

Ulkoasiainministeriö

Tuloksellisuustarkastuskertomus 12/2013 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

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

1 Jälkiseurannan toteutus

Seurattavat asiat olivat:

1. Onko ministeriön talousarvioesityksessä ja suunnitteluasiakirjoissa asetettujen tavoitteiden määrää vähennetty toiminnan priorisoinnin ja tavoitteiden toteutumisen seurannan helpottamiseksi?
2. Mitä tavoitteiden saavuttamisen arviointimittareiden kehittämiseksi on tehty ja miten tässä on onnistuttu?
3. Miten luku- ja momenttiperusteluissa esitettävien tavoitteiden yhteyttä ylemmän tason tavoitteisiin on parannettu?
4. Miten ulkoasiainministeriö on budjetoinnissaan edistänyt kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan määrärahojen ja tuloarvioiden poikkihallinnollista läpinäkyvyyttä?
5. Miten kehitysyhteistyömäärärahojen ja -valtuuksien budjetointia on kehitetty?
6. Miten ulkoasiainministeriössä on kehitetty säädösvalmistelua?
7. Miten ulkoasiainministeriön eräiden multiedustojen ohjauksen puutteet ja epäkohdat on korjattu?
8. Miten riskienhallinnan kytkemistä toiminnan ja talouden suunnitteluprosessiin on kehitetty?
9. Miten tulosohjauksen prosessien ja käytäntöjen yhdenmukaisuutta ja vertailukelpoisuutta on parannettu?
10. Miten kehitysyhteistyön asianhallintajärjestelmää on kehitetty ja tietovarastohanke edennyt?
11. Miten tutkimustoiminnan organisointia on uudistettu tai sen ohjausta ja koordinoitua muuten kehitetty?
12. Miten hajautetun evaluoinnin tulosten seuranta on parannettu?
13. Mihin toimiin ulkoasiainministeriössä on ryhdytty tutkimustoiminnan hankintojen edelleen kehittämiseksi ja valtionavustuksissa noudatettavien menettelytapojen selkeyttämiseksi?
14. Miten ulkoasiainministeriön eduskuntaraportointia on kehitetty?
15. Onko kehitysyhteistyökertomuksen eriyttäminen vuosikertomuksesta toteutunut, ja mitkä ovat uudistuksen suurimmat hyödyt?

Jälkiseuranta toteutettiin lähettämällä ulkoasiainministeriölle selvityspyyntö, johon saatiin ministeriön valtiosihteerin 23.11.2015 päivätty lausunto. Lausunnon lisäksi jälkiseuranta perustui asiakirja-aineistoon.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

Onko ministeriön talousarvioesityksessä ja suunnitteluasiakirjoissa asetettujen tavoitteiden määrää vähennetty toiminnan priorisoinnin ja tavoitteiden toteutumisen seurannan helpottamiseksi?

Tarkastuksessa suositeltiin ulkoasiainministeriön taloussuunnitteluasiakirjoissa asetettujen tavoitteiden määrän karsimista toiminnan priorisoinnin sekä tavoitteiden toteutumisen seurannan helpottamiseksi.

Ministeriön lausunnon mukaan ulkoasiainhallinnon strategisten painopisteiden määrää on vähennetty neljään. Painopisteiden määrittelyä on myös terävöitetty ja tavoitteellistettu. Tältä pohjalta on myös hallinnonalan pääluokkaperusteluihin sisällytettyjen vaikuttavuus- ja tulostavoitteiden määrää vähennetty. Tavoiteasetannan kehittämistä ja terävöittämistä hallinnonalalla on jatkettu ja jatketaan osana toiminta- ja taloussuunnitteluprosessia tavoitteena hallinnonalan toiminnan entistä parempi priorisointi ja tavoitteiden toteutumisen seurannan parantaminen.

Ulkoasiainministeriön hallinnonalan vuoden 2016 talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa on strategisten painopisteiden määrää tarkastusajankohdan tilanteeseen nähden vähennetty kuudesta neljään ja niihin perustuvien vaikuttavuus- ja tulostavoitteiden määrää 27:stä 21:een. Ulkoasiainministeriön TTS -asiakirjassa vuosille 2016 – 2019 on kuusi strategista painopistettä, joiden alla esitetään yhteensä 25 tavoitetta. Tarkastusajankohtaan verrattuna näiden tavoitteiden määrä on lisääntynyt seitsemällä. Vaikuttavuudelle ja toiminnalliselle tuloksellisuudelle asetetaan 61 tulostavoitetta. Tämä on vajaa kolmannes vähemmän aikaisempaan verrattuna.

Jälkiseurannan perusteella ulkoasiainministeriön talousarvioesityksessä ja TTS -asiakirjassa asetettujen tavoitteiden määrän vähentäminen on pääosin edennyt tarkastuksen kannanottojen suuntaisesti. Tavoitteita on kuitenkin edelleen varsin paljon. Tavoitteet esitetään usein toiminnallisina, mikä vaikeuttaa niiden seurantaa. Hallinnonalan tavoitteiden asettamisen ja seurannan edelleen kehittämisessä tulee tavoitteiden määrän lisäksi kiinnittää riittävästi huomiota myös niiden sisältöön.

Mitä tavoitteiden saavuttamisen arviointimittareiden kehittämiseksi on tehty ja miten tässä on onnistuttu?

Tarkastuksessa suositeltiin tavoitteiden saavuttamisen arviointimittareiden käyttöön ottamista suunnitteluasiakirjoissa ja talousarvioesityksessä.

Lausunnon mukaan arviointimittareita on kehitetty osana toiminnan ja talouden suunnittelun prosessia. Haasteena on ollut sopivien mittareiden löytäminen politiikkatavoitteille ja suurin osa mittareista on edelleen yleisellä tasolla. Laadullisten mittareiden arvojen määrittely on kuitenkin edennyt viimeisten kahden vuoden aikana erityisesti hallinnonalan talousarvion toimeenpanoasiakirjassa, joskaan ne eivät vielä ole täysin tyydyttävällä tasolla. Kehitysyhteistyön osalta toukokuussa 2015 hyväksyttiin uusi kehitysyhteistyön tulohjauksen yleisohje.

Jälkiseurannan perusteella ulkoasiainministeriön vuoden 2016 talousarvioehdotuksessa esitetään ulkoasiainhallinnolle asetettujen tavoitteiden mukaiset tunnusluvut kansalaispalveluille sekä henkisten voimavarojen hallinnalle ja kehittämiselle. Hallinnonalan talousarvion vuoden 2015 toimeenpanoasiakirjassa vaikuttavuudelle ja toiminnalliselle tuloksellisuudelle esitetään toiminnoittain tulostavoitteet, joiden saavuttamisesta raportoidaan sanallisella arviolla sekä siihen liitetyllä kolmiportaisella arviointimittarilla. (A, toteutunut täysin; B, toteutunut osittain ja C, ei ole toteutunut) Mittarin käyttö ei ole johdonmukaista. Muilta osin tunnuslukuja ja arviointimittareita ei ole käytössä suunnitteluasiakirjoissa tai talousarvioehdotuksessa.

Tarkastuksen suositukset ovat toteutuneet osittain. Arviointimittareiden ja tunnuslukujen kehittäminen on kesken.

Miten luku- ja momenttiperusteluissa esitettävien tavoitteiden yhteyttä ylemmän tason tavoitteisiin on parannettu?

Tarkastuksessa suositeltiin talousarvioesityksen luku- ja momenttiperusteluissa esitettyjen tavoitteiden ja ylemmän tason tavoitteiden välisen yhteyden selkeyttämistä.

Lausunnon mukaan vuosittaisten talousarvioiden yhteydessä on pyritty parantamaan luku- ja momenttiperusteluiden tavoiteasetannan yhteyttä ylemmän tason tavoitteisiin. Työtä jatketaan edelleen vuoden 2017 talousarvion laadinnan yhteydessä ulkoasiainhallinnon strategisten painopisteiden pohjalta.

Jälkiseurannassa tarkasteltiin pistokoeluonteisesti suosituksen toteutumista vertaamalla kehitysyhteistyöasioiden käsittelyä vuoden 2016 talousarvioesityksen pääluokka-, luku ja momenttiperusteluissa vuoden 2013 talousarvioesityksessä noudatettuun käytäntöön. Vertailun perusteella ministeriö on onnistunut selvästi parantamaan kehitysyhteistyön luku- ja momenttiperusteluiden ja pääluokkaperusteluiden välisen yhteyden esittämistä. Pääluokkaperusteluissa eräänä keskeisenä tavoitteena esitetään kehitysyhteistyön tuloksellisuuden, vaikuttavuuden ja mitattavuuden parantamista tulohajauksen keinoin. Tavoitetta konkretisoidaan luku- ja momenttiperusteluissa. Momenttiperusteluissa esitetään myös kehitysyhteistyön tulosten mittaamis- ja arviointikeinoja useiden keskeisten yhteistyöinstrumenttien (ei kuitenkaan kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön) osalta.

Jälkiseurannan perusteella ministeriö on käynnistänyt suosituksen mukaisen kehittämistyön. Sitä on tarkoitus jatkaa vuoden 2017 talousarvion laadinnan yhteydessä.

Miten ulkoasiainministeriö on budjetoinnissaan edistänyt kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan määrärahojen ja tuloarvioiden poikkihallinnollista läpinäkyvyyttä?

Tarkastuksessa suositeltiin, että ministeriön talousarvioesityksessä tulisi selkeämmin viitata muiden hallinnonalojen talousarvioihin otettujen kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan määrärahoihin tai tuloihin.

Lausunnon mukaan momentin 24.10.20 Suomalaisten kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenot selvitysosaan on lisätty vuoden 2014 talousarviosta lähtien seuraava viittaus puolustushallintoon: ”Pääosa momentin määrärahoista siirretään puolustusvoimien käyttöön. Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenot budjetoidaan puolustusministeriön pääluokkaan momentille 27.30.20.”. Ulkoasiainministeriö esitti vuoden 2014 talousarvioehdotuksessaan samanlaista kirjausta myös momentin 24.10.21 Siviilihenkilöstön osallistuminen kriisinhallintaan selvitysosaan, mutta tätä kirjausta ei talousarvioon sisällytetty.

Vuoden 2016 talousarvioehdotuksessaan ulkoasiainministeriö ehdotti momentin 24.10.20. (Suomalaisten kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenot) poistamista talousarviostaan ja momentin määrärahojen siirtämistä hallitusohjelman linjauksen mukaisesti puolustusministeriön momentille 27.30.20. Vastaavasti oli puolustusministeriö omassa talousarvioehdotuksessaan budjetoitunut kriisinhallintamäärärahat itselleen momentille 27.30.20. Momentin 24.10.21. (Siviilihenkilöstön osallistuminen kriisinhallintaan) ulkoasiainministeriö ehdotti siirrettäväksi momentiksi 24.90.21. Vuoden 2016 varsinaisessa talousarvioesityksessä ministeriöiden ehdotukset hylättiin, minkä vuoksi budjetointi oli aikaisempien vuosien mukaista. Kriisinhallinnan tulot on budjetoitu ulkoasiainministeriön hallinnonalan momentille 12.24.99.

Jälkiseurannan perusteella ulkoasiainministeriö on toiminut tarkastuksen suosituksen mukaisesti.

Miten kehitysyhteistyömäärärahojen ja -valtuuksien budjetointia on kehitetty?

Tarkastuksessa suositeltiin, että varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahan suunnittelussa ja budjetoinnissa tulisi nykyistä paremmin ottaa huomioon valtuuden ja määrärahan todellinen tarve.

Lausunnon mukaan vuosittaisen määrärahan suunnittelussa ja budjetoinnissa otetaan aikaisempaa paremmin huomioon määrärahan ja valtuuksien todellinen käyttötarve ja siirtyvät erät. Kehityspoliittisen osaston hallinto- ja oikeusyksikkö seuraa säännöllisesti yksiköiden määrärahojen käyttötilannetta. Kehitysyhteistyön määrärahasuranta on vahvistettu, ja vuonna 2014 kehitysyhteistyön siirtyvät erät olivat edellisvuotta alhaisemmat. Vuoden 2015 lokakuun ennakkotietojen perusteella siirtyvien erien määrän odotetaan laskevan merkittävästi noin 250 miljoonaan euroon kuluvana talousarviovuotena. Siirtyvien erien kokonaisvolyymien laskun ei kuitenkaan ennakoida alentavan siirtyvien erien suhteellista osuutta johtuen merkittävästi pienemmästä määrärahakehiksestä vuodelle 2016. Laskevien budjetit- ja valtuuskehysten seurauksena siirtyvien erien ennakoidaan laskevan merkittävästi myös vuonna 2016.

Ministeriön UH-raportointivälineeseen on kehitysyhteistyömäärärahojen seurantaan otettu käyttöön raportti, jonka avulla kehitysyhteistyömäärärahoja hallinnoivat virkamiehet voivat seurata reaaliajassa määrärahan käyttöä. Tähän sisältyy myös viikoittainen valmisraportointi, jossa toimitetaan määräraha- hankäytöstä kullekin kehitysyhteistyömäärärahoja hallinnoivalle yksikölle/edustustolle tarkoituksen- mukainen yhteenveto sähköpostitse. UH-raportointiväline helpottaa määrärahan budjetointia, kun vastuuvirkamiehillä on todellinen määrärahan käyttöaste entistä helpommin saatavilla.

Jälkiseurannassa kartoitettiin varsinaisen kehitysyhteistyömäärärahan (24.30.66) käyttötilannetta vuoden 2015 marraskuun lopussa Netrasta saatavissa olevilla tiedoilla. Niiden perusteella kehitysyhteistyömäärärahaa oli vuonna 2015 käytettävissä 1 195 580 849 euroa. Marraskuun lopun tilanteen mukaan määrärahaa oli käytetty 835 595 299 euroa. Käyttämättä oli 359 985 549 euroa. Edellisen vuosien joulukuussa määrärahaa on yleisesti käytetty yli 100 miljoonaa euroa. Tämän perusteella on mahdollista, että ministeriön arvio vuodelle 2016 siirtyvästä 250 miljoonan euron suuruisesta erästä pitää paikkansa. Täsmällistä tietoa tästä on saatavilla ministeriön vuoden 2015 tilinpäätöstietojen valmistuttua.

Vuonna 2012 varsinaisen kehitysyhteistyön momentille myönnetystä valtuudesta (505 342 000 euroa) jäi Netran tietojen mukaan käyttämättä 26 %, vuoden 2013 valtuudesta (1 248 911 000) 7 % ja vuoden 2014 valtuudesta (716 882 000 euroa) 18 %. Vuodelle 2015 valtuuksia myönnettiin 487 686 000 euroa. Vuoden 2015 käyttöluvuista on saatavissa yksityiskohtaista tietoa vuoden 2015 tilinpäätöstietojen valmistuttua. Käytettävissä olevan informaation perusteella valtuuksien käyttämättä jäänyt osuus on lähtenyt laskuun vuoden 2012 huippuluvuista. Vuodelle 2015 myönnetyn valtuuden määrä (487 686 000 euroa) on myös selvästi pienempi kuin vuosille 2005–2014 keskimäärin myönnetty valtuudet (888 264 330 euroa). Laskevien määräraha- ja valtuuskehysten myötä on mahdollista, että ministeriön ennakoima siirtyvien erien lasku tulee toteutumaan myös vuonna 2016.

Jälkiseurannan perusteella varsinaisen kehitysyhteistyömäärärahan siirtyvien erien ja käyttämättömi- en valtuuksien määrät näyttävät lähteneen laskuun. Myönteisen kehityksen johtumista parantuneesta suunnittelusta tai muista tekijöistä ei ole selvitetty jälkiseurannassa. Joka tapauksessa asiassa on ta- pahtunut tarkastuksen suositusten mukaista kehitystä.

Miten ulkoasiainministeriössä on kehitetty säädösvalmistelua?

Tarkastuksessa suositeltiin ulkoasiainministeriön johdon osallistumisen vahvistamista säädösvalmistelun seurannassa ja tukemisessa sekä parempaa tiedottamista meneillään olevista ja tulevista sää- döshankkeista ministeriön verkkosivuilla.

Lausunnon mukaan ulkoasiainministeriön säädösvalmistelijoita on aiempaa enemmän osallistunut HAUSin järjestämälle lainvalmistelun peruskurssille, jossa yhtenä aiheena on vaikutusten arviointi. Mi-

nisteriön EU- ja valtiosopimusoikeuden yksikkö käy läpi lähes kaikki ministeriössä valmisteltavat hallituksen esitykset ja pyrkii samalla kiinnittämään huomiota niiden sisältämien vaikutusarviointien puutteisiin. Yksikkö on mm. ohjannut muita osastoja kirjaamaan hallituksen esitykseen tahot, joilta lausuntoa on pyydetty ja joilta lausunto on saatu sekä kirjaamaan lausuntojen sisällön tarkemmin näkyviin.

Ulkoasiainministeriön johto kytketään edelleen lainvalmisteluun hallituksen esitysten listausten kautta. Lisäksi valtiosuhteiden esikuntaa informoidaan säädösten sujuvoittamisen työryhmän työstä.

Tarkastusviraston suositus paremmasta tiedottamisesta ei ole toteutunut, sillä ministeriön verkkosivuilta on yhä hankalaa löytää tietoa meneillään olevista valmisteluhankkeista ja niihin liittyvistä lausuntokierroksista. Lausunnon mukaan viestintäosasto ja oikeuspalvelu ovat kuitenkin parhaillaan suunnittelemassa sivuja, joilla julkaistaisiin tieto valmisteluhankkeista.

Jälkiseurannan perusteella tarkastuksen suositus säädösvalmistelun kehittämistä on pääosin toteutunut. Tiedottamisesta on kuitenkin edelleen parantamisen varaa.

Miten ulkoasiainministeriön eräiden multiedustojen ohjauksen puutteet ja epäkohdat on korjattu?

Tarkastuksessa suositeltiin eräiden multiedustojen ohjauksessa havaittujen puutteiden ja epäkohtien mahdollisimman pikaista korjaamista.

Ministeriön lausunnon mukaan multiedustojen ohjauksen kehittämisessä on hyödynnetty ulkoasiainministeriössä asetetun selvitysmiehen raportin suosituksia. Niiden mukaisesti ministeriön ns. suppea johtoryhmä on ottanut agendalleen globaalikysymyksiä, jotka ovat koskeneet esimerkiksi rauhanvälitystä. Poliittinen osasto on myötävaikuttanut entistä aktiivisemmin tarkastuksessa mainittujen YK-edustustojen tulostavoitteiden ja -mittariston kehittämiseen osana hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitteluprosessia. Lisäksi koordinaatiota on eri tavoin parannettu tiivistämällä YK-asioita hoitavien osastojen, yksiköiden ja edustustojen välistä yhteistyötä. Näiden edustustojen pääasiallista ohjausta hoitavan poliittisen osaston näkökulmasta ohjaus on tällä hetkellä tiivistä ja hyvin toimivaa.

Jälkiseurannan perusteella suositus eräiden multiedustojen ohjauksen puutteiden ja epäkohtien korjaamisesta on toteutunut.

Miten riskienhallinnan kytkemistä toiminnan ja talouden suunnitteluprosessiin on kehitetty?

Tarkastuksen suositus oli, että riskien esittämistä yksiköiden toiminta- ja taloussuunnitelmissa tulee parantaa.

Hallinnonalalle annetussa toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaa koskevassa suunnitteluohjeistuksessa riskianalyysi on eriytetty omaksi osiokseen yksiköiden, osastojen, palvelualueiden ja edustustojen toiminta- ja taloussuunnitelmissa. Riskianalyysi suositellaan tehtäväksi taulukkomuotoon, jossa arvioidaan toimintaan liittyviä keskeisiä riskejä sekä niiden todennäköisyyttä ja vakavuutta asteikolla pieni – kohtalainen – suuri.

Ministeriön mukaan riskianalyysit eivät vielä kaikilta osiltaan ole kattavia ja yhteismitallisia, mutta ne ovat merkittävästi parantuneet verrattuna tarkastusajankohtaan. Toiminta- ja taloussuunnitelmien riskianalyysit käsitellään osana suppean johtoryhmän osastokäsittelyä sekä edustustojen osalta tarvittaessa osana talousyksikön koordinoimia edustustojen toiminta- ja taloussuunnitelmien käsittelyä.

Jälkiseurannassa on tutustuttu riskianalyysin laadintaa koskevaan ministeriön ohjeistukseen. Ohjeet luovat hyvän perustan toiminnallisten ja taloudellisten riskien ja niiden käsittelyn yhdenmukaiselle esittämiselle ministeriön eri yksiköiden toiminta- ja taloussuunnitelmissa ja niistä raportoinnille hallituksen vuosikertomuksessa. Hallituksen vuotta 2014 koskevassa vuosikertomuksessa ulkoasiainministeriö arvioi sisäisen valvonnan olevan hallinnonalallaan välttävä. Valvonta- ja riskitietoisuus on kuitenkin lisääntynyt viimeisen vuoden aikana. Kehittämistoimia on aloitettu mm. lisäämällä riskianalyysi

vuotuisen TTS -prosessiin, mutta edelleen riskienhallinta on sirpalemaista ja toimiva yhteys arkipäivän työhön edellyttää jatkokehitystä.

Jälkiseurannan perusteella ulkoasiainministeriö on kehittänyt hallinnonalan riskianalyysin tekemisen ohjeistusta tarkastuksen suositusten mukaisesti. Riskianalyysien käytännön toimeenpanossa on kuitenkin vielä tehtävää.

Miten tulohajauksen prosessien ja käytäntöjen yhdenmukaisuutta ja vertailukelpoisuutta on parannettu?

Tarkastuksen suosituksena oli, että tulohajauksen prosessien ja käytäntöjen tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaiset ja vertailukelpoiset läpi koko organisaation.

Ministeriön lausunnon mukaan tulohajauksen prosessien ja käytäntöjen yhdenmukaisuutta ja vertailukelpoisuutta on parannettu osana hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitteluprosessia. Tavoitteena on ollut karsia toiminta- ja taloussuunnitteluprosessin ulkopuoliset tulohajausmenettelyt minimiin. Näin myös yhdenmukaisuus ja vertailukelpoisuus eri osastojen ja edustustojen välillä paranee. Tulohajausprosessien ja -käytäntöjen yhdenmukaisuutta ja vertailukelpoisuutta käsitellään myös osana suppean johtoryhmän osastokäsittelyjä sekä edustustojen osalta tarvittaessa osana talousyksikön koordinoimaa edustustojen toiminta- ja taloussuunnitelmien käsittelyä.

Kehitysyhteistyön osalta ministeriö toimeenpani vuonna 2013–2014 suunnitelmaa ”Tulosperustaisen toiminnan kehittäminen Suomen kehitysyhteistyössä toimintaohjelma vuosille 2013–2014. Ohjelma sisälsi yhdeksän tulohajauksen kehittämisaluetta. Vuonna 2015 valmisteltiin kehityspolitiikan tulohajauksen edelleen kehittämistoimia ”Finland’s Development Policy Programmes from a Results-Based Management Point of View 2003–2013” käsittelevän arvioinnin pohjalta.

Jälkiseurannan perusteella ministeriö on yhdenmukaistanut tulohajauskäytäntöjään kertomuksen kannanottojen suuntaisesti. Tietojen vertailtavuutta parantaisi ja valtion konserniohjausta tukisi, jos tulostavoitteiden toteutumista arvioidisiin yhdenmukaisin perustein ja käytettäisiin samaa arviointiasteikkoa niin sisäisessä kuin ulkoisessakin tulosraportoinnissa. Kehitysyhteistyön tulosperustaisuuden toimeenpano ja siitä raportointi edellyttävät kehitysyhteistyön seuranta- ja tietojärjestelmien edelleen kehittämistä.

Miten kehitysyhteistyön asianhallintajärjestelmää on kehitetty ja tietovarastohanke edennyt?

Tarkastuksen suosituksena oli, että kehitysyhteistyön asianhallintajärjestelmään (AHA-KYT) tulisi viedä kaikki hankehallinnan kannalta oleellinen tieto, ja hankevirkamiesten tulisi käyttää järjestelmää ohjeiden mukaisesti. Järjestelmään sisäänrakennetuilla kontrolleilla tulee estää hankkeiden hallinnointi järjestelmän ulkopuolella.

Ministeriön lausunnon mukaan AHA-KYT -järjestelmässä on laadittu kaikille rahoitusinstrumenteille soveltuvat hankehallinnan työvaiheet ja asiakirjapohjat. Jokaiseen työnkulun vaiheeseen on liitetty ohjeistus. Järjestelmän käyttökoulutusta annetaan säännöllisesti kerran kuukaudessa, ja AHA-helpline opastaa päivittäin. Järjestelmän käytettävyytystutkimus tehdään vuoden 2016 alkupuolella.

Kehitysyhteistyöhankkeiden suunnittelu, laadunvarmistus ja päätöksenteko edellyttävät käsittelyä kehitysyhteistyön asiainhallintajärjestelmässä. Sähköisen asioinnin järjestelmän avulla on vahvistettu rahoituksen käytön seuranta- ja valvontaa. Sähköisen asiointipalvelun käyttöä laajennetaan valtionavustusten hallinnoinnissa. Lisäksi meneillään olevat järjestelmäpäivitykset mahdollistavat sähköisen allekirjoituksen toimeenpanon asiainhallintajärjestelmässä. Ulkoasiainministeriö on hakenut AHA-KYT-järjestelmälle sähköisen arkistoinnin lupaa.

Tietovarastohankkeen myötä tiedonkeruuta ja raportointia on laajennettu (mm. raportointi OECD DAC:ille). Myös laajemman kehitysyhteistyön avoimuuden standardin mukainen IATI-raportointi to-

teutetaan tietovarastossa. Eri lähdejärjestelmiä hyödyntävän raportoinnin myötä kehitysyhteistyön taloussuunnittelutiedot ovat laajasti eri yksiköiden ja vastuuvirkamiesten käytettävissä ajantasaisesti sekä ministeriössä että edustustoissa. Tietovarasto mahdollistaa laajemman temaattisen talousraportoinnin sekä yksityiskohtaisemman varainkäytön seurantajärjestelmän kehittämisen tulevan kehityspoliittisen ohjelman seurannan tueksi.

Jälkiseurannan perusteella ministeriö on kehittänyt kehitysyhteistyön asiahallintajärjestelmää tarkastuksen suositusten mukaisesti. Myös tietovarastohanhetta on viety eteenpäin.

Miten tutkimustoiminnan organisointia on uudistettu tai sen ohjausta ja koordinoitua muuten kehitetty?

Kertomuksessa suositeltiin ministeriön tutkimustoiminnan keskittämistä. Mikäli hajautettu malli säilytetään, tulee suunnittelu- ja tutkimusyksikön ohjausotetta terävöittää ja tutkimustoimintaa harjoittavien yksiköiden välistä yhteistyötä ja koordinaatiota parantaa.

Lausunnon mukaan tutkimustoiminnan seuranta- ja koordinaatioryhmä (TKSR) on suunnittelu- ja tutkimusyksikön johdolla aloittanut systemaattisen tutkimustoiminnan koordinoimisen ministeriössä. Kaikilla osastoilla ja suuremmilla tutkimushanketoimintaa harjoittavilla yksiköillä on edustajansa ryhmässä. Valtioneuvoston kanslian ohjeiden mukaan laaditaan vuosittain tutkimussuunnitelma, jossa määritellään ministeriön TEAS-toiminnan (tutkimus, ennakointi, arviointi, selvitys) painopisteet. Suunnitelman tarkoituksena on myös koordinoita ministeriöiden ja valtioneuvoston yhteistä TEAS-toimintaa. Ulkoasiainministeriön suunnitelman laadintaan osallistuu koko TKSR-verkosto. TKSR-verkosto on apuna myös osoitettaessa valtioneuvoston TEAS-hankkeiden ohjausryhmiin ja muihin vastaaviin elimiin ministeriön edustajia. Suunnittelu- ja tutkimusyksikkö tukee myös muita ministeriön yksiköitä niiden TEAS-toiminnassa.

Turvallisuustutkimuksen alalla toimii turvallisuuskomitean nimittämä turvallisuustutkimuksen yhteistyöryhmä, joka määrittää valtionhallinnon tietotarpeita ja koordinoi niihin vastaamista kokonaisturvallisuuden alalla. Ulkoasiainministeriö on yhteistyöryhmän aktiivinen jäsen, vuonna 2016 ryhmän puheenjohtajana toimii suunnittelu- ja tutkimusyksikön päällikkö. Yhteistyöryhmään tuotavia ministeriön näkemyksiä koordinoidaan suoraan relevanttien osastojen kanssa ja tarvittaessa TKSR:ssä. Osastojen tutkimusrahoitusta on pidetty tarkoituksenmukaisena silloin, kun hankkeet elimellisesti liittyvät osaston vastuulla olevan politiikan suunnitteluun ja toteutukseen. Näin osaston tiivis osallistuminen hankkeiden määrittelyyn ja hyödyntämiseen varmennetaan. Edellä kuvatulla tavalla varmistetaan eri hankkeiden koordinoitu toteutus ministeriössä. On tyypillistä, että osastot tällöinkin suunnittelevat hanketta yhdessä suunnittelu- ja tutkimusyksikön kanssa. Menettely on joustava ja toimiva. Kehityspoliittinen tilaustutkimus on lopetettu kehitysyhteistyön määräraha-ikäisten seurauksena.

Jälkiseurannan perusteella ministeriön tutkimustoiminnan ohjausta ja koordinoitua on kehitetty hajautetun mallin pohjalta. Toimenpiteet ovat olleet tarkastuksen suosituksen mukaiset.

Miten hajautetun evaluoinnin tulosten seuranta on parannettu?

Tarkastuksessa suositeltiin hajautetun evaluoinnin tulosten seurannan vahvistamista ja siihen liittyvän muodollisen prosessin käyttöönottoa.

Ministeriön lausunnon mukaan hajautettujen evaluointien johdon vastine- ja seurantaprosesseja ohjaa evaluoinnin uusi normi 1/2015, jonka pohjalta yksiköiden tulee huolehtia seurannasta aikaisempaa muodollisemmin. Seurantatoimenpiteet on yksityiskohtaisesti määritelty normissa. Normi edellyttää myös säännöllisesti tehtävää evaluointien yhteenvetoa. Tätä varten ministeriön kehitysevaluoinnin yksikkö tekee 1-2 vuoden välein hajautetuista evaluoinneista metaevaluoinnin, jonka avulla tutkitaan muun muassa evaluointien laatua ja sisältöjä.

Jälkiseurannan perusteella tarkastuksen suositus on toteutunut.

Mihin toimiin ulkoasiainministeriössä on ryhdytty tutkimustoiminnan hankintojen edelleen kehittämiseksi ja valtionavustuksissa noudatettavien menettelytapojen selkeyttämiseksi?

Tarkastuksessa suositeltiin tutkimustoiminnan hankintapäätösten ja -sopimusten laatimista siten, että ne erottuvat valtionavustusasiakirjoista. Hankkeiden maksatuksia suositeltiin jaksotettaviksi. Kehittämällä hankintamenettelyjä suoraan hankintojen avoimuutta voidaan parantaa ja edesauttaa tutkimusmarkkinoiden kehittymistä. Mikäli tutkimuksia varten myönnetään valtionavustusta, yksiköillä tulee olla käytössään ohjeet siitä, millaisia menettelytapoja valtionavustusmenojen käsittelyssä noudetaan ja miten niiden soveltamista valvotaan.

Lausunnon mukaan ministeriön suunnittelu- ja tutkimusyksikkö on muuttanut hankkeiden päätösmenttelyään tarkastuksessa mainitun mukaiseksi. Huomiota on kiinnitetty järjestyksen esityspäätös-sopimus sekä lakiperustaan, joka aina mainitaan päätöksessä perusteluineen. Myös maksatukset on jaksotettu. Ennakkona ei koskaan makseta yli puolta hankkeen kustannuksista ja loppumaksu suoritetaan vasta hankkeen päätyttyä. Ministeriön hankelainsäädännön asiantuntija arvioi kunkin hankintalaissa mainitun kilpailutuksen minimirajan ylittävän hankinnan menettelyn ennen kuin siitä tehdään päätös. Yksikkö noudattaa myös kertomuksessa mainittua menettelyä, jonka mukaan eri teemakokonaisuuksista pyritään saamaan useita tarjouksia tai esityksiä eri tutkimuslaitoksilta ennen kuin jatkokehittely aloitetaan jonkun kumppanin kanssa. Sisäistä arviota vaikuttavuudesta on jämäköitetty. Kustakin hankkeesta yksikössä laaditussa loppuraportissa tulee arvioida myös vaikuttavuutta sekä jatko-toimia. Yksikön tutkimushankehallinnan menettely on myös kirjattu erilliseen asiakirjaan, joka on myös muiden osastojen käytettävissä.

Suurin osa kehitysyhteistyömäärärahoilla rahoitettavan tutkimus- ja kehittämistoiminnan tuesta myönnetään valtionavustuslain perusteella.

Ulkoasiainhallinnossa on otettu käyttöön ulkoasiainhallinnon hankintastrategian kohdan 5.3. ”Käytännön hankintaprosessin yhtenäistäminen” mukainen hankintamenettelyn lainmukaisuuden arviointi silloin, kun kansallisen kynnyksen ylittävä hankinta esitetään toteutettavaksi salassa pidettävänä hankintana, valtion keskeisiä turvallisuusasetuksia koskevana hankintana tai suoraan hankintana. Edellä mainittu lausunnonmenettely käsittää myös kansallisen kynnyksen ylittävät tutkimus- ja kehittämishankinnat sekä sidosyksikköhankinnat (in-house). Arviointilausunnon antavat tahot voivat tarpeelliseksi katsoessaan antaa lausunnon myös ilman varsinaista lausuntopyyntöäkin. Lisäksi ministeriön kehityspoliittisella osastolla on meneillään kehittämistyö, jolla pyritään yhtenäistämään valtionavustuslain nojalla myönnettävien avustusten prosesseja sekä avustusten käytön yleisiä ehtoja.

Jälkiseurannan perusteella tarkastuksen suositukset ovat pääosin toteutuneet.

Miten ulkoasiainministeriön eduskuntaraportointia on kehitetty?

Tarkastuksessa suositeltiin ulkoasiainministeriön eduskunnalle antaman tuloksellisuusraportoinnin kehittämistä.

Lausunnon mukaan ulkoasiainministeriön eduskuntaraportoinnin kehittämisen lähtökohtana ovat eduskunnan tarpeet. Ministeriö valmistelee osuutensa hallituksen vuosikertomukseen valtioneuvoston kanslialta vuosittain saatavan toimeksiannon ja ohjeistuksen perusteella. Kertomuksen rakennetta on muutettu vuotta 2014 koskevan raportoinnin yhteydessä. Ministeriön näkemyksen mukaan uudistettu raportointi palvelee eduskuntaa aikaisempaa paremmin. Myös kertomuksen laatu on parantunut, vaikkakaan se ei vielä ole täysin eduskuntaa tyydyttävällä tasolla.

Vuosikertomukseen sisällytettäviä ulkoasiainministeriötä koskevia tietoja on pyritty priorisoimaan hallinnon tulostavoitteiden pohjalta. Tavoitteena on ollut keskittyä toiminnan tuloksista kertomiseen ja tavoitteiden saavuttamisen aiempaa realistisempaan arviointiin. Työ kytkeytyy läheisesti tulostavoitteiden ja arviointimittareiden vuosittaiseen määrittelyyn toiminta- ja taloussuunnitteluprosessissa

ja näin ollen raportoinnin laatu paranee tavoiteasetannan paranemisen myötä. Työtä jatketaan edelleen osana hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitteluprosessia.

Uusimuotoinen hallituksen vuosikertomus eduskunnalle muodostuu neljästä osasta, itse vuosikertomuksesta sekä kolmesta liitteestä. Liitteissä esitetään ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset, tilinpäätöslaskelmat ja toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Kertomus annettiin ensimmäistä kertaa vuodelta 2014. Kertomusosassa ulkoasiainministeriön osuus muodostuu ulko- ja turvallisuuspoliittisesta katsauksesta. Ministeriön tuloksellisuuden kuvaus sisältää katsauksen toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin, arvion toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä ja taulukkomuodossa laaditun arvion yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta. Arvioinnissa käytetään asteikkoa erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä ja aloittamatta/heikko. Teemoja Euroopan turvallisuus, ”Ulkoasiainhallinnolta ja edustustoverkolta palveluita koko valtionhallinnolle”, ”Vahva panos Team Finland -toiminnan kehittämiseen” sekä ”Kehityspolitiikka ja -yhteistyö” koskien taulukkomuotoista arviointia on täydennetty sanallisella selostuksella. Taulukkomuotoisessa arvioinnissa annetaan arvosana ja esitetään perusteet 24 yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteen saavuttamisesta. Hallinnonalan talousarvion vuoden 2014 toimeenpanoasiakirja sisältää 28 vaikuttavuustavoitetta, joten aivan kaikista tavoitteista ei ole raportoitu. Arvioinnin mukaan tavoitteista yksi saavutettiin erinomaisesti, 17 hyvin, neljä tyydyttävästi ja kaksi välttävästi.

Jälkiseurannan perusteella ulkoasiainministeriön ulkoisen raportoinnin laadussa on edelleen toivomisen varaa. Raportoinnin haasteena on tavoiteasetannan epämääräisyys ja selkeiden arviointimittareiden puuttuminen. Tästä on osoituksena esimerkiksi se, että kaikista vaikuttavuustavoitteista ei ole raportoitu ja että taulukkomuotoista raportointia on täydennetty erillisellä selostuksella. Tämä heikentää osaltaan mahdollisuutta arvioida tavoitteiden toteutumista laadukkaasti ja läpinäkyvästi. Raportoinnin edelleen kehittäminen edellyttää nykyistä selkeämpiä tulostavoitteita ja mittareita tavoitteiden saavuttamisen arvioimiseksi.

Onko kehitysyhteistyökertomuksen eriyttäminen vuosikertomuksesta toteutunut, ja mitkä ovat uudistuksen suurimmat hyödyt?

Tarkastuksessa suositeltiin kehityspolitiikkaa ja -yhteistyötä koskevan vuosittaisen toimenpidekertomuksen ja hallituksen eduskunnalle antaman vuosikertomuksen eriyttämistä.

Ministeriön lausunnon mukaan kehityspolitiikkaa ja -yhteistyötä koskevaa toimenpidekertomus annettiin eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen liitteenä vuoteen 2013 saakka. Tästä luovuttiin osittain lainsäädännöllisen muutoksen vuoksi, osin eduskunnan toiveesta saada toimenpidekertomuksen sijaan analyttisempi vaikuttavuutta koskeva raportti. Hallitus antoi sen sijaan vuonna 2014 eduskunnalle kehityspolitiikan vaikuttavuutta ja johdonmukaisuutta koskevan selonteon. Selontekomenettelyn mukaisesti siitä keskusteltiin valiokunnissa ja täysistunnossa, jossa hyväksyttiin eduskunnan kirjelmä hallitukselle. Valtioneuvosto hyväksyi esitetyt toimenpiteet toteutettavaksi. Eduskunta edellytti kirjelmässään jatkossa kerran hallituskaudessa annettavien selontekojen laatimista. Selonteko osoittautui hyödylliseksi tavaksi lisätä keskustelua kehityspolitiikan painopisteistä, sisältövalinnoista ja vaikuttavuudesta eduskunnassa. Ulkoasiainministeriö harkitsee parhaillaan selonteon ja säännöllisen raportoinnin sisältöjä ja tapoja.

Jälkiseurannan perusteella vuosittain annetun kehitysyhteistyökertomuksen korvaamista kerran hallituskaudella annettavalla selonteolla voidaan pitää onnistuneena uudistuksena. Selontekomenettely mahdollistaa kehityspolitiikasta ja -yhteistyöstä eduskunnassa käytävän aikaisempaa syvällisemmän keskustelun ja korostaa tuloksellisuustiedon tuottamisen merkitystä.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksen päähavainto oli, että ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmän perusteet ja lähtökohdat ovat hyvät, mutta järjestelmän toimivuudessa on vielä kehittämistä. Erityisenä haasteena suunnittelulle, johtamiselle ja raportoinnille pidettiin tavoiteasetantaa, joka ei helposti mahdollista tavoitteiden toteutumisen seuranta. Muut keskeiset havainnot koskivat muun muassa kehitysyhteistyömäärärahan jatkuvasti kasvavia siirtyviä eriä ja käyttämättömiä valtuuksia, tulosohjauksen ja -prosessien yhdenmukaisuuden ja vertailukelpoisuuden puutteita, tutkimustoiminnan organisoinnin ja koordinoinnin kehittämistarvetta sekä tutkimustoiminnan hankinta- ja valtionavustuskäytäntöjä.

Tarkastusviraston arvio jälkiseurannan perusteella on, että ulkoasiainministeriössä on ryhdytty useisiin kertomuksen suositusten ja kannanottojen mukaisiin tai suuntaisiin toimiin ohjausjärjestelmän edelleen kehittämiseksi. Tavoiteasetannan epämääräisyys ja selkeiden arviointimittareiden puuttuminen muodostavat kuitenkin edelleen merkittävän haasteen toiminnan suunnittelulle, johtamiselle ja raportoinnille. Näiden osa-alueiden edelleen kehittäminen on tarpeellista.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Ylijohtaja

Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja

Berndt Lindman