusteluissa ei mainita korvausten kahtiajasta ja kriisinhallintakorvaus ylipäänsä mainitaan vain toisen tulomomentin perusteluissa. Minkään neljän momentin perusteluissa ei kerrota, kuinka paljon korvauksia oletetaan yhteensä saatavan. Puolustusvoimien sisäisen asiakirjan mukaan korvauksia saadaan noin 5 miljoonaa euroa vuonna 2013.¹⁴

Samaan asiakokonaisuuteen liittyviin, eri pääluokkiin tai momenteille budjetoituihin määrärahoihin tai tuloihin viittaaminen edistäisi poikkihallinnollisten asioiden budjetoinnin läpinäkyvyyttä ja havainnollisuutta sekä antaisi nykyistä paremman kuvan toimintojen vaatimasta kokonaisrahautuksesta. Talousarvioesityksestä tulisi käydä ilmi selvästi myös se, että puolustusvoimat ja sisäasiainministeriö käyttävät ulkoasiainministeriön pääluokkaan budjetoituja määrärahoja. Kriisinhallintamäärärahojen perusteluiden informatiivisuutta voisi parantaa myös siten, että operaatioiden kokonaiskustannukset esitetään yhdessä taulukossa jaettuna ulko- ja puolustusministeriön pääluokan määrärahoihin.

Momenteilta 24.10.20 (Suomalaisen kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenot, arviomääräraha) ja 24.10.21 (Siviilihenkilöstön osallistuminen kriisinhallintaan) voi maksaa myös palkkausmenoja. Talousarvion yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan määrärahat henkilöstön palkkaamiseen on budjetoitu pääsääntöisesti toimintamenomenteille (01–14). Perusteluiden mukaan muun momentin määrärahaa saa käyttää henkilöstön palkkaamiseen virastoihin tai laitoksiin vain, jos palkkauksesta ja momentin määrärahalla palkattavien henkilöiden enimmäismäärästä ilmaistuna henkilötyövuosina on maininta momentin päätösosassa. Tätä enimmäishenkilötyövuosimäärää ei momenttien 24.10.20 ja 24.10.21 osalta ole päätösosissa ilmoitettu. Ainoastaan momenttien selvitysosissa on maininnat operaatioihin osallistuvien sotilaiden määrästä sekä siviilikriisinhallintaan osallistuvien asiantuntijoiden määrästä. Henkilötyövuosiperuste tulisi kirjata momenttien päätösosan perusteluihin.

Muita huomioita budjetoinnista

Hallinnonalan arvonlisäveromomenttia (24.10.29) saa käyttää myös kehitysyhteistyön ja lähialueyhteistyön arvonlisäverojen maksamiseen, jotta arvonlisäveroilla ei rasietaisi Suomen kehitysyhteistyötä ja lähialueyh-

¹⁴ Puolustusvoimien operaatiosuunnitelma osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan vuonna 2013. Pääesikunta 2012.

teistyötä. Laadintamääräyksen mukaan siirtomenomenteilta (30–69) maksettavat kulutus- ja investointimenot budjetoidaan arvonlisäverollisina. Perustellusta syystä siirtomenomomentilta maksettaviin kulutus- ja investointimenoihin liittyvät arvonlisäveromenot voidaan kuitenkin ehdottaa budjetoitavaksi hallinnonalan arvonlisäveromenomomentille 29. Tällöin asia pitäisi todeta siirtomenomomentin päätösosassa. Ulkoasiainministeriön pääluokassa menettely on ilmoitettu arvonlisäveromomentin päätösosassa, ei kuitenkaan laadintamääräyksen mukaisesti siirtomenomomentin 24.30.66 päätösosassa. Ministeriön mukaan luvun asia huomioidaan valmisteltaessa vuoden 2014 talousarvioehdotusta.

Talousarvioehdotusten laadintamääräyksen mukaan määrärahat valtionavustuksiin ja muihin harkinnanvaraisiin valtion tukiin budjetoidaan siten, että eduskunta voi talousarviossa päättää harkinnanvaraisen tuen tai tuen harkinnanvaraisen osan enimmäismäärästä. Tätä ei ole ilmoitettu esimerkiksi momentin 24.30.66 päätösosassa. Varsinaiseen kehitysyhteistyöhön sovelletaan valtionavustuslakia (tietyissä käyttösuunnitelmakohdissa myös kansainvälisiä velvoitteita) käyttösuunnitelmakohdissa 2, 4, 6 ja 8.

Momentin 24.90.50 (Eräät valtionavut) määrärahaa saa käyttää ”valtionavustusten maksamiseen käyttösuunnitelmassa mainituille yhteisöille.” Määräraha on siten jo momentin päätösosassa rajattu tietyille yhteisöille eikä tiettyyn tarkoitukseen. Tiettyyn tarkoitukseen rajaaminen mahdollistaisi avoimen hakumenettelyn jaettavista määrärahoista sekä parhaiden hakemusten valitsemisen tietyn tarkoituksen toteuttamiseksi. Momentin selvitysosassa määrärahojen käytölle ei esitetä tavoitteita. Ministeriön mukaan momentin 24.90.50 käyttösuunnitelma on muodostunut poliittisen tahtotilan mukaiseksi ja momentin käyttösuunnitelmaa muokataan järjestyksellisesti vielä eduskunnan talousarviokäsittelyssä.

Ulkoasiainministeriöllä on merkittävää maksullista julkisoikeudellista toimintaa, ja maksullisesta toiminnasta on esitetty toimintamomentin yhteydessä talousarvioehdotusten laadintamääräysten mukainen maksullisen toiminnan taulukko. Ulkoasiainministeriön julkisoikeudelliset suoritukset ovat olleet viime vuosina reilusti ylijäämäisiä, vuoden 2012 talousarviossa kustannusvastaavuudeksi on arvioitu 152 %. Julkisoikeudelliset suoritukset ovat pääosin viisumituloja, joiden hinta määräytyy Euroopan parlamentin ja neuvoston (EY) asetuksen 810/2009 mukaisesti. Tältä osin maksuperustelain 6 §:n mukainen julkisoikeudellisista suoritteista perittävä omakustannushinta ei sellaisenaan toteudu, koska toiminta on selvästi ylijäämäistä.

3.1.4 Talousarvion toteutuminen

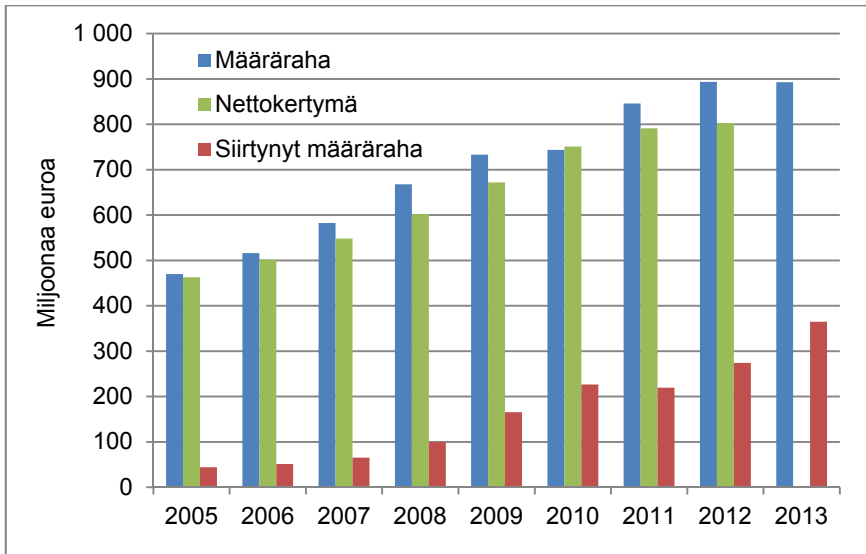
Talousarvio on eduskunnan päätös hallinnonalan määrärahojen määrästä ja käyttökohteista. Talousarvion toteutuminen suunnitellusti tarkoittaisi sitä, että määrärahoja käytetään täysimääräisesti talousarvioesityksen mukaisiin tarkoituksiin. Valtioneuvostolla ei ole kuitenkaan velvollisuutta käyttää kaikkia määrärahoja vaan saada aikaiseksi se, mihin tarkoitukseen määrärahat on osoitettu. Määrärahaa voi siis jäädä käyttämättä, jos eduskunnan tarkoittama tavoite voidaan muutoin saavuttaa. Talousarvioon on luotu myös taloudenhoidon joustavuuden lisäämiseksi mahdollisuus siirtää 2- tai 3-vuotista siirtomäärärahaa käytettäväksi seuraavana tai sitä seuraavana vuonna.

Tarkastuksen aikana kiinnitettiin huomiota kehitysyhteistyömäärärahan siirtyvän erän suuruuteen. Seuraavassa tarkastellaan, missä määrin ulkoasiainministeriö on käyttänyt ja siirtänyt seuraavalle vuodelle sille talousarviossa myönnettyjä kehitysyhteistyömäärärahoja.

Varsinaiseen kehitysyhteistyöhön myönnetty määräraha (momentti 24.30.66.) on kolmivuotista siirtomäärärahaa. Määrärahaa saa siten käyttää talousarviovuoden lisäksi kahtena seuraavana vuonna. Siirtomäärärahan tarkoituksena on lisätä taloudenhoidon joustavuutta. Toisaalta talousarviovalmistelun lähtökohtana on perustuslain 84 §, jonka mukaan talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin. Siirtomääräraha ei tarkoita, että yhdelle vuodelle budjetoidut määrärahat olisi jo lähtökohtaisesti suunniteltu käytettäväksi useampana vuonna. Useampivuotisia sitoumuksia varten on käytettävissä valtuusmenettely. Vuosina 2005–2012 kehitysyhteistyömomentille on myönnetty valtuuksia keskimäärin 699 miljoonaa euroa vuodessa.

Vuosina 2005–2013 talousarvion varsinaisten kehitysyhteistyömäärärahojen määrä on noussut nimellisesti 469 miljoonasta eurosta 893 miljoonaan euroon¹⁵. Siirtyvä erä on puolestaan kasvanut vuodelle 2005 siirtyneestä 44 miljoonasta eurosta vuodelle 2013 siirtyneeseen 365 miljoonaan euroon. Vuonna 2005 siirtyneen määrärahan osuus talousarviomäärärahasta oli 9 %, mutta vuonna 2013 jo 41 %.

¹⁵ Vuoden 2005 kehitysyhteistyömääräraha on vuoden 2012 hintatasoon muutettuna 528 miljoonaa euroa. Hintaindeksi: julkisten menojen hintaindeksi, menot ulkomaille, 2005=100.



KUVIO 1. Varsinaisen kehitys yhteistyön määräraha, määrärahan käyttö (nettokertymä) sekä edelliseltä vuodelta siirtynyt erä vuosina 2005–2013.

Vuonna 2005 määrärahojen nettokertymä oli 98 % talousarviovuoden määrärahasta ja siirtyvä määräraha oli melko pieni. Vuosina 2008–2012 nettokertymä oli keskimäärin 93 % talousarvion määrärahasta. Koska määrärahan käyttö on ollut toistuvasti myönnettyä määrärahaa pienempi, on siirtyvä erä kasvanut selvästi. Vuonna 2013 varsinaisessa talousarviossa kehitys yhteistyöhön myönnettiin 884 miljoonaa euroa, mutta vuodelta 2012 siirtyneen 365 miljoonan euron vuoksi käytettävissä on yhteensä 1 257 miljoonaa euroa. Määrärahojen käyttö suhteessa käytettävissä olevaan, siis talousarviossa myönnettyyn ja edelliseltä vuodelta siirtyneeseen, määrärahaan oli vuonna 2005 vielä 90 %, mutta vuonna 2012 enää 69 %.

Vuodelle 2013 siirtyneestä erästä suurin osa kuului käyttösuunnitelman kohtaan 24.30.66.2 (Maa- ja aluekohtainen kehitys yhteistyö). Vuonna 2012 tälle käyttösuunnitelmakohdalle oli myönnetty määrärahaa 319,4 miljoonaa euroa ja lisäksi edelliseltä vuodelta oli siirtynyt 176,5 miljoonaa euroa, joten yhteensä käytettävissä oli siis 495,9 miljoonaa euroa. Vuonna 2012 käyttösuunnitelmakohdalla käytettiin määrärahaa 252,1 miljoonaa euroa, ja vuodelle 2013 siirtyi lähes yhtä paljon eli 242,7 miljoonaa euroa.

Tarkastuksessa ei sen rajausten vuoksi pystytty tarkemmin selvittämään, mistä huomattavat siirtyvät erät ja niiden kasvu viimeisinä vuosina johtuvat. Tarkastuksen aikana ulkoasiainministeriön edustaja toi esiin, että vaikka korkea maksatusaste sinänsä on toivottava, tulee ensisijaisesti hankkeiden laadun varmistamisen ohjata varojen käyttöä. Suunnitelmien ja ennakkokaikataulujen mukainen rahojen käyttö kehitysmaissa ei myös-

kään ole aina mahdollista toimintaympäristön nopeiden poliittisten ja yhteiskunnallisten muutosten ja epävakauden vuoksi. Myös kehitysmaiden instituutioiden kapasiteetin heikkous saattaa pitkittää prosesseja ennakoimattomasti. Lisäksi ministeriön edustaja esitti, että siirtyvien määrärahojen lopullista käyttöastetta on mielekästä tarkastella vasta kolmivuotiskauden lopussa. Esimerkiksi vuoden 2010 määrärahojen viimeinen käyttövuosi oli 2012 ja lopullinen käyttöaste oli 99,7 %.

Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan siirtyvän erän kasvu saattaa kuitenkin johtua myös siitä, että hankkeita tuodaan systemaattisesti liian varhaisessa vaiheessa talousarviovalmisteluun. Tähän viittaa ainakin se, että määrärahan käyttö on viimeisen kahdeksan vuoden aikana (2005–2012) ollut seitsemänä vuonna pienempi kuin ko. vuoden talousarviomääräraha. Tuona aikana siirtynyt erä on kasvanut kahdeksankertaiseksi, 44 miljoonasta eurosta 365 miljoonaan euroon.

Määrärahan ottamiseen talousarvioon liittyy aina sen kattamisvelvoite, minkä vuoksi budjetoidun ja käytetyn määrärahan välisen eron tulisi olla mahdollisimman pieni. Jos korkokannaksi oletetaan esimerkiksi 1,5 prosenttia, varsinaisen kehitysyhteistyömäärärahan tämänhetkinen 365 miljoonan euron siirtyvä erä lisää laskennallisesti valtion lainanhoitokuluja 5,5 miljoonalla eurolla.¹⁶

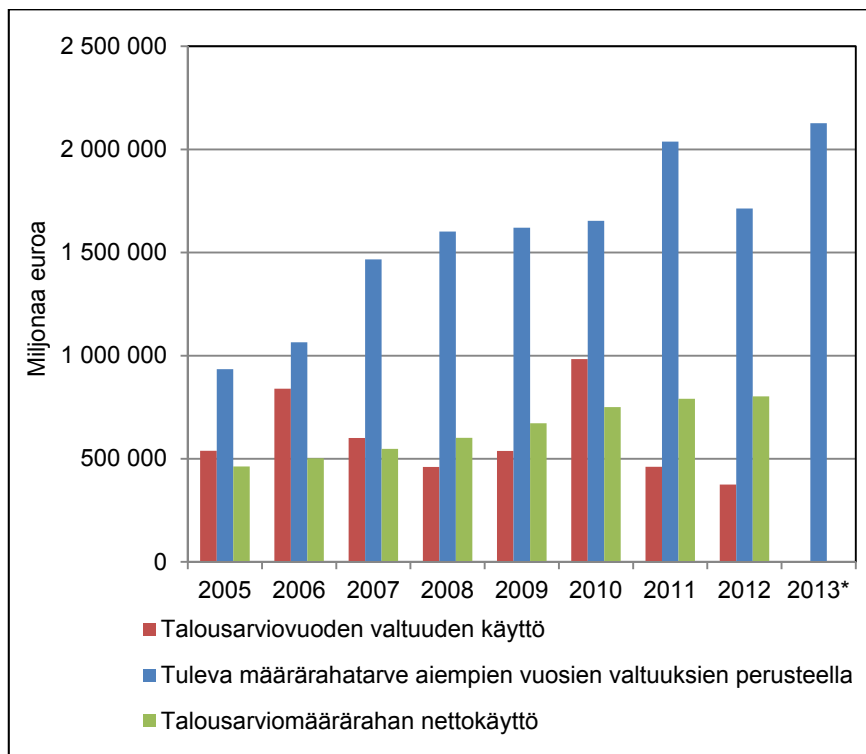
Suurin osa kehitysyhteistyömäärärahoista käytetään useampivuotisten sitoumusten perusteella. Nämä sitoumukset puolestaan tehdään valtuuksien perusteella. Näin ollen määrärahojen budjetointi ja käyttö ovat sidoksissa valtuuksien käyttöön.

Vuosina 2005–2012 eduskunta myönsi varsinaisen kehitysyhteistyön momentille valtuuksia keskimäärin 699 miljoonaa euroa vuodessa. Ulkoasiainministeriö puolestaan käytti valtuuksia (eli teki sitoumuksia, jotka aiheuttavat tuleville vuosille määrärahatarpeita) keskimäärin 599 miljoonaa euroa vuodessa. Samana ajanjaksona varsinaisen kehitysyhteistyön talousarviomäärärahojen nettokäyttö oli keskimäärin 641 miljoonaa euroa. Talousarviomäärärahojen nettokäyttö oli siis vain 50 miljoonaa euroa enemmän kuin valtuuksilla keskimäärin vuosittain seuraaville vuosille sidottiin. Mikäli valtuuksia ei käytetä eli useampivuotisia sitoumuksia ei tehdä, ei myöskään määrärahoja voi tulevina vuosina käyttää pidemmän tähtäimen suunnitelman mukaisesti. Vuosina 2005–2012 varsinaisen kehitysyhteistyön momentille myönnettyistä valtuuksista jäi käyttämättä kes-

¹⁶ Huhtikuussa 2013 valtio laski liikkeelle 10-vuotisen euromääräisen viitelainan, jonka kuponkikoroksi muodostui liikkeeseenlaskussa 1,5 prosenttia. Tämä on kaikkien aikojen alhaisin valtion viitelainan kuponkikorko. www.valtiokonttori.fi -> Uutisia valtion rahoitustoiminnasta 1/2013.

kimäärin 15 prosenttia, vuonna 2011 kuitenkin 18 % ja vuonna 2012 jopa 26 %.

Valtuuksilla tuleville vuosille sidottujen määrärahojen määrä on kuitenkin tarkasteluajanjaksona koko ajan kasvanut (kuvio 2). Vuoden 2013 talousarvioesityksessä aiempina vuosina tehtyjen sitoumusten määrä, joka aiheuttaa menoja vuoden 2013 jälkeen, oli jo 2,127 miljardia euroa.



KUVIO 2. Talousarviovuoden valtuuksien käyttö, talousarviomäärärahan nettokäyttö sekä tulevien vuosien määrärahatarve aiempien vuosien valtuuksien perusteella.

Lisäksi vuodelle 2013 varsinaisen kehitysyhteistyön momentille myönnettiin poikkeuksellisen suuri valtuus, 1,248 miljardia euroa. Valtuuden suuruutta selittää erityisesti sopimusvaltuus Euroopan kehitysrahaston rahoittamiseksi¹⁷, sillä sen arvo on 516 miljoonaa euroa ja sitä ei edellisinä vuosina ollut lainkaan. Jos ministeriö käyttää valtuutta aiempien vuosien

¹⁷ Euroopan kehitysrahaston kanssa ei tehdä sopimusta, vaan rahasto on EU:n jäsenmaiden keskinäisellä sopimuksella (hallitusten välinen sopimus) perustettu rahasto, jonka hallinnointi on uskottu komissiolle. Valtuutta tarvittiin, jotta Suomi kykeni allekirjoittamaan ao. sopimuksen kuluvana vuonna.

mukaan, valtuuksien käytön perusteella tuleville vuosille aiheutuvien menojen määrä nousee vuonna 2014 jopa 2,5 miljardiin euroon¹⁸.

Huomionarvoista kuitenkin on, että vuoden 2013 poikkeuksellisen suuresta valtuudesta 60 % eli noin 750 miljoonaa euroa on suunniteltu aiheuttavan menoja vasta vuonna 2017 tai sen jälkeen. Vuoden 2013 talousarvioesityksen mukaan valtuuksien käytön perusteella aiheutuvat valtion menot olisivat 659 miljoonaa vuonna 2013 ja 680 miljoonaa euroa vuonna 2014. Vuosina 2005–2012 talousarviomäärärahan nettokertymä on ollut 1,4–1,6 kertaa suurempi kuin ko. vuodelle valtuuksien perusteella tehtyjen sitoumusten määrä. Tällä karkealla arviointiperusteella vuoden 2013 talousarviomäärärahan käyttö olisi noin 950 miljoonaa euroa eli noin 60 miljoonaa euroa talousarviovuoden määrärahaa enemmän. Yhteensä ministeriöllä on vuonna 2013 käytössään 1 257 miljoonaa euroa määrärahaa varsinaiseen kehitysyhteistyöhön¹⁹.

Yhteenveto

Varsinaisen kehitysyhteistyön talousarviomääräraha sekä määrärahan käyttö ovat nousseet merkittävästi vuosina 2005–2012. Määrärahan käyttö on kuitenkin ollut jatkuvasti myönnettyä määrärahaa pienempi, joten siirtävä erä on kasvanut huomattavaksi ja oli vuonna 2013 jo 365 miljoonaa euroa eli 41 % myönnetystä määrärahasta. Vuosittaisen määrärahan suunnittelussa ja budjetoinnissa tulisi nykyistä paremmin ottaa huomioon määrärahan todellinen käyttö.

Noin kaksi kolmasosaa kehitysyhteistyömäärärahasta käytetään aiempina vuosina tehtyjen sitoumusten perusteella. Nämä sitoumukset puolestaan tehdään talousarviossa myönnettyjen valtuuksien nojalla. Ministeriö on käyttänyt vuosina 2005–2012 keskimäärin 85 % sille osoitetuista kehitysyhteistyövaltuuksista. Valtuuksien käytön perusteella aiheutuvat tulevien vuosien valtion menot ovat kasvaneet huomattavasti, noin miljardista eurosta vuonna 2005 yli kahteen miljardiin vuonna 2013. Lisäksi vuoden 2013 talousarviossa on myönnetty varsinaiseen kehitysyhteistyöhön poikkeuksellisen suuri valtuus, 1 248 miljoonaa euroa. Vuoden 2013 talousarvioesityksen mukaan suuri osa valtuuksien käytöstä aiheutuvista menoista tapahtuu kuitenkin vasta vuonna 2017 tai sen jälkeen.

¹⁸ Olettaen, että ministeriö käyttää valtuudesta 85 % ja samalla käyttää aiempina vuosina valtuuksilla sidottuja määrärahoja talousarvioesityksessä suunnitellun mukaisesti 658 miljoonaa euroa.

¹⁹ Varsinaisen talousarvion määräraha 892 594 000 euroa sekä edellisiltä vuosilta siirtynyttä määrärahaa 364 724 019 euroa.

Ulkoasiainministeriö toteaa kertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että siirtyvien erien kasvu on haaste. Haaste on tiedostettu jo sisäisissä tarkastuksissa ja valvonnassa, ja siihen pyritään vastaamaan kehitysyhteistyön hallintoa kehittämällä ja uudistamalla.

3.2 Johtaminen

3.2.1 Tulosohejaus

Tulosohejausta tarkastettiin noudattaen soveltuvin osin VTV:n ohjausjärjestelmätarkastuksen tulosohejauksen tarkastamisen ohjetta. Tarkastuksen osakysymykset olivat seuraavat:

- Onko tulosohejausorganisaatio selkeä, tulosohejavastuita toteuttava ja tasapainoinen?
- Onko tulosohejausprosessi asianmukainen?
- Onko tulosohejasopimusten²⁰ sisältö tarkoituksenmukainen?
- Onko tulosohejallisuuden seuranta ja raportointi järjestetty asianmukaisesti?

Tarkastuksen aineistona käytettiin ministeriön tulosohejausdokumentteja ja niihin liittyvää taustamateriaalia sekä haastatteluja. Ministeriötason asiakirjojen lisäksi tarkastuksessa perehdyttiin seuraavien osastojen, yksiköiden ja edustustojen tulosohejaus- ja suunnitteludokumentteihin:

- Eurooppa-osasto, Pohjoisen Euroopan yksikkö ja Suomen Reykjavikin-suurlähetystö
- Itäosasto ja Suomen Astanan (Kazakstan) -suurlähetystö
- Afrikan ja Lähi-idän osasto, Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan yksikkö sekä Suomen Riadin (Saudi-Arabia) -suurlähetystö
- Kansalaispalvelut.

Hallinnonalan tulosohejausjärjestelmän uudistus

Ulkoasiainministeriön uudistettu tulosohejausjärjestelmä otettiin käyttöön keväällä 2011, siten että ministeriön toimintayksiköt ja edustustot valmistelivat TTS-kauden 2012–2016 toiminta- ja taloussuunnitelmansa uuden mallin mukaisesti. Uudistamistyössä pyrittiin kehittämään järjestelmä, jo-

²⁰ Kysymyksessä käytetään käsitettä tulosohejasopimus, vaikka ulkoasiainhallinnossa ei tehdä yksivuotisia tulosohejasopimuksia, vaan yksiköt ja edustustot tekevät TTS-sopimuksen 1+4 vuodelle.

ka ohjaa toimintaa, yhtenäistää suunnittelu- ja ohjauskäytännöt sekä ottaa huomioon valtionhallinnon suunnittelua koskevat säädökset ja valtionhallinnon konserniohjauksen kehittämisenäkymät. Uuden tulosohjauksmallin tavoitteina oli

- vahvistaa ministeriön johdon roolia toiminnan ohjauksessa
- liittää vuosikeskustelut ja toimintasuunnitelmat osaksi tulosohjauksjärjestelmää
- siirtyä tehtävä/toimintoperusteiseen suunnitteluun
- selkeyttää multiedustustojen ohjausta
- kytkeä riskienhallinta osaksi TTS-prosessia.

Tulosorganisaatio

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ministereistä ulkoasiainministerillä, Eurooppa- ja ulkomaankauppaministerillä sekä kehitysministerillä on ulkoministeriöön liittyvät vastuualueet.

Ulkoasiainministeriötä johtaa ministeriön päällikkönä toimiva ulkoasiainministeri. Ministeriön korkeimman virkamiesjohdon muodostavat kansliapäällikkönä toimiva valtiosihteeri sekä neljä alivaltiosihteeriä.

Ministeriö on jakaantunut kahdeksaan eri osastoon. Poliitiikan yhteen sovittamisesta vastaavat poliittinen, taloudellisten ulkosuhteiden sekä kehityspoliittinen osasto. Alueosastoja on neljä: Eurooppa-osasto, itäosasto, Amerikan ja Aasian osasto sekä Afrikan ja Lähi-idän osasto. Kiertävät suurlähettiläät toimivat alueosastoilla sijoitettuina niihin yksiköihin, joiden hoitamaan alueeseen heidän toimialueensa kuuluu. Lisäksi ulkoasiainministeriössä toimii viestintä- ja kulttuuriosasto.

Osastojaon ulkopuolisina toimintoina ministeriössä ovat oikeuspalvelu, kansalaispalvelut, protokollapalvelut, hallintopalvelut, talousyksikkö, sisäisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikkö sekä suunnittelu- ja tutkimusyksikkö.

Yhteensä osastoilla ja osastojaon ulkopuolisissa toiminnoissa on 42 yksikköä. Lisäksi Eurooppa-osastolla on pohjoismaisen yhteistyön sihteeristö. Suoraan kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin alaisuuteen sijoittuvat kansallinen turvallisuusviranomaisen (NSA) sekä sisäisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikkö (STY). Yksikön tehtävistä kehitysyhteistyön evaluointi kuuluu kuitenkin kehitysyhteistyöstä vastaavan alivaltiosihteerin toimialueeseen. Suunnittelu- ja tutkimusyksikkö (STU) on toiminnallisesti suoraan ulkoasiainministerin alaisuudessa ja hallinnollisesti valtiosihteerin kansliapäällikkönä alaisuudessa.

Ulkoasiainhallinnon muodostavat ulkoasiainministeriö ja ulkomaanedustukseen kuuluvat edustustot. Edustustojen yleinen ohjaus ja val-

vonta kuuluvat ulkoasiainministeriölle. Ministeriö voi toimialaansa kuuluvassa asiassa antaa edustuston toimintaa yksittäisessä tapauksessa koskevia määräyksiä ja ohjeita.

Ulkomaanedustuksen muodostavat diplomaattiset edustustot ja konsu-
liedustustot. Diplomaattisiin edustustoihin kuuluvat eri valtioissa olevat
suurlähetystöt ja niiden erilliset yksiköt sekä kansainvälisissä järjestöissä
ja yhteistyöelimissä olevat pysyvät edustustot ja erityisedustustot. Lisäksi
Suomella on muita diplomaattisia edustustoja, eli yhteistoimistoja.

Toiminta- ja taloussuunnittelun ja samalla tulosohjauksen ohjaavia taho-
ja ministeriössä on laskentatavan mukaan noin kaksikymmentä. Sellaisina
voidaan johdon lisäksi pitää osastoja ja hallintopalvelujen toimialavastaa-
via yksiköitä.

Talouslyksikön käsityksen mukaan ohjattavien määrä on vielä ohjaavien
hallittavissa. Tosin osa ohjauksesta kulkee erillisten hierarkioiden läpi.
Esimerkiksi alueosasto kerää lausunnot alueensa edustustoilta, kaikilta po-
litiikkaosastoilta ja kansalaispalvelulta ja viestittää ne ohjattaville.

Tulosorganisaatio on laaja ja moniportainen, ja siihen kuuluvat osastot,
yksiköt ja edustustot muodostavat varsin heterogeenisen ryhmän. Yksi-
köiden erilaisuus on kuitenkin riittävästi huomioitu järjestelmän suunnitte-
lussa, mikä mahdollistaa yhtenäisten tulosohjaukikäytäntöjen soveltamisen
läpi koko ulkoasiainhallinnon.

Kehitysyhteistyön organisointi

Ohjausjärjestelmätarkastuksessa ei ole varsinaisesti tarkastettu sitä, miten
ulkoasiainministeriölle nykyisin kuuluvat tehtävät vaikuttavat kehityspoli-
tiikan ohjaukseen ja toimeenpanoon. Asia on kuitenkin haluttu tuoda tar-
kastuskertomuksessa esiin yleisenä huomiona tulosohjauksorganisaatiosta.

Ulkoasiainministeriön erityispiirteenä voidaan pitää sitä, että politiikka-
toimintojen lisäksi ministeriön tehtäviin kuuluu varsin paljon operatiivista
toimintaa. Hyvä esimerkki tästä on kehityspolitiikan toimeenpano, eli var-
sinainen kehitysyhteistyö. Vuoden 2012 tilinpäätöksen mukaan ulkoasi-
ainministeriö käytti kehityspolitiikkaan ja kehitysyhteistyöhön noin 260
henkilötyövuotta eli noin 20 % sisältötehtäviin käytetystä työajasta.

Tulosohjauksen näkökulmasta on perusteltua kysyä, kuuluuko kehitys-
yhteistyön toimeenpano ministeriön tehtäviin vai tulisiko tarkoitusta var-
ten olla esimerkiksi erillinen kehitysyhteistyövirasto tai muu vastaava or-
ganisaatio. Kehitysyhteistyön toimeenpanon eriyttäminen kehityspoliti-
kan suunnittelusta ja ohjaamisesta vastaisi paremmin kuin nykyinen jär-
jestely sitä ajatusta, että ministeriö toimii erityisesti toimintapolitiikan
valmistelijana ja varsinainen toimeenpano tapahtuu ministeriön ohjaamas-

sa virastossa. Eriyttämistä voidaan perustella myös riippumattomuusnäkökulmasta. Kansainvälisessä vertailussa Suomen malli on useiden vertaismaidemme käytäntöihin nähden kaikista integroiduin.

Kehitysyhteistyön nykyisestä organisointimallista keskusteltiin tarkastuksen aikana kehityspoliittisen osaston osastopäällikön kanssa. Hänen mukaansa asia on ollut ministeriössä esillä eri yhteyksissä useita kertoja. Esimerkiksi jo noin 10 vuotta sitten ministeriön silloinen valtiosihteeri ja valtiovarainministeriön valtiosihteeri keskustelivat kahdenvälisen kehitysyhteistyön toimeenpanon siirtämisestä pois ministeriöstä erilliseen kehitysyhteistyövirastoon. Viime aikoina aihe on ollut esillä muun muassa VATU-hankkeen yhteydessä.

Tarkastuksessa nousi esiin sekä kehityspoliitiikan ja kehitysyhteistyön eriyttämistä tukevia että nykyistä integroitua mallia puoltavia näkökohtia. Ensiksi mainittuja ovat muun muassa seuraavat:

- Virastomallissa ammattitaito ja osaaminen säilyisivät, koska virkamiehet olisivat ministeriön rotaatiojärjestelmän ulkopuolella.
- Ohjaussuhde olisi ulospäin selkeä.
- Johtamisen ja toimeenpanon välinen riippumattomuus korostuisi.

Nykyistä toimintamallia puoltavia näkökohtia ovat esimerkiksi seuraavat:

- Kun toimitaan Suomen tapaan integroidusti, tulevat samassa organisaatiossa olemisen hyödyt esiin. Esimerkiksi resurssit ovat paremmin hallinnassa ja ohjauksessa.
- Erillään toimittaessa ohjauksen kanssa saattaa syntyä ongelmia. Tehdään ehdottomasti vain se, mikä on sisällytetty ministeriön ja viraston väliseen tulossopimukseen.
- Määrärahojen menettäminen tarkoittaa käytännössä myös ministeriön vallan menettämistä.
- Eriyttäminen ei olisi perusteltua kustannussyistä, eli virastomalli ei toisi säästöä nykytilanteeseen verrattuna.

Ulkoasiainministeriö pitää lausunnossaan nykyistä mallia huomattavasti eriytetyn kehitysyhteistyöviraston mallia parempana. Nykyisellä järjestelyllä sekä poliittinen ohjaus että operatiivisempi alueellinen ohjaus saadaan toteutettua suoraan ministeriöstä käsin, ja toteuttajaorganisaationa ovat maittaiset edustustot ilman raskasta rinnakkaisorganisaatiota. Ministeriön mukaan tilanne on Suomen EU-jäsenyyden myötä muuttunut lisää siihen suuntaan, että on entistä tärkeämpää hoitaa kuhunkin maahan liittyviä ulkosuhteita mahdollisimman kokonaisvaltaisesti ja sillä tavalla edesauttaa myös kehityspoliittista johdonmukaisuutta. Koska ministeriön mukaan monenkeskinen yhteistyö hoidetaan yleensä kaikissa maissa mi-

nisteriöissä, mahdollinen eriyttäminen rajoittuisi kahdenväliseen kehitysyhteistyöhön.

Tulosohjausprosessi

Tulosohjaus on osa ministeriön toiminta- ja taloussuunnittelua. Samassa suunnitteluprosessissa valmistellaan ministeriön talousarvioehdotus, kaikkien tulosityksiköiden ja edustustojen toiminta- ja taloussuunnitelmat, hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma ja kehusehdotus seuraaville neljälle vuodelle sekä talousarvion toimeenpanoasiakirja.

Tulosohjausprosessi on kuvattu ja ohjeistettu toiminnan ja talouden käsi kirjassa (suunnitelman rakenne), jossa on määritelty myös vastuusuhteet. Prosessin seurannasta ja kehittämisestä vastaavat palveluiden alivaltiosihteeri ja talousyksikön resurssisuunnittelu. Siihen on saatujen kokemusten perusteella jouduttu vuosittain tekemään pieniä muutoksia.

Tulosohjausprosessi alkaa keväällä hallituksen kehyspäätöksen jälkeen vahvistettavilla strategisilla prioriteeteilla, jotka sisällytetään myös valtiosihteerin antamaan hallinnonalan suunnitteluohjeeseen. Prioriteettien ja niiden pohjalta annettavien alustavien tavoitteiden ohjaamina osastot, palvelujen alueet ja yksiköt valmistelevat omat TTS-ehdotuksensa. Tämän jälkeen hallintopalveluiden toimialavastaavat yksiköt antavat palautteensa edustustojen TTS-ehdotuksista loppusyksyllä. Ministeriö antaa valtiosihteerin päätöksellä alustavan määrärahaajaon joulukuussa, ja samassa yhteydessä ohjaavat osastot antavat kirjallisen palautteen edustustojen TTS:ista. Kun eduskunta on päättänyt talousarviosta, ministeriö antaa vielä lopullisen talousarvion toimeenpanoasiakirjan, jonka yhteydessä myös vahvistetaan hallinnonalan tulostavoitteet. Toimeenpanoasiakirja käsitellään ministeriön johtoryhmässä sekä laajennetussa johtoryhmässä, ja sen hyväksyy ulkoasiainministeri valtiosihteerin esittelystä.

Jos otetaan huomioon vain ministeriön osastot ja palvelujen alueet sekä kolme erillisyyksikköä (STU, STY ja TAS) ja edustustot, niin vuosittain laaditaan yli 100 suunnitelmaa. Käytännössä ministeriön henkilökunnan tehtäväkierto aiheuttaa sen, että kaikilla osallistuvilla ei aina ole riittävästi tietoa prosessin vaiheista ja ohjaussuhteista, vaikkakin asiasta järjestetään koulutusta vuosittain.

Osastot päättävät alaistensa yksiköiden suunnitelmien julkaisutavasta. Yleensä ne sisällytetään osastojen suunnitelmiin. Vakiomuotoisessa toiminta- ja taloussuunnitelmassa esitetään

- osaston/yksikön toiminta-ajatus (Edustuston toimintaprofiili)
- toimintaympäristö
- tulosanalyysi

- suunnittelukauden tavoitteet
- arvio tehtävien ja resurssien tasapainosta
- liitetietoina muun muassa määrärahasuunnitelma ja arvio edellisvuoden tulostavoitteiden toteutumisesta.

Tulostavoitteista keskustellaan ohjaavan ja ohjattavan kesken, ennen kuin toimintayksiköiden tulostavoitteet vahvistetaan. Osastojen kanssa keskustellaan osana johdon TTS-keskusteluja. Edustuston ja sitä ohjaavan alueosaston välillä käydään vuosikeskustelut, ja niiden yhteydessä osasto antaa edustustolle palautteen sen TTS-ehdotuksesta. Palautteeseen tulisi sisällyttää myös toimintaa koordinoivien osastojen kommentit. Niiden saaminen ei ole aina helppoa, ja tästä on muodostunut pullonkaula koko palautejärjestelmälle. Kommentointi on tärkeätä, koska sen avulla osaltaan vaikutetaan politiikkajohdonmukaisuuteen edustustojen toiminnassa.

Osastojen TTS:t käsitellään ministeriön suppeassa johtoryhmässä. Erillisyksiköistä TAS:n tulostavoitteet hyväksyy palveluiden alivaltiosihteeri. STY:n suunnitelmat hyväksyy valtiosihteeri ja STU:n suunnitelmat valtiosihteeri ja ulkoasiainministeri. Osaston alaisten yksiköiden tulohjaus on lähinnä osaston päällikön asia, mutta ohjausta voi kuitenkin tulla myös ministeriltä tai valtiosihteeriltä. Alueosastot huolehtivat alaistensa edustustojen toiminnan ja talouden suunnittelun ja tulohjauksen ohjaamisesta. Valtiosihteeri kansliapäällikkönä kuitenkin viime kädessä vastaa ministeriön tulosjohtamisesta mukaan lukien edustustojen tulohjauksen johtamisesta työjärjestyksen 8 §:n mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella osastojen palautekäytäntö ja sen sisältö eivät ole kaikilta osin yhdenmukaisia.

Afrikan ja Lähi-idän osaston palaute Suomen Riadin-suurlähetystön tulostavoiteasetannasta vuosille 2014–2017 vaikuttaa asianmukaiselta. Siihen on sisällytetty myös ministeriön koordinoivien osastojen näkemyksiä. Palautteesta voisi kuitenkin selkeämmin ilmetä, miltä osastoilta kommentteja annettiin.

Itäosaston kommentit Suomen Astanan-suurlähetystön tulostavoiteasetannasta ovat lyhyitä ja ytimekkäitä. Palautteessa ei ole koordinoivien osastojen kommentteja.

Eurooppa-osasto on antanut palautteensa Suomen Reykjavikin-suurlähetystön tulostavoiteasetannasta pelkästään suullisesti.

Ministeriö toteaa lausunnossaan, että osastoille on annettu hieman liikumavaraa käytäntöihin omien ohjausintressiensä ja toiminnan luonteen johdosta. Osastojen ohjattavien edustustojen määrät, tehtävät ja alueellinen sijoittuminen poikkeavat toisistaan, ja niillä on hieman erilaisia käytäntöjä TTS-ohjauksessaan.

Multiedustustojen ohjaus

Ulkoasiainministeriössä monenkeskiset asiat keskitettiin vuonna 2003 tehdyn organisaatiouudistuksen yhteydessä perustettuun globaaliasioiden osastoon. Vain viisi vuotta myöhemmin osasto lakkautettiin ja sen tehtävät jaettiin lähinnä poliittiselle ja kehityspoliittiselle osastolle.

Tulosohjausuudistuksen erääksi tavoitteeksi asetettiin multiedustustojen ohjauksen selkeyttäminen.

Ulkoasiainministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö (STY) on tarkastuksissaan kiinnittänyt huomiota eräiden multiedustustojen ohjauksen puutteellisuuksiin. STY:n erään tarkastuksen²¹ suositusten mukaan multilateraalisten asioiden koordinaation ja keskeisten multiedustustojen ohjauksen parantamiseen on kiinnitettävä kiireellistä huomiota, joko palauttamalla organisaatioon globaaliasioista vastaava osasto tai parantamalla nykyisten osastojen ja edustustojen koordinaatiojärjestelyjä.

Ulkoasiainministeriö asetti syksyllä 2012 selvitysmiehen kartoittamaan monenkeskisten asioiden ohjauksessa ilmenneitä ongelmia ja tekemään ehdotuksia järjestelmän tehostamiseksi. Selvityksessä tarkasteltiin ensisijaisesti, miten monenkeskisten asioiden ohjausjärjestelmää voitaisiin tehostaa ministeriön nykyisen organisaation pohjalta. Selvitysmies jätti raporttinsa²² ministeriölle 31.12.2012.

Selvityksessä nousi esiin useita monenkeskisten asioiden ohjausjärjestelmän toimivuuteen liittyviä puutteita ja ongelmia sekä ministeriön sisällä että ministeriön ja edustustojen välillä. Niitä ilmenee niin yleisellä, johtokuin operatiivisellakin tasolla, ja ne liittyvät selkeimmin mutta eivät pelkästään YK- ja globaaliasioihin. Edustustoista ohjauksen kehittämistarpeet koskevat erityisesti Suomen Geneven pysyvää edustustoa ja Suomen pysyvää edustustoa YK:ssa.

Selvitysraportti sisältää konkreettisia ehdotuksia ohjausjärjestelmän tehostamiseksi ja niiden toimeenpanemiseksi kaikilla kolmella tasolla.

Johtotasolla selkiytetään ja vahvistetaan ministeriön johdon toimintaa monenkeskisten asioiden strategisten linjausten ja prioriteettien määrittelyssä, periaatteellisten ongelmien ratkaisemisessa ja operatiiviselle tasolle menevän koherentin ohjauksen varmistamisessa. Järjestelmän tehostamisessa nousevat esille erityisesti valtiosihteerin johdolla toimiva virkamies-tason suppea johtoryhmä ja sen jäsenenä toimivien alivaltiosihteerien ase-

²¹ *Pohjois- ja latinalaisen Amerikan Alueellinen tarkastusraportti HEL7536-28/LIITE.*

²² *Selvitys monenkeskisten asioiden ohjausjärjestelmän tehostamisesta ulkoasiainministeriössä.*

ma ja tehtävät johdon ja operatiivisen tason välillä. Tehostaminen edellyttää erityisesti sitä, että alivaltiosihteerit entistä tiiviimmin seuraavat heille osoitettujen osastojen ja toimintayksikköjen toimintaa ja sovittavat yhteen heille kuuluvien asioiden käsittelyä ministeriössä ja että suppean johtoryhmän asialistat painottuvat aiempaa enemmän toiminnan sisältökysymyksiin kuin hallinnollisiin kysymyksiin.

Operatiivisella tasolla korostetaan erityisesti osastojen ja osastopäälliköiden vastuuta ja parannetaan heidän edellytyksiään vastata keskeisiin haasteisiin. Osastojen välisen yhteistyön tehostamiseksi säännöllistetään kaikkien osastopäälliköiden yhteiset tapaamiset. Ohjausjärjestelmässä ilmenneiden vaikeimpien ongelmien korjaamiseksi perustetaan työjärjestykseen tehtävällä muutoksella YK- ja globaaliasioiden ohjausryhmä. Sen tehtävänä on käsitellä valmistavasti yleiset YK-politiikkaan ja globaalihallintaan liittyvät laajat ja periaatteelliset kokonaisuudet. Puheenjohtajana toimii poliittisen osaston päällikkö ja jäsenenä muut osastopäälliköt. Ohjausryhmällä varmistetaan se, että koko operatiivinen johto osallistuu keskeisten monenkeskisten asioiden käsittelyyn.

Selvitys esiteltiin UM:n ministerijohtoryhmälle 28.3.2013. Palveluiden alivaltiosihteerin mukaan sen tarkemmasta toimeenpanosta käydään edelleen keskustelua ministerien antamien ohjeiden pohjalta.

Suomen multiedustustojen ohjausta haittaavat epäkohdat tulee poistaa mahdollisimman pian. Selvitysmiehen ehdotukset muodostavat hyvän perustan tarvittavien muutosten ja uudistusten läpi viemiseksi.

Riskienhallinta osana TTS-prosessia

Tulosohjaushankkeen uudistamiseen sisältyi riskienhallinnan kytkeminen TTS-prosessiin. Asia mainitaan myös toiminnan ja talouden suunnittelun käsikirjan kohdassa Toimintaympäristö. Tässä osassa tulee mahdollisuuksien mukaan antaa arvio toimintaan ja tavoitteiden saavuttamiseen kohdistuvista merkittävistä riskeistä. Nämä voivat olla esimerkiksi toimintaympäristöön, henkilöstöön ja/tai omaisuuteen kohdistuvia riskejä, jotka toteutuessaan vaarantavat osaston/palvelun/yksikön/edustuston toiminnan. Riskiarvioon pitää sisällyttää myös esitys suunnitelluista korjaustoimenpiteistä. Ministeriön mukaan riskianalyysi on otettu mukaan TTS:aan ja jokainen on tuonut esiin ainakin joitakin riskejä.

Tarkastettujen osastojen ja edustustojen toiminta- ja taloussuunnittelmissa riskejä on vaikea erottaa varsinaisesta toimintaympäristöanalyysistä, jos niitä ylipäättävänsäkään on otettu mukaan analyysiin. Esityksiä korjaavista toimista on myös vaikea havaita. Riskianalyysin terävöittämiseksi suositellaan, että kaikki havaitut merkittävämät riskit kirjataan erillisen alaot-

sikon alle, jotta ne ovat helposti löydettävissä ja koottavissa yhteen esimerkiksi ministeriön johdon seurantaan varten.

Tulossopimukset ja tulosten seuranta ja arviointi

Osastojen, alueiden ja erillisyyksiköiden TTS-asiakirjojen laadinnassa noudatetaan yhtenäistä rakennetta. Tulostavoitteilla katetaan toiminnan oleelliset osat. Tulostavoitteilla on yhteys strategiaan tavoitteisiin ja talousarvioesityksen yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin. Tavoitteita asetetaan sekä perustoiminnalle että kehittämislle.

Tavoiteasetannan loogisuudessa ja selkeydessä on vielä parantamisen varaa. Tulostavoitteita kuvataan lähinnä sanallisesti eikä niille pääsääntöisesti aseteta mittareita. Tämän vuoksi tulostavoitteiden saavuttamista ei ole aina mahdollista todentaa, mikä heikentää osaltaan arvioinnin laatua ja läpinäkyvyyttä. Puutteet tavoiteasetannassa heikentävät myös tulosten saavuttamisen vertailtavuutta eri politiikkalohkojen kesken.

Osaston, palveluiden alueen, yksikön ja edustuston tulee raportoida kuluvan vuoden tulostavoitteiden toteutumisesta. Tämä tapahtuu liittämällä suunnitelmaan kuluvan vuoden toiminta- ja taloussuunnitelma täydennettynä tulostavoitteiden toteutumista koskevalla arvioinnilla. Tarkastuksen perusteella näin myös toimitaan käytännössä.

Ministeriön suunnitteluohjeistuksen mukaan tulostavoitteet ja toimenpiteet sekä niiden toteutumisen arvioinnissa käytettävät mittarit esitetään taulukossa tehtävittäin/toiminnoittain ryhmiteltyinä. Mittarina/mittayksikkönä käytetään tekstimuotoista omaa arviota sekä siihen liitettyä arvosanaa esimerkiksi asteikolla A= toteutunut täysin, B= toteutunut osittain, C= ei ole toteutunut. Kolmiportainen arviointiasteikko vastaa pääpiirteissään valtion tulostietojärjestelmän (Netra) arviointiasteikkoa.

Tarkastuksen kohteena olleet tulosityksiköt käyttivät, yhtä lukuun ottamatta, tätä kolmiportaista arviointiasteikkoa. Astanan-suurlähetystö käyttää tavoiteasettelussaan asteikkoa A–B.²³ Tulosten saavuttamista arviointiin asteikolla A, A-, B+ ja B-.

Tulostavoitteiden toteutumisen raportoinnissa tulee noudattaa yhdenmukaisia arviointiperusteita läpi koko ulkoasiainhallinnon. Toiminnan- ja talouden suunnittelun käsikirjan ohjetta tulee tältä osin tarkentaa.

Yksiköt arvioivat tulostavoitteidensa saavuttamista yleensä yläkanttiin. Onnistuminen riippuu myös tavoiteasetannasta. Jos tavoitteeksi esimerkiksi asetetaan johonkin pyrkiminen, niin tällainen tavoite on helppo saavuttaa ja antaa siitä itselleen paras arvosana. Ministeriön johto on viime

²³ A=toteutunut, B=ei toteutunut.

vuosina kiinnittänyt huomiota tähän ilmiöön, ja sen seurauksena tuloksia on ruvettu arvioimaan aikaisempaa realistisemmin.

Valtioneuvoston vuosikertomukseen sisältyvässä ulkoasiainministeriön tuloksellisuusselvityksessä yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumista arvioidaan neliportaisella asteikolla: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä. Käytäntö on valtiovarain controller -toiminnon suosituksen mukainen.

Valtion tulostietojärjestelmässä tavoitteena on saada kaikkien organisaatioiden käytössä olevat arvosanat keskenään vertailukelpoisiksi ja siten edistää niiden käyttöä tulostavoitteiden toteutumisen arvioinnissa. Myös valtiovarain controller -toiminnon ohjeiden mukaisen arviointiasteikon käyttämistä perustellaan yhtenäisyyden saavuttamisella.

Tarkastuksen perusteella saman arviointiasteikon käyttäminen niin sisäisessä kuin ulkoisessakin tulosraportoinnissa olisi tarkoituksenmukaisin tapa parantaa tietojen vertailtavuutta ja tukea valtion konserniohjausta.

Ministeriön hallinnonalatason tulostavoitteet ja niiden toteutuminen julkaistaan Netrassa, tosin viiveellä.

Yhteenveto

Ministeriön tulosohjausta on viime vuosia voimakkaasti kehitetty ja monet uudistukselle asetetuista tavoitteista on saavutettu.

Tulosorganisaatio on laaja ja moniportainen, ja siihen kuuluvat osastot, yksiköt ja edustustot muodostavat varsin heterogeenisen ryhmän. Tämä ei kuitenkaan ole esteenä yhtenäisten tulosohjauskäytäntöjen soveltamiselle läpi koko ulkoasiainhallinnon. Ulkoasiainministeriö sekä johtaa että toteuttaa Suomen kehitysyhteistyötä vastaamalla sekä kehityspolitiikasta että kehitysyhteistyön toteutuksesta. Organisointi ei vastaa ideaalia tulosohjausmallia, mutta tarkastuksessa on tullut esiin myös nykyistä organisointitapaa puoltavia näkökohtia.

Tulosohjausprosessissa yhdistetään käytännöllisellä tavalla strategia, TTS ja tulostavoiteasetanta. Prosessi on asianmukaisesti ohjeistettu.

Vuosittain laaditaan yli sata toiminta- ja taloussuunnitelmaa. Henkilökunnan tehtäväkierron vuoksi kaikilla suunnitelman tekemiseen osallistuvilla ei aina ole riittävästi tietoa prosessin vaiheista ja ohjaussuhteista, asiasta järjestettävästä vuosittaisesta koulutuksesta huolimatta. Tämä korostaa menettelyjen yhdenmukaisuuden tärkeyttä.

Alueosastojen edustustopalautteiden käytännöissä on vielä kirjavuutta. Palautteita ei aina anneta kirjallisesti, ja niistä voi puuttua koordinoivien osastojen lausuntoja.

Multiedustustojen ohjausta haittaavat epäkohdat tule poistaa mahdollisimman pian.

TTS-prosessiin sisältyvää riskienhallintaa suositellaan terävöitettäväksi.

Tulostavoitteet eivät kaikilta osin ole loogisia ja selkeitä. Tavoitteita kuvataan lähinnä sanallisesti eikä niille yleensä aseteta mittareita, minkä vuoksi niiden saavuttamista ei ole mahdollista todentaa. Tämä heikentää osaltaan arvioinnin laatua ja läpinäkyvyyttä.

Tulostavoitteiden toteutumisen raportoinnissa tulee noudattaa yhdenmukaisia arviointiperusteita läpi koko ulkoasiainhallinnon.

Se, että käytetään samaa arviointiasteikkoa sekä sisäisessä että ulkoisessa raportoinnissa, olisi tarkoituksenmukainen keino edistää tietojen vertailtavuutta ja tukea valtion konserniohjausta.

3.2.2 Säädosvalmistelu

Ulkoasiainministeriö on säädosvalmistelijana omaleimainen. Se valmistelee muihin ministeriöihin verrattuna vähän hallituksen esityksiä. Lähes kaikki ulkoasiainministeriön antamat lakiesitykset pohjautuvat kansainvälisiin sopimuksiin.

Ajanjaksolla 2008–2012 ulkoasiainministeriö on antanut 6–16 hallituksen esitystä vuosittain. Keskimäärin se on antanut kymmenen esitystä vuodessa. Samalla ajanjaksolla ulkoasiainministeriö on valmistellut valtioneuvoston asetuksia vuosittain keskimäärin neljä kappaletta, tasavallan presidentin asetuksia 17 kappaletta²⁴ ja antanut ulkoministeriön asetuksia viisi kappaletta.

Ulkoasiainministeriön säädosvalmistelua arvioidaan tässä kolmen tarkastuskriteerin avulla, jotka ovat

1. säädosvalmistelun hyvä johtaminen
2. vaikutusten arvioinnin kattavuus
3. säädosvalmistelun avoimuus ja laajapohjaisuus.

Ulkoasiainministeriön säädosvalmistelusta laadittiin tarkastuksen aikana erillinen muistio²⁵, johon sisältyvät tarkemmat perustelut tarkastushavainnoista. Muistiosta on saatu palautetta ulkoasiainministeriön kolmelta virkamieheltä, joita haastateltiin tätä säädosvalmisteluasiota varten.

²⁴ *Valtiosopimusten voimaansaattamista koskevat tasavallan presidentin asetukset korvautuvat valtioneuvoston asetuksilla 1.3.2012 voimaan tulleen perustuslain muutoksen jälkeen (1112/2011).*

²⁵ *Valtiontalouden tarkastusvirasto 4.3.2013, tarkastusmuistio, ulkoasiainministeriön säädosvalmistelu.*

Tässä ohjausjärjestelmätarkastuksessa pääpaino on kansallisen lainsäädännön valmistelussa. Tärkeä osa ulkoasiainministeriön säädösvalmistelua on myös osallistua kansainvälisiin sopimusneuvotteluihin yksittäisten maiden kanssa ja kansainvälisissä yhteisöissä.

Säädösvalmistelun johtaminen ulkoasiainministeriössä

Ulkoasiainministeriössä säädösvalmistelu on organisoitu verkostomaisesti. Säädösvalmistelua tehdään useilla eri osastoilla, ja mikäli valmisteltava asia ei kuulu minkään osaston toimialaan, se valmistellaan oikeuspalvelussa. Yksi oikeuspalvelun neljästä yksiköstä on EU- ja valtiosopimusoikeyden yksikkö, jonka tehtäviin kuuluvat työjärjestyksen²⁶ mukaan muiden asioiden ohella säädösvalmistelun kehittäminen sekä valtiosopimusten ja säädösten tarkastus (5 §).

Oman säädösvalmistelutyön lisäksi oikeuspalvelu tukee muita osastoja säädösvalmistelussa. Oikeuspalvelun edustaja voi osallistua muiden osastojen valmistelutyöryhmiin. Suppeammissa valmisteluhankkeissa EU- ja valtiosopimusoikeyden yksikkö tarkistaa, onko esitys laadittu valtiosopimusten valmisteluohjeiden mukaisesti. Oikeuspalvelu toimii siten ikään kuin ministeriön sisäisenä laintarkastusyksikkönä.

Oikeuspalvelun roolia säädösvalmistelun asiantuntijayksikkönä voidaan pitää tärkeänä. Säädösvalmistelua tehdään ulkoasiainministeriössä monella osastolla, ja ilman koordinoivaa yksikköä vaarana olisivat yhteistyön puute, eriytyvät käytännöt ja päällekkäinen työskentely.

Keskeisenä ulkoasiainministeriön säädösvalmistelun haasteena voidaan pitää valmistelevien virkamiesten suurta vaihtuvuutta. Ulkoasiainministeriössä yleisvirkamiehet kiertävät muutaman vuoden välein tehtävästä toiseen sekä ministeriön sisällä että ulkoasiainhallinnossa. Säädösvalmistelun vähäinen määrä ministeriössä yhdistettynä suureen vaihtuvuuteen aiheuttaa sen, että yksittäinen virkamies saattaa tehdä säädösvalmistelua vain kerran uransa aikana. Lausunnossaan ulkoasiainministeriö tuo esille, että rotaatiojärjestelmä on välttämätön, jotta kansainvälisiin tehtäviin voidaan lähettää henkilöitä, jotka kykenevät ottamaan laaja-alaisesti erilaisia tehtäviä vastaan.

Vaihtuvuuden vuoksi on tärkeää, että oikeuspalvelussa on riittävästi pysyviä erityisvirkamiehiä. Toinen keino lieventää vaihtuvuudesta koituvia ongelmia on panostaa edelleen säädösvalmistelukoulutukseen siitähän huolimatta, että on odotettavissa, ettei osaaminen ole pysyvää. On myös

²⁶ *Oikeuspalvelun työjärjestys. Ulkoasiainministeriö 10/2008, HEL6093-51, 2.10.2008.*

syytä harkita, tulisiko kansainvälisten asioiden valmennuskurssiin (Kavaku) sisällyttää nykyistä enemmän säädösvalmistelukoulutusta.

Ulkoasiainministeriö on panostanut valtiosopimusosaamiseen. Se on ylläpitänyt erityistä opasta niiden valmistelusta. Opas julkaistiin ensi kerran vuonna 1997 ja sitä päivitettiin viimeksi vuonna 2012²⁷. Ulkoasiainministeriö tarjoaa neuvontaa myös muille ministeriöille kansainvälisten sopimusten valmistelusta.

Säädösvalmistelun kehittäminen oli yhtenä ministeriön tulostavoitteena vuonna 2012²⁸. Tavoitteen täyttämiseksi tehtyjä toimenpiteitä olivat valtiosopimusoppaan päivittäminen, säädösvalmistelijoiden koulutus, säädösvalmisteluverkoston ylläpito ja osallistuminen valtioneuvoston yhteisiin säädösvalmistelun kehittämishankkeisiin.

Ulkoasiainministeriössä toimii sisäinen säädösvalmisteluverkosto. Se tiedottaa ajankohtaisista säädösvalmisteluun liittyvistä asioista ja välittää ohjeistusta ja tietoa erityisesti kansainvälisten sopimusten voimaan saattamisesta.

Ulkoasiainministeriössä säädösvalmisteluhankkeiden suunnittelu tehdään erityisesti osastokohtaisissa toiminta- ja taloussuunnitelmissa. Suunnittelun kattavuus on osin vaihtelevaa. Joissakin toiminta- ja taloussuunnitelmissa on arvioitu yksityiskohtaisesti valmisteluhankkeiden valmistumisaikataulu, listattu vastuuhenkilöitä ja yhteistyökumppaneita, kuten muita ministeriöitä. Joissakin suunnitelmissa taas säädöshankkeita ei ole eritelty eikä selkeästi aikataulutettu.

Säädösvalmisteluhankkeiden etenemistä seurataan ulkoasiainministeriössä pääosin osastotasolla. Ministeriön johdon tasolla yksittäisiä säädöshankkeita ei sen sijaan käsitellä yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta. Jatkossa on syytä harkita, tulisiko ministeriön johdon sitoutumista säädösvalmistelun seuraamiseen ja tukemiseen vahvistaa. Kansliapäällikön – ulkoasiainministeriössä valtiosihteerin – vastuulla on huolehtia ministeriön antaman lainsäädännön laadusta (valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003, 45 §). Tämän vuoksi on tärkeää, että kansliapäällikkö on tietoinen säädösvalmisteluhankkeiden etenemisestä ja niissä tehdyistä ratkaisuista jo riittävän varhaisessa vaiheessa. Toisaalta haastatteluista ilmeni, että ministeriön johto voi keskustella osastojen johdon kanssa säädöshankkeista myös suoraan, mikäli tälle on tarvetta.

²⁷ *Valtiosopimusopas 2012. Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaan saattamista koskevat ohjeet. Ulkoasiainministeriön julkaisuja.*

²⁸ *Ulkoasiainministeriön hallinnonalan talousarvion toimeenpanoasiakirja 2012. Myös ulkoasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma sekä kehusehdotus 2013–2016, 21.12.2011.*

Hallituksen esityksen laatimisohteiden²⁹ mukaan hallituksen esityksissä tulee arvioida lainsäädännön olennaiset vaikutukset. Vaikutusten arvioinnin kattavuutta tarkasteltiin ulkoasiainministeriön vuonna 2012 antamien 12 hallituksen esityksen pohjalta.

Myönteistä on, että lähes kaikissa ulkoasiainministeriön vuonna 2012 antamissa hallituksen esityksissä arvioitiin ainakin lyhyesti sekä taloudellisia että kansalaisiin kohdistuvia vaikutuksia. Etenkin kansalaisiin kohdistuvien vaikutusarviointien suurta määrää voidaan pitää myönteisenä³⁰. Ulkoasiainministeriön vaikutusten arvioinnin laatu on monessa tapauksessa riittävää ottaen huomioon, että osalla sen antamista esityksistä Suomeen kohdistuvat vaikutukset ovat vähäisiä.

Kaikkein laajin vaikutusten arviointi on tehty Kroatian liittymisestä Euroopan unioniin (HE 138/2012). Esityksessä on noin sata sivua perusteluita ennen säädöstekstejä. Esityksessä kerrotaan vaikutuksista paitsi omana osionaan myös erikseen kunkin toimintapolitiikan alla, esimerkiksi liikennepolitiikan tai talous- ja rahapolitiikan alla. Vaikutusten arviointi tuotettiin osittain eri ministeriöiden yhteistyönä siten, että kukin ministeriö arvioi omaan hallinnonalaansa liittyviä vaikutuksia.

Vaikutusarviot ovat kuitenkin paikoin niukkoja, ja niitä voisi edelleen tarkentaa. Monisivuiset vaikutusarviot eivät ole hallituksen esityksessä suotavia, mutta nykyisellään vaikutusarviot vievät ulkoasiainministeriön antamissa esityksissä niin vähän tilaa, että niitä on vielä varaa syventää.

Esimerkiksi niissä hallituksen esityksissä, jotka koskevat vastavuoroisia sopimuksia turvallisuusluokitellun tiedon suojaamisesta (HE 43/2012, HE 139/2012, HE 164/2012, HE 183/2012), olisi voinut konkretisoida tarkemmin lakiesityksen hyötyjä. Esityksissä kerrotaan, että uusi lainsäädäntö mahdollistaa suomalaisten yritysten osallistumisen hankkeisiin, jotka edellyttävät turvallisuusluokitellun tiedon jakamista. Hallituksen esityksissä viitataan puolustusalaan, mutta myös muita esimerkkitapauksia olisi voinut luetella, mikäli ne tulevat kyseeseen. Olisi myös voinut esittää edes karkeita arvioita siitä, minkä verran turvallisuusluokitellun tiedon säilyttämistä edellyttäviä hankkeita on ennakoitavissa ja minkä suuruisia ne ovat taloudelliselta arvoltaan. Näissä hallituksen esityksissä on kerrottu

²⁹ Oikeusministeriö 2004: Hallituksen esitysten laatimisohteet. Julkaisu 2004:4.

³⁰ Ei-taloudellisia vaikutuksia on arvioitu vain noin puolessa kaikista annetuista hallituksen esityksistä; Pakarinen, Auri – Tala, Jyrki – Hämynen, Laura 2010: Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Tutkimustiedonantoja 104. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. S. 39.

myös sängen niukasti siitä, millä tavalla tiedonsaannin uudet rajoitukset vaikuttavat kansalaisten oikeuksiin ja oikeusturvan toteutumiseen. Esityksissä todetaan, että ne eivät vaikuta kansalaisten tiedonsaantia vähentävästi. Kuitenkin lakiesitysten säätämisen tarkoituksena on nimenomaan rajoittaa viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta.

Monilla ulkoasiainministeriön antamilla lakiesityksillä kerrotaan olevan vaikutuksia turvallisuuteen ja erityisesti kansainvälisen rikollisuuden torjuntaan. Yhdessäkään hallituksen esityksessä ei ole kuitenkaan erillisesti otsikoitua ”vaikutukset rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen” -osiota³¹. Erillisen osion kirjoittaminen voisi selkeyttää vaikutusarvioiden rakennetta, kun nyt turvallisuutta koskevat vaikutukset on yleensä kirjattu joko yhteiskunnallisten vaikutusten tai kansalaisiin kohdistuvien vaikutusten alle. Turvallisuuteen ja rikosentorjuntaan liittyvien vaikutusten käsitteleminen omana osiona voisi myös syventää analyysia, kun vaikutuksia tarkasteltaisiin lähtökohtaisesti tästä näkökulmasta. Muutamassa hallituksen esityksessä ilmaistaan turvallisuuden parantaminen yhdeksi tavoitteeksi, mutta vaikutuksista turvallisuuteen ei kuitenkaan tarkemmin kerrota vaikutusarviointiosiossa (HE 50/2012, HE 56/2012, HE 139/2012).

Syy-seuraussuhteita vaikutusten taustalla voisi tuoda paikoin tarkemmin esille. Nyt monessa tapauksessa on ilmaistu vaikutuksena se tavoite, jolla lakiesitystä perustellaan. Tärkeää olisi esittää se mekanismi, miten esitys tuottaa kerrotun vaikutuksen. Esimerkiksi EU:n ja Indonesian välistä sopimusta koskevan hallituksen esityksen (HE 20/2012) perusteluissa todetaan, että sopimuksella on Suomelle myönteisiä taloudellisia vaikutuksia. Näitä myönteisiä vaikutuksia ja niitä tuottavia mekanismeja olisi voitu kuvata tarkemmin; voidaanko odottaa sopimuksen esimerkiksi kasvattavan Suomen vientiä Indonesiaan ja minkä vuoksi?

Monissa ulkoasiainministeriön esityksissä liikkumavara lakiesityksen sisällön suhteen on vähäinen, sillä kun kansainvälisiä sopimuksia pannaan täytäntöön Suomessa, on sopimusten sisältö jo päätetty. Näyttää siltä, että tosiasiaissa vähäinen liikkumavara on ollut joissakin tapauksissa syynä suhteellisen niukkasanaisiin vaikutusarvioihin. Kuitenkin myös kansainvälisiä sopimuksia koskevissa hallituksen esityksissä vaikutusarvioinneilla on tärkeä informatiivinen rooli eduskunnalle ja kansalaisille. Ulkoasiainministeriö voisi kuvata antamissaan hallituksen esityksissä paikoin tarkemmin sitä, minkä verran kansallisessa valmistelussa on liikkumavaraa (HE 61/2012).

³¹ Tällaisen erillisen osion luomista suositellaan vaikutusarvioinnin ohjeessa, ks. 38–39. Oikeusministeriö 2007: Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. *Julkaisu 2007:6.*

Säädösvalmistelun avoimuus ja osallistuminen

Valmisteluvaiheista ja kuulemisesta kertomista ulkoasiainministeriön antamissa hallituksen esityksissä tarkasteltiin edellä mainitulla otoksella, johon kuului 12 ministeriön vuonna 2012 antamaa esitystä.

Kuulemisohjeiden³² mukaan hallituksen esityksessä tulee kuvata valmistelussa toteutettua kuulemistä. Kuulemisohjeissa myös todetaan, että merkittävät lakihankkeet tulee pääsääntöisesti valmistella sellaisissa työryhmissä, joissa on mukana myös sidosryhmiä.

Ulkoasiainministeriön antamissa hallituksen esityksissä kerrotaan melko kattavasti valmistelun kulusta. Myönteistä on, että myös kansainvälisen tason ja EU-tason valmistelusta kerrotaan suhteellisen tarkasti, vaikka ohjeet eivät tähän velvoitakaan.

Otoksessa kolme esitystä on valmisteltu työryhmässä (HE 61/2012, HE 138/2012, HE 182/2012) ja muut kahdeksan virkavalmisteluna. Osuus on muihin ministeriöihin verrattuna pieni³³. Ulkoasiainministeriön erityispiirre valtiosopimusten voimaan saattajana voi vaikuttaa siihen, että ministeriön säädösvalmistelussa on keskimääräistä vähemmän liikkumavaraa sisällön suhteen, mikä voi vähentää tarvetta työryhmän perustamiselle. Muutamissa hallituksen esityksissä mainitaan, että ne on valmisteltu yhteistyössä joidenkin ministeriön ulkopuolisten tahojen kanssa. Tällöin ei ole perustettu muodollista työryhmää, mutta käytännössä yhteistyössä tapahtuva valmistelu voi muistuttaa työryhmätyöskentelyä.

Jatkossa on suositeltavaa, että ulkoasiainministeriö ilmoittaa työryhmien kokoonpanot tai ainakin luonnehtii niitä antamissaan esityksissä, sillä nyt tietoja ei aina ollut annettu (HE 61/2012, HE 182/2012).

Myönteistä on, että lausuntokierros on järjestetty suuressa osassa (75 %) ulkoasiainministeriön antamista esityksistä. Ulkoasiainministeriö on myös saanut useassa tapauksessa runsaasti lausuntoja. Jatkossa annetut lausunnot voisi luetella tarkemmin hallituksen esityksissä. Nyt ulkoasiainministeriö on yleensä raportoinut pyydetty lausunnot, mikä ei ole yhtä informatiivinen tapa kuin annettujen lausuntojen erittely.

Lausunnoista tulisi kuvata lyhyesti niiden keskeistä sisältöä ja vaikutusta jatkovalmisteluun. Joitakin hyviä esimerkkejä (HE 61/2012, HE 74/2012) tästä löytyi, mutta tällä osa-alueella on myös parannettavaa.

³² Oikeusministeriö 2010: *Kuuleminen säädösvalmistelussa. Ohjeet. Selvityksiä ja ohjeita 18/2010.*

³³ *Kaikista hallituksen esityksistä noin puolet valmistellaan työryhmässä; Pakarinen, Auri – Tala, Jyrki – Hämynen, Laura 2010: Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Tutkimustiedonantoja 104. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. S. 23.*

Lausuntojen sisältöä ei tarvitse kuvata laajasti, vaan muutaman keskeisimmän kohdan esille tuominen on riittävää.

Osallistumisen kannalta on tärkeää, että kansalaisjärjestöt ja muutkin kiinnostuneet saavat tietoa siitä, minkälaisia säädöshankkeita on suunnitteilla ja valmisteilla. Nykypäivänä verkkosivut ovat keskeisin tiedonhaun muoto. Ulkoasiainministeriö on päivittänyt puutteellisesti säädöshankkeidensa tietoja valtioneuvoston hankerekisteriin (HARE). Esimerkiksi haettaessa perushaulla ulkoasiainministeriön niitä lainsäädäntöhankkeita, jotka on asetettu vuosina 2011 tai 2012, ei saada yhtään tulosta (16.1.2013). On kuitenkin mahdollista, että syy laihoille hakutuloksille on osittain HARE:n toimimattomuudessa. Tietokannan käytettävyyttä on kritisoitu jo pitkään ja sitä ollaan uudistamassa. Mikäli HAREa ei hyödynnetä, valmisteluasiakirjat ja hanketiedot tulisi tallentaa ministeriön omille verkkosivuille. Yksi mahdollisuus on luoda keskeisille säädöshankkeille omia verkkosivuja, joihin asiakirjat tallennetaan.

Ulkoasiainministeriön tulee parantaa meneillään olevista ja tulevista säädöshankkeista tiedottamista verkkosivuillaan. Tällä hetkellä verkkosivuilla ei ole listaa siitä, mitä säädöshankkeita ministeriössä on valmisteilla ja missä vaiheessa. Olisi tärkeää, että tällainen luettelo olisi löydettävissä helposti ministeriön etusivuun linkitettyinä. Valmisteilla oleville kansainvälisille sopimuksille tulee tehdä jonkinlainen rajausta sen suhteen, mitä niistä pidetään aktiivisesti valmisteilla olevina³⁴. Myös lausuntopyyntöjä on nykytilanteessa hankalaa löytää ministeriön verkkosivuilta. Lausunnossaan ulkoasiainministeriö tuo esille, että se on kehittämässä tiedonsaantia säädösvalmisteluhankkeista siten, että ministeriön sisäiseen asiakirjajärjestelmään (Arkki) sisältyvät julkiset tiedot vireillä olevista sopimuksista siirtyisivät myös ministeriön kotisivuille.

3.2.3 Kehitysyhteistyön tietojärjestelmät

Kehitysyhteistyö on rahamääräisesti ylivoimaisesti suurin ulkoasiainministeriön tehtäväalue. Kehitysyhteistyötä ohjataan erityisesti kehityspoliittisen toimenpideohjelman perusteella ja toteutetaan useilla eri välineillä.

³⁴ *Ulkoasiainministeriön eduskunnalle antamassa valtiosopimus selvityksessä on lueteltu reilut kolme sataa eri ministeriöissä vireillä olevaa sopimusten valmisteluhanketta, mutta niistä kaikki eivät ole aktiivisesti valmistelussa; Valtiosopimus selvitys. Perustuslain 97 §:n mukainen selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta ja sen kehityssuunnista. UTP 18/2011 vp.*

Tarkastuksessa selvitettiin, tuottavatko ministeriön kehitysyhteistyön tietojärjestelmät oikeaa ja riittävää tietoa kehitysyhteistyön ja kehityspoliitiikan ohjausta, seuranta- ja raportointia varten. Tarkentavina kysymyksiinä olivat seuraavat: (1) Sisältävätkö tietojärjestelmät Suomen kehityspoliitiikan kannalta olennaiset ja riittävät tiedot, ja ovatko ne helposti saatavilla? (2) Minkälaisia sisällöllisiä ja toiminnallisia tavoitteita ministeriö on asettanut tietojärjestelmilleen, ja miltä osin nämä tavoitteet on saavutettu? (3) Mitä suunnitelmia ministeriöllä on järjestelmien kehittämiseksi? Tarkastuksessa ei selvitetty tietojärjestelmien rakentamisen kustannuksia tai niiden teknistä toimivuutta.

Kehitysyhteistyön tietojärjestelmille asetettavat vaatimukset ovat lähtökohtaisesti johdettavissa kehityspoliittisesta toimenpideohjelmasta. Toimenpideohjelman mukaan kehitysyhteistyön hallinnossa vahvistetaan tulosperustaista lähestymistapaa, mikä merkitsee entistä strategisempaa ja tavoitteellisempaa suunnittelua ja johtamista, tulosten seuranta- ja evaluointia sekä tuloksista oppimista ja viestintää. Tietojärjestelmien sisällön tulisi tukea tätä kehityssuuntaa.

Kehitysyhteistyön asianhallintajärjestelmä

Kehitysyhteistyöhallinnolla ei ennen vuotta 2012 ollut keskitettyä asianhallintajärjestelmää. Tiedonkulku ja tiedon säilyminen olivat riskialttiita ja riippuvaisia henkilöistä ja käsiarkistojen toimivuudesta. Ulkoasiainhallinnon henkilöstön rotaatio ja vaihtuvuus huomioon ottaen tämä oli luonut erityisen haasteen. Tiedon-/asianhallintamekanismit eivät myöskään ole olleet ohjaavia, eivätkä ne ole edesauttaneet menneistä käytännöistä oppimista.

Tulosperustaisen toimintatavan kehittämiseksi ministeriössä on vireillä kehittämisohjelma, jonka yksi prioriteettihanke on asiakirjojen ja tietojen hallinnan kehittäminen.³⁵ Tavoitteena on, että kehitysyhteistyön sähköinen asianhallintajärjestelmä (AHA-KYT) toimii hankehallinnon työkaluna ministeriössä ja edustustossa ja että koko henkilökunta käyttää sitä järjestelmällisesti ja ohjeita noudattaen. Järjestelmän tarkoitus on, että kullekin kehitysyhteistyömuodolle määritelty työnkulku ohjaa virkamiestä prosessista, vaiheesta sekä tehtävästä seuraavaan. esimerkiksi kahdenvälisen hankehallinnon osalta järjestelmä sisältää identifiointi-, hankinta-, päätös-, sopimus-, toteutus-, seuranta- sekä lopetusprosessien työnkulut ohjeineen, asiakirjapohjineen ja malleineen.

³⁵ *Tulosperustaisen toiminnan kehittäminen Suomen kehitysyhteistyössä toimintaohjelma vuosille 2013–2014.*

Järjestelmään on integroitu myös kansalaisjärjestötuen sähköinen asiointipalvelu, ja se on toiminnassa jo osittain. Vuonna 2012 kansalaisjärjestötuen keskeinen hakukierros tapahtui ensimmäistä kertaa sähköisessä muodossa. Sähköinen asiointi on määrä saada lähivuosina kattamaan kaikki hakukierrokset ja raportointi. Kansalaisjärjestöyksiköstä on arvioitu, että AHA-KYT-järjestelmän ansiosta yksikössä on vuositasolla saavutettu 30 henkilötyöpäivän säästö.

Järjestelmä ei sisällä sähköistä allekirjoitusta. Tämä olisi mahdollista, mutta edellyttää UM:n mukaan valtakunnallista linjausta.

Järjestelmän ohjeiden, asiakirjapohjien ja mallien määrittelyyn on osallistunut eri osastojen asiantuntijoita lokakuusta 2008 lähtien. Vuoden 2012 lopun tilanteen mukaan AHA-KYT -järjestelmässä olivat mukana kaikki kehitysyhteistyöhankkeet/interventiot. Järjestelmään oli tehty työnkulut hankemuotoiselle kahdenväliselle yhteistyölle, kansalaisjärjestöyhteistyön hanketuella ja evaluointitoiminnalle, mutta ei vielä paikallisen yhteistyön määrärahalla (PYM) rahoitetuille hankkeille. Jälkimmäisen työnkulku on saatu mukaan elokuussa 2013. Järjestelmän käytössä on kuitenkin vielä teknisiä ongelmia, ja sen seurauksena kaikki virkamiehet eivät vielä käytä järjestelmää.³⁶ Ministeriö on lausunnossaan todennut, että järjestelmän käyttöönottoon liittyvät ongelmat ovat enemminkin käyttäjäystävällisyyteen liittyviä haasteita. Ministeriön mukaan kehitysyhteistyöinterventiot on käsitelty AHA-KYT:issä.

Järjestelmän tietosisältö perustuu ministeriön tietohallintastrategian määrityksiin. Ministeriön tietohallintoasiantuntijoiden mukaan järjestelmän käyttöönotto on parantanut tiedon laatua.

Järjestelmä käsittää kaikki hanketiedot, hankkeen identifioinnista loppuarviointiin saakka. Järjestelmän käytettävyyden kannalta on olennaista, että siihen viedään kaikki hankehallinnan kannalta relevantti tieto.

Tarkastuksessa selvitettiin järjestelmän tietosisältöä esimerkkihankkeen ”Rural Water Supply, Sanitation and Hygiene Program in Beningshangul-Gumuz” pohjalta. Hanke oli aloitettu ennen järjestelmän käyttöönottoa. Kaikkia hanketietoja ei ollut viety järjestelmään, ja näin saattaa olla useammassakin vanhassa hankkeessa. Järjestelmän käyttöönoton jälkeen käynnistettyjen hankkeiden tietosisältö järjestelmässä on ilmeisesti kattavampi. Tietojen vieni järjestelmään kattavasti edellyttää kuitenkin henkilökunnan kouluttamista, ja se on käynnissä.

³⁶ *Lähde: Tulospohjaisen toiminnan kehittäminen Suomen kehitysyhteistyössä toimintaohjelma vuosille 2013–14. Ulkoasiainministeriön muistio 20.12.2012 HEL7277-16, sivu 4.*

Järjestelmässä voi tehdä lukuisia erilaisia hakuja. Kuitenkaan haut Suomen kehityspolitiikan tavoitteista ja niiden toteutumisesta (esim. naisen asema ja vihreä talous), eivät välttämättä onnistu. Esimerkiksi tavoite ”vihreä talous” on hakujen kannalta vaikea. Myöskään siihen kysymykseen, miten Suomen kehitysyhteistyömäärärahojen käyttö on jakautunut kehityspoliittisten tavoitteiden mukaan, järjestelmästä ei saa suoraa tietoa. Haut onnistuvat parhaiten silloin, kun tiedot tallennetaan OECD/DACin hyväksymien määrittelyjen mukaisesti (esim. Rion markerit tai muu OECD/DAC-koodisto). Osa Suomen kehityspolitiikan tavoitteista on kuitenkin näiden määrittelyjen ulkopuolella. Lisäksi esim. kansalaisjärjestöyksikön käyttämät määrittelyt eivät välttämättä vastaa muualla ministeriössä käytettäviä määrittelyjä (esim. naisen aseman edistäminen).

Ministeriön suunnitelmana on kehittää asianhallintajärjestelmää edelleen laatimalla puuttuville instrumenteille työnkulut ja ohjesivut. Suunnitelmissa on myös kouluttaa henkilöstöä edelleen järjestelmän käytössä ja kerätä palautetta sen käytettävyydestä.

Muut tietojärjestelmät

Ulkoasiainministeriöllä on käytössään tai kehitteillä myös useita muita kehitysyhteistyön tietojärjestelmiä.

Taloussuunnittelujärjestelmä (TASU) palvelee kehityspoliittisella osastolla (KEO-10) keskitetysti toteutettavaa kehitysyhteistyön kokonaissuunnittelua, kehitysyhteistyömäärärahoja hallinnoivien tulosalueiden taloussuunnittelua ja erityisesti talousarvioehdotuksen ja toiminta- ja taloussuunnitelman valmistelua. Järjestelmä sisältää valtion talousarviossa eriteltävien ulkoasiainministeriön hallinnonalan momentin 24.30.66 (varsinainen kehitysyhteistyö) alaisten määrärahojen suunnittelun sekä osastojen ja tulosalueiden (ulkoasiainministeriön yksiköiden) suunnitelmatietojen kokoamisen. Järjestelmällä on toteutettu myös suunnittelun raportointi. TASU:n avulla tulosalueet osallistuvat kaikkiin kehitysyhteistyön toiminta- ja taloussuunnittelun ydinprosesseihin lukuun ottamatta momentin 24.30.66 kehyksen valmistelua, joka tehdään kehityspoliittisella osastolla.

Ydinprosessien lisäksi TASU palvelee kehityspoliittisella osastolla sekä kehitysyhteistyömäärärahoja hallinnoivilla osastoilla toteutettavaa kuluvan vuoden jatkuvaa toiminnan ja talouden suunnittelua.

Päätösrekisterin (Päre) avulla seurataan tehtyjä määrärahapäätöksiä. Rekisteri on kaksiosainen: määrarahaseurannan lisäksi rekisteri sisältää valtuuskirjanpidon. Kehitysyhteistyövaroja ja niistä tehtäviä myöntöpäätöksiä seurataan vuositasolla käytettävissä olevan talousarvion (määrärahat ja valtuudet) puitteissa. Budjetti sisältää kuluvan vuoden talousarvios-

sa myönnetty määrärahat ja myöntö- ja sopimusvaltuudet. Määrärahapäätökset tehdään yksivuotisin ja valtuuden käytöstä aiheutuvat päätökset pääsääntöisesti useammalle vuodelle ja korkotukipäätökset jopa kymmeneksi vuodeksi eteenpäin. Voimassa olevia myöntöjä rekisterissä on vuosittain noin 600.

Päätösrekisteriin kirjataan tulosalueittain määräraha-kehitykset sisäisen budjetin mukaisesti. Lisäksi valtuuden kohdentamispäätöksen jälkeen voidaan päätösrekisteriin kirjata valtuudet tulosityksiköittäin. Kun ministeri tai kehityspoliittisen osaston osastopäällikkö on tehnyt kehitysyhteistyöhankkeelle varainmyöntöpäätöksen, kirjataan se päätösrekisteriin. Budjettivuoden ylittävillä valtuudesta tehtävillä myöntöpäätöksillä sidotaan tulevien vuosien käytettävissä olevia määrärahoja etukäteen. Päätösrekisterissä on myös historiatietokanta, jonka avulla voidaan palata päätöstietoihin niissä aiemmissa tilipuitteissa, joissa päätöskäytännöt on tehty.

Ulkoasiainhallinnon tietovarasto on koko ulkoasiainhallinnon yhteinen hanke, jossa pyritään rakentamaan tiedolla johtamista tukeva tietovarasto ministeriön, edustustojen, kehitysyhteistyön sekä ulkoisten kumppanien tarpeisiin. Hankkeessa pyritään luomaan järjestelmä, joka pystyy yhdistämään tietoa eri lähteistä, jolloin kustannuksia voi tarkastella ja tietoihin porautua ilman operatiivisten järjestelmien käyttöä tai niiden tietojen muokkaamista.

Tietovarastohankkeen ensimmäinen projekti aloitettiin vuonna 2012. Sen tehtävänä on tuottaa järjestelmän toiminnallinen vaatimusmäärittely, toteuttaa järjestelmän kilpailutus ja tuottaa järjestelmän toteuttavuusarvio OECD/DAC-tilastoinnista. Tietovarastohankkeen tulisi mahdollistaa aikanaan muun muassa kehitysyhteistyövarojen raportointi IATI-standardien³⁷ mukaisesti.

3.3 Laskentatoimi ja arviointijärjestelmät

3.3.1 Laskentatoimi

Laskentatointia tarkastettiin osana tarkastusviraston normaalia ulkoasiainministeriön tilintarkastusta³⁸. Seuraavassa esitetään keskeiset tilintarkastuksessa tehdyt havainnot. Tarkastuskysymykset olivat seuraavat:

³⁷ *International Aid Transparency Initiative.*

³⁸ *Ulkoasiainministeriön tilintarkastuksesta on annettu oma tilintarkastuskertomus. <http://www.vtv.fi/julkaisut/tilintarkastuskertomukset>.*

- Onko ulkoasiainministeriön talousarvio- ja liikekirjanpito sekä valtuusseuranta riittävää tuottamaan oikeat ja riittävät tiedot ulkoista ja sisäistä raportointia varten?
- Onko ulkoasiainministeriön johdon laskentatoimi riittävää tuottamaan oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan johtamista varten?

Talousarvio- ja liikekirjanpito sekä valtuuksien seuranta

Valtion talousarviosta annetun lain 14.1 §:n mukaan valtion kirjanpitoon kuuluvat talousarviokirjanpito ja liikekirjanpito. Kyseisen säännöksen mukaan kirjanpidossa tulee noudattaa hyvää kirjanpitotapaa. Kirjanpidon järjestämisestä on säädetty tarkemmin valtion talousarviosta annetun asetuksen kuudennessa luvussa.

Ministeriön tilintarkastuksessa ei noussut esiin sellaisia olennaisia talousarvio- ja liikekirjanpidon järjestämiseen liittyviä puutteita, joista tilintarkastuskertomuksessa olisi huomautettu. Tarkastuksen perusteella talousarviota on noudatettu. Ulkoisessa kirjanpidossa on havaittu joitain puutteita, joista on raportoitu tarkastuksen väliraporteissa. Näitä puutteita ei kuitenkaan ole pidetty niin olennaisina, että niistä olisi huomautettu tilintarkastuskertomuksessa.

Valtuuksien seurannasta säädetään talousarviosta annetun lain 15.1 §:ssä sekä talousarviosta annetun asetuksen 54 a §:ssä. Lain mukaan viraston ja laitoksen tulee järjestää talousarviolain 10 §:ssä tarkoitettujen valtuuksien ja niiden käytöstä aiheutuvien menojen seuranta. Asetuksen mukaan valtuuksien seurantaan merkitään talousarviokäsittelyn yhteydessä myönne-tyt ja lakiin perustuvat valtuudet ja niiden käyttö. Lisäksi seurataan valtuuden käytöstä aiheutuneita menoja sekä valtuuden käytöstä tulevana varainhoitovuosina aiheutuvia määrärahatarpeita.

Vuoden 2012 tilinpäätöksessä valtuuksia on seurattu viidellä eri momentilla: 24.30.50 (Valtionapu Teollisen yhteistyön rahasto Oy:lle), 24.30.66 (Varsinainen kehitysyhteistyö), 24.50.66 (Lähialueyhteistyö, vuodesta 2013 lähtien määräraha ei ole enää ulkoasiainhallinnon pääluokassa), 24.90.67 (Kansainvälisen ilmastopimuksen alaisen yhteistyön menot) sekä 32.60.43 (Kioton mekanismit, työ- ja elinkeinoministeriöltä jakopäätöksellä saatu valtuus).

Vuoden 2012 tilintarkastuskertomuksessa huomautettiin, että momentin 32.60.43 valtuudesta ei ole esitetty oikeita ja riittäviä tietoja. Asiaa on käsitelty tarkemmin luvussa 4.1. Muilta osin valtuusseurannasta ja tietojen esittämisestä ei ollut huomautettavaa.

Myös vuosien 2010 ja 2011 tilintarkastuskertomuksissa huomautettiin, ettei valtuustiedoista ole kaikilta osin esitetty oikeita ja riittäviä tietoja.

Valtuustietojen puutteet eivät kuitenkaan suoraan johtuneet valtuusseurannan sisäisen valvonnan puutteista vaan yksittäisistä virheistä.

Tuloksellisuuden laskentatoimi

Tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen järjestämisestä säädetään valtion talousarviosta annetun lain 16 §:ssä ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 55 §:ssä. Lain 16 §:n mukaan viraston tulee järjestää tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimi toiminnan kustannusten, toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuraamista sekä muita ohjauksen, johtamisen ja tilivelvollisuuden toteuttamisen tarpeita varten. Asetuksen 55 §:n mukaan tuloksellisuuden laskentatoimi tulee järjestää siten, että se tuottaa ulkoisessa ohjauksessa tarvittavat olennaiset tiedot ja asetuksen mukaiset tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot. Asetuksen mukaan laskentatoimi tulee olla myös järjestetty ”viraston ja laitoksen tuloksellisen johtamisen edellyttämällä tavalla”.

Vuoden 2012 tilintarkastuskertomuksessa annettiin laillisuushuomautus siitä, että tuloksellisuuden laskentatoimea ei ole järjestetty valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n mukaisesti. Laskentatoimen puutteet johtuvat pitkälti siitä, ettei ministeriöllä ole käytössä kattavaa ja jatkuvaa työajanseurantaa ja muita kunnollisia sisäisen laskennan järjestelyitä.

Tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisestä on huomautettu ministeriötä jo usean vuoden tilintarkastuskertomuksissa. Vuoden 2011 tilintarkastuksen tilintarkastuskertomuksessa tarkastusvirasto velvoitti ministeriötä vastaamaan, mihin toimiin se ryhtyy, jotta laskentatoimi olisi järjestetty talousarviolain mukaisesti. Ministeriö totesi vastauksessaan (12.6.2012), että tuloksellisuuden laskentatoimen kehittäminen on pitkälti riippuvaista talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmien (Kieku-järjestelmä) uudistamisesta. Kieku-järjestelmä tulee sisältämään myös työajankohdennuksen, joka on tärkeä tekijä tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämisessä. Vuonna 2012 ulkoasiainministeriön toimintakuluista oli henkilöstökuluja 42 % (130 miljoonaa euroa), eikä henkilöstökulujen kohdentumista voi selvittää luotettavasti ilman työajanseurantaa.

Ulkoasiainministeriössä Kieku-järjestelmä otettaneen käyttöön vuonna 2014 (aiempi aikataulu oli 2012). Kiekun strateginen ohjausryhmä on tehnyt toukokuussa 2013 päätöksen, jonka mukaan ulkoasiainministeriö tulee käyttöönoton jälkeenkin toistaiseksi jatkamaan nykyisillä henkilöstöhallinnon järjestelmillä (Henkka ja Prima) ja ministeriö ottaa vuonna 2014 käyttöön vain Kieku-taloushallinnon. Ministeriö ei siis saa Kieku-henkilöstöhallinnon työajanseurantaa käyttöönsä vielä vuonna 2014. Tä-

mä tarkoittaa, että ministeriön tuloksellisuuden laskentatoimen kehittäminen ei etene odotetussa aikataulussa.

Yhteisrahoitteinen ja maksullinen toiminta

Vuoden 2012 tarkastuksessa todettiin, ettei ministeriö ole laatinut Valtiokonttorin määräyksen (VK 68/03/2011) mukaista yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmaa. Ministeriön olisi pitänyt laatia vuodelta 2012 yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelma, koska yhteisrahoitteisen toiminnan tuotot olivat yhteensä noin 1,3 milj. euroa. Laskelman laatimisvelvoite on jo 100 000 euron tuotoilla. Ministeriön yhteisrahoitteisesta toiminnasta ei ole siten esitetty oikeita ja riittäviä tietoja. Vuonna 2011 ministeriöllä ei ollut velvollisuutta laatia yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmaa.

Vuonna 2012 ministeriö on esittänyt tilinpäätöksessä maksullisesta toiminnasta aiempien vuosien tapaan julkisoikeudellisen ja liiketaloudellisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmat. Tarkastuksen perusteella julkisoikeudellisesta toiminnasta esitetty kustannusvastaavuuslaskelma antaa oikeat ja riittävät tiedot, mutta liiketaloudellisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelma ei. Liiketaloudellisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman puutteet johtuvat siitä, että laskelma ei sisällä kaikkia siihen kuuluvia eriä riittävällä tarkkuudella ja että liiketaloudellisten suoritteiden tuottamiseen liittyvää työaikaa ei voida luotettavalla tavalla selvittää. Maksullista toimintaa koskevat puutteet ovat pysyneet samoina kuin aikaisemmin, ja niistä on raportoitu tilintarkastuskertomuksissa samalla tavalla jo vuosia.

3.3.2 Tutkimus- ja arviointitoiminta

Ohjausjärjestelmätarkastuksen ohjeessa arviointijärjestelmien tarkastuskykyksenä on, onko hallinnonalalla riittävät edellytykset vaikuttavuustiedon tuottamiseen toimialueestaan.

Ulkoasiainministeriön tutkimus- ja arviointitoiminnan tarkastus kohdistui (1) suunnittelu- ja tutkimusyksikön tutkimustoimintaan, (2) yleisen kehityspolitiikan ja suunnittelun yksikön kehitystutkimukseen sekä (3) ministeriön alueosastojen vastuulla olevaan kehitysyhteistyöhankkeiden evaluointiin. Tarkastuksessa selvitettiin tutkimustoiminnan organisointia ja hankinta- ja hallintomenettelyitä sekä kehitysyhteistyön arviointitoiminnan toteuttamista ja hyödyntämistä.

Tarkastus tehtiin perehtymällä kirjalliseen materiaaliin, haastattelemalla yksiköiden vastuuvirkamiehiä sekä tarkastamalla yksittäisiä tutkimus- ja

arviointihankkeita³⁹ Tarkastuksesta laadittiin muistio, jota ministeriön yksiköt kommentoivat⁴⁰. Seuraavassa esitetään keskeisimmät tarkastushavainnot. Ensin tarkastellaan tutkimustoimintaa ja sen jälkeen kehitysyhteistyöhankkeiden hajautettua evaluointia.

Tutkimustoiminnan organisointi

Ulkoasiainministeriö käyttää vuosittain noin 7 miljoonaa euroa tutkimustoimintaan. Tutkimustoiminta ja sen rahoitus on hajautettu ministeriön osastoille ja yksiköille: vuonna 2012 yhteensä 13 ministeriön yksikköä teetti erilaisia tutkimuksia. Ministeriön osastoista eniten tutkimusrahoja vuonna 2012 käyttivät kehityspoliittinen osasto (4,9 miljoonaa euroa) sekä poliittinen osasto (1,1 miljoonaa euroa).

Ministeriön tutkimustoiminnan, mukaan lukien sektoritutkimuksen, ohjaus ja koordinaatio kuuluvat suunnittelu- ja tutkimusyksikön (STU) tehtäviin. Yksikkö on toiminnallisesti suoraan ulkoasiainministerin alaisuudessa ja hallinnollisesti valtiosihteerin kansliapäällikkönä alaisuudessa. Yksikön rahoittama tutkimustoiminta suunnataan yhtäältä hallitusohjelmassa ja/tai ministeriön vuosittain määriteltävistä prioriteeteista esiin nouseviin teemoihin sekä toisaalta pidemmän aikavälin ulkopoliittisen toimintaympäristön ennakointiin.

Kehitystutkimuksesta puolestaan vastaa kehityspoliittisen osaston yleisen kehityspolitiikan ja suunnittelun yksikkö (KEO-10), ja se kohdistuu Suomen kehityspoliittisen toimenpideohjelman keskeisille sektoreille. Ulkoasiainministeriö rahoittaa kehitysyhteistyömäärärahoilla kehityspoliittisia tilaustutkimuksia, Suomen Akatemian kehitystutkimuksen ohjelmaa sekä kansainvälisiä tutkimuslaitoksia.

STU:n johdolla on hiljattain ryhdytty pohtimaan mahdollista ministeriön tutkimushallinnon kokonaisvaltaista uudistamista mukaan lukien kehityspoliittisen osaston ja STU:n välisen yhteistyön kehittäminen. Kimmoke tutkimustoiminnan uudistamiselle juontuu osin valtion sektoritutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistus -hankkeesta. Mahdollisuus kehitystutkimuksen siirtämisestä STU:n yhteyteen tuotiin tosin esiin ministeriön kehityspoliittisessa tutkimuslinjauksessa jo vuonna 2005. Ulkoasiainministeriön sisäisen tarkastuksen yksikön tarkastuksessa vuonna 2011 puolestaan suositeltiin, että kehitystutkimuksen ja STU:n yhteistyötä olisi tiivistettävä.

³⁹ *Hankkeet on lueteltu liitteessä I.*

⁴⁰ *Muistio on pyydettyessä saatavilla tarkastusvirastosta.*

STU:n näkemyksen mukaan tutkimustoiminnan vahvempi keskittäminen voisi olla mielekästä. Ulkoasiainministeriön ja kehityspoliittisen osaston sisällä voisi olla enemmän koordinoitua tutkimusrahoituksesta päätettäessä ja tutkimustuloksia hyödynnettäessä.

Tarkastuksen havaintojen perusteella tutkimustoiminnan keskittämisellä voitaisiin yhtenäistää tutkimustoiminnan hankintamenettelyjä ja tehostaa henkilöstöresurssien käyttöä. Ministeriön tutkimustoiminnan uudelleenorganisointi näyttääkin monin tavoin perustellulta, kunhan eri tutkimuslajien erityispiirteet otetaan riittävästi huomioon. Tehtäviin ratkaisuihin vaikuttavat myös valtion tutkimusrahoituksen ja tutkimuslaitosten kokonaisuudistuksen jatkotoimet. Mikäli hajautettu malli jää käyttöön, tulee STU:n ohjausotetta ja osastojen välistä yhteistyötä ja koordinaatiota terävöittää.

Tutkimusten suuntaaminen, raportointi ja tulosten hyödyntäminen

Suunnittelu- ja tutkimusyksikön rahoittama tutkimustoiminta suunnataan yhtäältä hallitusohjelmassa ja/tai ministeriön vuosittain määriteltävistä prioriteeteista esiin nouseviin teemoihin sekä toisaalta pidemmän aikavälin ulkopoliittisen toimintaympäristön ennakkointiin.

Jokaisesta tutkimusprojektista valmistuu pääsääntöisesti raportti, ja se yleensä julkaistaan tekijän internetsivuilla. Julkaisemiseen liittyy usein raporttia käsittelevä seminaari tai muu vastaava tapahtuma. Kun tutkimus on valmis, se jaetaan ministeriön sisällä niille, joille katsotaan olevan siitä hyötyä.

Tutkimustiedon hyödyn osoittaminen ei ole yksinkertaista. STU:n toimintaa arvioidaan vuosittain osana ministeriön tulosjohtamista. Tulosanalyysissä käsitellään myös tutkimustoiminnassa onnistumista. STU:n tilaamaan tutkimustoimintaan ei ole kohdistettu ulkoista, riippumattoman tahon arviointia. Ulkoinen arviointi on osa organisaation toiminnan kehittämis- ja laadunvarmistustoimenpiteitä. Yksikön suhteellisen pienen koon vuoksi arviointi voitaisiin tehdä kevennettynä. Yksikkö on suhtautunut arvioinnin tekemiseen varauksellisesti, mutta yksikössä on kuitenkin pohdittu sisäisen vaikuttavuusarvioinnin parantamista. Tarkastusvirasto pitää ministeriön sisäisen vaikuttavuusarvioinnin kehittämistä kannatettavana. Sellaisella ei kuitenkaan kaikilta osin voida korvata ulkoisen, riippumattoman tahon tuomaa ulkopuolista näkökulmaa.

Ministeriön kehityspoliittinen tutkimuslinjaus on vuodelta 2005. Linjaus on osittain vanhentunut, ja se tulisi sopivassa yhteydessä uudistaa.

Kehitysyhteistyövaroin tuettua tutkimustoimintaa on evaluoitu kolmasti sitten vuoden 1997, viimeksi vuonna 2009.⁴¹ Evaluoinnin suositusten pohjalta tutkimusten politiikkarelevanssia ja hyödynnettävyyttä on viime vuosina pyritty parantamaan.

Kehityspoliittisia tilaustutkimuksia varten ministeriöllä on järjestelmä, jonka avulla tilaustutkimukset suunnataan ja teemat valitaan. Tilaustutkimuskierrosta koskeva hanke-esitys hyväksytetään kehityspoliittisessa laaturyhmässä. Aihekartoituksen pohjalta KEO-10 tekee esityksen tilaustutkimuskierroksen teema-alueista. Vuoden 2012 kierroksen valinnan perusteina olivat kehityspoliittinen ohjelma, hyödynnettävyys, politiikkarelevanssi sekä ajankohtaisuus. Teemojen valinnasta keskustellaan ja ne vahvistetaan ministeriön kehityspoliittisessa tutkimusryhmässä. Tarkastuksen perusteella järjestelmä vaikuttaa asianmukaiselta ja toimivalta.

Kehityspoliittisista tilaustutkimuksista laaditaan hankeraportin lisäksi ulkoasiainministeriölle loppuraportti, joka esitellään päätöskokouksessa. Loppuraportti sisältää tiedot hankkeen toteutumisesta kokonaisuudessaan, sen lyhyen aikavälin vaikutuksista sekä varojen käytöstä. Loppuraportin ja hankeraportin hyväksymisen jälkeen ministeriö maksaa tutkimuksen tekijälle hankkeen loppuerän (50 %). Tarkastuksen perusteella raportointimenettelyä voidaan pitää asianmukaisena.

Ministeriössä noudatetaan pääosin hyviä käytäntöjä tutkimusten julkaisemisessa sekä tutkimustiedon jakamisessa ja säilyttämisessä ministeriössä noudatetaan pääosin hyviä käytäntöjä. Arviointitietoa tutkimustulosten käytöstä pidemmällä aikavälillä ei kuitenkaan ole. Jälkikäteisarviointi olisi eräs keino selvittää tutkimustulosten käyttöä ja hyödynnettävyyttä. Hyödyn osoittamisesta olisi käyttöä myös määräraharahatarvetta perusteltaessa.

Tutkimusten hallintomenettelyt

Tarkastuksessa käytiin läpi tutkimushankkeiden hankinta-, päätös-, sopimus- ja maksumenettelyitä (hankkeet on lueteltu liitteessä 1).

Suunnittelu- ja tutkimusyksikön tekemissä hankintapäätöksissä käytettiin osin valtionavustukseen viittaavia käsitteitä. Päätösten ja sopimusten perusteella ei aina ollut selvää, oliko ministeriö tehnyt palveluhankinnan vai myöntänyt valtionavustusta. Hankinta-asiakirjat ja sopimukset tulee laatia niin, että ne selvästi erottuvat vastaavista valtionavustusasiakirjoista.

⁴¹ *Evaluation Support to Development Research, Evaluation Report 2009 Ministry for Foreign Affairs of Finland.*

Yhdessä tarkastetuista hankkeista ministeriön ja instituutin välinen sopimus oli allekirjoitettu ennen ministeriön tekemää tukipäätöstä. Hankintapäätös tulee tehdä ennen, kuin ministeriö sitoutuu hankkeeseen allekirjoittamalla sopimuksen toteuttajan kanssa.

Hankkeiden maksatukset ovat olleet jonkin verran etupainotteisia. Ensimmäinen erä, joka on usein yli puolet hankintahinnasta, on maksettu heti sopimuksen solmimisen jälkeen. Loppuerä on maksettu raportin valmistuttua mutta kuitenkin aikaisintaan silloin, kun lopullinen versio on UM:n käytössä, vaikka raporttia ei olisikaan vielä painettu. Hankintahinnasta tulisi sopimuksen allekirjoitusvaiheessa maksaa korkeintaan puolet.

Kehityspolitiikan tilaustutkimusten osalta kehitysyhteistyöministeri päätti 8.12.2011 osoittaa 900 000 euron määrärahan vuoden 2012 tilaustutkimuskierrokselle. Päätöksen perusteluiden mukaan tutkimussuunnitelmista järjestetään avoin tarjouskilpailu.

Määrärahoista 450 000 euroa käytettiin kuitenkin suorahankintana Wider-instituutin GAPP-hankkeeseen. Ulkoasiainministeriö ja instituutti laativat tehtävästä tutkimuksesta ja tuen käytön ehdoista sopimuksen. Sopimus tehtiin ilman menoon sitoutumisen edellytyksenä olevaa ministeriön päätöstä. Sopimuksen perusteella ei voinut päätellä, oliko kyseessä 450 000 euron suuruinen palveluhankinta vai valtionavustuslain mukainen instituutille myönnetty valtionavustus. Kehitysministeri on jälkikäteen maaliskuussa 2013 esittelystä tehnyt päätöksen 450 000 euron suuruisen valtionavustuksen myöntämiseksi Wider-instituutille hankkeen toteuttamiseksi. Menoon sitoutumisen tulee aina perustua asianmukaisessa järjestyksessä tehtyyn päätökseen. Mikäli yksiköllä on vastaisuudessakin tarkoitus myöntää valtionavustuksia, sillä tulee olla käytössään ministeriön taloussäännön edellyttämät ohjeet siitä, millaisia menettelytapoja valtionavustusmenojen käsittelyssä on noudatettava ja miten niiden soveltamista valvotaan.

Tutkimussopimuksen liitteenä oli Wider-instituutin laatima projekti-suunnitelma. Suunnitelman mukainen hankkeen kustannusarvio oli 980 000 USD (noin 750 000 euroa). Sopimuksesta tai suunnitelmasta ei ilmene, että hankkeessa olisi UM:n lisäksi muita rahoittajia tai että instituutti osallistuisi itse rahoitukseen. Jos hankkeeseen käytetään vain 450 000 euroa ulkoasiainministeriön rahoitusta, voidaan olettaa, että hanketta ei voida toteuttaa sovitussa laajuudessa. Sopimuksen perusteella hankkeen tavoite ja laajuus jäävät siten epäselviksi. Hankkeen lopullinen kustannusarvio ja toteutuksen sisältö käynevät ilmi hanketoteutuksen vuosisuunnitelmista. Tätä ei ole tarkastettu.

Muutoin ministeriön ohjaus- ja seurantamahdollisuudet Wider-instituutin hankkeeseen vaikuttivat asianmukaisilta. Tarkastuksessa ei sel-

vitetty valtionavustuksen käyttöä vaan ministeriön toimintaa hankinnan/valtionavun valmistelussa.

Kehityspolitiikan tilaustutkimusten toteuttamisesta järjestettiin myös avoin tarjouskilpailu. Tarjouspyynnössä määriteltyyn määräaikaan mennessä ministeriöön saapui kultakin kolmelta teema-alueelta yksi tarjous. Koska kaikki tarjoukset täyttivät tarjouspyynnössä asetetut minimivaatimukset, kaikki tarjouksen tehneet suomalaiset yliopistot voitiin hyväksyä tutkimusten suorittajiksi. Ministeriö teki asiasta vain yhden päätöksen, koska kyse oli yhden tarjouskilpailun ratkaisusta. Hankinnan arvonlisäveroton kokonaishinta on 425 690 euroa. Päätöksestä käyvät ilmi myös hankkeiden toteuttajat ja tutkimusaiheet mutta ei suoraan hinnan jakautuminen eri tutkimushankkeille. Tämä tosin näkyy päätöksen liitteenä olevasta tarjousten vertailutaulukosta. Tarkastuksen perusteella tilaustutkimuksen hankintapäätökset tulisi selvyuden vuoksi tehdä tutkimuskohtaisesti.

Tilaustutkimukseen kohdistuvan vähäisen kiinnostuksen vuoksi tarkoitukseen osoitettuja määrärahoja on vähennetty siten, että vuonna 2013 siihen on käytettävissä vain 50 000 euroa. Tämä on merkittävä vähennys aikaisempaan 450 000 euron määrärahaan verrattuna. Tilaustutkimukselle osoitetun määrärahan vähennyksellä tulee väistämättä olemaan suuriakin vaikutuksia tulevien tutkimusten sisältöön ja laatuun.

Tarkastuksessa selvitettiin myös ulkoasiainministeriön ja Suomen Akatemian yhdessä rahoittamaa kehitystutkimuksen ohjelmaa. Tarkastuksen perusteella ministeriön keinoja vaikuttaa rahoittamiensa ohjelmien ja hankkeiden suuntaamiseen, ohjaamiseen ja seurantaan voidaan pitää tarkoituksenmukaisina ja riittävinä, kun otetaan huomioon ministeriön ja Akatemian välinen työnjako.

Tutkimusten hankintamenettelyt

Tarkastuksessa selvitettiin myös tutkimushankkeiden hankintamenettelyn lainmukaisuutta.

Suunnittelu- ja tutkimusyksikön tekemät neljä tutkimushankintaa tehtiin suorahankintoina. Suorahankinnan oikeutus on kirjattu tukipäätökseen viittaamalla hankintalain ao. säännökseen. Kolmessa tapauksessa on viitattu hankintalain 8 §:n 6 momenttiin ja yhdessä tapauksessa hankintalain 27§:ään. Toimeksianto ostetaan siltä instituutilta tai tutkimuslaitokselta, jolla tiedetään olevan valmius tutkimuksen, selvityksen tai muun tehtävän toteuttamiseen ja jonka työn hinta-laatusuhteen arvioidaan olevan kohdallaan. Yksikön mukaan sen noudattamasta hankintamenettelystä on keskusteltu ministeriön hankinta-asiantuntijan kanssa.

Hankintalain pääsääntö on kilpailuttaminen. Hankintalakea ei kuitenkaan sovelleta tutkimus- ja kehittämisspalveluiden hankintoihin, paitsi jos niistä saatava hyöty koituu yksinomaan hankintayksikölle sen toiminnassa käytettäväksi ja hankintayksikkö korvaa suoritettun palvelun kokonaan (8 § 1 momentti 6 kohta). Kilpailuttamisvelvoite ei siis koske sellaisia yhteistyönä tehtyjä hankkeita, joissa kaikki osapuolet osallistuvat tutkimuksen sisällön määrittelemiseen ja tutkimuksen rahoittamiseen, jakavat riskin tutkimuksen onnistumisesta ja saavat tulokset käyttöönsä. Lain esitöiden mukaan hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävien tutkimushankkeiden tunnistamisessa merkityksellisiä tekijöitä ovat tutkimuksen avoimuus ja sen hyödynnettävyys mahdollisimman laajasti. Hankintayksiköllä on perusteluvelvollisuus edellytysten olemassaolosta.

Tarkastuksen kohteeksi valittujen suunnittelu- ja tutkimusyksikön tutkimusten tulokset ovat vapaasti saatavilla, ja ne on julkaistu tutkijoiden julkaisukanavia pitkin. Hankkeissa on ollut mukana myös muita rahoittajia. Tutkimushankkeet ovat siten hankintalain 8 §:n 1 momentin 6 kohdan perusteella voitu toteuttaa suorahankintana. Sen sijaan hankintalain 27 §:ssä mainitut suorahankintaperusteet eivät sovellu tarkastettuihin hankkeisiin.

Tutkimusten hankkiminen suorahankintana on menettelynä joustavaa. Suorahankintamenettelyn ongelmana voidaan pitää avoimuuden puutetta. Hankintojen suunnittelussa ja toteutuksessa onkin hankintalain säännösten ohella syytä kiinnittää huomiota hyvän hallintotavan asettamiin vaatimuksiin. Hankinnat on pyrittävä toteuttamaan mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä otettava suunnittelussa ja toteuttamisessa huomioon avoimuuden ja selkeyden vaatimukset. Suorahankinnan käyttämisen peruste on myös todettava ennalta, ja se on perusteltava hankintapäätöksessä tai muussa hankintaan liittyvässä asiakirjassa.

Hankintayksiköllä on mahdollisuus hankintapäätöksen tekemisen jälkeen vapaaehtoisesti toimittaa ilmoitus EU-kynnysarvot ylittävästä suorahankinnasta ennen hankintasopimuksen tekemistä. Ilmoituksen julkaisemisen jälkeen hankintayksikkö voi tehdä hankintasopimuksen 14 päivän odotusajan jälkeen. Kun hankintayksikkö on tehnyt suorahankintaa koskevan ilmoituksen ja noudattanut 14 päivän odotusaikaa, markkinaoikeus ei voi määrätä hankintasopimusta tehottomaksi, määrätä seuraamusmaksua eikä lyhentää sopimuskautta, vaikka suorahankinnalle ei olisi ollut perustetta. Suorahankintailmoituksen tekemisen voidaan katsoa myös olevan keino lisätä hankintamenettelyn avoimuutta.

Hankintayksikkö voi – vaikka hankintalaki ei velvoita kilpailuttamaan hankintoja – pyytää mahdollisuuksien mukaan tarjoukset tutkimuksen suorittamisesta tai tutkimusyhteistyöstä kaikilta potentiaalisilta palveluntarjoajilta. Tältä osin hankintayksikkö voisi myös – hankintalain rajoitus-

ten estämättä – kehittää sisäisiä hankintakäytäntöjään tarkoituksenmukaisella tavalla. Hankintayksikön olisi esimerkiksi mahdollista neuvotella hankinnan sisällöstä ja ehdoista potentiaalisten tarjoajien kanssa ennen tarjousten jättämistä. Hankintayksikkö voisi myös kehittää rekisterin tai tietokannan markkinoilla olevista palveluntarjoajista. Kyseisillä toimenpiteillä voitaisiin paitsi kehittää hankintamenettelyn avoimuutta myös edesauttaa toimivien tutkimusmarkkinoiden kehittymistä.

Tutkimushankintojen dokumentoinnista ja kirjanpidon kirjauksista tulee selvästi käydä ilmi tutkimushankintojen tosiasiallinen sisältö ja luonne. Tämä kuuluu hyvän hallintotavan mukaiseen hankintojen suunnitteluun ja toteutukseen. Hankintoja koskevista rahoituspäätöksistä tai päätöksiin liittyvästä dokumentaatiosta tulisi selvästi ilmetä, että ne ovat sellaisia suora-hankintapäätöksiä, joihin soveltuu hankintalaissa tarkoitettu suora-hankintaperuste.

Kehitysyhteistyöhankkeiden hajautettu evaluointi

Ulkoasiainministeriön hallinnonalalla evaluointeja tehdään keskitetysti ja hajautetusti. Kehityspolitiikasta ja kehitysyhteistyöstä vastaavan alivaltiosihteerin alaisuudessa toimiva Kehitysyhteistyön evaluointi -yksikkö (EVA-11) toimeenpanee laajojen kokonaisuuksien evaluointeja. Evaluointi saavutti vuonna 2011 OECD/DAC:n kehitysevaluoinnin periaatteiden vaatimukset. Tämän vuoksi tätä vastuualuetta ei nyt tarkastettu. Sen sijaan tarkastus kohdistui ministeriön alueosastojen vastuulla olevaan hajautettuun evaluointiin ja sen toteuttamiseen Itä- ja Länsi-Afrikan yksikössä (ALI-20) sekä Aasian ja Oseanian yksikössä (ASA-10).

Tarkastuksessa selvitettiin asiakirjojen, haastattelujen ja tapaustarkastelujen avulla evaluointitiedon käyttöä, sitä koskevaa päätöksentekoa sekä päätösten seuranta ja dokumentointia. Evaluointien laatua ja muuta sisältöä ei tarkastettu.

Ministeriössä teetettiin vuonna 2012 kaikkiaan 61 hajautettua evaluointia, joista ALI-20 osallistui kahteentoista. Vuosina 2010–12 ALI-20:n teettämät evaluoinnit olivat enimmäkseen lähtötilanne- ja väliarviointeja. Väliarviointien suositusten toimeenpanossa ja seurannassa hankkeiden hallintoelimet (johtokunnat ja ohjausryhmät) ovat keskeisessä asemassa. Toimivaltaisen viranomaisen⁴² päätökseen perustuen ne vastaavat suositusten toimeenpanosta ja seurannasta. Kokouspöytäkirjoista tulee näkyä,

⁴² *Hankkeen toimivaltaisia viranomaisia ovat Suomen ulkoasiainministeriö ja yleensä kumppanimaan hankkeesta vastaava, maan hallitusta edustava ministeriö (Competent Authorities).*

että arviointi on käsitelty, ja lisäksi se, mihin toimenpiteisiin sen perusteella ryhdytään. Toimeenpanon tulee näkyä esimerkiksi hankkeen seuraavan kauden työsuunnitelmasta. Hallintoelimessä olevan Suomen edustajan asiana on muun muassa seurata, että hallintoelimen päätökset otetaan työsuunnitelmaan.

Kehitysyhteistyön evaluointi -yksikkö teettää hajautetuista evaluoinneista säännöllisin väliajoin meta-analyysejä, joiden tarkoituksena on muun muassa evaluoinnin laadunvarmistus. Meta-analyysejä on tehty vuosina 1991, 1996 (vuodet 1988–1995, 150 raporttia), 2007 (2006, 29 raporttia) ja 2009 (2007–2008, 33 raporttia) sekä 2012 (2010–11, 41 raporttia). Kolmen ensimmäisen analyysin johtopäätöksenä on ollut, että ohjelmien ja hankkeiden kestävyys ja vaikutukset ovat edistyneet vain vähän. Vuoden 2009 analyysin mukaan raporttien ja hankkeiden laatu on yleisesti ottaen hyvä, joskin epätasainen. Analyysin mukaan hankkeissa täytyy ottaa paremmin huomioon kestävyys- ja vaikutuskysymykset sekä seurantajärjestelmien kehittäminen. Myös evaluointien käyttöä tulee tehostaa ja tiedon levittämistä edistää.

Viimeisin meta-analyysi valmistui loppuvuodesta 2012.⁴³ Tarkastelluista 41 hanke-evaluoinnista kymmenen oli lähtötilannearviointeja, 19 väliarviointeja ja 12 loppu-, jälkikäteis- ja vaikuttavuusevaluointeja. Metaevaluointi analysoi evaluointien ja niiden tehtävänkuvauksen laatua ja sisältöä. Laajemman dokumenttiaineiston perusteella tarkasteltiin kymmenen hanketta. Metaevaluoinnin mukaan tehtävänkuvauksen laatu oli parantunut. Arvioiduista 41 raportista puolet oli laadultaan joko hyviä tai tyydyttäviä, ja loput arvioitiin laadultaan heikoksi. Sisällöltään puutteellisia oli suurin osa raporteista. Havaittuihin heikkouksiin tulee puuttua noudattamalla paremmin OECD/DAC:n ja EU:n laatustandardeja ja kouluttamalla niissä.

Evaluointiraporttien kuvaamassa kehitysyhteistyön laadussa ei näkynyt kehitystä. Metaevaluoinnin mukaan suurin haaste on parantaa projektien suunnittelua. Tulostavoitteet eivät ole hyvin määriteltyjä eivätkä indikaattorit mitattavia ja myös lähtökohtatiedot puuttuivat. Raportointi oli pääasiassa toimintaperustaista.

Kymmenessä hankkeessa tutkittiin evaluoinnin tulosten huomioimista. Niistä löytyi esimerkkejä evaluointitulosten toimeenpanosta mutta ei systemaattista toimintatapaa. Metaevaluoinnin suosituksena esitetään standardimallin kehittämistä hajautettujen evaluointien tulosten toimeenpanoa varten (management response) ulkoasiainministeriössä.

⁴³ *Meta-Evaluation of Decentralized Evaluations in 2010 and 2011. Evaluation Report 2012:8 Ministry for Foreign Affairs of Finland.*

Evaluointien laatuun liittyvät ongelmat nousivat esiin myös yksikön vastuuvirkamiesten haastattelussa. Lisäksi todettiin, että evaluointien suositusten tulisi olla mahdollisimman konkreettisia.

Tässä tarkastuksessa valittiin kummastakin yksiköstä lähemmän tarkastelun kohteiksi viisi arviointia. Tarkastetut arvioinnit ja arviointikysymykset ovat liitteessä 2. Arviointiperustana käytettiin ulkoasiainministeriön kahdenvälisen hankkeiden hankemanuaalia.⁴⁴ Manuaalista ilmenevät muun muassa arvioinnin suorittamisen keskeiset periaatteet ja menettelytavat ja sitä koskeva päätöksenteko. Vaikka manuaali ei ole vielä virallisesti käytössä, se ilmaisee sen tahtotilan, joka ulkoasiainministeriö kehitysyhteistyöhankkeiden arvioinnissa on tarkoitus saavuttaa.

Tarkastuksen perusteella voidaan sanoa, että ulkoasiainministeriön alueosastojen vastuulla olevia kahdenvälisiä kehitysyhteistyöhankkeita ja -ohjelmia arvioidaan säännönmukaisesti niiden projektisyklin eri vaiheissa. Arviointiraporttien suositukset olivat pääosin selkeitä mutta eivät kaikilta osin käytäntöön soveltuvia. Tulosten hyödynnettävyyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota arvioinnin suunnittelussa, toteutuksessa ja raportoinnissa.

Arviointien suositukset on yleensä otettu melko hyvin huomioon, mutta poikkeuksiakin on. Yhdessä hankkeessa näytti siltä, että yhtään arviointimission suosituksista ei otettu huomioon lopullisessa projektidokumentissa. Toisen hankkeen loppuevaluoinnin tuloksia ei voitu hyödyntää hankkeen II-vaiheen projektidokumentissa, koska toinen vaihe oli jo käynnissä loppuevaluointia tehtäessä. Ministeriön mukaan tämä on yleensä normaali käytäntö, koska jatkovaiheen suunnittelu tulee aloittaa hyvissä ajoin ennen I-vaiheen päättymistä. Ministeriön mukaan loppuevaluoinnin tuloksia hyödynnettiin II-vaiheen vuosisuunnitelmia tehtäessä.

Hanketasolla evaluointisuositusten käsittely ja toimeenpano oli kuitenkin pääosin asianmukaisesti järjestetty. Päätösten dokumentoinnissa oli tosin joitakin puutteita.

Se periaate, että päätöksen evaluointitulosten hyödyntämisestä tekee aina toimivaltainen viranomainen, tulisi kirjata selkeästi myös kahdenvälisen hankkeiden hankemanuaaliin.

Myös loppuevaluointien tiedon jakamisesta on huolehdittu.

Ministeriön tavoitteena on vahvistaa hajautettujen evaluointien tulosten seuranta vuoden 2013 aikana. Tarkoituksena on luoda muodollinen prosessi, joka sisältää johdon palautteen evaluointitulosten hyödyntämisestä

⁴⁴ *Hankehallintomanuaali on koekäytössä, ja sen käytöstä saatujen kokemusten perusteella sitä tullaan uudistamaan syksyllä 2013. Manuaali korvaa vielä virallisesti voimassa olevan vuonna 2000 käyttöön otetun manuaalin.*

sekä siihen liittyvän seurantamenettelyn, jossa vastuutahot ja määrääajat on määritelty. Tämän mukaisesti hajautettujen evaluointien ministeriön sisäinen käsittely ja päätöksenteko tapahtuvat vastuuyksiköissä. Evaluointitulokset käsitellään sen lisäksi hankkeiden ohjausryhmissä ja johtokunnissa siten, että käsittely ja tehdyt päätökset kirjataan seurantaan varten. Niistä toimenpiteistä, joihin evaluointien tulosten perusteella on ryhdytty, raportoidaan säännöllisesti osana muuta hankkeiden ja ohjelmien seurantaraportointia.

Tässä tarkastuksessa ei arvioitu evaluaatioiden laatua. Meta-analyysien tulosten perusteella laadun parantamiseen on syytä edelleen kiinnittää huomiota.

3.4 Sisäinen valvonta

Valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n 1 momentin mukaan viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä siinä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Pykälän toisen momentin mukaan sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa viraston ja laitoksen johto.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 69 §:n 1 momentin mukaan viraston ja laitoksen johdon on huolehdittava siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan talouden ja toiminnan laajuuteen, sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt (sisäinen valvonta), jotka varmistavat 1) viraston ja laitoksen talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden, 2) viraston ja laitoksen hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen ja 3) viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta. Asetuksen 70 §:n mukaan johdon on lisäksi järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta 69 ja 69 a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen vuoksi.

Sisäinen valvonta on yksi lausuma-alue tilintarkastuksen kirjanpitoyksiköille antamissa tilintarkastuskertomuksissa. Sisäisen valvonnan järjestämiseen liittyviä menettelyjä tarkastetaan vuosittain kirjanpitoyksiköiden tarkastuksissa. Tämän lisäksi sisäisen valvonnan menettelyihin liittyviä tarkastuksia tehdään erillisinä laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksina ja järjestelmätarkastuksina.

Seuraavassa tarkastellaan ulkoasiainministeriön sisäisen valvonnan tilaa tilintarkastushavaintojen ja erillisen laillisuustarkastuksen havaintojen pe-

rusteella. Lisäksi tarkastellaan ministeriön sisäisen tarkastuksen järjestämistä.

Sisäinen valvonta ministeriön tilintarkastuksen perusteella

Vuoden 2012 tilintarkastuksessa on tarkastettu muun muassa hankintamenettelyitä ja hankintojen järjestämistä ministeriössä. Lisäksi tarkastus on kohdistunut kahteen edustustoon, Pekingin-suurlähetystöön ja Shanghain-pääkonsulaattiin. Näiden lisäksi tilintarkastus on kohdistunut kirjanpidon sisäiseen valvontaan.

Hankintojen tarkastuksen keskeisenä tavoitteena oli varmistua ministeriön hankintatoimen sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta. Hankintamenettelyiden sisäistä valvontaa tarkastettiin käymällä läpi muutaman yksikön hankinta-aineistoa sekä hankintatoimen järjestämistä ministeriössä. Tarkastuksessa havaittiin jonkin verran puutteita hankintamenettelyissä, hankintojen ohjeistamisessa ja hankintatoimen ohjauksessa. Varsinkin hankintojen kokonaisohjauksen järjestäminen vaatii toimenpiteitä ministeriöltä, koska ministeriön hankintatoimi on varsin mittavaa ja on jakaantunut toimintamäärärahalta (momentti 24.01.01) toteutettaviin hankintoihin ja varsinaisella kehitysyhteistyömäärärahalta (momentti 24.30.66) toteutettaviin hankintoihin. Ministeriö on myös näiltä osin ryhtynyt tiettyihin toimenpiteisiin perustamalla erillisen hankintojen ohjaukseen keskittyvän yksikön.

Vuoden 2012 tilintarkastuksen yhteydessä on kiinnitetty huomiota myös siihen, että volyymitaan suurien kehitysyhteistyöhön liittyvien hankintojen tilastointiin ja läpinäkyvyyteen liittyy haasteita. Nykyisellään kehitysyhteistyöhankinnat kirjataan ulkoisessa kirjanpidossa kahteen eri tili-luokkaan: toiminnan kulut (4-alkuiset liikekirjanpidon tilit) sekä siirtotou-louden kulut (8-alkuiset liikekirjanpidon tilit). Tämän vuoksi kehitysyhteistyöhön liittyvien hankintojen kokonaisvolyymeista on hankala saada kokonaiskuvaa. Asia on tiedostettu myös ministeriössä.

Tarkastuksen perusteella ministeriön hankintatoimen sisäistä valvontaa voidaan pitää kuitenkin olennaisilta osin asianmukaisesti järjestettynä.

Edustustotarkastusten keskeisiä painopistealueita ovat olleet maksullinen toiminta, ulkomaanedustuksen korvaukset sekä kirjanpito ja maksuliike. Lisäksi tarkastuksissa kiinnitettiin huomiota muun muassa kiinteistövarallisuuden hallinnointiin, materiaalihallintoon sekä toimitilaturvallisuuteen. Tarkastusten tavoitteena on ollut selvittää edustustojen sisäisen valvonnan toimivuutta. Vuonna 2012 toteutetuissa edustustotarkastuksissa ei tullut esiin sellaisia olennaisia sisäisen valvonnan puutteita, joista olisi huomautettu tilintarkastuskertomuksessa.

Vuonna 2011 edustustotarkastukset kohdistuivat Pietarin-pääkonsulaattiin ja Tukholman-suurlähetystöön. Näissä tarkastuksissa painopistealueina olivat maksullinen toiminta (Pietarin-pääkonsulaatin osalta tarkastus kohdistui erityisesti viisumitoimintojen sisäiseen valvontaan), ulkomaanedustuksen korvaukset sekä kirjanpito ja maksuliike. Vuonna 2011 toteutetuissa edustustotarkastuksissa ei tullut esiin sellaisia olennaisia sisäisen valvonnan puutteita, joista olisi huomautettu tilintarkastuskertomuksessa.

Kirjanpitoa on tarkastettu vuoden 2012 aikana eri vaiheissa ja erityisesti tilinpäätöstarkastuksen yhteydessä. Kirjanpidon tarkastuksissa ei havaittu sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joista olisi ollut syytä huomauttaa vuoden 2012 tilintarkastuskertomuksessa. Kuitenkin sisäistä valvontaa heikentävinä seikkoina on syytä nostaa esille muutamia havaintoja. Tarkastuksissa on havaittu, että muutamia tositteita on käsitelty Rondojärjestelmässä ilman asiatarkastusta. Ministeriössä ei ole Rondojärjestelmässä otettu käyttöön järjestelmäkontrollia, joka estää menon hyväksymisen ennen asiallista tarkastusta. Menettelyt eivät ole tältä osin valtion talousarviosta annetun asetuksen 38.2 §:n mukaisia. Ministeriötä on kehoitettu ryhtymään toimenpiteisiin tämän vuoksi.

Vuoden 2011 ja 2012 tarkastuksissa on todettu, että matkahallinnan osakirjanpitojärjestelmän (M2-matkahallintajärjestelmä) ja kirjanpidon täsmäytysmenettelyihin on syytä kiinnittää erityistä huomiota. Lisäksi vuoden 2012 tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota muutamiin ministeriön matkustusmenettelyihin.

Tarkastus kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle myönnettävistä tuista

Ulkoasiainministeriön vuoden 2012 tilintarkastuksen yhteydessä on suoritettu kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle myönnettäviin valtionavustuksiin liittyvä laillisuustarkastus. Tarkastus toteutettiin analyttisenä tarkastuksena, avustusten hallinnointiprosessin tarkastuksena ja tapahtumata tarkastuksena. Tapahtumata tarkastuksessa tarkastettiin avustushakemuksia ja -päätöksiä sekä vuosiraportteja. Tapahtumata tarkastusta täydennettiin siten, että kuudessa tukea saaneessa järjestössä toteutettiin tarkastus, johon sisältyi vuoden 2011 kirjanpidon tarkastus sekä sisäisen valvonnan tarkastus. Tarkastus kohdistui vuoteen 2011, koska kyseiseltä vuodelta kyettiin tarkastamaan koko avustusprosessi mukaan lukien avustuksen saajien laatimat vuosiraportit. Tarkastetut järjestöt olivat Crisis Management Initiative (CMI), Fidida ry, Kehitysyhteistyön palvelukeskus KEPA ry, Kirkon Ulkomaanavun säätiö, Plan Suomi säätiö ja Suomen Pakolaisapu ry.

Vuoden 2012 talousarviossa tuet kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön on budjetoitu momentille 24.30.66 (Varsinainen kehitysyhteistyö, siirtomääräraha 3 v) erilliseen käyttösuunnitelmakohtaan, josta voidaan maksaa tukea kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle, Kehitysyhteistyön palvelukeskukselle (Kepa) ja kehitysyhteistyötiedotukselle.

Tarkastus rajattiin kumppanuusjärjestöille myönnettävään ohjelmatukeen sekä hanketukeen. Tarkastuksen tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto siitä, (1) onko avustusten myöntämisessä, maksamisessa, käytön valvonnassa ja takaisinperinnässä noudatettu säädöksiä ja ohjeita ja (2) onko avustusprosessin sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty. Näiden kysymysten osalta tarkastuksen tavoitteena oli antaa yleiskannanotto siitä, onko avustusten hallinnoinnissa toimittu olennaisilta osin säädösten ja ohjeiden mukaisesti.

Lisäksi tarkastuksen tavoitteena oli antaa rajattuun varmuuteen perustuva kannanotto siitä, (3) onko avustus käytetty siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty, ja onko avustuksen käytöstä annettu oikeat ja riittävät tiedot. Rajattuun varmuuteen perustuvassa kannanotossa raportoidaan tarkastushavainnoista pyrkimättä kattavaan lausumaan.

Ensimmäisestä tavoitteesta voidaan tarkastuksen perusteella sanoa, että kehitysyhteistyötukien myöntämisessä, maksamisessa, käytön valvonnassa ja takaisinperinnässä on olennaisilta osin noudatettu säädöksiä ja ohjeita.

Toisesta tavoitteesta tarkastuksessa havaittiin puutteita sisäisen valvonnan järjestämisessä. Puutteet liittyvät tuen edelleen siirtämiseen, ohjeistukseen, kumppanuusjärjestöjen valintaan ja rooliin, hankekohtaisen tilintarkastuksen hyödyntämiseen sekä paikallisten kumppaneiden valvontaan. Näiden puutteiden vuoksi ministeriön on syytä ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin.

Tarkastuksen kolmantena tavoitteena oli selvittää, onko avustus käytetty siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty, ja onko avustuksen käytöstä annettu oikeat ja riittävät tiedot. Tarkastuksen perusteella avustuksen käyttötarkoituksen johtaminen hakemuksesta on eräissä tapauksissa tulokinnanvaraista. Laajasta ohjeistuksesta huolimatta niitä kululajeja, joita ei hyväksytä avustuksella katettavaksi, ei ole määritelty riittävän tarkasti. Lisäksi hankkeelle sisällytettävien yleisten hallintokulujen osuuksien kohdentamisperusteet eivät kaikilta osin olleet luotettavia ja järjestöjen työajanseurannassa oli puutteita. Ulkoasiainministeriö on asettanut avustuksen saajille laajan raportointivelvoitteen. Oikeiden ja riittävien tietojen antamista varmentaa tilintarkastajan lausunto siitä, että valtionavustus on käytetty tuen käytölle asetettujen ehtojen ja valtionavustuksia koskevien säännösten mukaisesti. Tarkastusta koskevat laajuus- ja sisältövaatimukset eivät ole kuitenkaan toteutuneet yhdenmukaisina. Kirjanpitolautakun-

nan lausunnosta huolimatta suoriteperusteen tulkinta ei ole yhtenäinen siirrettäessä avustusvaroja edelleen paikallisille kumppaneille. Käyttötarkoituksen muutoksen dokumentointia voidaan pitää asianmukaisena menettelynä.

Ministeriön sisäinen tarkastus

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 70 §:n mukaan viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta 69 ja 69 a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen vuoksi. Asetuksen 70 §:n mukaan sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät. Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon sitä koskevat yleiset standardit ja suositukset.

Sisäistä tarkastusta varten ulkoasiainministeriössä on kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin alaisuudessa sisäisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikkö (STY-01). Sisäisen tarkastuksen asemasta on määrätty ministeriön johtosäännön 4 §:ssä, ja sen mukaan sisäisen valvonnan asianmukaisuuden ja riittävyyden varmistamiseksi sekä muita johdon määräämiä tarkastus- ja arviointitehtäviä varten ministeriössä on toiminnallisesti riippumaton sisäisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikkö. Yksikön tehtävistä määrätään tarkemmin työjärjestyksen 44 §:ssä. Lisäksi ministeriön sisäisestä tarkastuksesta on annettu erillinen ohjesääntö 2009. Edelleen ministeriön taloussäännössä on joitain sisäisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikköä koskevia määräyksiä.

Ohjesäännön mukaan sisäisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikön tarkoituksena on tuottaa ministeriön johdolle tietoa ministeriön, edustustojen ja kehitysyhteistyön sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuuden ja riittävyyden varmistamiseksi sekä päätöksenteon ja muiden toimenpiteiden tueksi. Sisäisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikön toiminta jaetaan toiminnan tarkastukseen, talouden tarkastukseen sekä muihin asiantuntijatehtäviin. Sisäinen tarkastus toteuttaa kattavasti tarkastuksia koko ulkoasiainhallinnon hallinnonalasta ja on tiiviissä yhteistyössä tarkastusviraston tilintarkastuksen kanssa. Sisäiselle tarkastuksen ja arvioinnin yksikön toiminnalle ei ole asetettu erillisiä tulostavoitteita vuoden 2012 toimenpanoasiakirjassa.

Sisäisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikön tarkastusresurssit olivat vuonna 2012 yhteensä 12 htv. Lisäksi sisäistä tarkastusta ostetaan huomattavasti ostopalveluna, vuonna 2012 yhteensä 612 henkilötyöpäivää. Tar-

kastusresurssit ovat olleet lähes muuttumattomat useiden vuosien ajan. Sisäisen tarkastuksen päällikkönä toimii ulkoasianhallinnon tarkastaja.

Ulkoasiainhallinnon tarkastajan kelpoisuusvaatimuksista on säädetty ulkoasiainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1171/2005) 6 §:ssä. Asetusta muutettiin (618/2012) vuoden 2013 alussa siten, että ulkoasiainhallinnon tarkastajan virkaan voidaan määrätä ”ulkoasiainneuvos tai yksikönpäällikkönä toiminut erityisvirkamies”, kun aiemmin tehtävään voitiin määrätä vain ulkoasiainneuvos.

Kelpoisuusvaatimuksen muutos mahdollistaa sen, että ulkoasianhallinnon tarkastajan tehtävään voi vastaisuudessa määrätä myös yksikön päällikkönä toimineen erityisvirkamiehen. Aiemmin tarkastajana sai toimia vain ulkoasiainneuvos, jonka virkaan edellytetään normaalisti vähintään 15 vuoden kokemusta ulkoasiainhallinnon diplomaattituran tehtävistä. Ulkoasiainneuvos on käytännössä aina toiminut edustustojen johtotehtävissä.

Jotta sisäinen tarkastus voisi toimia tuloksellisesti, sen tulee olla riippumaton ja objektiivinen. Riippumattomuus merkitsee sellaisten olosuhteiden välttämistä, jotka uhkaavat tarkastuksen puolueettomuutta. Pitkä työkokemus tarkastettavassa organisaatiosta voi vaarantaa sisäisen tarkastajan riippumattomuuden. Sisäisen tarkastuksen ammattistandardien mukaan sisäisen tarkastajan tulee myös pidättäytyä arvioimasta sellaisia toimintoja, joista hän on ollut aikaisemmin vastuussa.

Sisäisen tarkastuksen tuloksellinen toteuttaminen edellyttää riittävää ammattitaitoa. Sisäisellä tarkastajalla tulee olla yksittäisistä tehtävistään ja sisäisen tarkastuksen toiminnolla kokonaisuutena sisäisen tarkastuksen tekemiseen tarvittavat tiedot, taidot ja muu pätevyys. Tietoja ja taitoja voi osoittaa esimerkiksi alaan liittyvällä työkokemuksella tai alan järjestöjen antamilla todistuksilla.

Ulkoasiainministeriön lausunnon mukaan ministeriössä on nykyisin lähdetty siitä, että ulkoasiainhallinnon tarkastajalla sekä koko yksikön henkilöstöllä on jonkinasteisesta riippumattomuusriskistäkin huolimatta syytä olla riittävä ulkoasiainhallinnon ja sen tehtävien tuntemus ja osaaminen, jotta he kykenevät ottamaan kantaa yksiköiden ja edustustojen käytännön asianhoitoon.

3.5 Raportointi

3.5.1 Tilinpäätös

Ministeriön tilinpäätöstä ja sen sisältämiä tietoja on tarkastettu kattavasti tarkastusviraston tilintarkastuksessa.

Tilinpäätöslaskelmien ja liitteiden tarkastuksessa on tullut esiin sellaisia olennaisia puutteita, joista on huomautettu tilintarkastuskertomuksessa vuonna 2012.

Talousarvion toteutumalaskelman valtuusosio ei anna yhdestä momentista, 32.60.43 (Kioton mekanismit), oikeaa kuvaa valtuuden määrästä, käytöstä ja siihen liittyvistä määrärahoista. Puute koski valtuutta, jonka kokonaismäärä on noin 0,2 miljoonaa euroa. Muutoin talousarvion toteutumalaskelman valtuusosio antaa oikeat ja riittävät tiedot, ja valtuusseurannan tilaa on pidettävä kokonaisuutena asianmukaisena. Kokonaisuutena ministeriön valtuuksien volyymi oli vuonna 2012 noin 774 miljoonaa euroa.

Myös tilinpäätöslaskelmien liitteissä oli joitakin puutteita. Liitteessä 7 (Käyttöomaisuuden sekä muiden pitkävaikutteisten menojen poistot) yhden tase-erän tiedot erosivat pääkirjanpidosta, koska taiderekisteriä koskevat tiedot eivät olleet yhdenmukaisia kirjanpidon kanssa. Liitteen kirjallisissa lisätiedoissa ministeriö on ilmoittanut tietojen puutteista. Liitteessä 12 (Valtiontakaukset ja -takuut sekä muut monivuotiset vastuut) ministeriö ilmoitti Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankkiin (EBRD) annettuna sitoumuksena sellaisen valtuuden käytön, jota ei tilinpäätöskaavan ja valtion kirjanpidon käsikirjan mukaan tulisi liitteessä esittää. Lisäksi liitteessä 12 ei ollut ilmoitettu ministeriön tietohallinnon (HAL-40) hallinnoimia sopimusvastuita. Liitteissä 7 ja 12 puutteita on havaittu myös aikaisempina vuosina ja puutteista on raportoitu tilintarkastusten yhteydessä.

Muutoin tilinpäätöslaskelmat ja liitetiedot eivät sisällä olennaisia puutteita.

Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyihin tietoihin sisältyy sellaisia puutteita, ettei niitä voida pitää oikeina ja riittävinä. Nämä puutteet liittyvät yleisesti tuloksellisuuden laskentatoimeen ja sen ongelmiin (ks. tarkemmin luku 3.1). Tuloksellisuuden laskentatoimen puutteiden takia toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja ei voida pitää oikeina ja riittävinä. Ministeriöllä ei ole käytössä kattavaa ja jatkuvaa työajanseurantaa, ja sen takia henkilöstökustannustietoihin sisältyy olennaista arvionvaraisuutta, mikä heikentää olennaisesti esitettyjen tietojen luotettavuutta. Lisäksi toiminnallisen tehokkuuden ongelmat liittyvät osin liiketaloudellisesta maksullisesta toiminnasta esitettyjen tietojen (kustannusvastaavuuslaskelman) virheisiin ja vuonna 2012 myös siihen, että yhteisrahoitteisesta toiminnasta ei ole laadittu asianmukaista kustannusvastaavuuslaskelmaa.

Toiminnalliseen tehokkuuteen liittyvistä puutteista on huomautettu ministeriötä tilintarkastuskertomuksissa jo useiden vuosien ajan.

Muutoin tilinpäätöksessä esitettyjä tietoja voidaan pitää asianmukaisina ja talousarvion vastaisia menettelyitä ei ole vuosina 2011 ja 2012 ollut.

3.5.2 Raportointi eduskunnalle

Tarkastuksessa arvioitiin, onko ulkoasiainministeriön raportointi eduskunnalle säädösten mukaista sekä riittävää ja laadukasta. Tarkastus kohdistui hallituksen vuosikertomukseen sekä tämän liiteaineistona annettuun kehitysyhteistyökertomukseen. Tarkastuksen kriteereinä pidettiin sitä, että ulkoasiainministeriö raportoi eduskunnalle talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa esitetyistä vaikuttavuustavoitteista, että raportointi kattaa ministeriön tehtäväalueet ja että raportoinnin perusteella saa riittävän kuvan ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuudesta.

Ulkoasiainministeriön tuloksellisuusselvitys vuosikertomuksessa

Valtioneuvosto antoi 16.5.2013 eduskunnalle vuotta 2012 koskevan vuosikertomuksensa. Uudistetun kertomuksen osat ovat hallituksen vaikuttavuusselvitys, ministeriöiden tuloksellisuusselvitykset, tilinpäätöslaskelmat sekä toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsitellään kahdessa osassa. Hallituksen vaikuttavuusselvitys -osaan sisältyy ulko- ja turvallisuuspoliittinen katsaus (25 sivua), joka annettiin aiemmin osana hallituksen toimenpidekertomusta. Ministeriöiden tuloksellisuusselvitys -osassa raportoidaan ulkoasiainministeriön hallinnonalasta kolmella sivulla.

Tuloksellisuusselvityksessä raportoidaan taulukkomuodossa ulkoasiainministeriön yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta ja annetaan tiivis kuvaus talousarvioesityksen yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamisesta kertomusvuonna 2012. Edellisen vuoteen verrattuna raportoinnin perusteita on muutettu siten, että ministeriö on siirtynyt tehtäväpohjaiseen suunnitteluun ja raportointiin.

Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumista (taulukko) on arvioitu vuoden 2012 talousarvioesitystä vastaavalla tavalla tehtäväalueilla

- Ulko- ja turvallisuuspolitiikka (11 tavoitetta)
- Kauppapolitiikka ja kaupallistaloudelliset suhteet (4)
- Kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö (5)
- Kansalaispalvelut (3)
- Ulkoasiainhallinnon muut kansainväliset tehtävät (2).

Talousarvioesityksessä vaikuttavuustavoitteisiin kuuluvista kahdesta muusta tehtäväalueesta, ulkoasiainhallinnon kehittäminen ja sukupuolten välinen tasa-arvo, ei ole raportoitu tuloksellisuusselvityksessä. Niistä esitetään toteumatietoja ministeriön tilinpäätöksessä ja erikseen julkaistavassa henkilöstötilinpäätöksessä.

Tuloksellisuusselvityksessä on yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen arvioinnissa (taulukko) edellisvuotiseen tapaan käytetty arvosana-asteikkoa: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä. Eritellyistä 25 tavoitteesta kahden arvioitiin toteutuneen erinomaisesti, viidentoista hyvin ja seitsemän tyydyttävästi. Yksi tavoitteista ei toteutunut lainkaan kertomusvuonna. Vuoteen 2011 verrattuna, jolloin yhtä lukuun ottamatta kaikki 24 tavoitetta saavutettiin hyvin, näyttää siltä, että arviointia on jossain määrin tiukennettu ja se on aikaisempaa realistisempaa.

Raportoinnin ongelmana on tavoiteasetannan epämääräisyys. Selkeiden, verifioitavissa olevien tuloksellisuuskriteerien sijasta tavoiteasetannassa käytetään paljon sellaisia sanontoja kuten tavoitellaan, pyritään, kehitetään, vahvistetaan ja edistetään. Tämä osaltaan heikentää mahdollisuutta arvioida tavoitteiden toteutumista laadukkaasti ja läpinäkyvästi.

Ministeriö on laatinut yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamisesta kertomusvuonna vajaan kolmen sivun mittaisen tiiviin kuvauksen. Selvityksessä käydään tehtävälueittain (arviointitaulukon mukainen jako) läpi ulkoasiainhallinnon keskeisiä toimia sille talousarviossa asetettujen yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Selvitys täydentää taulukossa selostettua vaikuttavuuden toteutumista esittämällä jonkin verran myös konkreettisia tuloksia ja numerotietoa. Tämä koskee varsinkin kansalaispalveluita. Toisaalta talousarvioesityksessä kansalaispalveluille asetettuja tavoitteita ei havainnollisteta numeerisen tiedon avulla, mikä heikentää tulosten vertaamista tavoitteisiin. Selvityksessä luetellaan myös sellaisia tavoitteita, joiden toteuttamisessa ei onnistuttu. Yleisesti ottaen tuloksista voisi kertoa vielä enemmän toiminnan sijaan. Tuloksellisuuden havainnollistamiseksi ei ole käytössä tunnuslukuja. Kokonaisuudessaan selvitysteksti on lyhyt ja ytimekäs, ja siinä käsitellään eduskunnan ja hallituksen päätöksenteon kannalta olennaisia asioita.

Tuloksellisuusselvityksessä ei kuitenkaan kuvata lainkaan, miten paljon ja mihin toimintoihin ulkoasiainministeriö on käyttänyt määrärahoja tai miten paljon ministeriö on kerännyt tuloja.

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen katsaus

Osana hallituksen vaikuttavuusselvitystä ulkoasiainministeriö on laatinut ulko- ja turvallisuuspoliittisen katsauksen. Katsaus on noin kahdeksan kertaa pitempi kuin tuloksellisuusselvitys. Katsauksessa käsitellään ministeriön toimintaa, hallinnonalan toimintaympäristöä ja tapahtumia vuonna 2012 tuloksellisuusselvitystä kattavammin. Käsittelyn painopiste on nimenomaan siinä, mitä ministeriö on kertomusvuonna tehnyt. Myöskään

tässä katsauksessa ei käsitellä määrärahojen käyttöä, tulojen keräämistä eikä eri toimintojen kustannuksia.

Kehityspolitiikkaa ja -yhteistyötä koskeva kertomus eduskunnalle

Ulkoasiainministeriö antoi keväällä 2013 eduskunnalle vuosittain annettavan kertomuksen Suomen kehityspolitiikasta ja kehitysyhteistyöstä.⁴⁵ Kertomus annettiin valtion vuosikertomuksen oheisaineistona.

Kertomus käy läpi eräitä ajankohtaisia teemoja vuoden 2012 kehitysyhteistyön toimista ja tapahtumista. Kertomuksessa nostetaan tiivistetysti ja valikoidusti esiin konkreettisia esimerkkejä Suomen kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön toimeenpanosta kertomusvuonna. Siinä tuodaan esiin myös tulevien vuosien keskeisiä teemoja. Kertomus sisältää lisäksi tilastotietoa julkisen kehitysyhteistyön määrärahoista ja maksatuksista. Kehitysyhteistyökertomuksen sisältö on tähän saakka ollut pääosin toimintaa kuvailevaa. Suomen kehitysyhteistyön tulosperustaisuuden korostamisen myötä tuloksista raportoimista on jossain määrin lisätty kertomusvuonna.

Kehitysyhteistyökertomuksen sisältö on osittain päällekkäistä hallituksen vuosikertomuksessa ulkoasiainministeriön osalta esitettyjen tietojen kanssa.

Hallituksen esityksen⁴⁶ eduskunnalle hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen yhdistämistä koskevaksi lainsäädännöksi mukaan hallituksen vuosikertomukseen ei enää liitettäisi niin kutsuttuja erilliskertomuksia. Esimerkiksi kehitysyhteistyökertomuksen valmistelu ei olisi menettelyllisesti tai aikataulullisesti sidottu hallituksen vuosikertomukseen. Kehitysyhteistyötä koskevan kertomuksen antamisesta eduskunnalle annettu laki kumottaisiin ja sen tilalle säädettäisiin laki kehitysyhteistyötä koskevasta kertomuksesta, jonka mukaan ulkoasiainministeriö laatisi kalenterivuositain kertomuksen kehitysyhteistyöstä. Esityksen käsittely eduskunnassa on vireillä.

Kertomusten eriyttämisellä tiivistetään eduskunnalle toimitettavan tiedon määrää sekä korostetaan hallituksen toiminnan kuvauksen sijasta hallituksen toimenpiteiden tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden raportoinnin merkitystä.

⁴⁵ *Kertomuksen antaminen perustuu lakiin kehitysyhteistyöstä koskevan kertomuksen antamisesta eduskunnalle (964/1985).*

⁴⁶ *Hallituksen esitys 62/2013 vp.*

Muu raportointi eduskunnalle

Ministeriö raportoi lisäksi erikseen erilaisista aihealueista ulkoasiainvaliokunnalle, joko valiokunnan pyynnöstä tai ministeriön oman tarveharkinnan mukaisesti.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena oli ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Tarkastuskysymyksenä oli, miten hyvät edellytykset hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa toiminnan tuloksellisuudelle ja vastuun toteutamiselle. Tarkastuksen perusteella ohjausjärjestelmän perusteet ja lähikohdat ovat hyvät, mutta järjestelmän toimivuudessa on vielä kehittämisen varaa. Erityisenä haasteena suunnittelulle, johtamiselle ja raportoinnille on tavoiteasetanta, sillä se ei helposti mahdollista tavoitteiden toteutumisen seurantaan. Tarkastusvirasto perustelee kantaansa seuraavasti.

Suunnittelu

Ministeriön uusi suunnittelu- ja tulosohjausjärjestelmä otettiin käyttöön keväällä 2011 alkaneella suunnittelukaudella. Suunnittelujärjestelmä on asianmukaisesti kuvattu ja ohjeistettu toiminnan ja talouden suunnittelun käsikirjassa ja vuosittaisessa toiminta- ja taloussuunnittelun ohjeessa.

Suunnittelun eri vaiheet muodostavat kokonaisuuden, jonka osaluokkien yhteydet ovat pääosin selkeät. Strategiset prioriteetit on johdettu hallitusohjelmasta ja muista valtioneuvostotason asiakirjoista. Uusimmas- sa toiminta- ja taloussuunnitelmassa kuudelle strategiselle prioriteettialueelle asetetaan yhteensä 18 tavoitetta. Prioriteettien pohjalta vaikuttavuudelle ja toiminnalliselle tuloksellisuudelle on asetettu 90 tulostavoitetta. Talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa puolestaan esitetään yhteensä 27 strategista vaikuttavuustavoitetta. Asiakirjoissa tavoitteita on toiminnan priorisoimisen sekä tavoitteiden toteutumisen seurannan kannalta paljon.

Hallinnonalan suunnitteluasiakirjojen ja talousarvioesityksen keskeinen heikkous on se, että tavoitteiden saavuttamisen arviointimittaristo puuttuu. Tämä on ulkoasiainhallinnon toiminnan luonteesta johtuva ongelma, johon ei ole yksinkertaista ratkaisua. Käyttökelpoisten mittareiden aikaansaamista pitää kuitenkin jatkuvasti tavoitella. Tarkastusvirasto pitää myönteisenä sitä, että ministeriössä on asetettu tavoitteeksi selkeiden, mitattavissa olevien tavoitteiden asettaminen koko kehitysyhteistyölle ja niiden esittäminen suunnitteluasiakirjoissa.

Ulkoasiainministeriön hallinnonalan talousarvioesityksen pääluokan lu- kurakenne on selkeä ja johdonmukainen. Myös momenttirakenne on selkeä. Luku- ja momenttiperusteluissa esitettyjen tavoitteiden yhteyttä ylemmän tason tavoitteisiin tulee selkeyttää. Ministeriön talousarvioesityksessä tulisi selkeämmin viitata muiden hallinnonalojen talousarvioihin

otettuihin kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan määrärahoihin tai tuloihin. Tämä lisäisi poikkihallinnollisten asioiden budjetoinnin läpinäkyvyyttä ja kuvaisi nykyistä paremmin toimintojen kokonaisrahoitusta. Tarkastusvirasto pitää myönteisenä sitä, että tarkastuksen suosituksia on jo otettu huomioon ministeriön vuoden 2014 talousarvioesityksessä.

Ulkoasiainministeriön talousarviossa varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahojen siirtyvän erän määrä on voimakkaasti kasvanut viimeisen kahdeksan vuoden aikana ja oli vuonna 2013 jo 365 miljoonaa euroa eli 41 % talousarviossa myönnetystä määrärahasta. Samanaikaisesti kehitysyhteistyövaltuuksista on vuosittain jäänyt käyttämättä keskimäärin 15 prosenttia; vuonna 2012 jopa 26 prosenttia eli 130 miljoonaa euroa. Tarkastuksen perusteella vuosittaisen määrärahan suunnittelussa ja budjetoinnissa tulisi nykyistä paremmin ottaa huomioon valtuuden ja määrärahan todellinen tarve.

Johtaminen

Ulkoasiainministeriön säädösvalmistelu on pääosin asianmukaisesti järjestetty. Ministeriön oikeuspalvelu on keskeisessä asemassa säädösvalmistelun asiantuntijayksikkönä ja toiminnan koordinoijana. Valmistelevien virkamiesten suuren vaihtuvuuden takia on tärkeätä, että oikeuspalvelussa on riittävästi pysyviä erityisvirkamiehiä. Vaikutusten arviointi on pääosin riittävää, joskin syy-seuraussuhteita voisi tuoda tarkemmin esille. Hallituksen esityksissä kerrotaan melko kattavasti myös valmistelun kulusta, mutta hallituksen esityksissä voisi eritellä lausunnot nykyistä useammin. Myönteistä on, että lausuntokierros on järjestetty suurella osalla ministeriön antamista esityksistä. Johdon osallistumisen vahvistamista säädösvalmistelun seurannassa ja tukemisessa on syytä harkita. Ulkoasiainministeriön tulee myös tiedottaa paremmin meneillään olevista ja tulevista säädöshankkeista verkkosivuillaan.

Ministeriön tulosorganisaatio on pääosin selkeä, tulostavasti toteuttava ja tasapainoinen. Tosin kehitysyhteistyön nykyinen organisointi ei vastaa ideaalia tulosohjausmallia, mutta tarkastuksessa on tullut esiin myös nykyistä organisointitapaa puoltavia näkökohtia. Tulosohjausprosessi on enimmäkseen asianmukaisesti järjestetty.

Tulosohjaus uudistuksen eräänä tavoitteena oli selkiyttää multiedustustojen ohjausta. Ohjauksen ongelmat oli nostettu esiin myös ministeriön sisäisen tarkastuksen tarkastuksissa. Ongelmat liittyivät selkeimmin YK- ja globaaliasioihin ja edustustoista erityisesti Geneven- ja YK:n pysyviin edustustoihin. Ministeriön asettaman selvitysmiehen raportissa esitetään konkreettisia ehdotuksia havaittujen puutteiden ja epäkohtien korjaami-

seksi. Tarkastusviraston mukaan ohjauksen puutteet muodostavat riskin Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikalle asetettujen vaikuttavuustavoitteiden toteutumiselle mainituissa edustustoissa. Selvitysmiehen ehdotukset muodostavat hyvän perustan epäkohtien poistamiselle mahdollisimman pikaisesti.

Tulosohjauksen uudistamisessa pyrittiin riskienhallinnan kytkemiseen toiminnan ja talouden suunnitteluprosessiin. Tarkastuksen perusteella riskejä ja ehdotuksia korjaaviksi toimenpiteiksi on vaikea identifioida yksiköiden toiminta- ja taloussuunnitelmista. Riskien esittämistä suunnitelmissa tulisikin parantaa.

Tulosohjauksen prosessien ja käytäntöjen tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaiset ja vertailukelpoiset läpi koko organisaation. Alueosastojen palautteet edustustojen toiminta- ja taloussuunnitelmista tulee antaa kirjallisesti. Koordinoivien osastojen kommentit tulisi sisällyttää palautteeseen, koska menettelyllä osaltaan varmistetaan edustuston toiminnan politiikkajohdonmukaisuus. Myös tulostavoitteiden toteutumisesta tulee raportoida yhdenmukaisin perustein käyttämällä esimerkiksi samaa arviointiasteikkoa. Sillä, että käytetään yhdenmukaista arviointiasteikkoa niin sisäisessä kuin ulkoisessakin tulosraportoinnissa, edistetään tietojen vertailtavuutta ja tuetaan valtion konserniohjausta.

Kehityspoliittisen toimenpideohjelman tavoitteena on vahvistaa tulosperustaista lähestymistapaa kehitysyhteistyön hallinnossa. Tämä edellyttää entistä tavoitteellisempaa johtamista ja suunnittelua sekä tulosten seuranta, jota tietojärjestelmien sisällön pitäisi tukea. Kehitysyhteistyöhallinnon sähköisen asianhallintajärjestelmän (AHA-KYT) käyttöön ottamisella on määritelty kullekin kehitysyhteistyömuodolle työnkulku ohjeineen, asiakirjapohjineen ja malleineen. Järjestelmään tulisi viedä kaikki hankehallinnan kannalta oleellinen tieto, ja hankevirkamiesten tulisi käyttää järjestelmää ohjeiden mukaisesti. Erityisen tärkeätä on, että järjestelmä pitää sisällään sellaiset kontrollit, jotka estävät hankkeiden hallinnoinnin järjestelmän ulkopuolella. Järjestelmän ongelmana on, että siitä on saatavilla vain rajoitetusti tietoa Suomen kehityspoliitiikan keskeisistä tavoitteista ja niiden toteutumisesta sekä määrärahojen käytön jakautumisesta näiden tavoitteiden kesken.

Ulkoasiainministeriöllä on käytössään tai kehitteillä myös muita kehitysyhteistyön tietojärjestelmiä. Ulkoasiainhallinnon tietovarastohankkeella pyritään rakentamaan järjestelmä, joka pystyy yhdistämään tietoa eri lähteistä, jolloin kustannuksia voi tarkastella ja tietoihin porautua ilman operatiivisten järjestelmien käyttöä tai niiden tietojen muokkaamista. Tietovarastohankkeen toteutuessa tiedon saanti nopeutuu ja sen luotettavuus paranee.

Laskentatoimi ja arviointijärjestelmät

Laskentatointa tarkastettiin osana tarkastusviraston normaalia ulkoasiainministeriön tilintarkastusta. Tilintarkastuskertomuksessa annettiin laillisuushuomautus siitä, että tuloksellisuuden laskentatoimea ei ollut järjestetty valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n mukaisesti. Puutteet johtuvat pitkälti siitä, ettei ministeriöllä ole käytössä kattavaa ja jatkuvaa työajanseurantaa ja muita kunnollisia sisäisen laskennan järjestelyitä. Ulkoasiainministeriössä otettaneen käyttöön Kieku-järjestelmän taloushallinto vuonna 2014 mutta ei vielä Kieku-järjestelmän henkilöstöhallinnon työajanseurantaa. Tämän vuoksi tuloksellisuuden laskentatoimen kehittäminen ei etene odotetussa aikataulussa.

Ministeriön tutkimustoiminnan keskittämisellä voitaisiin yhtenäistää tutkimuksen hankintamenettelyä ja tehostaa henkilöstöressurssien käyttöä. Uudelleenorganisointi näyttääkin monin tavoin perustellulta. Tehtäviin ratkaisuihin vaikuttavat myös valtion tutkimusrahoituksen ja tutkimuslaitosten kokonaisuudistuksen jatkotoimet. Mikäli ministeriö jatkaa nykyisen hajautetun mallin käyttöä, tulee ministeriön suunnittelu- ja tutkimusyksikön ohjausotetta terävöittää ja tutkimustoimintaa harjoittavien yksiköiden välistä yhteistyötä ja koordinaatiota parantaa.

Ministeriössä noudatetaan pääosin hyviä käytäntöjä tutkimusten julkaisemisessa sekä tiedon jakamisessa ja säilyttämisessä. Tutkimusraporttien avulla saadaan usein myös riittävästi tietoa tutkimustuloksista ja niiden käytöstä lyhyellä aikavälillä. Arviointitietoa tutkimustulosten käytöstä pitimmällä aikavälillä ei sen sijaan ole. Jälkikäteisarviointi olisi eräs keino selvittää tutkimustulosten käyttöä ja hyödynnettävyyttä.

Ulkoasiainministeriön alueosastojen vastuulla olevia kahdenvälisiä kehitysyhteistyöhankkeita ja -ohjelmia arvioidaan säännöllisesti niiden projektisyklin eri vaiheissa. Tarkastuksen perusteella arviointien suositukset on yleensä otettu melko hyvin huomioon. Hanketasolla evaluointisuositusten käsittely ja toimeenpano oli pääosin asianmukaisesti järjestetty. Päätösten dokumentoinnissa ilmeni joitakin puutteita. Kahdenvälisten hankkeiden hankemanuaalista tulee selvästi ilmetä, että päätöksen tekeminen evaluointitulosten hyödyntämisestä kuuluu aina toimivaltaiselle viranomaiselle. Loppuevaluointien tiedon jakamisesta on huolehdittu asianmukaisesti. Tarkastusvirasto pitää tarpeellisena ministeriössä vireillä olevien hajautetun evaluoinnin tulosten seurannan vahvistamista ja siihen liittyvän muodollisen prosessin käyttöönottoa.

Sisäinen valvonta

Tarkastuksessa käytiin läpi suunnittelu- ja tutkimusyksikön sekä kehityspoliittisen osaston tutkimustoiminnan hankintamenettelyjä. Hankintapäätökset ja sopimukset tulee laatia niin, että ne selvästi erottuvat valtionavustusasiakirjoista. Hankintapäätös tulee tehdä ennen, kuin ministeriö sitoutuu hankkeeseen allekirjoittamalla sopimuksen toteuttajan kanssa.

Hankkeiden maksatukset tulee jaksottaa niin, että sopimusvaiheessa hankintahinnasta maksetaan korkeintaan puolet ja muuten huomioidaan hankkeen kustannusten realisoituminen. Yksiköiden tulee jo hankkeiden suunnitteluvaiheessa olla tietoisia määrärahojen käytössä sovellettavista säädöksistä. Mikäli tutkimuksia varten myönnetään valtionavustusta, yksiköillä tulee olla käytössään ministeriön taloussäännön edellyttämät ohjeet siitä, millaisia menettelytapoja valtionavustusmenojen käsittelyssä on noudatettava ja miten niiden soveltamista valvotaan.

Ministeriö on käyttänyt tutkimusten hankinnassa suorahankintamenettelyä hankintalain mukaisesti. Menettely on joustava, mutta sen ongelmana on erityisesti avoimuuden puute. Kehittämällä hankintamenettelyjään ministeriö voisi vielä parantaa suorahankintojen avoimuutta sekä edesauttaa tutkimusmarkkinoiden kehittymistä. Ministeriö voisi kehittää rekisterin markkinoilla olevista palveluntarjoajista, pyytää tarjoukset kaikilta potentiaalisilta palveluntarjoajilta, tehdä EU-kynnysarvot ylittävästä suorahankinnasta vapaaehtoisen suorahankintailmoituksen sekä parantaa suorahankintapäätösten dokumentaatiota.

Sisäiseen valvontaan kohdistuneessa tarkastusviraston tilintarkastuksessa havaittiin myös jonkin verran puutteita hankintamenettelyissä, hankintojen ohjeistamisessa ja hankintatoimen ohjauksessa. Ministeriö on tältä osin jo ryhtynyt toimenpiteisiin perustamalla erillisen hankintojen ohjaukseen keskittyvän yksikön. Tilintarkastuksen yhteydessä kiinnitettiin huomiota myös siihen, että kehitysyhteistyöhön liittyvien hankintojen määrästä on vaikeata saada kokonaiskuvaa. Tilintarkastuksen perusteella ministeriön hankintatoimen sisäistä valvontaa voidaan pitää kuitenkin olennaisilta osin asianmukaisesti järjestettynä.

Tilintarkastuksen yhteydessä suoritettiin kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön myönnettäviin valtionavustuksiin kohdistunut laillisuustarkastus. Tarkastuksen perusteella avustusten myöntämisessä, maksamisessa, käytön valvonnassa ja takaisinperinnässä on olennaisilta osin noudatettu säädöksiä ja ohjeita. Sisäisen valvonnan järjestämisessä havaittiin kuitenkin sellaisia puutteita, joiden takia ministeriön on syytä ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin.

Ulkoasiainministeriöstä annetussa valtioneuvoston asetuksessa ulkoasiainhallinnon tarkastajan kelpoisuusvaatimuksiin vuoden 2013 alussa tehty

muutos mahdollistaa sen, että ulkoasiainhallinnon tarkastajan tehtävään voi vastaisuudessa määrätä myös yksikön päällikkönä toimineen erityisvirkamiehen. Tämä lisää jonkin verran ministeriön käytettävissä olevia vaihtoehtoja ulkoasiainhallinnon tarkastajaa valittaessa. Asetusmuutos parantaa myös mahdollisuutta ottaa huomioon sisäisen tarkastuksen riippumattomuus ja objektiivisuus tarkastuskohteista.

Raportointi

Ministeriön tilinpäätökseen kuuluvien tilinpäätöslaskelmien ja liitteiden tarkastuksessa ilmeni sellaisia olennaisia puutteita, joista on huomautettu vuoden 2012 tilintarkastuskertomuksessa. Talousarvion toteumalaskelman valtuusosio ei anna momentista 32.60.43 (Kioton mekanismit) oikeaa ja riittävää kuvaa valtuuden määrästä, käytöstä ja siihen liittyvistä määrärahoista. Tämän valtuuden määrä on kuitenkin hyvin pieni suhteessa ministeriön valtuuksiin kokonaisuutena.

Tuloksellisuuden laskentatoimen puutteiden vuoksi toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja ei voida pitää oikeina ja riittävinä.

Ulkoasiainministeriö raportoi eduskunnalle hallituksen vuosikertomukseen sisältyvillä ulkoasiainministeriön tuloksellisuusselvityksellä sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisella katsauksella. Tuloksellisuusselvityksen taulukko-osassa tuloksia arvioidaan aikaisempaa realistisemmin, mutta toisaalta se, että tavoiteasetanta on epämääräistä ja selkeät arviointikriteerit puuttuvat, heikentää edellytyksiä arvioida tavoitteiden toteutumista laadukkaasti ja läpinäkyvästi. Tuloksellisuusselvitys on kokonaisuudessaan lyhyt ja ytimekäs, ja siinä käsitellään eduskunnan ja hallituksen kannalta olennaisia asioita. Konkreettisia tuloksia ja numerotietoa esitetään jonkin verran. Tuloksista voisi kuitenkin kertoa enemmän toiminnan sijaan. Puutteena voidaan myös pitää sitä, että siinä ei kerrota lainkaan, miten paljon ja mihin toimintoihin ministeriö on käyttänyt määrärahoja tai miten paljon on kerätty tuloja.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa katsauksessa selostetaan pääosin samoja asioita kuin tuloksellisuusselvityksessä, tosin laajemmin ja kattavammin. Käsittelyn painopiste on ministeriön kertomusvuoden tekemisissä. Myöskään tässä katsauksessa ei käsitellä määrärahojen käyttöä, tulojen keräämistä eikä eri toimintojen kustannuksia.

Hallituksen vuosikertomuksen oheiskertomuksena annettussa kehityspolitiikkaa ja -yhteistyötä koskevassa kertomuksessa vuodelta 2012 käsitellään kehitysyhteistyön ajankohtaisia teemoja ja kerrotaan konkreettisten esimerkkien avulla Suomen kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön toimeenpanosta kertomusvuonna. Tuloksista raportoidaan jonkin verran aikaisempaa enemmän, mikä on myönteistä. Kertomus sisältää myös tilasto-

tietoa julkisen kehitysyhteistyön määrärahoista ja maksatuksista. Kertomuksen sisältö on osittain päällekkäistä hallituksen vuosikertomuksessa esitettyjen tietojen kanssa.

Kehitysyhteistyökertomuksen valmistelusta ja antamisesta vuosikertomuksen yhteydessä on tarkoitus luopua. Nykyinen kehitysyhteistyökertomuksen antamista eduskunnalle säätelevä laki kumottaisiin ja sen tilalle säädettäisiin laki kehitysyhteistyötä koskevasta kertomuksesta, ja sen mukaan ulkoasiainministeriö laatisi kalenterivuositain kertomuksen kehitysyhteistyöstä.

Kehitysyhteistyökertomuksen ja vuosikertomuksen eriyttämisellä tiivistetään eduskunnalle toimitettavan tiedon määrää sekä korostetaan hallituksen toiminnan kuvauksen sijasta hallituksen toimenpiteiden tuloksellisuutta ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskevan tiedon antamisen merkitystä. Uudistuksella myös raportoinnin päällekkäisyyttä on mahdollista karsia.

Lähteet

1. Lait, asetukset ja muut normit

Asetus valtion talousarvioista (1243/1992).

Hallituksen esitys eduskunnalle hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen yhdistämistä koskevaksi lainsäädännöksi (62/2013).

Laki kehitysyhteistyöstä koskevan kertomuksen antamisesta eduskunnalle (964/1985).

Laki valtion talousarviosta (423/1988).

Laki valtioneuvostosta (2003/75).

Suomen perustuslaki (731/1999).

Ulkoasiainhallintolaki (2000/204).

Valtioneuvoston asetus ulkoasiainministeriöstä (1171/2005).

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003).

2. Valtakunnalliset ohjelmat

Kansalaispalvelustrategia 2015.

Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma (valtioneuvoston periaatepäätös 2012).

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012 (valtioneuvoston selonteko).

Taloudellisten ulkosuhteiden toimintaohjelma (valtioneuvoston periaatepäätös 2012).

Team Finland: Strategia 2014.

3. Viranomaismääräykset ja ohjeet

Manual for Bilateral Programmes, Ministry for Foreign Affairs 2012.

Meta-Evaluation of Decentralized Evaluations in 2010 and 2011. Evaluation Report 2012:8 Ministry for Foreign Affairs of Finland.

Oikeusministeriö 2004: Hallituksen esitysten laatimisohteet. Julkaisu 2004:4.

Oikeusministeriö 2007: Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohteet. Julkaisu 2007:6.

Oikeuspalvelun työjärjestys. Ulkoasiainministeriö 10/2008, HEL6093-51, 2.10.2008.

Pohjois- ja latinalaisen Amerikan Alueellinen tarkastusraportti HEL7536-28.

Puolustusvoimien operaatiosuunnitelma osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan vuonna 2013. Pääesikunta 2012.

Toiminnan ja talouden suunnittelun käsikirja. Ulkoasiainministeriö, talousyksikkö.

Tulosohjausjärjestelmän uudistaminen: Työryhmän loppuraportti. Ulkoasiainministeriö 2011.

Tulosperustaisen toiminnan kehittäminen Suomen kehitysyhteistyössä toimintaohjelma vuosille 2013–14. Ulkoasiainministeriö 20.12.2012 HEL7277-16.

Ulkoasiainministeriön hallinnonalan talousarvion toimeenpanoasiakirja 2012.

Ulkoasiainministeriön taloussääntö, normi 2/2011.

Ulkoasiainministeriön tilintarkastuskertomus 2012. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013.

Ulkoasiainministeriön työjärjestys (550/2008).

Ulkoasianministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä kehusehdotukset.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 4.3.2013, tarkastusmuistio, ulkoasiainministeriön säädösvalmistelu.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusmuistiot tutkimus- ja arviointihankkeiden tarkastuksesta, VTV 2013.

Valtiosopimusopas 2012. Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaan saattamista koskevat ohjeet. Ulkoasiainministeriön julkaisuja.

Valtiosopimusselvitys; Perustuslain 97 §:n mukainen selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta ja sen kehityssuunnista. UTP 18/2011 vp.

Valtiovarainministeriön talousarvioesityksen laadintamääräys 23.3.2011, TM 1101.

4. Muut kirjalliset lähteet

Evaluation Support to Development Research, Evaluation Report 2009:3 Ministry for Foreign Affairs of Finland.

Hintaindeksi: julkisten menojen hintaindeksi, Tilastokeskus.

Pakarinen, Auri – Tala, Jyrki – Hämynen, Laura 2010: Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Tutkimustiedonantoja 104. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Selvitys monenkeskisten asioiden ohjausjärjestelmän tehostamisesta ulkoasiainministeriössä, UM 2012.

Ulkoasiainministeriön kertomus eduskunnalle Suomen kehityspolitiikasta ja kehitysyhteistyöstä vuonna 2012.

Ulkoasiainministeriön vuosien 2012 ja 2013 talousarvioesitykset.

Uutisia valtion rahoitustoiminnasta; Valtiokonttori 1/2013.

Valtioneuvoston vuosikertomus eduskunnalle vuodelta 2012.

5. Haastattelut

Ulkoasiainministeriö 17.9.2012 (5 ministeriön edustajaa), 27.11.2012 (3), 10.1.2013 (2), 25.1.2013 (4), 7.2.2013 (4), 19.3.2013 (2), 19.3.2013 (2).

6. Tarkastuskertomuksesta annetut lausunnot

Ulkoasiainministeriö, 26.8.2013, HELM240-5.

Liitteet

Liite 1. Tarkastuksen kohteena olleet hankkeet ja arvioinnit

STU:n hankkeet

Diplomacy for a Future World; Clingendael Institute.
The Report on Global Governance 2011; EUISS.
The New Geopolitics of Peace Operations; SIPRI.
Forum for Arctic Climate Change and Security; IISS.

KEO-10:n hanke

Growth and Poverty Project (GAPP) – Reconciling Africa’s Growth, Poverty and Inequality Trends; UNU-WIDER.

ALI-20:n teettämät arvioinnit ja niitä koskevat tarkastuskysymykset

Lähtötilannearviot (Appraisal)

The Information Society and ICT Development Project TANZIT
PALWECO, Rural Development.

Kysymykset:

- Mitkä olivat evaluointien keskeiset suositukset hankeasetelman (project design) ja alustavan projektidokumentin parantamiseksi?
- Olivatko suositukset käytäntöön soveltuvia?
- Miltä osin nämä suositukset otettiin huomioon lopullisessa projektidokumentissa?
- Mitkä tahot päättivät suositusten huomioon ottamisesta ja olivat vastuussa niiden toimeenpanosta?
- Miten päätökset suositusten huomioon ottamisesta ja niiden toimeenpanosta on dokumentoitu?

Väliarvioinnit

Gender and Governance Programme III in Kenya (2008–2011).
Rural Water Supply, Sanitation and Hygiene Program in Beningshangul-Gumuz.

- Mitkä olivat väliarviointien keskeiset suositukset koskien tulevaa hanketoteutusta?
- Olivatko suositukset käytäntöön soveltuvia?
- Mihin toimenpiteisiin projektien johto (johtokunta, ohjausryhmä) päätti ryhtyä suositusten johdosta?
- Onko päätökset dokumentoitu esimerkiksi kokouspöytäkirjoihin?
- Millä tavalla päätösten toimeenpanon seuranta ja raportointi on järjestetty?

Loppuevaluointi

Mainstreaming MDG:s in Kenya's Development Process: MDG:s Program Phase I.

- Mitkä olivat evaluoinnin keskeisimmät havainnot hankkeelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta?
- Mitä mahdollisia suosituksia hankkeen jatkamiseksi evaluoinnissa tehtiin?
- Olivatko suositukset käytäntöön soveltuvia?
- Miten ja kenen toimesta evaluointituloksia käsiteltiin ja mitä päätöksiä tehtiin?
- Miten päätökset on dokumentoitu ja niiden toimeenpanon seuranta ja raportointi järjestetty?
- Olivatko evaluoinnin tulokset laajemmin hyödynnettävissä? Jos olivat, niin miten tiedon jakamisesta huolehdittiin?

ASA-10:n teettämät arvioinnit ja niitä koskevat tarkastuskysymykset

Lähtötilannearviot (Appraisal)

Mekong: Funding Application of Mekong River Commission 2011-2014, 11/2010.

Nepal: SEAM-N III, 9/2011.

Kysymykset:

- Mitkä olivat arviointien keskeiset suositukset hankeasetelman (project design) ja alustavan projektidokumentin parantamiseksi?
- Olivatko suositukset käytäntöön soveltuvia?
- Miltä osin nämä suositukset otettiin huomioon lopullisessa projektidokumentissa?
- Mitkä tahot päättivät suositusten huomioon ottamisesta ja olivat vastuussa niiden toimeenpanosta?

- Miten päätökset suositusten huomioon ottamisesta ja niiden toimeenpanosta on dokumentoitu?

Väliarvioinnit

Nepal: RWSSP-WN (water), 2011.

Laos: SUFORD Sustainable Forestry and Rural Development, 12/2010.

- Mitkä olivat väliarviointien keskeiset suositukset koskien hanketoteutuksen jatkoa?
- Olivatko suositukset käytäntöön soveltuvia?
- Mihin toimenpiteisiin projektien johto (johtokunta, ohjausryhmä) päätti ryhtyä suositusten johdosta?
- Onko päätökset dokumentoitu esimerkiksi kokouspöytäkirjoihin?
- Millä tavalla päätösten toimeenpanon seuranta ja raportointi on järjestetty?

Loppuevaluointi

Vietnam: Trust Fund for Forests (TFF), 23.10.2010.

- Mitkä olivat evaluoinnin keskeisimmät havainnot hankkeelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta?
- Mitä mahdollisia suosituksia hankkeen jatkamiseksi evaluoinnissa tehtiin?
- Olivatko suositukset käytäntöön soveltuvia?
- Miten ja kenen toimesta evaluointituloksia käsiteltiin ja mitä päätöksiä tehtiin?
- Miten päätökset on dokumentoitu ja niiden toimeenpanon seuranta ja raportointi järjestetty?

Olivatko evaluoinnin tulokset laajemmin hyödynnettävissä? Jos olivat, niin miten tiedon jakamisesta huolehdittiin?

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 omistaja-ohjaus
- 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 Poliitiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus

- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö
- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidtovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojeluvalvonta
- 231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
- 232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
- 233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunalienneostot
- 234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 235/2011 Ilmastonmuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano

Laillisuustarkastukset vuonna 2011

- 1/2011 Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina
- 2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen
- 3/2011 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

Tarkastuskertomukset vuodesta 2012 lähtien

- 1/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
- 2/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Äkillisten 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

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



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

ISBN 978-952-499-247-3 (PDF)