



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 19/2012



Tuloksellisuustarkastuskertomus
**Sisäasiainministeriön hallinnonalan
ohjausjärjestelmä**

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-233-6 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2012

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 215/54/2011

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmää koske-
neen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustar-
kastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuk-
sen, joka lähetetään sisäasiainministeriölle ja Poliisihallitukselle sekä tie-
doksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja val-
tiovarain controller -toiminnolle.

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

Helsingissä, 20. päivänä joulukuuta 2012

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Eeva Miettinen

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Eeva Miettinen

Tilintarkastuspäällikkö Sami Kummila

Johtava tuloksellisuustarkastaja Kalle Määttä

Ylitarkastaja Katri Kalijärvi

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Esa Pirilä

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

sisäasiainministeriö

valtiovarainministeriö

Asiasanat:

ohjausjärjestelmät, sisäasiainministeriö, strategia, toiminta- ja taloussuunnittelu, tulosohjaus

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	11
1 Johdanto	15
2 Tarkastusasetelma	17
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	17
2.2 Tarkastuksen kysymykset, kriteerit ja rajaukset	21
2.3 Tarkastusaineistot ja menetelmät	23
3 Tarkastushavainnot	26
3.1 Suunnittelu	26
3.1.1 Strateginen suunnittelu	26
3.1.2 Toiminta- ja taloussuunnittelu	31
3.1.3 Talousarvioesitys	34
3.2 Johtaminen	42
3.2.1 Säädosvalmistelu	43
3.2.2 Johtamissopimukset	50
3.2.3 Poliisitoimi	51
3.2.4 Rajavartiolaitos	77
3.2.5 Maahanmuutto	86
3.2.6 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tulosohejausjärjestelmä	98
3.3 Laskentatoimi	107
3.4 Sisäinen valvonta	110
3.4.1 Hallinnonalan yhteiset sisäisen valvonnan tarkastukset	110
3.4.2 Hallinnonalan sisäinen tarkastus	114
3.5 Raportointi	117
3.5.1 Kirjanpitoyksiköiden tilinpäätökset	117
3.5.2 Valtion tilinpäätöskertomus	118
4 Tarkastusviraston kannanotot	121
Lähteet	130
Liitteet	140

Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

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

Tarkastuksen pääkysymys oli, miten hyvät edellytykset hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa toiminnan tuloksellisuudelle ja vastuun toteamiselle. Pääkysymys jaettiin edelleen viiteen osaan, jotka käsittelevät suunnittelua, johtamista, sisäistä valvontaa, raportointia sekä laskentatoimintaa. Tarkastuksen tarkoitus oli tuottaa tietoa ennen muuta ohjausjärjestelmän toimivuuden edellytyksistä, ei niinkään toiminnan tuloksellisuudesta.

Vastauksena pääkysymykseen tarkastusvirasto katsoo, että sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä on kokonaisuutena hyvällä tasolla. Tämän yleisarvion ohella on ohjausjärjestelmässä vielä kehittämisen varaa. Tarkastuksen keskeiset johtopäätökset ja suositukset ovat seuraavat:

Hallitusohjelmat ja suunnittelujärjestelmät

Sisäasiainministeriön hallinnonolalla on viime vuosien aikana suunniteltu ja pantu toimeen useita laajamittaisia uudistuksia, jotka perustuvat hallitusohjelmaan. Myös ohjausprosesseissa hallinnonola on edennyt suuntaan, jossa otetaan huomioon aiempaa paremmin hallitusohjelmassa edellytetyt toimenpiteet.

Hallinnonolalle on vahvistettu uusi konsernistrategia vuosiksi 2012–2015, jota toimiala- ja virastokohtaiset strategiat tarkentavat. Näiden ohella hallinnonalan toimintaa ohjaavat poikkihallinnolliset strategiat ja ohjelmat, kuten sisäisen turvallisuuden ohjelma sekä maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Kaiken kaikkiaan strategioita on varsin paljon.

Tarkastusvirasto suosittelee, että erityisesti strategioita valmisteltaessa tehtäisiin taloudellisia analyyseja ja strategiat kytkettäisiin kiinteästi ja läpinäkyvästi taloussuunnitteluun ja talouteen. On myös tärkeää, että yhteydet tavoitteiden ja resurssien välillä esitetään huomattavasti nykyistä sel-

vemmin. Hallinnonalalla tulisi myös pohtia sitä, ovatko kaikki nykyiset strategiat tarpeen.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla vuoden 2012 talousarvioesityksessä mainitut yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat sopusoinnussa ydintehtäville asetettujen tavoitteiden kanssa. Sen sijaan niitä koskeva mittaristo on edelleen erittäin vaatimaton, ja siinä painottuvat määrälliset tekijät. Mittaristossa ja seurannassa tulisi laatua kuvaavien indikaattoreiden ohella panna painoa myös ennalta ehkäiseville toimenpiteille ja sidosryhmäyhteistyölle. Näin siitäkin huolimatta, että voi olla vaikeaa asettaa tällaisia mittareita ja arvioida, mikä osuus jollakin toimijalla on tietyn tavoitteen saavuttamisessa.

Hallinnonalan vuosien 2013–2016 toiminta- ja taloussuunnitelmaan on kirjattu yhteisestä konsernipolitiikasta ne yhteiskunnalliset yltäson tavoitteet, jotka on esitetty hallitusohjelmassa. Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma sisältää kuitenkin suurusluokaltaan varsin erilaisia tavoitteita ja toimenpiteitä, joista osa voidaan lukea operatiiviseen toimintaan kuuluviksi.

Poliisitoimi, Rajavartiolaitos ja maahanmuutto

Tarkastusviraston käsityksen mukaan erityisesti sisäasiainministeriön ja Poliisihallituksen välinen tehtäväjako tulisi ottaa kriittiseen tarkasteluun niin, että ministeriön vastuu strategisesta ja poliittisesta päätöksenteosta eriytyy kyllin selvästi Poliisihallituksen operatiivisesta ohjausvastuusta.

Toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä tulossopimuksiin tulisi ottaa olennaisuusperiaatteella nykyistä vähemmän tavoitteita, jotka tulisi asettaa tärkeysjärjestykseen. Poliisitoimen sisäinen määrärahajako ja yksiköille asetetut velvoitteet tulisi koordinoita nykyistä paremmin.

Rajavartiolaitoksen toimintaa ohjaavat lainsäädännön ohella erityisen paljon kansainväliset sopimukset. Kansainvälinen yhteistyö on otettu hyvin huomioon Rajavartiolaitosta koskevissa strategisissa linjauksissa ja suunnitelluissa toimenpiteissä. Tarkastusvirasto esittää, että suunnitelmassa tulisi ottaa huomioon myös kansallisen tason yhteistyö.

Sekä hallinnonalan että Rajavartiolaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelmissa sekä tulossuunnitelmissa esitetään lukumääräisesti paljon tavoitteita ja käytetään erilaisia ilmaisutapoja. Tarkastusvirasto esittää, että suunnittelun asiakirja-aineistoa sekä supistetaan että terävöitetään. Myös tavoitteiden sekä niiden saavuttamiseksi tehtävien toimenpiteiden keskinäiseen tärkeysjärjestykseen ja painoarvoon tulisi kiinnittää aiempaa enemmän huomiota.

Maahanmuuttoa koskevat tavoitteet hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmassa ovat olleet yhdensuuntaiset hallitusohjelmassa ja sisäasiainministeriön hallinnonalan strategioissa esitettyjen tavoitteiden kanssa. Tarkastuksessa ei ole tullut esille, että sisäasiainministeriön ja Maahanmuuttoviraston välillä olisi ongelmia tehtävien tai resurssien jakautumisessa. Sen sijaan maahanmuutto-osaston ja poliisiosaston välistä yhteistyötä on syytä lisätä.

Maahanmuuttoasioiden tuloksellinen hoito edellyttää yhteistyötä niin sisäasiainhallinnon sisällä kuin sen ulkopuolellakin. Keskeisin ulkopuolinen viranomaisyhteistyötaho on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala, joka vastaa muun muassa turvapaikanhakijoiden kuntiin sijoittamisesta. Tarkastusvirasto ei pidä asianmukaisena, että ei ole määritelty sitä viranomaista, jonka tehtävänä on sovittaa yhteen maahanmuuttoasioihin liittyvää toimintaa eri hallinnonalojen välillä.

Laskentatoimi ja sisäinen valvonta sisäasiainministeriön hallinnonalalla

Taloussuunnitelmissa sisäasiainministeriön hallinnonalan pääluokan luku- ja momenttirakenne on olennaisilta osin johdonmukainen kokonaisuus ja tukee selkeiden ja mielekkäiden tulostavoitteiden asettamista. Myös budjetointimenettelyt ovat keskeisiltä osiltaan taloussuunnitelmissa ja taloussuunnitelmissa laadintamääräyksen mukaisia ja pääsääntöisesti selkeitä. Taloussuunnitelman tietosisältöä ja tietojen esittämistavan ymmärrettävyyttä ja selkeyttä on kuitenkin tarpeen edelleen kehittää eduskunnan valtioneuloudellisen päätöksenteon tietotarpeiden pohjalta. Olennaista on parantaa vaikuttavuutta koskevien tavoitteiden ja määrärahojen välisen yhteyden esille tuontia sekä taloussuunnitelmissa tehtävien päätösten ja niiden tavoitteiden esittämistä.

Taloussuunnitelmissa mainitut tulostavoitteet ovat toimineet asianmukaisesti myös tulossopimusten perustana. Parannettavaa on kuitenkin siinä, että eri tulossopimukseen saadaan yhtenäinen rakenne, että niissä käytetään vakiintunutta käsitteistöä ja että ne laaditaan viipymättä eduskunnan hyväksytyä valtion taloussuunnitelmaa.

Sisäisen valvonnan vastuu määritellään virastokohtaisena ja viime kädessä myös palvelukeskuksissa tehdyn toiminnan osalta ainoastaan asiakasviraston johdon vastuuna. Aiemmassa laillisuustarkastuskertomuksessa tarkastusvirasto on katsonut, että palvelukeskustoiminnan vaatimuksia tuki paremmin se, jos valtioneulouden ja valtioneuvoston alaisen valtioneulouden riskienhallintaa ja sisäistä valvontaa tarkasteltaisiin kokonaisuutena.

Sisäasiainministeriön vuoden 2011 kirjanpitoyksikköön kuuluvien virastojen välillä havaittiin sisäisen tarkastuksen henkilöresursseissa sellaisia eroja, jotka eivät ole perusteltavissa virastokohtaisilla määrärahoilla, henkilöstömäärillä tai muilla vastaavilla tekijöillä. Ministeriössä tulisikin pyrkiä luomaan yhteiset periaatteelliset suositukset siitä, miten sisäisen tarkastuksen virastokohtaiset resurssit järjestetään ja mitoitetaan.

Valtion tilinpäätöskertomus

Tarkastuksen yleinen huomio on valtion tilinpäätöskertomuksesta sisäasiainhallintoa koskevilta osin se, että vaikuttavuustavoitteet ja tilinpäätöskertomuksen lausumat eivät kohtaa toisiaan. Vaikka mittarit kuvaavat heikosti asetettuja tavoitteita, on vuoden 2011 tilinpäätöskertomuksessa lausuttu, että sisäasiainministeriön hallinnonalan eri sektorit saavuttivat keskeisiltä osin niille asetetut yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet joko kokonaan tai osatavoitteiden kautta. Tilinpäätöskertomuksen heikko informatiivisuus vaikuttavuuden toteutumisesta johtuu lähinnä toiminta- ja tehtäväalueiden mittariston puutteellisuuksista.

Styrningssystemet på inrikesministeriets förvaltningsområde

Föremål för revisionen var styrningssystemet på inrikesministeriets förvaltningsområde. Med styrningssystem avses de verksamhetssätt och förfaranden av förvaltningsområdets ledning, med hjälp av vilka förvaltningsområdets ledning strävar till att åstadkomma och säkerställa resultat på sitt förvaltningsområde samt rapporterar om detta till de instanser vilka styr förvaltningsområdet, särskilt till riksdagen. Resultat innebär ett så gynnsamt förhållande som möjligt mellan verksamhetens kostnader och verkningar.

Huvudfrågan vid revisionen var, hur goda förutsättningar styrningssystemet på förvaltningsområdet ger för resultat av verksamheten och konstaterande av ansvaret. Huvudfrågan uppdelades vidare i fem komponenter, som behandlade planeringen, ledningen, den interna övervakningen, rapporteringen samt redovisningen. Syftet med revisionen var att alstra information framför om allt förutsättningarna för styrningssystemets funktionsduglighet, inte så mycket om verksamhetens resultat.

Som svar på huvudfrågan anser revisionsverket, att styrningssystemet på inrikesministeriets förvaltningsområde som helhet är på en god nivå. Vid sidan av denna allmänna bedömning finns det ännu rum för utvecklande. De centrala slutledningarna och rekommendationerna vid revisionen är följande:

Regeringsprogrammen och planeringssystemen

På inrikesministeriets förvaltningsområde har under de senaste åren planerats och verkställts ett flertal omfattande reformer vilka baserar sig på regeringsprogrammet. Också i styrningsprocesserna har förvaltningsområdet framskridit i en riktning, där man bättre än tidigare beaktar de åtgärder vilka förutsätts i regeringsprogrammet.

För förvaltningsområdet har för åren 2012-2015 fastslagits en ny koncernstrategi som preciseras av ansvarsområdes- och ämbetsverksspecifika strategier. Vid sidan av dem styrs verksamheten på förvaltningsområdet av tväradministrativa strategier och program, såsom programmet för den inre säkerheten samt det migrationspolitiska programmet. Sammantaget finns det ett synnerligen stort antal strategier.

Revisionsverket rekommenderar, att man särskilt när strategierna bereds gör ekonomiska analyser och att strategierna knyts fast och transparent till den ekonomiska planeringen och ekonomin. Det är också viktigt, att sambanden mellan målsättningarna och resurserna framställs avsevärt klarare än för närvarande. På förvaltningsområdet borde man också överväga, om alla de nuvarande strategierna behövs.

På inrikesministeriets förvaltningsområde är de i budgetförslaget för år 2012 nämnda samhälleliga effektmålen i harmoni med de målsättningar som har uppställts för kärnuppgifterna. Däremot är de mätare som gäller dem allttjämt synnerligen anspråkslösa, och i dem betonas kvantitativa faktorer. I mätarna och uppföljningen borde man ge vikt förutom åt kvaliteten också åt förebyggande åtgärder och åt samarbetet mellan intressegrupperna. Detta trots att det kan vara svårt att uppställa sådana mätare och bedöma, vilken andel någon viss aktör har i att en viss målsättning uppnås.

I förvaltningsområdets verksamhets- och ekonomiplan för åren 2013-2016 har av den gemensamma koncernpolitiken inskrivits de samhälleliga målsättningar på övre nivå, vilka har framförts i regeringsprogrammet. Verksamhets- och ekonomiplanen på inrikesministeriets förvaltningsområde innehåller emellertid målsättningar som är synnerligen varierande till sin storleksordning och åtgärder av vilka en del kan anses höra till den operativa verksamheten.

Polisväsendet, Gränsbevakningsväsendet och migrationen

Enligt revisionsverkets uppfattning borde särskilt uppgiftsfördelningen mellan inrikesministeriet och Polisstyrelsen tas till kritisk granskning så, att ministeriets ansvar för det strategiska och politiska beslutsfattandet åtskiljs tillräckligt klart från Polisstyrelsens operativa styrningsansvar.

I verksamhets- och ekonomiplanerna samt resultatavtalen borde man i enlighet med väsentlighetsprincipen ta in färre målsättningar än förut och ställa dem i viktighetsordning. Polisväsendets interna fördelning av anslagen och de för enheterna uppställda skyldigheterna borde koordineras bättre än för närvarande.

Gränsbevakningsväsendets verksamhet styrs vid sidan av lagstiftningen särdeles mycket av internationella avtal. Det internationella samarbetet har beaktats väl i de strategiska linjedragningar som berör Gränsbevakningsväsendet och i de planerade åtgärderna. Revisionsverket föreslår, att i planerna skulle beaktas också samarbetet på det nationella planet.

Både i förvaltningsområdets och Gränsbevakningsväsendets verksamhets- och ekonomiplaner samt i resultatplanerna presenteras ett stort antal målsättningar och används olika framställningssätt. Revisionsverket före-

slår, att dokumentmaterialet i planeringen både reduceras och skärps. Också den inbördes viktighetsordningen och viktvärdet för målsättningar-
na och de åtgärder som vidtas för att uppnå dem borde ägnas större upp-
märksamhet än tidigare.

De målsättningar som berör migrationen i förvaltningsområdets verk-
sammhets- och ekonomiplan har harmonierat med de målsättningar som
framförts i regeringsprogrammet och i strategierna på inrikesministeriets
förvaltningsområde. Vid revisionen har inte framkommit att mellan inri-
kesministeriet och Migrationsverket skulle förekomma problem i fördel-
ningen av uppgifterna eller resurserna. Däremot är det skäl att utöka sam-
arbetet mellan migrationsavdelningen och polisavdelningen.

En resultatrik skötsel av migrationsärendena förutsätter samarbete såväl
inom inrikesförvaltningen som utanför denna. Den viktigaste utomstående
samarbetsinstansen är arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde,
som ansvarar bl.a. för asylsökandenas placering i kommunerna. Revis-
ionsverket anser att det är oändamålsenligt att det inte har definierats vil-
ken myndighet som har ansvaret för att samordna den med migrations-
ärendena anknutna verksamheten mellan de skilda förvaltningsområdena.

Redovisningen och den interna övervakningen på inrikesministeriets förvaltningsområde

I budgetförslaget är kapitel- och momentstrukturen i inrikesministeriets
förvaltningsområdes huvudtitel till väsentliga delar en konsekvent helhet
och stöder uppställandet av tydliga och meningsfulla resultatmål. Också
budgeteringsförfarandena följer till väsentliga delar budgetbestämmelser-
na och föreskriften om uppgörande av budgeten och är som regel tydliga.
Det är emellertid av nöden att alltjämt utveckla budgetförslagets faktain-
nehåll och begripligheten och klarheten i sättet att framställa uppgifterna
utgående från behovet av information för riksdagens statsfinansiella be-
slutsfattande. Väsentligt är att förbättra framställningen av sambandet
mellan effektmål och anslag samt presentationen av de beslut som fattas i
budgeten och deras målsättningar.

De resultatmål som har nämnts i budgetförslaget har fungerat adekvat
också som underlag för resultatavtalen. Det finns ändå rum för förbät-
tringar så, att de skilda resultatavtalen ges en enhetlig struktur, i dem an-
vänds standardiserade begrepp och att de görs upp omedelbart efter att
riksdagen har godkänt statsbudgeten.

Ansvar för den interna övervakningen definieras som ett ämbetsverk-
specifikt ansvar och i sista hand också i fråga om den verksamhet som
sker vid servicecentralerna endast som ett ansvar för kundämbetsverkets
ledning. I en tidigare laglighetsgranskingsberättelse har revisionsverket

ansett, att kraven på servicecentralernas verksamhet skulle stödjas bättre ifall riskhanteringen och den interna övervakningen av statsekonomi och den statsförvaltning som underlyder statsrådet skulle betraktas som en helhet.

Mellan de ämbetsverk som hörde till inrikesministeriets bokföringsenhet år 2011 observerades i personalresurserna för intern övervakning sådana skillnader som inte kan motiveras med ämbetsverksvisa anslag, personalstyrkan eller andra motsvarande faktorer. Vid ministeriet borde man således gå in för att utarbeta gemensamma principiella rekommendationer angående det, hur den interna kontrollens ämbetsverksvisa resurser ordnas och dimensioneras.

Statens bokslutsberättelse

En allmän iakttagelse vid revisionen vad angår statens bokslutsberättelse beträffande inrikesministeriets förvaltningsområde är, att effektmålen och uttalandena i bokslutsberättelsen inte möts. Även om mätarna ger en svag beskrivning av de uppställda målsättningarna, har i bokslutsberättelsen för år 2011 uttalats, att de olika sektorerna inom inrikesministeriets förvaltningsområde till väsentliga delar uppnådde de för dem uppställda effektmålen antingen i sin helhet eller genom delmålsättningar. Bokslutsberättelsens svaga information om hur effekterna har förverkligats beror närmast på bristfälligheter i mätarna på verksamhets- och uppgiftsområdena.

1 Johdanto

Suomen perustuslain (731/1999) 3 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto. Valtioneuvoston tehtävistä ja ministeriöistä säädetään perustuslain 67 ja 68 §:ssä. Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestyksimuodosta tulee säätää lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella.

Tarkastuksen kohteena on sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Ohjausjärjestelmä tarkoittaa tässä tarkastuksessa niitä ministeriön johdon toimintatapoja ja järjestelmiä, joita johto käyttää toteuttaakseen perustuslain 67 ja 68 §:ää eli valmistellakseen ja toimeenpannakseen toimialaansa kuuluvia asioita.

Ohjausjärjestelmätarkastuksia varten on vuonna 2010 hyväksytty tarkastusmalli, jota on käytetty tässä tarkastuksessa. Sen mukaan ohjausjärjestelmä tarkoittaa niitä hallinnonalan johdon toimintatapoja ja järjestelmiä, joiden avulla johto pyrkii aikaansaamaan hallinnonolonsa tuloksellisuuden sekä raportoimaan toiminnastaan eduskunnalle. Näin ollen tarkastuksen pääasiallinen kohde ovat ne johdon toimet ja menettelyt, joilla se luo edellytykset hallinnonalan toiminnalle ja tuloksellisuudelle.

Ohjausjärjestelmätarkastuksen keskeinen kohde on valtion talousarvio, joka käsittää talousarvioesityksen valmistelun ja sisällön, määrärahan käytölle asetetut talousarviotavoitteet ja niiden operationalisoinnin tulossopimuksissa sekä pyrkimyksen saavuttaa asetetut tavoitteet ja raportoida niistä.

Sisäasiainministeriön hallinnonalasta on tullut yhä enemmän sisäiseen turvallisuuteen painottuva, ja sen toiminnalla on sekä välittömiä että välillisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Hallinnonalan toiminnalliset tehtäväalueet ovat poliisitoimi, rajojen vartiointi, maahanmuutto sekä pelastustoimi ja hätäkeskustoiminta.

Eduskunta osoitti vuoden 2011 varsinaisessa talousarviossa sisäasiainministeriön hallinnonalan pääluokalle määrärahaa yhteensä 1 325 426 000 euroa. Kolmannessa lisätalousarviossa myönnetyn lisäyksen jälkeen käytettävissä oli 1 341 795 000 euroa. Vuonna 2012 määrärahoja on myönnetty 1 278 500 000 euroa. Suurimpana muutoksena aiempiin vuosiin nähden on ollut se, että määrärahat maahanmuuttajien kotoutumiseen ja työllistämisen edistämiseen sekä valtion kunnille osoittamiin korvauksiin on siirretty työ- elinkeinoministeriön hallinnonalan pääluokkaan.

Tarkastuksen perustana on tarkastusviraston strategia vuosiksi 2010–2012. Tarkoituksena on ollut, että virasto tarkastaa vuosittain jonkin hal-

linnonalan tai hallinnonalarajat ylittävän asiakokonaisuuden tavoitteenasettelun, ohjausjärjestelmän toimivuuden ja tietoperustan sekä tähän ohjausjärjestelmään liittyvän riskienhallinnan.

Ohjausjärjestelmätarkastukset on vuoden 2009 jälkeen tehty sosiaali- ja terveysministeriön, oikeusministeriön, ympäristöministeriön, puolustusministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloista.¹

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

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

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

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

Sisäasiainministeriön toimiala ja tehtävät

Sisäasiainministeriön toimialasta säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Sen 15 §:n mukaan toimialaan kuuluvat

1. yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisihallinto ja yksityinen turvallisuusala
2. maahanmuutto, kansainvälinen suojelu ja paluumuutto
3. Suomen kansalaisuus
4. etnisen yhdenvertaisuuden ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen sekä rasismien ja etnisen syrjinnän ehkäisy
5. pelastustoimi
6. hätäkeskustoiminta
7. rajaturvallisuus ja meripelastustoimi
8. siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiudet
9. aluehallinnon yhteinen varautuminen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin.

Sisäasiainministeriön tehtävistä ja sen toimialaan kuuluvista virastoista, laitoksista, yhtiöistä ja muista toimielimistä on säädetty valtioneuvoston asetuksessa sisäasiainministeriöstä (609/2003)². Asetuksen 1 §:ssä säädettyt tehtävät ovat samat kuin valtioneuvoston ohjesäännössä mainitut toimialat, joskin tehtävämäärittely on tehty hieman tarkemmalla tasolla. Ministeriön organisaatio sekä ministeriön toimialaan kuuluvat virastot ja laitokset käyvät ilmi liitteistä 1–2.

Yksityiskohtaisemmat säännökset sisäasiainministeriöstä sisältyvät 15.9.2011 annettuun työjärjestykseen (1036/2011). Sen mukaan ministeri johtaa hallinnonalan toimintaa apunaan ministeriön johtoryhmä. Osaston päällikön apuna on osaston johtoryhmä.

Ministeriön johtoryhmä käsittelee turvallisuutta, maahanmuuttoa, siviilikriisinhallintaa ja yhdenvertaisuutta koskevat keskeiset sekä usean osaston toimialaan kuuluvat asiat. Johtoryhmä arvioi myös toiminnan tuloksellisuutta, seuraa lainvalmistelua sekä käsittelee ja sovittaa yhteen muut laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat. Johtoryhmä käsittelee lisäksi hallinnonalan ja ministeriön toimintaan keskeisesti vaikuttavat yhteiskuntapoliittiset linjaukset sekä toimintaa suuntaavat tulossuunnitelmat ja niiden toteuttamisen edellyttämät voimavarat.

Silloin kun käsitellään turvallisuuden ja maahanmuuton laajakantoisia linjauksia sekä merkittäviä ajankohtaisia kysymyksiä, ministeriön johtoryhmään kuuluu lisäksi Poliisihallituksen, Keskusrikospoliisin, Suojelupoliisin, Hätäkeskuslaitoksen ja Maahanmuuttoviraston edustus (laajennettu johtoryhmä). Hallintoa, taloutta ja henkilöstöä keskeisesti koskevien asioiden käsittelyyn osallistuvat lisäksi hallintojohtaja, talousjohtaja ja yksi henkilöstön edustaja.

Osastopäällikkökokous sovittaa valmistelevasti yhteen ministeriön johtoryhmän asioita, hallinnonalan ja ministeriön yhteisiä asioita sekä varmistaa osastojen välisen tiedonkulun ja johtoryhmässä tehtyjen päätösten toimeenpanon.

Ministeriö vastaa hallinnonalan lainsäädännöstä ja johtaa sen valmistelua. Ministeriön osastot vastaavat oman toimialansa säädösten valmistelusta. Kansliapäällikkö huolehtii säädösvalmistelun laadusta ministeriössä. Ministeriön oikeusyksikkö avustaa ja tukee ministeriön johtoa ja osastoja säädösvalmistelun laadun parantamisessa.

² Tämä asetus on korvattu valtioneuvoston asetuksella 1567/2011, joka tuli voimaan 1.1.2012. Voimassa olevan asetuksen tehtäväluettelo on aiempaa jaotellumpi. Siinä on esimerkiksi erikseen mainittu poliisin rikostorjunta ja poliisin lupahallinto. Vuoden 2003 asetuksessa ministeriöllä oli 22 tehtäväaluetta. Vuoden 2011 asetuksessa niitä on 21, vaikka aluehallinto ja kunta-asiat ja niiden myötä 9 tehtäväaluetta on siirretty muihin ministeriöitten toimialueille.

Henkilöstöpolitiikan ja henkilöstöhallinnon yhteistyöryhmä (Hepry) käsittelee henkilöstöhallinnon periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä ja linjauksia sekä tekee aloitteita ministeriön henkilöstöpolitiikan kehittämiseksi.

Hallinnonalan ja ministeriön hankintojen suunnittelua ja koordinoimista sekä tärkeimpien hankintojen valmistelua varten on kansliapäällikön apuna hankintatiimi.

Ministeriön osastojen ja erillisten yksiköiden viestintävastaajien yhteistyöelimenä toimii viestintäfoorumi. Se sovittaa yhteen ja kehittää ministeriön viestintää.

Hallinnonalan tietohallintoasioita yhteen sovittavan ja ohjaavan ryhmän (Tihry) tehtävänä on ministeriön ja hallinnonalan yhteiseen tietohallintostrategiaan, tietojenkäsittelyyn ja tietoliikennepalveluihin, tietoturvallisuuteen sekä sähköisen asioinnin yleiseen kehittämiseen liittyvien hankkeiden strateginen ohjaus.

Ministeriössä on poliisiosasto, pelastusosasto, maahanmuutto-osasto ja rajavartiolaitos-osasto.

Ministeriössä on lisäksi kansliapäällikön välittömässä alaisuudessa osastojaon ulkopuolella ministeriön hallintoyksikkö, talousyksikkö, oikeusyksikkö, sisäisen tarkastuksen yksikkö, viestintäyksikkö, kansainvälisten asioiden yksikkö sekä sisäisen turvallisuuden sihteeristö. Nämä muodostavat ministeriön esikunnan. Ministeriössä on lisäksi pelastusylijohtajan välittömässä alaisuudessa pelastusosaston erillisenä yksikkönä toimiva Palosuojelurahasto.

Sisäasiainministeriön yhteydessä toimivien syrjäntälautakunnan ja vähemmistövaltuutetun toimiston tehtävistä on säädetty vähemmistövaltuutetusta ja syrjäntälautakunnasta annetussa laissa (660/2001). Vähemmistövaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Sisäasiainministeriön visio on, että Suomi on Euroopan turvallisimman ja yhdenvertaisin maa. Tavoitteena on huolehtia ihmisten turvallisuudesta sekä rakentaa kilpailukykyistä yhteiskuntaa ja varmistaa ihmisten yhdenvertainen kohtelu.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma

Sisäasiainministeriön toiminnoille on tyypillistä laaja-alainen sidosryhmäyhteistyö, jolle erityisesti sisäisen turvallisuuden ohjelman on ollut tarkoitus antaa pohjaa. Valtioneuvoston 23.9.2004 tekemään periaatepäätökseen perustuva sisäisen turvallisuuden ohjelma oli ensimmäinen laaja, poikkihallinnollinen sisäisen turvallisuuden kehittämisohjelma. Toisen sisäisen turvallisuuden ohjelman linjaukset kirjattiin pääministeri Matti

Vanhasen toisen hallituksen 15.4.2007 päivättyyn ohjelmaan. Vuoden 2008 keväällä valmistunut ohjelma koski vuosia 2008–2011. Molempien ohjelmien päätavoitteena on ollut, että Suomi on Euroopan turvallisimaa maa vuonna 2015. Voimassa olevan, 22.6.2011 päivätyn pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan hallitus laatii laajan turvallisuuskäsityksen pohjalta kolmannen sisäisen turvallisuuden ohjelman. Sen hallitus on hyväksynyt 14.6.2012. Ohjelma sisältää yhteensä 64 toimenpidettä turvallisuuden parantamiseksi. Se on valmisteltu laajassa yhteistyössä viranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja elinkeinoelämän kanssa. Ohjelman toimeenpanoa seuraa sisäasiainministeriö, ja sen etenemisestä laaditaan vuosittain raportti. Suomen turvallisuuspolitiikan tärkeimmät yleiset kehittämistavoitteet linjataan turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa³. Kokonaisuutta täydentää yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategia⁴.

Ensimmäinen sisäisen turvallisuuden ohjelma keskittyi tärkeimpiin sisäistä turvallisuutta vaarantaviin uhkiin. Näitä olivat muun muassa syrjäytyminen, väkivaltarikollisuus ja tietoyhteiskunnan haavoittuvuus. Toista sisäisen turvallisuuden ohjelmaa laadittaessa painopistettä laajennettiin merellisiin suuronnettomuuksiin ja ympäristötuhojen torjuntaan, asumisen turvallisuuteen, järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan, ääriliikkeiden nousun estämiseen, terrorismin torjuntaan, lähisuhdeväkivallan vähentämiseen sekä laittoman maahantulon ja ihmiskaupan estämiseen. Kolmannessa, vuoteen 2015 ulottuvassa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa erityisen tarkastelun kohteeksi otettiin arjen ja asumisen turvallisuus, nuorten turvallisuuden parantaminen, alkoholista ja muista päihteistä johtuvat turvallisuusuhat sekä rikoksen uhrin ja tekijän palvelujen kehittäminen.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma on laajan poikkihallinnollisuutensa ja painopisteidensä määrän vuoksi erittäin kattava ohjelma, ja sen toteuttamisen seurantaan on myös panostettu paljon. Ohjelman toteuttaminen nykyresurssein koetaan kuitenkin etenkin poliisitoimessa osin jopa liiankin haasteelliseksi.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Poliisihallitus tuo esille sen, että merkittävä ongelma sisäisen turvallisuuden ohjelmassa on se, että onnistuakseen se vaatii merkittäviä panostuksia sekä onnistumisia myös muilta hallinnonaloilta, joihin esimerkiksi poliisi ei käytännössä voi millään tavalla vaikuttaa. Tästä syystä sinänsä tavoittelemisen arvoiset linjaukset eivät ole välttämättä erityisen realistisia, ja siten ne saatetaan nähdä lähinnä arkityötä hankaloittavina, resursseja vievinä ohjelmi-

³ Viimeisin on annettu 5.2.2009.

⁴ Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006.

na. On kuitenkin totta, että turvallisuusasioissa tarvitaan entistä selkeämpää koordinaatiota sekä pitkällä aikavälillä sellaista laajempaa ja syvällisempää ymmärrystä muuttuneesta turvallisuusympäristöstä, joka korostaa sisäisen turvallisuuden toimialaa. Tekeillä tai juuri valmistumassa olevat valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta sekä kyberturvallisuusstrategia tulevat vaikuttamaan merkittävästi sekä sisäasiainministeriön että etenkin poliisin toimintaan. Lisäksi näiden turvallisuusasiakirjojen sisältämät linjaukset korostavat poikkihallinnollisen yhteistyön merkitystä.

2.2 Tarkastuksen kysymykset, kriteerit ja rajaukset

Tarkastuskysymykset perustuivat tarkastusvirastossa laadittuun ohjausjärjestelmätarkastuksen malliin. Kaikkien ohjausjärjestelmätarkastusten pääkysymyksenä on, *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?

Suunnittelun osalta tarkastettiin hallinnonalan strategista suunnittelua, toiminta- ja taloussuunnittelua sekä talousarvioesityksen sisältöä. Johtamisen osalta tarkastettiin ministeriön säädösvalmistelua, poliisitoimen, Rajavartiolaitoksen ja maahanmuuton ohjausta, hallinnonalan tulosohjausjärjestelmän kokonaisuutta sekä Palosuojelurahastoa ja Solid-rahastotehtäviä. Raportoinnissa tarkastuskohteena olivat raportointi eduskunnalle tilinpäätöskertomuksessa ja kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöstiedot. Laskentatoimesta ja arviointijärjestelmistä tarkasteltiin erityisesti hallinnonalan kykyä tuottaa toiminnallisen tuloksellisuuden tietoja laskentajärjestelmien avulla; tarkastussuunnitelmasta poiketen tarkastuskertomuksessa ei raportoida hallinnonalan arviointijärjestelmistä. Sisäisestä valvonnasta esitettiin tietoa tarkastusviraston tilintarkastuksen toimintayksikön tekemien havaintojen avulla. Tarkemmat tarkastuskysymykset esitetään Tarkastushavainnot-luvussa, kunkin alaluvun alussa.

Tarkastuksen kriteerit ja rajaukset

Tarkastuksen peruskriteerinä ovat toiminnan tuloksellisuus ja tuloksellisuuden edellytykset. Tarkastuksen oletuksena on, että hallinnonalan tulok-

sellisen toiminnan yhtenä edellytyksenä on sellainen ohjausjärjestelmä, jolla kyetään suunnittelemaan, suuntaamaan ja arvioimaan toimintaa. Kriteerilähteenä puolestaan ovat laki ja asetus valtion talousarviosta (423/1988, 1243/1992, jäljempänä myös talousarviolaki ja -asetus), joissa määritellään vaatimukset valtion toiminnan ja talouden suunnittelulle, tavoitteiden asettamiselle, raportoinnille, laskentatoimelle sekä sisäiselle valvonnalle.

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

Tarkastuksen merkittävin rajausta oli, että tarkastus kohdistui vain hallinnon ohjausjärjestelmään, eikä tarkastuksessa siten arvioitu hallinnon varsinaista toimintaa taikka sen tuloksellisuutta. Tämän tarkastuksen perusteella ei siten voida tehdä päätelmiä siitä, onko sisäasiainministeriön hallinnon toiminta ollut onnistunutta ja vaikuttavaa.

Toinen merkittävä rajausta oli, että kaikkia hallinnon ohjausjärjestelmän kannalta relevantteja toimintoja ei resurssisyiden vuoksi tarkastettu.

Tarkastuksen painopiste oli ylätasen ohjauksessa. Sen toimivuutta arvioitaessa tarkasteltiin riittäväksi katsotussa määrin myös alue- ja paikallishallintotasoa. Valtakunnallisista yksiköistä lähempään tarkasteluun otettiin Keskusrikospoliisi (jäljempänä myös KRP), Liikkuva poliisi (jäljempänä myös LP), Rajavartiolaitos (jäljempänä myös RVL) ja Maahanmuuttovirasto (jäljempänä myös Migri). Toiminnallisen ohjauksen osalta pelastustoimi (mukaan lukien Häätäkeskuslaitos) rajattiin tarkastusresurssisyistä tarkastuksen ulkopuolelle. Hallinnon tietotekniikkakeskusta ei puolestaan tarkastettu siksi, että sen ohjausjärjestelmiä oli tarkoitus selvittää toisessa, valtion IT-palvelukeskuksia koskevassa tarkastuksessa. Tilintarkastus tuotti tietoa budjetoinnista, tulosohjauksesta, raportoinnista, laskentatoimista ja sisäisestä valvonnasta koko hallinnonalalta.

Tarkastuksen rajaukset otettiin huomioon tarkastuksen johtopäätöksissä.

2.3 Tarkastusaineistot ja menetelmät

Tarkastuksen pääasiallisen aineiston muodostivat ohjausjärjestelmään liittyvät asiakirjat sekä haastattelut sisäasiainministeriössä ja keskusvirastois-

sa. Poliisitoimessa paikallishallintoviranomaisten näkemyksiä kartoitettiin kyselyllä.

Poliisitoimen, Rajavartiolaitoksen ja maahanmuuttoviranomaisten ohjauksen kannalta oleellisia asiakirjoja olivat valtakunnalliset hallitusohjelmaan ja valtioneuvoston päätöksiin perustuvat ohjelmat sekä niiden toimeenpanosuunnitelmat, toimintastrategiat, toiminta- ja taloussuunnitelmat, talousarvioesitykset, tulossopimukset ja tulosraportit, tärkeimpien sidosryhmien kanssa solmitut sopimukset, toimintakertomukset sekä eduskunnalle annetut erilliset selonteot.

Tulosohjausjärjestelmää arvioitiin muun muassa vertaamalla tulossopimukseen sisältyviä tavoitteita toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä valtakunnallisiin ohjelmiin ja merkittävimpiin sopimukseen kirjattuihin tavoitteisiin. Tällöin arvioitiin muun ohella sitä, miten ylätasolla asetetut tavoitteet heijastuvat aluehallinnon ja paikallistason tavoitteisiin ja kuinka hyviksi ohjausvälineiksi ne hallinnon alemmalla hierarkiatasolla koetaan.

Talousarviolain 12 §:n mukaan ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Tarkastuksessa arvioitiin hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitteluasiakirjan sisältöä talousarviolain vaatimusta vasten. Toiminta- ja taloussuunnitelmia sekä talousarvion sisältöä peilattiin hallinnonalan strategioihin.

Talousarvioesityksen tietosisällöstä arvioitiin erityisesti talousarvioesityksen tavoitteen asetantaa. Pääosan tästä analyysistä teki tilintarkastus. Tämän lisäksi tilintarkastuksessa tarkastettiin, onko viraston tai laitoksen talousarvio kokonaisuutena (rakenne, perustelut, eri määrärahalajit, valtuusmenettely, tilijaottelu) talousarvion laadintamääräysten (TM 1101, 23.3.2011) mukainen. Lisäksi tarkastettiin talousarvion informatiivisuutta ja valitun budjetointitavan soveltuvuutta varsinaiseen toimintaan.

Tarkastuksessa arvioitiin myös, miten taloussuunnittelussa sekä menojen ja tulojen ennakkoinnissa on yleisesti onnistuttu. Tällöin muun muassa verrattiin hallinnonalalla tehtyjä suunnitelmia toteumalukuihin. Arvioinnissa otettiin huomioon muun muassa valtionhallinnon kehysmenettelyn vaatimukset ja rajoitukset.

Lainvalmistelun toimivuutta arvioitiin sen perusteella, miten paljon eduskunta on joutunut korjaamaan lakiesityksiä tai puuttumaan niiden epäkohtiin. Säädösvalmistelun hallintaa sekä säädösehdotusten laatua oli määrä arvioida myös laintarkastukseen toimittamisen ja laintarkastuksen aineistojen perusteella. Aineistona olivat sisäasiainministeriön viime vaalikaudella valmistelemaat hallituksen esitykset sekä niistä annetut eduskunnan valiokuntamietinnöt.

Tilintarkastus suoritettiin normaalein tilintarkastuksen menetelmin, mutta ohjausjärjestelmätarkastuksen vuoksi selvästi normaalia kattavampana.

Se kattoi kaikki hallinnonalan kirjanpitoyksiköt ja sisäasiainministeriön kirjanpitoyksikköön kuuluvat tulosohjatut virastot sekä soveltuvin osin myös Palosuojelurahaston. Tilintarkastus tehtiin virastokohtaisesti, joten hallinnonalan virastotarkastajat olivat tilintarkastuksessa sovitun mukaisesti vastuussa raportoinnista sisäasiainministeriön tarkastajalle. Ministeriötarkastaja oli vastuussa tilintarkastuksen kokonaisuudesta tuloksellisuustarkastajille.

Sisäistä valvontaa koskevaan tarkastuskysymykseen pyrittiin vastaamaan virastokohtaisesti tilintarkastuksen keinoin. Näin ollen vuoden 2011 tilintarkastus koski tältä osin erityisesti ulkoisen kirjanpidon ja tuloksellisuuden laskentatoimen sisäistä valvontaa. Tarkastuksessa pyrittiin hyödyntämään tarpeellisiksi katsotuilta osin myös aiemmin tehtyjä tilin- ja laillisuustarkastuksia.

Tarkastuksesta pyydettiin ja saatiin sisäasiainministeriöltä ja Poliisihallitukselta. Ne otettiin huomion tarkastuskertomusta laadittaessa.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Suunnittelu

Suunnittelu-osiossa tarkastettiin hallinnonalan strategista suunnittelua (3.1.1), toiminta- ja taloussuunnittelua (3.1.2) sekä talousarvioesityksen rakennetta ja tietoperustaa (3.1.3).

3.1.1 Strateginen suunnittelu

Tarkastettaessa sisäasiainministeriön hallinnonalan strategista suunnittelua keskeisenä kysymyksenä oli, onko ministeriöllä selvä menettelytapa, jolla hallinnonalan pidemmän tähtäimen strategia luodaan ja sitä ylläpidetään. Lisäksi tarkastettiin, ovatko hallinnonalan suunnitteluasiakirjat asianmukaisia ja ovatko asiakirjojen sisällöt loogisessa suhteessa toisiinsa.

Tarkastusaineistona ovat olleet hallinnonalan strategia-asiakirjat ja strategioiden muodostamiseen liittyvät prosessikuvaukset. Tarkastuksen ajankohtana sisäasiainministeriön yleisstrategia on juuri uudistettu, joten tarkastushavainnot liittyvät osittain sekä uuteen että vanhaan strategiaan.

Ensisijaisena tarkastusmenetelmänä on ollut asiakirja-analyysi. Strategioiden tietoperustaa ja strategiaan liittyvien analyysimenetelmien riittävyyttä on tarkastuksessa arvioitu haastatteluiden avulla.

Strategiseen suunnitteluun liittyy riskejä sekä strategioita laadittaessa että niitä toimeenpantaessa. Riskejä voivat olla esimerkiksi strategioiden päällekkäisyys, keskenään ristiriitaiset linjaukset eri strategiatasoilla tai monimutkaiset ja epätaloudelliset strategisen suunnittelun prosessit.

Strategisen suunnittelun onnistumista ei ole mahdollista mitata täysin yksiselitteisin kriteerein. Kun huomioidaan hallinnonalan erityispiirteet ja tosiasialliset mahdollisuudet tehdä strategisia valintoja, voidaan kuitenkin määritellä tiettyjä reunaehtoja strategisen suunnittelun toimivuudelle. Tässä tarkastuksessa strategisuuden kriteereinä on pidetty strategialinjausten loogisuutta ja perusteltavuutta, strategia- ja suunnitteluasiakirjojen selkeää hierarkiaa sekä strategiaprosessien sujuvuutta.

Vastattaessa tarkastuskysymykseen strategisuuden kriteereinä olivat seuraavat vaatimukset: Strategia on kirjoitettu ymmärrettävästi ja sen linjaukset on esitetty selvästi ja johdonmukaisesti. Jokaiselle strategialinjaukselle on esitetty ne toimenpiteet, joilla linjaus aiotaan konkretisoida. Strategiset valinnat ovat aitoja ja niille on esitetty perustelut. Strategian tietoperusta on todennettavissa. Strategiaelementit ovat erotettavissa, ja ne

on laadittu tietoisesti. Mikäli strategiaa laadittaessa on käytetty jotakin menetelmää, se on perusteltu ja kuvattu.

Konsernistrategian laadintaprosessi

Voimassa olevan strategian valmistelutyö aloitettiin elokuussa 2011 ministeriön koko henkilöstölle ja keskeisille sidosryhmille suunnatulla verkopohjaisella kyselyllä. Tämän kyselyn tuloksia on hyödynnety valmisteluprosessin eri vaiheissa.

Valmisteluprosessi eteni syksyn 2011 ja talven 2012 aikana siten, että sisäasiainministeriön yli- ja keskijohto käynnistivät strategiatyön loka-kuussa yhteisellä seminaarilla. Seuraavaksi käynnistettiin virastopäälliköiden haastattelut.

Strategia oli myös helmikuussa pidetyn virastopäällikköpäivän pääteema. Tämän lisäksi myös ministeriön yli- ja keskijohto on pitänyt yhden strategiapäivän ja strategialuonnos on esitelty henkilöstön strategia-aamukahveilla kaksi kertaa.

Ennen strategian valmistumista sitä käsiteltiin ja työstettiin vielä osastopäällikkökokouksessa sekä ministerin ja hänen esikuntansa kanssa.

Yleisiä huomioita

Sisäasiainministeriön toiminta-ajatuksena on olla sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton ministeriö, joka rakentaa turvallista, vastuullista ja välittävää Suomea edistämällä moniarvoisuutta, yhdenvertaisuutta ja maahanmuuttoa. Sisäasiainministeriöllä on useimpiin muihin hallinnonaloihin verrattuna huomattavan selvä strateginen fokus: painopiste kaikessa toiminnassa on sisäinen turvallisuus, ja toiminta muodostuu kokonaisuudessaan sitä edistävästä valinnoista. Tästä seuraa strategisesti ajatellen muutamia seikkoja.

Ensinnäkin silloin, kun tietty asiakokonaisuus on hallitseva, strategiset erityispiirteet muodostuvat enemmänkin tehtäväkentän vaatimusten kuin muodollisten rakenteiden pohjalta. Tämä tarkoittaa yksinkertaistettuna sitä, että strategioissa korostuu enemmän se, mitä tehdään, kuin se, kuka on tekijä. Tällaisissa organisaatioissa eri toimintatasojen strategiadokumentit ovat vain harvoin sisällöllisesti ristiriidassa keskenään. Toisaalta mikäli strateginen fokus on tarpeeksi yleisesti ilmaistu, sen alle voidaan mahduttaa hyvinkin erilaisia asiakokonaisuuksia ja tavoitteita ilman, että ne olisivat ristiriidassa. Sisäasiainministeriön strategia-asiakirjat ovat keskenään sisällöllisesti samansuuntaisia. Tämä koskee sekä voimassa olevia asiakirjoja että eri strategiakausia laadittuja dokumentteja.

Toiseksi selvän strategisen fokuksen olemassaolo ei tarkoita sitä, että strategiat tai niihin liittyvät prosessit olisivat samalla myös poikkeuksellisen selkeitä ja kautta linjan laadukkaita. Selvästä strategisesta painopisteestä seuraa kuitenkin se, että strategiaprosesseilla ja esimerkiksi dokumenttien muodollisilla ja teknisillä yksityiskohdilla ei ole yhtä suurta painoarvoa kuin sellaisessa organisaatiossa, jossa tavoitteet ovat epäselvempiä. Epäselvät tavoitteet johtavat strategiatyössä yleensä prosessien ylikorostumiseen ja dokumenttien lähes hallitsemattomaan laajuuteen. Sisäasiainministeriön hallinnonalalla ylempien tasojen (VN ja SM) asiakirjoissa esitetyt tavoitteet ovat selviä, mutta sitä vastoin suuri osa strategiadokumenteista on laadullisesti epätasaisia, prosessikuvauksiltaan puutteellisia sekä muodoiltaan ja tyyleiltään toisistaan suuresti poikkeavia.

Valtionhallinnossa kehitys ministeriöiden yleisstrategioissa ja tärkeimmissä toimialastrategioissa on kulkenut 1990-luvun alun enemmänkin esitettä kuin strategiaa muistuttavista dokumenteista 2010-luvun tiiviisiin tavoitteiden ja keinojen kuvauksiin. Aikajanan puolellisissa oli kausi, jolloin strategioihin liitettiin eniten perusteluita, resurssiarvioita, vaihtoehtoisia toimintamalleja ja toimintaympäristön muutosten kuvailua.

Hallinnonalan strategiakokonaisuus

Sisäasiainministeriön hallinnonalan strategiakokonaisuus muodostuu hallinnonalan omista strategiadokumenteista sekä toimintaa ylätasolla ohjaavista tavoiteasiakirjoista. Näitä ovat hallitusohjelma, hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma sekä valtioneuvoston periaatepäätökset. Talousarvio ja määräraha-kehitykset määrittävät osaltaan hallinnonalojen strategioiden liikkumavaraa.

Ministeriön pitkän aikavälin suunnittelussa tärkeimmät asiakirjat ovat sisäasiainministeriön tulevaisuuskatsaus sekä hallinnonalan konsernistrategia (yhteinen konsernistrategia). Konsernistrategiassa esitetään strategiset tavoitelinjaukset hallituskaudelle, ja sen tavoitteena on olla konkreettinen esitys vaalikauden aikana tehtävistä toimenpiteistä. Strategiaa päivitetään tarvittaessa vuosittain.

Konsernistrategian ohella hallinnonalan toimintaa ohjaavat poikkiallinnolliset strategiat ja ohjelmat. Tällaisia ovat esimerkiksi sisäisen turvallisuuden ohjelma sekä maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Ministeriön konsernistrategiaa tarkentavat puolestaan toimiala- ja virastokohtaiset strategiat. Toimialat – ja niistä erityisesti poliisi ja Rajavartiolaitos – muodostavat muihin hallinnonaloihin verrattuna melko itsenäisiä ja laajoja strategisia kokonaisuuksia, ja niihin kuuluu suuri määrä erilaisia osa- ja alastrategioita sekä näitä tarkentavia toimenpidesuunnitelmia ja muita

strategiadokumentteja. Hallinnonalan toimintaa ohjaavat keskeisesti myös toiminta- ja taloussuunnitelma sekä tulossuunnitelma-asiakirja.

Konsernistrategia

Sisäasiainministeriön konsernistrategia on uudistettu kuluvana vuonna, ja se kattaa vuodet 2012–2015. Aikaisempi konsernistrategia koski vuosia 2009–2011. Strategiassa, kuten edeltäjässäänkin, on neljä laajaa tavoite-
linjausta.

Nykyiset tavoitelinjaukset ovat seuraavat:

1. Ennaltaehkäisemme turvallisuusriskejä.
2. Rakennamme kilpailukykyistä, suvaitsevaista ja monimuotoista Suomea.
3. Varmistamme palvelujemme saatavuuden ja laadun perusoikeuksia kunnioittaen ja hyvää hallintoa noudattaen.
4. Varmistamme tulevaisuuden toimintakykymme.

Aiemmat tavoitelinjaukset olivat seuraavat:

1. Tehostetaan ennaltaehkäisevää toimintaa.
2. Huolehditaan ihmisten ja yhteiskunnan turvallisuudesta muuttuvissa oloissa.
3. Toteutetaan aktiivista ja vastuullista maahanmuuttopolitiikkaa.
4. Varmistetaan ammattitaitoinen ja motivoitunut henkilöstö.

Sekä uudessa että vanhassa strategiassa tavoitelinjauksia avataan ja konkretisoidaan. Vaikka vanha strategia oli jo tiivis, ministeriön edustajan mukaan uudesta strategiasta pyrittiin tekemään vieläkin pelkistetympi. Uudessa strategiassa esitetään tavoitelinjausten lisäksi ne mittarit, joilla strategian toteutumista aiotaan seurata. Mittarit ovat sekä laadullisia että määrällisiä. Ne on laadittu siten, että strategioissa tyypillisiä yleisluonteisia ja mitäänsanomattomia ilmaisuja ”kehitetään”, ”edistetään”, ”varmistetaan” ja ”huolehditaan” on tietoisesti vältetty.

Tiiviyyteen, selkeyteen ja mitattavuuteen pyrkiminen on hallinnon strategia-asiakirjoissa ehdottomasti toivottavaa kehitystä, ja sisäasiainministeriön strategiassa linjaukset on esitetty selvästi ja johdonmukaisesti. Jokaiselle strategialinjaukselle on esitetty ne toimenpiteet, joilla linjaus aiotaan konkretisoida. Tarkastuksen perusteella strategiset linjaukset ovat valinnan ja harkinnan tulosta, ja strategian kehitys näkyy verrattaessa niitä aikaisempiin dokumentteihin. Strategian tiiviyyden vuoksi asiakirjassa ei perustella laajasti tehtyjä linjauksia. Perusteluasiakirjoja, toimintaympäristön analyyseja, tutkimustietoa ja muuta materiaalia on löydettävissä esimerkiksi ministeriön [www-sivuilta](#), mutta itse strategia-asiakirjan yhteydessä

niitä ei esitetä. Täten strategian tietoperusta on todennettavissa, joskin hieman työläästi. Strategiaa laadittaessa käytettyä menetelmää tai itse prosessia ei ole esitelty eikä eritelty. Strategiakokonaisuus on konserniajattelun myötä tiivistynyt ja strategiset linjaukset toistuvat pääosin identtisinä asiakirjatasolta toiselle.

Nykyisten strategioiden – myös sisäasiainministeriön strategian – sisällön arvioimista helpottaisi, mikäli tiiviisiinkin ja loppuun saakka pohdituihin dokumentteihin lisättäisiin kuvaus siitä, miten strategialinjauksiin on päädytty. Läpinäkyvät strategiaprosessit edistävät myös luottamusta strategisten valintojen taloudellisuuteen, vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palauttaessa sisäasiainministeriö ilmoittaa tunnistavansa saman haasteen, mutta haluaa samalla kuitenkin korostaa sitä, että strategiavalmistelu on poikkeuksellisen monipolvinen ja osallistava prosessi. Havainto otetaan huomioon ja pyritään kehittämään asiakirjoja tältä osin.

Alemman tason strategiat

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla merkittävässä roolissa ovat konsernistrategian lisäksi toimialakohtaiset strategiat sekä erilaiset substanssi-strategiat. Toimialat, esimerkiksi poliisi ja Rajavartiolaitos, muodostavat laajoja itsenäisiä strategiakokonaisuuksia, joiden strategiadokumenteilla on oma sisäinen logiikkansa ja esitystapansa. Erilaisia strategisesti ohjaavia dokumentteja on hallinnonalalla kaiken kaikkiaan hyvin paljon, eikä niillä ole selkeää hierarkiaa saati yhtenäistä ohjeistusta strategia-asiakirjojen laadinnalle. Hallinnonalan olisi syytä tarkastella strategioiden määrää kriittisesti ja pyrkiä luomaan yhteinen käsitys siitä, minkä taseisia ohjausasiakirjoja pidetään strategisina. Lisäksi strategiaprosesseja on kokonaisuudessaan hyvin vaikea arvioida.

Kokoavia havaintoja hallinnonalan strategioista

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla strateginen ajattelu voidaan tiivistää siten, että hallinnonalalla on vahvoja erillisiä toimijakokonaisuuksia, joiden yksittäiset strategiat poikkeavat toisistaan huomattavasti niin laadullisesti, määrällisesti kuin tekotavoiltaankin mutta jotka samalla tähtäävät poikkeuksellisen voimakkaasti samoihin, koko hallinnonalan laajuisiin päämääriin ja tavoitteisiin. Tarkastuksen perusteella hallinnonalan kehittämiskohteita ovat strategia-ajattelussa olleet konserniajattelun kehittämi-

nen, strategisten valintojen ja tehtävien pitäminen realistisella tasolla sekä strategiakokonaisuuksien yhtenäistäminen.

Haastattelujen mukaan strategiadokumenttien hierarkian puute ja epäta-saisuus eivät tulleet esille ongelmana tarkastushaastatteluissa, vaan pää-sääntöisesti haastatellut kokivat sekä omien toimialojensa että koko hal-linnonalan strategisen ohjauksen toimivaksi ja prosesseiltaan osallistavak-si. Kuitenkin strategioissa käsiteltyjen asioiden lisääntynyt määrä ja paine mahdollisimman kattaviin strategioihin kävivät selkeästi ilmi. Mikäli stra-tegioissa pyritään käsittelemään kaikki mahdolliset niiden aihepiiriin liit-tyvät asiat, todellisia strategisia valintoja ei pystytä tekemään eikä strate-gian toteuttamisessa ole mahdollista onnistua. Ilmiö näkyy sisäasiainmi-nisteriön hallinnonalalla tällä hetkellä esimerkiksi sisäisen turvallisuuden ohjelmassa, sillä siinä sisäisen turvallisuuden käsite kattaa lähes hallitse-mattoman laajan toimintakentän ilman selvää linjausta siitä, millä tasolla tavoitteissa halutaan liikkua.

Tarkastuksen mukaan sisäasiainministeriön hallinnonalan strategioissa merkittävä kehittämiskohde on strategioiden yhteys talouteen. Strategisten linjausten taloudellisia vaikutuksia esitetään liian vähän niin ylätasoin kuin yksittäisten toimialojenkin strategioissa. Strategioilla tulisi olla selkeä ja jatkuva yhteys taloussuunnitteluun, ja taloudellisia analyyseja tulisi tehdä erityisesti strategioita valmisteltaessa. Myös yhteydet tavoitteiden ja re-surssien välillä tulisi esittää huomattavasti nykyistä selvemmin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainmi-nisteriö ilmoittaa tunnistavansa edellä sanotut asiat ja ottavansa ne edel-leen yhdeksi kehittämisalueeksi.

3.1.2 Toiminta- ja taloussuunnittelu

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 12 §:n (1216/2003) mu-kaan ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikut-tavuutta sekä hallinnonalaan taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Virastojen ja laitosten on suunniteltava toimin-tansa taloutta sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Suunnitte-lun on tuotettava valtion talousarvion valmistelussa sekä valtioneuvoston johdolla sekä valtioneuvoston johdolla muutoin tehtävässä valtiontalouden suunnittelussa tarvittavat tiedot (1096/2009). Tarkastuksessa selvitetiin, vastaako sisäasiainministeriön useamman vuoden toiminta- ja taloussuun-nittelu näitä vaatimuksia.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman pohjalta on laadittu hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma⁵. Se sisältää kunkin politiikkakokonaisuuden keskeiset tavoitteet, kärkihankkeet, vastuut ja alustavat aikataulut. Siinä on pyritty muodostamaan entistä tiiviimpi yhteys toiminnan ja talouden suunnittelun välille. Suunnitelmassa kerrotaan myös, mihin toimenpiteisiin osoitetaan hallitusohjelman perusteella lisämäärärahoja, mitkä hoidetaan nykyisin resurssein ja mistä säästetään.

Strategisen toimeenpanosuunnitelman on määrä ohjata ministeriötasoisesta toiminnan ja talouden suunnittelua sekä hallinnonalan tulosoajasta. Suunnitelma korostaa myös hallinnonalojen yhteistyötä. Uutena toimintatapana on hallituksen vuosittainen strategiaistunto, joka pidetään alkuvuonna ennen kehyspäätöstä. Tarkoituksena on keskusteluttaa ministereitä siitä, pitäisikö politiikkaa suunnata uudestaan ja miten, erityisesti jos kehysiä joudutaan muuttamaan. Edellisellä hallituskaudella tätä vastasi hallituskauden puolivälissä pidetty "strategiariihi", jossa arvioitiin hallitusohjelman toimeenpanoa.

Kansliapäälliköt pyritään saamaan tiukemmin mukaan suunnitelman toimeenpanoon. Poikkihallinnollisuutta lisää hallitusohjelman seurannan yhdyshenkilöverkosto, johon kuuluu henkilöitä kaikista ministeriöistä.

Toimeenpanosuunnitelmassa on sisäasiainministeriön hallinnonalalta nostettu esille seuraavat asiat:

- sisäisen turvallisuuden kolmannen ohjelman laadinta laajan turvallisuuskäsitteen pohjalta (vastuu: SM ja sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä)
- viidennen talousrikollisuuden torjuntaohjelman toimeenpano ja kuudes toimenpideohjelma (vastuu: SM, OM ja TEM)
- järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tehostaminen (vastuu: SM ja kaikki muut ministeriöt)
- ajantasaisen Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategian laadinta (vastuu: SM ja UM)
- turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelu (vastuu: VNK, UM, PLM, SM sekä ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta).

Hallitusohjelman perusteella resursseja lisätään talousrikollisuuden ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan edellinen strategia oli määritelty vuosiksi 2009–2011. Uusi konsernistrategia vuosiksi 2012–2015 valmistui

⁵ *Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut. Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011.*

12.6.2012. Voimassa oleva sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma⁶ (TTS) kattaa puolestaan vuodet 2013–2016. Se on uudistettu meneillään olevaksi suunnittelukaudeksi. Keskeisenä tavoitteena on ollut tiivistää asiakirjaa, lisätä suunnitelman ohjausvaikutusta sekä kytkeä vastaisuudessa tavoitteet ja talous paremmin yhteen. Sisäasiainministeriön edustajien mukaan muutokset valtiovarainministeriön määrärahyksiin toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta ovat mahdollistaneet kehittää TTS:stä aiempaa strategisempi. Uudistuksen tavoitteena on myös ollut painottaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä se, että toiminta priorisoidaan paremmin suhteessa käytettävissä oleviin määrärahoihin ja määrärahakehyksiin.

Sisäasiainministeriö painottaa suunnitelmissaan aktiivisen konserniohjauksen merkitystä siinä, että yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet saavutetaan. Konsernitoiminnassa on määrä keskittyä niihin asioihin, joista saadaan suurimmat vaikuttavuus- ja tehokkuushyödyt sekä taloudellisessa että toiminnallisessa mielessä.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmaan on otettu yhteisen konsernipolitiikan⁷ osalta ne tärkeimmät yhteiskunnalliset ylätasen tavoitteet, jotka on esitetty hallituksen strategiseen toimeenpanosuunnitelmaan sisäasiainhallinnon vastuulle kirjattuina linjauksina. Sisäisen turvallisuuden keskeiset tavoitteet on vahvistettu hallinnonalan strategiassa ja hallitusohjelman mukaisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa.

Poliisihallinnon osalta toiminta- ja taloussuunnitelmasta on valmisteluvastuu Poliisihallituksella. Se laatii poliisiosaston pyynnöstä suunnitelman ensimmäisen version. Tämän jälkeen asiakirjaa käsitellään ministeriön poliisiosastolla. Tämä tapa varmistaa Poliisihallituksen mukaan sen, että poliisin toiminta- ja taloussuunnitelmassa esillä olevat asiat tulevat myös hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmaan.

Sisäasiainministeriössä on syksyllä 2012 valmistunut hallinnonalan strateginen henkilöstösuunnitelma vuosiksi 2013–2016⁸. Siinä on muun muassa otettu huomioon hallitusohjelmassa hallinnonalalle asetetut tavoitteet ja painopisteet. Vireillä on myös hanke, jonka tavoitteena on tehdä esitys uusimuotoisesta sisäasiainhallinnon tulosohjausjärjestelmäkokonaisuudesta.

⁶ *Sisäasiainministeriön julkaisu 15/2012.*

⁷ *Yhteinen konsernipolitiikka on sisäasiainministeriön käyttämä termi. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriö käyttää ilmaisua TEM-konsernipolitiikka.*

⁸ *Sisäasiainministeriön hallinnonalan strateginen henkilöstösuunnitelma vuosille 2013–2017.*

Hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman mukaan vuosina 2013–2016 toiminnassa panostetaan henkilöjohtamisen tukemiseen ja kehittämiseen koulutusohjelmien sekä erilaisten työhyvinvoinnin edistämiseen ja henkilöstön käytön tehostamiseen pyrkivien toimenpiteiden avulla. Valtiovarainministeriön suosittamien ylimmän johdon johtamissopimusten käyttöönottoa on määrä jatkaa tarkennetun käyttöönottoaikataulun pohjalta.

Toiminta- ja taloussuunnitelmassa on edellä mainittujen lisäksi nostettu hallinnonalatasoisina toimintoina esille tutkimus- ja kehittämistyö, valmius ja varautuminen, laillisuusvalvonta, säädösvalmistelun kehittäminen, EU- ja kansainväliset asiat, siviilikriisinhallinta, tietohallinto, toimitilahlallinto sekä Solid-rahastotehtävät.

Sisäasiainhallinnon substanssialueiden tavoitteita, keskeisiä toimenpiteitä, tulostavoitteita, taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta on tarkasteltu tässä tarkastuksessa (luvut 3.2.3–3.2.5) toimialakohtaisesti sekä luvussa 3.2.6 tilintarkastuksen havaintojen pohjalta (lukuun ottamatta CAF-arviointia).

3.1.3 Talousarvioesitys

Valtion talousarvio on tärkein väline, kun eduskunta päättää perustuslain 3 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti valtiontaloudesta. Talousarvioesityksen epäselvä rakenne tai sisältö ja eduskunnan kannalta epäolennaisten asioiden esittäminen kaventavat eduskunnan tosiasiallista mahdollisuutta käyttää budjettivaltaansa.

Talousarvioesityksen laadintamääräyksen mukaan talousarvioesitys on ensisijaisesti ehdotus valtion varojen osoittamiseksi eri käyttötarkoituksiin. Talousarvioesityksen perustelujen tulee antaa oikea ja riittävä kuva valtion varojen käytön kohteista ja toiminnalle asetettavista tavoitteista. Perustelujen tulee tarjota hyvä pohja eduskunnan ja hallituksen päätöksenteolle. Niiden pitää sisältää tiiviisti vain talousarviossa tapahtuvan päätöksenteon kannalta merkityksellistä aineistoa.

Talousarvioesitys on myös ministeriöiden keskeinen johtamisen väline, sillä kunkin hallinnonalan talousarvioehdotuksen tulee sisältää ministeriön alustavat tulostavoitteet valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle toimialallaan sekä merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmille seikoille (valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 1 b §:n 2 mom. 2–3 kohdat (254/2004) ja 11 §:n 2 mom. (254/2004)).

Talousarvioesityksestä tarkastettiin

- onko hallinnonalan pääluokan luku- ja momenttirakenne johdonmukainen kokonaisuus
- onko määrärahojen budjetointi talousarvioehdotusten laadintamääräyksen mukainen, valittu budjetointitapa toimintaan soveltuva ja esitys kokonaisuudessaan informatiivinen
- onko talousarvioesityksessä esitetty riittävät yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet.

Tarkastuskohteena oli sisäasiainministeriön hallinnonalan pääluokka vuosien 2011 ja 2012 talousarvioesityksessä.

Pääluokan luku- ja momenttirakenne

Talousarviolain 6 §:n 2 momentin mukaan pääluokat jaetaan lukuihin ja luvut momentteihin osaksi tehtävien, osaksi hallinnon organisaatorakenteen ja osaksi menojen laadun mukaan. Talousarvioasetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan menot jaetaan talousarviossa momentteihin tehtävän tai menojen laadun mukaan. Tehtävän mukaan budjetoitu määräraha on tarkoitettu käytettäväksi kaikkiin kyseisestä toiminnasta säännönmukaisesti aiheutuviin menoihin, jollei talousarviosta muuta johdu (5 §:n 2 mom.). Laadun mukaan menot jaetaan kulutusmenoihin, siirtomenoihin, sijoitusmenoihin ja muihin menoihin (5 §:n 3 mom.).

Talousarvion laadintamääräyksen⁹ mukaan pääluokan luku- ja momenttirakenne tulee muodostaa toimintojen johtamista palvelevaksi johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi siten, että samaan lukuun kootaan samaan aihekokonaisuuteen liittyviä asioita. Luvun momenteista tulee olla mahdollista kirjoittaa yhtenäiset lukuperustelut. Lukurakenteen tulee talousarvion laadintamääräyksen mukaan myös tukea selkeiden ja mielekkäiden tulostavoitteiden asettamista sekä tavoitteiden toteutumisen seurantaa.

Talousarvion laadintamääräyksen mukaan lukujako voi perustua esimerkiksi lakisääteisiin toiminnallisiin kokonaisuuksiin tai palvelu- tai rahoitusjärjestelmäkokonaisuuksiin. Virastojen ja laitosten toimintamenomomentit voidaan myös ryhmitellä lukuihin virastojen toiminnan pääasiallisen tarkoituksen perusteella, jolloin momentit on ryhmitelty hallintovirastoihin, sääntely- ja valvontavirastoihin sekä tutkimus- ja kehittämisvirastoihin. Mahdollista on myös muodostaa ministeriön valmisteluja ohjausvastuulla olevia yhteiskuntapolitiikan lohkoja seuraava lukujako,

⁹ Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta 7.5.1 (VM, 23.3.2011, TM 1101).

jossa kunkin politiikkalohkon toteuttamiseen liittyvät määrärahat kootaan samaan lukuun.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan pääluokan (26) lukurakenne sekä volyymit (miljoonaa euroa) ja momenttien määrä on esitetty taulukossa 2. Tiedot perustuvat vuosien 2011-2012 talousarvioihin.

TAULUKKO 2. Sisäasiainministeriön hallinnonalan määrärahat luvuittain vuosina 2011 ja 2012 sekä momenttien lukumäärät vuoden 2012 talousarviossa.

	Määräraha		Momentit
	milj. €	milj. €	(kpl)
Luku	TA 2011	TA 2012	TA 2012
26.01. Hallinto	93	109	8
26.10. Poliisitoimi	691	703	2
26.20. Rajavartiolaitos	246	263	2
26.30. Pelastustoimi ja hätäkeskukset	87	87	5
26.40. Maahanmuutto	209	83	3
Pääluokka yhteensä	1326	1245	20

Sisäasiainministeriön pääluokan lukurakenne mukailee hallinnonalan toimialarakennetta, koska momentit on ryhmitelty lukuihin toimialaan kuuluvien virastojen toiminnan pääasiallisen tarkoituksen perusteella. Siten pääluokan luvut muodostuvat yhdestä, kahdesta tai kolmesta virastosta, joilla on omat toimintamenomäärärahat, ja niihin liittyvistä muista momenteista.

Poliisitoimi muodostaa euromääräisesti selvästi suurimman luvun. Se sisältää poliisitoimen toimintamenomomentin (26.10.01), jolle on budjetoitu yli puolet (56 %) koko pääluokan määrärahoista. Lisäksi momentille 26.10.20 on budjetoitu maasta poistamis- ja noutokuljetuksista aiheutuvat menot.

Pääluokan yhteensä 20 momentista toimintamenomomentteja on kahdeksan. Toimintamenomäärärahalla budjetoituja virastoja ovat sisäasiainministeriö (26.01.01), Hallinnon tietotekniikkakeskus (26.01.03), vähemmistövaltuutettu ja syrjintälautakunta (26.01.04), Poliisihallitus (26.10.01), Rajavartiolaitos (26.20.01), Pelastusopisto (26.30.01), Hätäkeskuslaitos (26.30.02) ja Maahanmuuttovirasto (26.40.01). Lisäksi valtion vastaanottokeskuksen toimintamenot on budjetoitu arviomäärärahana siirtomenomomentille 26.40.63 (Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto).

Taulukossa 3 on esitetty sisäasiainministeriön hallinnonalan pääluokan momentit vuoden 2012 varsinaisessa talousarviossa menon laadun mukaan jaoteltuina.

TAULUKKO 3. Sisäasiainministeriön hallinnonalan momentin laadun mukaan vuoden 2012 talousarviossa.

	milj. €	%	kpl
Toimintamenomomentit	1 036	83,2	8
Muut kulutusmenomomentit	92	7,4	7
Siirtomenomomentit	76	6,1	4
Sijoitusmenomomentit	42	3,4	1
Yhteensä	1 245	100,0	20

Sisäasiainministeriön hallinnonalan pääluokka on toimintamenopainotteinen. Siirto- ja sijoitusmenojen määrä on moniin muihin hallinnonaloihin verrattuna vähäinen. Muihin menoihin sisältyviä menomomenteja (90–99) ei vuoden 2012 varsinaisessa talousarviossa sisäasiainministeriön hallinnonalan pääluokassa ole.

Menojen budjetointi

Tilintarkastusohjeen mukaisesti on tarkastettu, onko viraston tai laitoksen talousarvio kokonaisuutena (rakenne, perustelut, eri määrärahalajit, valtuutusmenettely, tilijaottelu) talousarvion laadintamääräysten mukainen. Lisäksi on tarkastettu talousarvion informatiivisuutta ja valitun budjetointitavan soveltuvuutta varsinaiseen toimintaan.

Momentille 26.40.63 (Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto) on budjetoitu sekä siirtomenoja että toimintamenoja. Menettelystä seuraa se, että myös toimintamenot on budjetoitu arvonlisäverollisina. Koska momentin numerotunnukset on merkitty se, jonka sisältöä suurin osa momentille budjetoiduista menoista vastaa, on budjetointi talousarvion laadintamääräyksen mukainen¹⁰.

Bruttomenoja ja bruttotuloja koskeva informaatio on joissakin tapauksissa sijoitettu talousarviossa kauas momentin päätösosasta. Menettely heikentää budjetoinnin informatiivisuutta erityisesti silloin, kun nettobudjetoitujen momenttien bruttotuloja on paljon ja ne kattavat suuren osan momentin bruttomenoista. Hallinnon tietotekniikkakeskuksen nettomäärä-

¹⁰ Valtiovarainministeriön määräyksen TM 1101 (23.3.2011) kohta 7.4.3.

raha on esitetty talousarvioesityksen sivulla 165 momentin 26.01.03 päätösosassa (vuoden 2012 varsinaisessa talousarviossa 2,3 miljoonaa euroa), mutta taulukko toiminnan menoista ja tuloista on vasta sivulla 169 (arvioitua bruttomenoja 70,3 miljoonaa euroa ja arvioitua bruttotuloja 68,0 miljoonaa euroa). Myös poliisitoimen (26.10.01) arvioitua bruttotuloja ovat suuret, noin 65,9 miljoonaa euroa vuoden 2012 talousarviossa, mutta niiden osuus momentin nettomenoista on melko vähäinen (noin 9 %).

Talousarvion informatiivisuuden ja eduskunnan päätöksenteon tueksi olisi perusteltua, että esimerkiksi pääluokkaperusteluissa tai asianomaisissa lukuperusteluissa olisi taulukko, johon olisi koottu nettobudjetoitua momentit ja riittävät tiedot näiden momenttien arvioituista bruttotuloista ja -menoista. Valtiovarainministeriön antamissa talousarvioehdotusten laadintamääräyksissä ei oteta nimenomaisesti kantaa siihen, pitäisikö pääluokka- tai lukuperusteluiden selvitysosassa olla vakiomuotoisen taulukon lisäksi tarkempi selvitys nettobudjetoitujen momenttien tulo- ja menovirroista silloin, kun ne ovat eduskunnan päätöksenteonkin kannalta olennaisia. Sisäasiainministeriön hallinnonalalla on merkittäviä tuloja sisältäviä nettobudjetoitua virastoja, joten bruttotulo- ja bruttomenovirtojen esille tuominen parantaisi talousarvioesityksen tietosisältöä. Olisi perusteltua kehittää yhtenäinen käytäntö näitä tilanteita varten yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa.

Hallinnon tietotekniikkakeskuksella ei ole valtion maksuperustelain (150/1992) tarkoittamaa maksullista toimintaa, mutta talousarvion laadintamääräyksessä maksullisen toiminnan tuloihin on rinnastettu muun muassa varsinaisen maksulainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle jäävä, pelkästään virastojen ja laitosten välillä harjoitettava maksullinen toiminta (esim. valtion sisäisen palvelukeskuksen tulot asiakasvirastoiltaan)¹¹. Koska Hallinnon tietotekniikkakeskuksen tulot asiakasvirastoilta ylittävät vuositasolla viisi miljoonaa euroa, olisi tästä toiminnasta tullut esittää talousarvion laadintamääräyksen mukaisesti¹² momentin selvitysosassa toiminnan tuotot, mahdollinen hintatuki ja kustannusvastaavuus tuhansina euroina ja prosenttiosuutena tuotoista. Tällöin talousarvioehdotukseen olisi tullut myös laatia suoriteryhmittäin talousarvion laadintamääräyksen liitteen III-3 mukainen kustannusvastaavuuslaskelma. Näin ei ole vuoden 2012 talousarviossa tehty ja siten ei ole toimittu sillä tavalla, kuin talousarvion laadintamääräys edellyttää.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö ilmoittaa ryhtyvänsä korjaaviin toimenpiteisiin.

¹¹ Valtiovarainministeriön määräyksen TM 1101 (23.3.2011) kohta 7.12.15.

¹² Valtiovarainministeriön määräyksen TM 1101 (23.3.2011) kohta 7.12.17.

Edellä esitetty Hallinnon tietotekniikkakeskusta koskeva puute liittyy suurempaan ongelmakokonaisuuteen eli siihen, mikä on tämän budjetointitavan suhde Hallinnon tietotekniikkakeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (810/2007) 12 §:n mukaiseen hinnoitteluun. Tämän säännöksen mukaan tietotekniikkakeskuksen suoritteet asiakasvirastoille ja -laitoksille ovat sellaisia maksullisia suoritteita, joista peritään suoritteen tuottamisesta tietotekniikkakeskukselle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrä (omakustannusarvo). Tämän perusteella hinnoittelun tulisi olla aiheuttamisperiaatteen mukaista, jolloin hinnoittelu myös vastaisi maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmalla esitettyjä tietoja. HALTI-Kin hinnoittelu perustuu asetuksen 12 §:stä poiketen talousarviomenoihin, jotka investointien suuruuden vuoksi ovat ylittäneet selvästi kokonaiskustannusten määrän. Talousarvion laadintamääräyksen mukainen kustannusvastaavuuslaskelma ei ole Hallinnon tietotekniikkakeskuksen talousarviossa käyttökelpoinen, koska hinnoittelu ei ole kustannusperusteista.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö ilmoittaa, että se on tietoinen ristiriidasta budjetointiperusteiden ja kustannusvastaavuuslaskelmia koskevan ohjeistuksen välillä. Ministeriö kuitenkin katsoo, että tältä osin ohjeistuksen ja menettelytapojen kehittäminen olisi taloushallinnon strategisesta ohjaamisesta vastaavan valtiovainministeriön ja laskentatoimen operatiivisesta ohjeistuksesta vastaavan Valtiokonttorin vastuulla.

Sisäasiainministeriö katsoo myös, että ministeriön omilla toimenpiteillä ongelmaa ei pystytä ratkaisemaan, vaan valtionhallinnon ohjeistusta tulisi kehittää niin, että valtion palvelukeskusten osalta menettelytavat olisivat yhtenevät.

Edellä on esitetty talousarviomenojen budjetoinnista yksittäisiä, erityisesti talousarvion informatiivisuuteen vaikuttavia havaintoja. Sisäasiainministeriön hallinnonalan budjetointimenettelyt ovat kuitenkin keskeisiltä osin talousarviosäännösten ja talousarvion laadintamääräyksen mukaisia ja pääsääntöisesti selkeitä. Tarkastuksessa ei myöskään ole havaittu, että samaan käyttötarkoitukseen olisi budjetoitu useita määrärahoja. Tarkastushavaintojen mukaan sisäasiainministeriön pääluokan luku- ja momenttirakenne on olennaisilta osin johdonmukainen kokonaisuus.

Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet

Valtion talousarvioesityksissä on sisäasiainministeriön hallinnonalan pääluokkaperusteluissa sekä vuonna 2011 että 2012 lausuttu yhteiskunnallisina vaikuttavuustavoitteina, että poliisitoimi, pelastustoimi ja Rajavartiolaitos osallistuvat omalta osaltaan kansallisen kilpailukyvyyn kannalta tärkeän

sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen, jonka tavoitteena on, että Suomi on Euroopan turvallisimman maa. Sisäisen turvallisuuden keskeiset tavoitteet on vahvistettu hallinnonalan strategiassa ja sisäisen turvallisuuden ohjelmassa. Edelleen pääluokkaperustelujen mukaan maahanmuuttopolitiikassa tulee varmistaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, hallinnon toimivuus ja oikeusvarmuus sekä hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen.

Tarkastuksen mukaan sisäasiainministeriön hallinnonalan yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat sopusoinnussa ydintehtäville asetettujen tavoitteiden kanssa. Vaikuttavuustavoitteiden mittaristo talousarvioesityksissä on kuitenkin edelleen tavoitteisiin nähden erittäin vaatimaton ja määrällisiä tekijöitä painottava.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö huomauttaa, että valmisteluohjeistus lähtee siitä, että tavoitteiden tulee olla mitattavia, jolloin määrällisyys painottuu väistämättä.

Poliisitoimen yhteiskunnallisina vaikuttavuustavoitteina on korostettu sitä, että rikoksia, järjestyshäiriöitä ja onnettomuuksia ennalta ehkäistään ja vähennetään sekä sitä, että poliisin toimintavalmiutta ja palvelukykyä turvataan ja parannetaan. Lisäksi poliisitoimen tulee tavoitteiden mukaan edistää osaltaan myönteistä turvallisuusajattelua sekä kansalaisten turvallista elinympäristöä. Tavoite- ja toteumamittareina on käytetty rikoslakirikosten enimmäismäärää sekä katuruuhetuusindeksin ja liikenneturvallisuusindeksin arvoja.

Poliisihallituksen mukaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoite- ja toteumamittaristoon liittyy vaikeuksia erityisesti arvioida, mitkä ovat poliisin ja sen eri yksiköiden tosiasialliset vaikutukset tavoitteiden toteutumiseen.

Erytyisesti rikostorjunnan mittarit ovat puutteelliset asetettuihin tavoitteisiin nähden. Etenkin rikosten ennalta ehkäisemisessä erittäin tärkeänä pidetty poikkihallinnollinen näkökulma puuttuu. Indeksille on sanottu perusvuosi (1990=100) mutta ei mitään siitä, miten indeksin arvot lasketaan. Rikoslakirikosten määrä ei mitenkään yksiselitteisesti kuvaa poliisin yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Rajavartiolaitoksen yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat haasteelliset. Niihin kuuluu muun muassa se, että Suomen rajaturvallisuus on parhaalla tasolla Euroopassa ja että turvallisimmat ja sujuvimmat liikenneyhteydet Venäjän ja Euroopan unionin välillä kulkevat Suomen rajojen kautta. Sen ohella Rajavartiolaitoksen toiminnan tulee lisätä monipuolisesti ihmisten jokapäiväistä turvallisuutta, erityisesti rajaseudulla ja saaristossa. Suomen meripelastusjärjestelmän tavoitteena on olla Itämeren luotettavin.

Rajavartiolaitos on käyttänyt tavoitteiden toteutumista kuvaavana mittarina yhteiskunnallista vaikuttavuusindeksiä. Sen on kerrottu koostuvan

vaikuttavuudesta ja kustannusvaikuttavuudesta, mutta sen eri osa-alueita ei ole mainittu talousarvioesityksessä. Talousarvioesityksessä mainittujen vaikuttavuus- ja kustannusvaikuttavuusindeksien painoarvot yhteiskunnalliseen vaikuttavuusindeksiin painoarvoon näyttäisivät olevan samat, mutta perustetta tällekin ei ole mainittu. Tavoitteiden asettamisen ja toteutumisen arviointi on jokseenkin mahdotonta tarkastelemalla pelkästään indeksien arvojen muutosta, vaikka esitetyn indeksi arvot ovat vuodesta 2010 nousseet vuosittain yhdellä (103:sta 105:een)¹³. Maahanmuuton yhteiskunnallisia tavoitteita on uudistettu vuosina 2011 ja 2012¹⁴. Molempina vuosina tavoitteena on toteuttaa aktiivista ja vastuullista maahanmuuttopolitiikkaa lainsäädäntöä tarpeen mukaan uudistamalla ottaen huomioon työvoiman tarve, maahanmuuttajien moninaiset lähtökohdat ja tarpeet sekä kansainväliset velvoitteet. Työvoiman tarpeeseen perustuvaa maahanmuuttoa edistetään. (Vuonna 2011: Hallittua maahanmuuttoa edistetään.) Vahvistetaan laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan vastaista toimintaa laaja-alaisen viranomaisyhteistyön ja verkostoitumisen kautta. Turvapaikakamenettelyssä ja vastaanotossa varmistetaan kansainvälisen suojelun velvoitteiden toteutuminen. Kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntaan siirtymisen nopeutumiseen panostetaan. (Vuonna 2011 lisäksi: yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita kotouttamiselle.)

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tunnuslukuihin on vuonna 2011 lisätty lupien ja hakemusten käsittelyajat (yhteensä kuusi tunnuslukua). Aiemmin yhteiskunnallista vaikuttavuutta mitattiin päätösten pysyvyydellä muutoksenhaussa sekä kuntaan sijoituksen odotusajalla. Mittaristo on kuitenkin edelleen tavoitteisiin nähden riittämätön. Muun muassa viranomaisyhteistyönäkökulma puuttuu kokonaan.

Pelastustoimessa ja hätäkeskustoiminnassa yhteiskunnalliset tavoitteet ja mittarit ovat lähinnä määrällisiä. Pelastustoimen keskeinen yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite vuonna 2012 on vähentää onnettomuuksia, erityisesti tulipaloja ja palokuolemia. Onnettomuuksien tapahtuessa pelastustoimen tehtävänä on antaa nopeaa ja tehokasta apua sekä pyrkiä pienentämään onnettomuuksista aiheutuneita vahinkoja. Tunnuslukuina ovat tulipalojen, rakennuspalojen ja palokuolemien määrät, palovahinkokor-

¹³ *Hallinnonalan vuoden 2011 tilinpäätöskertomuksessa yhteiskunnallisen vaikuttavuusindeksin on kerrottu muodostuvan viidestä osa-alueesta, jotka ovat rajaturvallisuuden ylläpitäminen, sujuvan rajaliikenteen varmistaminen, viranomaisavun tuominen rajaseudun ja rannikon harvaan asutetuille alueille, merellisen turvallisuuden lisääminen sekä sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistuminen.*

¹⁴ *Vuoden 2011 teksti on suluissa. Jos sulkua ei ole, yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat molempina vuosina samat.*

vausten enimmäismäärä sekä luottamus pelastustoimeen prosentteina väestöstä.

Hätäkeskustoiminnan vuoden 2012 tavoitteiden mukaan Suomessa on vuonna 2015 yhtenäinen, verkottunut ja luotettava valtakunnallinen Hätäkeskuslaitos, joka ensimmäisenä lenkkinä vastaa avun tarpeeseen viipymättä ja ammattitaitoisesti. Tunnuslukuina käytetään sitä, mihin osuuteen hätäpuheluista vastataan alle 10 sekunnissa sekä asteikolla 1–5 hätänumeroon soittaneiden tyytyväisyyttä hätäkeskuslaitoksen palveluihin.

Sekä vuonna 2011 että vuonna 2012 on pääluokkaperusteluissa mainittu, että sisäasiainhallinnon kaikessa toiminnassa sukupuolinäkökulma pyritään ottamaan huomioon. Jokaisen ihmisen tasa-arvoinen ja syrjimätön kohtelu on kaiken toiminnan lähtökohta ja jokaisen perusoikeus. Etnisten suhteiden, syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden edistäminen sekä rasismin ehkäisy otetaan huomioon annettavassa koulutuksessa. Pääluokkaperustelujen mukaan hallinnonalan pääluokan määrärahojen kohdentumista tasa-arvonäkökulmasta ei ole kuitenkaan systemaattisesti tutkittu eikä tästä ole tehty ulkopuolisia arviointeja.

Tuloskeskustelujen ja toimintakertomusraportoinnin yhteydessä ministeriön eri osastojen erillisyyksiköiden tulee raportoida hallituksen tasa-arvo-ohjelman, ministeriön henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnitelman sekä yhdenvertaisuuslinjausten ja -suunnitelman toteutumisesta ja toteutumiseksi käynnistetyistä toimenpiteistä. Tavoitteiden mukaan laillisuusvalvontaa ja oikeudellisen päätöksenteon laadunvalvontaa kehitetään sen varmistamiseksi, että kaikki ihmiset saavat hallintomenettelyssä, hallintolainkäytössä ja rikosten esitutkintamenettelyssä tasapuolisen kohtelun sukupuoleen, ikään, rotuun, kansalaisuuteen ja etniseen taustaan katsomatta.

Haastattelujen mukaan sisäasiainministeriön hallinnonalalla on tunnustettu vaikuttavuusmittareiden kehittämistarpeet. Toimialojen vaikuttavuusmittariston kehittämistä onkin pohdittu toiminta- ja taloussuunnittelun sekä tulossuunnittelun kehittämistyön yhteydessä.

3.2 Johtaminen

Johtaminen-osiossa tarkastellaan ministeriön säädösvalmistelua (3.2.1), johtamissopimuksia (3.2.2), poliisitoimen, Rajavartiolaitoksen sekä maa- ja metsätalouden ohjausta (3.2.3–3.2.5) sekä hallinnonalan tulosohtausjärjestelmää (3.2.6).

3.2.1 Säädosvalmistelu

Valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:n ja sisäasiainministeriön työjärjestyksen 23 §:n mukaan kansliapäällikön yhtenä tehtävänä on huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä. Ministeriön työjärjestyksen 25 ja 26 §:n mukaan osastopäällikkö ja osaston tulosityksikön päällikkö vastaavat säädosvalmisteluhankkeiden käynnistämisestä ja seurannasta ja yksikön päällikön on osallistuttava erityisesti yksikkönsä tärkeisiin tai laajakantoisiin säädosvalmisteluhankkeisiin.

Säädosvalmistelun tarkastuskysymyksenä oli, onko ministeriön valmisteleva lainsäädäntö ollut laadukasta. Laadukkuutta arvioitiin kuitenkin vain lähtökohtaisesti sen perusteella, missä laajuudessa ja miten eduskuntakäsittelyssä on puututtu lakiesitysten puutteellisiin tai virheellisiin sekä tehty esityksiin muutoksia¹⁵. Lausunnossaan sisäasiainministeriö piti tätä tarkastelutapaa liian suppeana.

Tarkastusaineiston muodostivat kaikki sisäasiainministeriön valmistelemat hallituksen esitykset, jotka annettiin eduskunnalle vaalikaudella 2007–2011 sekä niistä annetut valiokuntien mietinnöt¹⁶ ja -lausunnot.

Lausunnossaan ministeriö myös huomautti, että tarkastuksen lähestymistapa lainsäädännön laatuun on ongelmallinen, sillä eduskunnan tekemät muutokset hallituksen esityksiin eivät välttämättä kerro hallitusten esitysten heikosta laadusta, vaan eduskunta käyttää sille kuuluvaa valtiosääntöoikeudellista asemaa arvottaessaan, punnitessaan sekä tehdessään tarvittaessa muutoksia esityksiin.

Lausunnon mukaan ministeriössä on jo ennen tarkastusta todettu, että hallitusten esitysten antaminen tulisi vastaisuudessa jakautua tasaisemmin koko vaalikaudelle eikä esityksiä laajoista uudistuksista tulisi antaa viimeisille valtiopäiville. Ministeriö on pyrkinyt tähän parantamalla pitkän aikavälin suunnittelua (mm. lainsäädäntösuunnitelma) sekä asettamalla vuodeksi 2012 tulostavoitteeksi sen, että lainvalmisteluhankkeiden aikataulut asetetaan niin, että hankkeet jakautuvat tasaisesti koko vaalikaudelle.

¹⁵ Tästä tarkastuksen osasta laadittiin tarkastuksen kuluessa erillinen muistio, jossa on käyty läpi sisäasiainministeriön valmistelevia säädosohankkeita. Muistiosta saatiin ministeriön erilliset kommentit keskustelussa sekä 17.4.2012 päivätty lausunto. Muistio ja lausunto ovat saatavissa tarkastusvirastosta.

¹⁶ Poikkeuksellisesti mietinnön on antanut jokin muu valiokunta kuin hallintovaliokunta. Ks. esimerkiksi PeVM 4/2007 vp. sekä TyVM 5/2008 vp.

Havainnot

Vaalikaudella 2007–2011 sisäasiainministeriö antoi eduskunnalle yhteensä 50 hallituksen esitystä. Näistä raukesi neljä¹⁷ sekä hyväksyttiin eduskuntakäsittelyssä muuttumattomina 14. Huomattavimpia muutoksia eduskuntakäsittelyssä tehtiin arpajaislainsäädäntöä (HE 96/2008 vp. ja HE 212/2008 vp.)¹⁸, ampuma-aselainsäädäntöä koskeviin uudistusesityksiin (HE 106/2009 vp.) sekä lakiesitykseen kotoutumisen edistämisestä (HE 185/2010 vp.).

Lakiehdotukset tulee lähtökohtaisesti laatia perustuslain mukaisiksi. Tarkastelluissa lakiesityksissä perustuslakivaliokunta teki kuitenkin kymmeneen lakiesitykseen yhteensä 22 valtiosääntöoikeudellista huomautusta. Ne koskivat perustuslain kannalta monenlaisia ongelmia, esimerkiksi liian väljää asetuksenantovaltuutta, ehdotetun lainkohdan sanontaa, liian yksilöimätöntä tiedonsaantioikeutta sekä sitä, että Ahvenanmaan maakunnalta ei ollut pyydetty itsehallintolain 28 §:n 2 momentin mukaisesti lausuntoa lakiesityksestä.

Lausunnossaan sisäasiainministeriö korosti, että valtiosääntöoikeudellisten huomautusten määrä on johtunut osin siitä, että sisäasiainministeriön toimialan lainsäädäntö on hyvin perus- ja ihmisoikeusherkkää. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on kehittyvää, ja myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamat ratkaisut saattavat vaikuttaa jo eduskunnan käsiteltävinä oleviin lakiesityksiin, mistä viime vaalikaudella oli kaksi esimerkkiä. Ministeriö toi myös esiin, että se seuraa aktiivisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Ministeriön oikeusyksikkö laati noin kerran kuukaudessa yhteenvedon perustuslakivaliokunnan uusimmasta tulkintakäytännöstä. Vuonna 2011 tehtiin erillinen selvitys, jossa arvioitiin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöjä sisäasiainministeriön

¹⁷ HE 336/2010 vp. laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain 45 §:n muuttamisesta, HE 330/2010 vp. laiksi järjestyslain muuttamisesta, HE 98/2010 vp. laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta sekä HE 269/2009 vp. laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 3 §:n muuttamisesta. Sisäasiainministeriön lausunnon mukaan HE 290/2009 vp. annettiin eduskunnalle 22.11.2009 ja työelämä- ja tasa-arvolautakunta antoi siitä lausunnon. Hallintovaliokunta kuuli asiantuntijoita, mutta asia ei sen jälkeen edennyt valiokunnassa. HE 336/2010 vp. annettiin uudelleen eduskunnalle budjettilakina (HE 49/2011 vp.) ja se hyväksyttiin muuttumattomana. HE 330/2011 vp. annettiin eduskunnalle 21.1.2011, jossa se sen käsittely raukesi 16.4.2011. HE 98/2010 vp. annettiin eduskunnalle, mutta perustuslakivaliokunta ei antanut siitä lausuntoa.

¹⁸ HaVM 7/2010 vp. sekä PeVL 15/2010 vp. ja LaVL 4/2010 vp.

antamista lakiesityksistä vuosina 2007–2010¹⁹. Lausunnon mukaan selvitys ja siinä esitetyt kehittämisehdotukset on otettu huomioon säädösvalmistelun kehittämisessä ja sisäisen koulutuksen järjestämisessä. Lisäksi lausunnon mukaan tarkoituksena on laajentaa seurantaa ja tiedottamista myös ministeriön toimialan kannalta keskeisiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin. Tarkastuksen perusteella selvityksessä ja lausunnossa esitetyt kehittämisehdotuksia voidaan pitää oikeaan osuneina.

Lakiteknisen laadun osalta säädösvalmistelun tavoitteena tulee olla moitteettomuus, jolloin eduskuntakäsittelyssä ei tulisi olla tarpeen tehdä hallituksen esitykseen enää muita kuin nimenomaan eduskunnan omista päätöksistä johtuvia muutoksia.²⁰ Tarkastuksessa havaittiin²¹, että joihinkin sisäasiainministeriön valmistelemiin lakiehdotuksiin on valiokuntakäsittelyssä tehty sanamuodon tai nimitysten tarkentamisia taikka sääntelyn täsmennyksiä. Lakitekniisiä ongelmia ilmeni myös siinä, miten hanke integroidaan muuhun lainsäädäntöön, esimerkiksi miten kotoutumislaki sovitetaan yhteen lastensuojelulain sääntelyn kanssa tai hätäkeskustoimintaan liittyvä tiedonsaantioikeus henkilötietolain kanssa. Valiokuntakäsittelyssä on korjattu myös viittaussäännöksiä, pykälän otsikointia sekä voimaantulosäännöksiä.

Lausunnon mukaan ministeriössä on järjestetty vuosina 2005–2011 yhteensä 34 koulutustilaisuutta säädösvalmistelijoille. Vuoden 2012 tammi-toukokuussa niitä on ollut kuusi. Tilaisuuksista vain yksi on ollut yhteinen toisen ministeriön (valtiovarainministeriö) kanssa.

Sisäasiainministeriö on jo aiemmin – ennen tätä tarkastusta – omassa laatuarvioinnissaan pannut merkille, että säädöshuoltoon on kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota.²² Lausunnossaan sisäasiainministeriö myös korostaa, että viime vaalikaudella oikeusministeriön laintarkastusyksikkö tarkasti 46 esitystä annetuista 50:stä²³. Osa lakitekniisistä muutoksista on

¹⁹ *Säädösvalmistelu ja peruslakivaliokunnan tulkintakäytäntö sisäasiainministeriön osalta vaalikaudella 2007–2010. Muistio 18.5.2011. Sisäasiainministeriö.*

²⁰ *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 22/2011, s. 28. Ks. myös Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 43/2010.*

²¹ *Valiokuntamietinnöt ja -lausunnot on yksilöity edellä tarkoitettussa tarkastusvi-rastossa laaditussa muistiossa.*

²² *Sisäasiainministeriön julkaisuja 25/2011, s. 19.*

²³ *Valtioneuvoston ohjesäännön 30 §:n mukaan laki- ja asetusehdotukset on toimitettava oikeusministeriöön tarkastettaviksi, jollei asian kiireellisyydestä välttämättä muuta joissain tapauksissa johdu. Tarkastettavaksi ei kuitenkaan tarvitse toimittaa asetusehdotusta, jos asia on yleiseltä merkitykseltään vähäinen.*

johtunut siitä, että muutostarve on tullut tietoon vasta eduskuntakäsittelyn aikana (esimerkiksi virastojen nimien muutokset).

Lakiesityksen perustelujen tarkoituksena on kertoa lainsäätäjälle, miksi lakiesitykseen ja siinä tehtyihin valintoihin on päädytty. Tämän vuoksi tärkeitä ovat muun muassa nykytilan arviointi, voimassaolevan sääntelyn puutteellisuuksien läpikäynti sekä analyysi lakiesityksen eduista ja haitoista. Tarkastuksessa havaittiin joitakin puutteellisuuksia perusteluissa. Joissakin valiokuntamietinnöissä on kohdistettu kritiikkiä siihen, että lakiehdotusten yksityiskohtaiset perustelut ovat olleet monin kohdin niukkoja. Tämän todettiin voivan vaikeuttaa pykälien ymmärtämistä.

Sisäasiainministeriö on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota myös siihen, että hallituksen esityksissä tulisi ilmaista nykyistä selvemmin tavoiteltu muutos yhteiskunnassa. Esitysten yksityiskohtaisia perusteluja on kehitettävä siten, ettei niissä pelkästään toisteta pykälätekstiä. Toisaalta tulkintaohjeita annettaessa on vältettävä kiellettyä perusteluilla säätämistä.²⁴ Tarkastuksen perusteella nämä ministeriön näkökannat ovat perusteltuja.

Vaikutusarvioinnin puutteellisuuden on todettu olevan yksi keskeisimmistä heikkouksista kotimaisessa lainvalmistelussa²⁵. Tämä on koskenut sekä säädösehdotuksia että voimassa olevaa lainsäädäntöä. Tarkastusaineistossa vaikutusarviointit nousivat esiin vain muutaman kerran. Esimerkiksi hallituksen esityksessä (HE 185/2010 vp.) kotoutumislainsäädännön uudistamisesta mainittiin maahanmuuttoon ja maahanmuuttajiin liittyvän tilastoinnin ongelmallisuus. Ilman tilastotietoja tarvittavia toimenpiteitä on ollut vaikeata suunnitella. Hallintovaliokunta korostikin, että tilastointi olisi syytä saada kuntoon ensi tilassa. Samalla tähdennettiin tiedon yhteismitallisuutta ja luotettavuutta sekä yhdenmukaisia seuranta- ja tilastointitapoja. Yksittäistapauksena valiokuntakäsittelyssä asetettiin kyseenalaiseksi myös vaikutusarvioinnin oikeellisuus. Hallituksen esityksen (HE 166/2007 vp.) mukaan lakiehdotuksilla ei olisi ollut välittömiä valtiontaloudellisia vaikutuksia. Tämä ei kuitenkaan vastannut hallintovaliokunnan käsitystä, kun otettiin huomioon ulkomaalaislakiin hallituksen esityksessä ongelmallisesti muotoillut ja perustellut lainkohdat. Valiokunta tähdensi, että esityksessä olisi tullut tarkastella yhteiskunnalle aiheuttamia kustannuksia kokonaisuutena eri osatekijöineen ja laajemminkin selvittää maahanmuutosta johtuvia taloudellisia vaikutuksia.

Lausunnossaan sisäasiainministeriö toi esiin, että ministeriön hankkeissa vaikutukset pyritään arvioimaan valtioneuvoston ohjeiden mukaisesti,

²⁴ *Sisäasiainministeriön julkaisuja 25/2011, s. 19.*

²⁵ *Tähän viitataan myös lainsäädäntösuunnitelmassa, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, s. 93.*

joskin vaikutusten kuvaamista hallituksen esityksissä saattaa olla tarpeen parantaa. Huomionarvoista myös on, että vaikutusten arviointi saattaa sisältyä jo esiselvitykseen eli aikaan ennen varsinaisen lainsäädäntöhankkeen käynnistämistä. Ministeriö toi myös esiin, että sen oikeusyksikköön on keväällä 2012 rekrytoitu uusi henkilö, jonka tehtävistä osa koskee säädösvalmistelun vaikutusten arvioinnin kehittämistä.

Laadukaskaan lainsäädäntö ei turvaa sitä, että lain tavoitteet onnistutaan saavuttamaan asianmukaisesti, jos voimavarat lain toimeenpanemiseksi ovat riittämättömät. Valiokuntakäsittelyssä on kiinnitetty usein huomiota resursoinnin riittävyteen. Myös tarkastuksen perusteella resurssien riittävyys tulisi selvittää jo lainvalmistelun varhaisessa vaiheessa.

Tarkastushavaintojen perusteella sisäasiainministeriön lainvalmistelussa on valtaosin kartoitettu vaihtoehtoiset sääntelykeinot. Myönteisenä on esimerkiksi pidettävä erillisiä esiselvityshankkeita, joissa kartoitetaan vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Tarkastuksen perusteella niiden tulokset olisi kuitenkin hyvä selostaa hallituksen esityksessäkin.

Säädösvalmistelun organisoinnista sisäasiainministeriössä

Sisäasiainministeriön laatuarvioinnissa vuodelta 2011 on tarkasteltu säädösvalmistelun organisointia²⁶. Säädökset valmistellaan valtioneuvoston yleisten ohjeiden ja sisäasiainministeriön säädösvalmistelua koskevan sisäisen ohjeistuksen ja suositusten mukaisesti.²⁷

Säädöshankkeista laaditaan kirjallinen asettamispäätös tai toimeksianto. Säädöshankkeiden ajantasaiset tiedot julkaistaan ministeriön verkkosivulla ja valtioneuvoston hankerekisterissä (HARE). Lakihankkeet käsitellään ministerin johdolla toimivassa johtoryhmässä lähtökohtaisesti kolme kertaa (ennen hankkeen asettamista, ennen lausuntokierrosta ja ennen asian esittelyä valtioneuvostossa).²⁸

Ministeriö julkaisee lainsäädäntösuunnitelman, joka sisältää tietoja käynnissä olevista ja lähivuosina käynnistyvistä kansallisista ja EU-säädöshankkeista. Suunnitelma laaditaan vuosittain osana TTS-prosessia. Lainsäädäntösuunnitelma käsitellään ja sen toteutumista seurataan ministerin johdolla toimivassa johtoryhmässä sekä kansliapäällikön johdolla pidettävissä seurantakokouksissa. Sisäasiainministeriöllä on vuosiksi 2012–2016 seikkaperäinen lainsäädäntösuunnitelma, josta ilmenee itse sää-

²⁶ *Lainsäädännön valmistelua koskevat määräykset VNOS:ssä ja ministeriön työjärjestyksessä on selostettu luvun 3.2.1 alussa.*

²⁷ *Ks. tarkemmin Sisäasiainministeriön julkaisuja 25/2011, s. 14.*

²⁸ *Sisäasiainministeriön julkaisuja 25/2011, s. 14.*

döshankkeen ohella – säädöksestä riippuen – tavoite, aikataulu, organisointi, osallisuus, viestintä ja kuuleminen, vaikutusten ja vaihtoehtojen arviointi, suhde hallitusohjelmaan, suhde talousarvioon (onko budjettilaki), liittykö säädöshanke ministeriössä muiden osastojen toimintaan sekä yhteyshenkilö²⁹.

Sisäasiainministeriössä laaditaan eduskunnan istuntokausien alussa niin sanottu HE-luettelo istuntokauden aikana eduskunnalle annettavista hallituksen esityksistä ja selonteoista. Sisäasiainministeriön HE-luettelo käsitellään johtoryhmässä ennen tietojen toimittamista valtioneuvoston kanslialle, joka kokoaa koko valtioneuvostoa koskevan luettelon.³⁰

Ministeriössä asetetaan vuosittain säädösvalmistelun laadun parantamista koskevat yhteiset tulostavoitteet ja osastokohtaiset tavoitteet. Niillä pyritään edistämään muun muassa hallituksen säädöspoliittisten linjausten toteutumista. Tavoitteiden asettamisessa huomioidaan ministeriössä esille tulleet erityiset kehittämistarpeet. Yksittäisten säädöshankkeiden laatua ja etenemistä seurataan ministerin johdolla johtoryhmässä. Ministeri päättää säädöshankkeen asettamisvaiheessa hankkeen peruslinjauksista ja valmistelun kuluessa mahdollisesti tarvittavista uusista poliittisista linjauksista. Säädösvalmistelua seurataan myös kansliapäällikön johdolla pidettävissä osastojen säädösvalmistelun seurantakokouksissa kaksi kertaa vuodessa. Merkittävimmistä hankkeista järjestetään arviointikokous lain tultua hyväksytyksi eduskunnassa.³¹

Ministeriön oikeusyksikkö laatii vuosittain kansliapäällikön ja osastopäällikön välisiin tuloskeskusteluihin arvion säädösvalmistelun laadulle asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta osastoilta saatujen tietojen perusteella. Laajojen lainsäädäntöuudistusten toimivuutta ja vaikutuksia seurataan eri tavoin esimerkiksi teettämällä asiasta ulkopuolisia selvityksiä.³²

Tarkastuksen perusteella tehty arvio lainsäädännön valmistelun laadusta sisäasiainministeriössä

Tarkastuksen mukaan tietyt toimintatavat sisäasiainministeriön lainvalmistelussa on hoidettu siinä määrin hyvin, että niitä voi suositella malliksi myös eräille muille ministeriöille. Ministeriön lainsäädäntösuunnitelma on hyvin informatiivinen ja seikkaperäinen. Se antaa erittäin hyvän kuvan siitä, minkälaisia säädöshankkeita ministeriössä lähivuosille on suunnitteilla.

²⁹ Ks. tarkemmin Sisäasiainministeriön julkaisuja 31/2011.

³⁰ Sisäasiainministeriön julkaisuja 25/2011, s. 14.

³¹ Sisäasiainministeriön julkaisuja 25/2011, s. 14.

³² Sisäasiainministeriön julkaisuja 25/2011, s. 15.

Hyvä käytäntö on myös sellainen lakihankkeiden jälkikäteinen arviointi, jonka ministeriö ja eduskunta tekevät yhdessä. Tarkastuksen perustella Paremmen sääntelyn neuvottelukunnan kanta, että tätä hyväksi havaittua mallia voisivat kokeilla myös muut ministeriöt, on hyvin perusteltu.

Lisäksi myönteisenä on pidettävä sitä, että sisäasiainministeriössä on painotettu perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamista säädösvalmistelussa, tarvetta kehittää ja lisätä vaihtoehtojen arviointia, tarvetta kehittää vaikutusarviointeja, tarvetta kiinnittää säädöshuoltoon aikaisempaa enemmän huomiota sekä tarvetta kehittää lakiesitysten perusteluja.

Näistä myönteisistä seikoista huolimatta sisäasiainministeriön lainvalmistelussa on ilmennyt viime kaudella eräitä puutteellisuuksia, joiden korjaamiseen ministeriössä olisi panostettava. Vaikka sisäasiainministeriön toimiala on erityisen perus- ja ihmisoikeusherkkä, tulevaisuudessa on tähdättävä siihen, että lakiesitykset eivät johda valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin. Tämä sisältää myös riittävän informatiivisten säätämisyjärjestysperustelujen kirjaamisen lakiesityksiin, kuten ministeriö on itsekin painottanut.

Vaihtoehtojen kartoituksessa ja arvioinnissa on jatkettava sen mukaista linjaa kuin ministeriössä on korostettu. Myös tältä osin ministeriö on tunnistanut toimintansa kehittämistarpeet. Tarkastuksen mukaan myös vaikutusarvioinnin tulokset, herkkyysanalyysi ja suorittamistapa sekä vaihtoehtojen kartoituksen tulokset ja suorittamistapa tulisi sisällyttää hallituksen esitykseen myös silloin, kun ne on tehty ennen varsinaisen lainsäädäntöhankkeen käynnistämistä. Lisäksi syy vaihtoehtojen kartoituksen puuttumiseen tulisi myös mainita hallituksen esityksessä.

Myös vaikuttavuusarviointien osalta ministeriö on tiedostanut kehittämistarpeensa. Niitä voidaan myös tarkastuksen perusteella pitää oikeaan osuneina, mutta samalla on korostettava sitä, että valtioneuvoston vuonna 2007 antamia ohjeita säädösehdotusten vaikutusarviointien tekemisestä käytetään kattavasti hyväksi lainvalmistelussa. Lakiteknisesti huolelliseen lainvalmisteluun on panostettava aikaisempaa enemmän voimavaroja ja aikaa, jotta SÄKE III³³ -työryhmän mukaiseen tavoitteeseen moitteettomasta lakiteknisestä laadusta ylletään. Tällöin eduskuntakäsittelyssä ei olisi tarpeen tehdä hallituksen esitykseen enää muita muutoksia kuin niitä, jotka johtuvat nimenomaan eduskunnan omista päätöksistä.

Tarkastuksen mukaan sisäasiainministeriön lainvalmistelussa on kiinnitettävä aikaisempaa enemmän huomiota lakiesitysten perusteluihin. Perustelut on esitettävä kattavasti eikä niitä saa esittää liian niukasti. Myös tältä

³³ *Valtioneuvoston asettama säädösvalmistelun kehittämistyöryhmä.*

osin ministeriössä tehtyjä omia havaintoja ja kehityssuunnitelmia lakiesitysten perusteluiden kehittämistä voi pitää onnistuneina.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö ilmoittaa, että myös ministeriön omissa selvityksissä on kiinnitetty huomiota perustelujen parantamisen tarpeeseen. Haasteena on, miten yleisperusteluihin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin voidaan sisällyttää kaikki päätöksentekijöiden sekä kansalaisten ja lain soveltajien kannalta tarpeellinen informaatio laajentamatta hallituksen esityksiä kuitenkaan merkittävästi nykyisestään. Ministeriö viittaa siihen, että esimerkiksi Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen Paremmän sääntelyn kriittinen arviointi- ja tutkimushankkeessa on kiinnitetty huomiota hallituksen esitysten laajenemiseen ja siihen liittyviin ongelmiin.

Eduskunnan valiokuntakäsittelyssä on ilmennyt usein huoli resurssien riittävydestä, jotta lainsäädännön mukaiset toimenpiteet voitaisiin panna tehokkaasti täytäntöön. Sen vuoksi tämänkin tarkastuksen perusteella on tarpeen korostaa, että käytännössä pelkästään ei riitä se, että on huolehdittu lainsäädännön laadukkuudesta, vaan samalla on huolehdittava riittävistä resursoinnista. Samalla lain esitöissä on huolellisesti arvioitava, onko lainsäädännön edellyttämien toimenpiteiden toteuttamiseksi olemassa riittävät voimavarat.

3.2.2 Johtamissopimukset

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla ohjaus- ja johtamisjärjestelmä rakentuu toiminta- ja taloussuunnitelmalle, tulossopimuksille sekä johtamissopimuksille. Sisäasiainministeriö on määrittänyt tulossopimuksen ja johtamissopimuksen sisällöt. Seuraavassa käsitellään lähemmin johtamissopimuksia.

Valtiovarainministeriö on antanut 4.12.2009 suosituksen³⁴ johtamisen arvioinnista, ylimmän johdon kehityskeskusteluista sekä johtamissopimus- ja tulospalkkiomenettelystä. Suosituksen mukaan johtamissopimuksen tulisi olla osa toimintayksikön ohjausprosessia, joten sen on oltava yhteensopiva tulossopimuksen, toiminta- ja taloussuunnitelman ja kehysbudjetin kanssa. Johtamissopimuksessa kuvataan, miten toimintayksikön tulee kehittyä ja mitä johtajan odotetaan tekevän halutun kehityksen aikaansaamiseksi. Johtamissopimus on luonteeltaan strateginen ja päämääräkeinen. Keskeisimmän osan muodostavat toimintayksikön kehittämistavoitteet. Ne muodostavat myös sopimuksen toteutumisen arvioinnin pe-

³⁴ *Johtamissopimus- ja tulospalkkiomenettely. Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto.*

rustan. Johtamissopimuksessa sovittujen tavoitteiden toteutumista arvioidaan vuosittain vertaamalla tuloksia vuositavoitteisiin. Tulospalkkiota voidaan maksaa vuosittain enimmillään kahdeksan prosenttia vuosipalkasta.

Sisäasiainministeriössä on tehty ylintä johtoa koskevia johtamissopimuksia. Tällainen sopimus on laadittu sisäasiainministeriön ja kansliapäällikön välillä sekä kansliapäällikön ja johtamissopimusohjelmassa olevien ministeriön osastojen ja erillisyksiköiden sekä virastojen päälliköiden kanssa. Ministeriössä johtamissopimuksia on arvosteltu siitä, etteivät ne ole olleet täysin sopusoinnussa tulostavoitteiden kanssa. Niiden keskinäisessä yhteismitallisuudessa on myös nähty olleen puutteita. Sisäasiainhallinnossa pyritään nykyisin varmistamaan ainakin se, että tulos- ja johtamissopimuksiin sisältyvät tavoitteet olisivat yhdensuuntaisia.

Johtamissopimuksissa tuodaan esille, miten asiat tulisi tehdä, kun taas tulosopimuksissa määritellään se, mitä pitäisi tehdä ja mitä resursseja siihen on käytettävissä.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla johtamissopimuksissa on tavoitteita tuottavuudelle mutta ei taloudellisuudelle tai talouden johtamiselle. Tarkastuksen perusteella olisi aiheellista muuttaa johtamissopimuksia siten, että ne muodostaisivat kannustimen myös talouden johtamiselle ja kustannuslaskennan kehittämiseksi.

3.2.3 Poliisitoimi

Tässä luvussa tarkastellaan poliisitoimen ohjausjärjestelmää siten, että päähuomio kohdistuu ylätason ohjausvälineisiin, erityisesti poliisitointa koskeviin säädöksiin, valtioneuvostotasoihin ohjelmiin sekä ministeriön ja Poliisihallituksen laatimiin suunnitelmiin. Tarkastuksessa arvioitiin ohjaajien välisen työnjaon selkeyttä, ohjausasiakirjoilla loogisuutta suhteessa toisiinsa sekä sitä, onko asetetuille tavoitteille riittävät mittarit. Tarkastusaineistoina käytettiin ohjausasiakirjoja, sisäasiainministeriön, Poliisihallituksen ja valtakunnallisten yksiköiden edustajien haastatteluja sekä poliisilaitosten vastauksia niille tehtyyn kyselyyn.

Poliisitointa koskevat säännökset, määräykset ja valtakunnalliset ohjelmat

Poliisin tehtävät ja toimivaltuudet on määritelty pääasiassa sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön valmisteluvastuulla olevissa laeissa ja asetuksissa. Niitä on paljon (liite 3)³⁵. Poliisin hallintoa koskevat säädökset

³⁵ Lähde: Sisäasiainministeriön verkkosivut.

sisältyvät poliisin hallinnosta annettuun lakiin (110/1992). Poliisin toimialaa säätelevät lisäksi monet määräykset ja ohjeet.

Poliisitoimen tehtävien suuntautumiseen ja samalla resurssien käyttöön ovat vaikuttaneet varsin paljon laajat valtakunnalliset, poikkihallinnolliset turvallisuusohjelmat, kuten hallitusohjelmiin ja valtioneuvoston periaatepäätöksiin pohjautuvat sisäisen turvallisuuden ohjelmat, talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmat sekä Euroopan unionin päätökseen perustuva kansallinen terrorismin torjunnan strategia.

Vuosia 2008–2011 koskenut sisäisen turvallisuuden ohjelma³⁶ sisälsi poliisitoimen vastuulle pitkälti kohdistuvia merkittäviä alueita, kuten ihmiskaupan ja siihen rinnastuvan rikollisuuden estäminen, järjestäytyneen rikollisuuden (ml. talousrikollisuus) torjunta, tietoverkkorikollisuuden ja internetin käyttöön liittyvien riskien torjunta sekä terrorismin, ääriliikkeiden laittoman toiminnan ja väkivaltaisen radikalisoitumisen ennaltaehkäisy. Vuosiin 2012–2015 kohdentuvassa ohjelmassa painotetaan nuorten rikoskierteen katkaisua, lapsiin ja nuoriin kohdistuvan seksuaalisen häirinnän ja seksuaalirikosten ehkäisyä, vakavan väkivallan torjuntaa, alkoholin käytöstä johtuvien turvallisuusongelmien vähentämistä sekä ääriajatteluun perustuvien väkivaltaisten tekojen ennalta ehkäisyä.

Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosiksi 2012–2015³⁷ on jatkoa viidelle aikaisemmalle valtioneuvoston periaatepäätökselle. Ohjelman tavoitteena on vähentää harmaata taloutta ja talousrikollisuutta sekä tukea laillista yritystoimintaa ja tervettä kilpailua. Toimintaohjelman hankkeet ehkäisevät ennalta harmaata taloutta, ja niiden toteuttamisella vähennetään rikoksentelemahdollisuuksia, korotetaan kiinnijäämisriskiä sekä lisätään viranomaisten reagointivalmiutta harmaan talouden paljastamisessa ja torjunnassa. Tehtävillä lainsäädäntömuutoksilla korostetaan muun muassa yritysten vastuuta harmaan talouden torjunnassa siten, että ohjataan yrityksiä valitsemaan luotettavia ja lakisääteiset velvoitteet hoitavia yhteistyökumppaneita.

Toimintaohjelmalla tavoitellaan 300–400 miljoonan euron vuosittaista verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen lisäystä, rikosvahinkojen estämistä sekä takaisinsaatua rikoshyötyä. Sisäasiainministeriöllä on useissa ohjelman hankkeissa päävastuu.

Hallitus on korostanut harmaan talouden torjuntaa sekä strategiatasolla että merkittäviä säädöshankkeita valittaessa. Harmaan talouden torjunta vaatii laaja-alaista yhteistyötä sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Hallitus on päättänyt osoittaa talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjun-

³⁶ *Sisäisen turvallisuuden ohjelmia on kuvattu myös luvussa 2.1.*

³⁷ *Valtioneuvoston periaatepäätös 19.1.2012.*

taan vuosittain 20 miljoonan euron erillisen määrärahan. Hallituskaudella toteutetaan myös laaja harmaan talouden vastainen tiedotuskampanja.

Hallitusohjelman mukaan harmaan talouden torjuntaan kohdistuvat viranomaisresurssit irrotetaan hallituksen tuottavuusohjelmasta. Viranomaisresursseja lisätään määräaikaaisesti harmaan talouden torjuntaan.³⁸ Harmaan talouden torjunnan ministerityöryhmä seuraa hankkeiden toteutumista ja niiden vaikuttavuutta ja ryhtyy tarvittaessa lisätoimenpiteisiin. Sen lisäksi sisäasiainministeriö on asettanut vuosiksi 2012–2015 laajapohjaisen talousrikostorjunnan johtoryhmän. Sen tehtävänä on sovittaa yhteen eri viranomaisten suunnitelmia harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa sekä seurata ja raportoida säännöllisesti ministerityöryhmälle torjuntaohjelman etenemisestä ja mahdollisesti tarvittavista uusista toimenpide-ehdotuksista. Hallitus raportoi eduskunnalle periaatepäätökseen sisältyvien hankkeiden toimeenpanosta ja niiden vaikutuksista ohjelma-kauden päätyttyä.

Euroopan unioni on perustanut vuosiksi 2007–2013 erityisohjelman, jonka tarkoituksena on tukea terroristi-iskujen ja muiden turvallisuusrisikien ehkäisyyn, torjuntavalmiuteen ja seurausten hallintaan liittyviä projekteja. Ohjelma kuuluu rikosten ennalta ehkäisyä ja torjuntaa koskevan ohjelman tavoin turvallisuuden ja vapauksien suojelun puiteohjelmaan³⁹.

Kansallisen terrorismin torjunnan strategian⁴⁰ laadinta perustui poikkihallinnolliselle yhteistyölle. Vaikka poliisilla on Suomessa perustehtävänsä mukaisesti päävastuu terrorismin torjunnasta, niin tehokas terrorismin torjunta edellyttää kuitenkin paitsi kaikkien turvallisuusviranomaisten, myös muiden viranomaisten ja laajemminkin yhteiskunnan eri osapuolten tiivistä, jatkuvaa ja johdonmukaista yhteistyötä.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa tehostetaan ja selvitetään, onko uudelle erityislaille tarvetta. Tietoverkkorikollisuuden torjuntaan panostetaan ja vakavan ja rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaa tehostetaan. Poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyötä syvennetään samoin kuin yhteistyötä syyttäjien kanssa.

Sisäasiainministeriö ja oikeusministeriö ovat ryhtyneet valmistelemaan laaja-alaista strategiaa järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Hallitusohjelmaan perustuvaa hanketta varten on perustettu toukokuussa 2012 johtoryhmä. Se koordinoi myös järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan

³⁸ *Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012–2015. Valtioneuvoston periaatepäätös 19.1.2012.*

³⁹ *Neuvoston päätös 2007/124/EY on tehty 12 päivänä helmikuuta 2007.*

⁴⁰ *Valtioneuvoston periaatepäätös 11.3.2010.*

liittyviä muita hankkeita ja edistää viranomaisten yhteistyötä. Hankkeen johtoryhmässä on sisä- ja oikeushallinnon lisäksi edustajat työ- ja elinkeinoministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, puolustusministeriöstä sekä liikenne- ja viestintäministeriöstä.

Poliisin riskienhallintapolitiikasta on annettu määräys 14.6.2011⁴¹. Riskienhallinnan tavoitteena on tunnistaa, minimoida ja hallita riskitekijöitä, jotka uhkaavat poliisin toimintaa, toimintaedellytyksiä ja strategisia tavoitteita. Riskien tunnistamisen, analysoinnin ja hallinnan tulee olla myös osa hanke- ja tapahtumasuunnittelua sekä -ohjausta. Riskien kokonaisarviointi päivitetään puolivuositain siten, että riskienhallinnan tulokset ovat hyödynnettävissä tulossuunnitteluprosessissa sekä muutoin merkittävien muutosten yhteydessä.

Poliisin hallinnosta annetun lain mukaan sisäasiainministeriön yhteydessä toimii poliisiasiain neuvottelukunta ja poliisilaitoksen yhteydessä poliisin neuvottelukunta. Poliisihallituksen yhteydessä voi toimia neuvottelukuntia. Neuvottelukuntien tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Poliisiosasto

Poliisin hallintorakenne on viime vuosien aikana ollut huomattavien uudistusten kohteena. Paikallispoliisia koskenut rakenneuudistus tuli voimaan 1.1.2009 ja kaksiportainen johtamis- ja ohjausmalli 1.1.2010. Uudistuneessa johtamismallissa sisäasiainministeriön tehtävänä on vastata poliisin toimialan strategisesta ja poliittisesta ohjauksesta. Poliisin operatiivisen toiminnan johtaminen sekä poliisilaitosten ja valtakunnallisten yksiköiden tulosohtaus kuuluu tuolloin perustetulle Poliisihallitukselle. Uudistuksilla pyrittiin muun muassa luomaan edellytykset kehittää poliisin tulosohtausjärjestelmää kokonaisvaltaisesti.

Työjärjestyksen mukaan sisäasiainministeriön poliisiosasto käsittelee asiat, jotka koskevat

1. Poliisihallituksen tulosohtaus
2. poliisihallintoa
3. yleistä järjestystä ja turvallisuutta
4. poliisin rikostorjuntaa
5. poliisin lupahallintoa
6. ampuma-aseita
7. arpajaistoiminnan ohjausta, valvontaa ja muita siihen liittyviä keskeisiä asioita
8. yksityistä turvallisuusalaa.

⁴¹ *Poliisihallituksen määräys 2020/2011/2157.*

Poliisiosasto käsittelee myös ne asiat, jotka koskevat poliisin taloushallintoa, tulosoajasta, henkilöstöhallintoa, kansainvälisiä asioita samoin kuin sisäasiainministeriölle poliisin toimialalla kuuluvia muita asioita. Tarkastusajankohtana (huhtikuu 2012) poliisiosaston henkilöstömäärä oli yhteensä 42. Heistä 12 kuului lainsäädäntöyksikköön, yhdeksän kansainvälisten ja EU-asioiden yksikköön, 12 poliisitoiminnan suunnitteluyksikköön ja seitsemän talouden suunnitteluyksikköön. Johto ja sen tukipalvelu koostui kahdesta henkilöstä. Kansliapäällikkö on solminut johtamissopimuksen poliisiosaston osastopäällikön kanssa.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmaan on kirjattu poliisitoimen keskeisiksi katsotut toimenpiteet vuosina 2013–2016. Niiden mukaan poliisi painottaa toimintaansa ennalta ehkäisevään toimintaan, toimintaympäristön kehityksen ennakointiin, nopean ja joustavan muutoksiin reagoinnin varmistamiseen sekä vakavan ja kansainvälisen rikollisuuden torjuntaan. Tärkeänä on pidetty myös sitä, että poliisilla on käytössään ammattitaitoinen ja motivoitunut henkilöstö. Suunnitelma sisältää pitkähkön luettelon niistä käytännön toimenpiteitä, joiden avulla keskeisiin tavoitteisiin on tarkoitus päästä.

Tarkastushavaintojen mukaan nämä pitemmälle aikavälille määritellyt keskeiset toimenpiteet ovat otsikkotasolla sisällöllisesti sopusoinnussa ministeriön vuodeksi 2012 määriteltyjen toimenpiteiden kanssa. Puutteena on kuitenkin se, että toiminta- ja taloussuunnitelmaan suuruusluokaltaan erilaiset, varsin yksityiskohtaisesti kuvaillut käytännön toimenpiteet on tuotu esille siten, ettei niiden mahdollisesta keskinäisestä tärkeysjärjestyksestä saa selkeää käsitystä.

Poliisihallitus

Vuoden 2010 alusta toteutetun organisaatiouudistuksen avulla uudelle Poliisihallitukselle siirrettiin tehtäviä sisäasiainministeriöstä. Poliisihallitus on sisäasiainministeriön alainen keskushallintoviranomainen, joka toimii poliisin ylijohdona. Organisaatiokaavio on liitteenä ⁴². Poliisihallituksen arvioitu henkilötyövuosien määrä vuonna 2012 on 179⁴³. Tämä merkitsee 1,6 prosenttia koko poliisihallinnon henkilötyövuosista⁴⁴.

Poliisihallituksen tehtävänä on poliisin hallinnosta annetun lain 4 §:n (497/2009) mukaan sisäasiainministeriön ohjauksen mukaisesti

⁴² Lähde: Poliisin verkkosivut.

⁴³ Lähde: Sisäasiainministeriön julkaisu 34/2012.

⁴⁴ Poliisin henkilöstön henkilötyövuodet olivat yhteensä 10 580 vuonna 2011. Lähde: Poliisin vuosikertomus 2011, s. 18.

1. suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja
2. vastata poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisuudesta saatavuudesta ja laadusta maan eri osissa
3. päättää poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta
4. vastata poliisiyksiköiden tulosohtauksesta ja voimavarojen suuntaamisesta niille
5. huolehtia muista sille säädetyistä tai määrätyistä tehtävistä.

Ydinprosesseja ovat Poliisihallituksen 29.2.2012 päivätyn työjärjestyksen⁴⁵ mukaan strategiatyö, poliisitoiminnan tulos- ja resurssiohtaus sekä poliisitoiminnan ohtaus ja kehittäminen.

Poliisihallituksen ohtaus- ja johtamisjärjestelmä rakentuu Poliisihallituksen laatimalle poliisin toiminta- ja taloussuunnitelmalle, Poliisihallituksen ja sisäasiainministeriön väliselle tulossopimukselle sekä kanslia-päällikön ja poliisiylijohtajan kesken solmitulle johtamissopimukselle.

Tulosohtauksen valmistelua varten Poliisihallituksessa tulee työjärjestyksen mukaan olla tulossuunnitteluryhmä ja poliisitoiminnan ohtauksen ja kehittämisen valmistelua varten poliisitoiminnan kehittämisryhmä.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmaan sisältyvät Poliisihallitukselle vuodeksi 2012 asetetut keskeiset strategiset tulostavoitteet ja niitä toteuttavat toimenpiteet. Ne ovat olleet perustana myöhemmin laaditulle ministeriön ja Poliisihallituksen väliselle tulossopimukselle. Ylätason tavoitteet olivat seuraavat:

1. Yleisen turvallisuuden taso ja ihmisten kokemana turvallisuuden tunne sekä hälytyspalveluiden saatavuus eivät heikkene.
2. Kansalaisten luottamus poliisiin kykyyn ehkäistä, paljastaa ja selvittää rikoksia on korkea. Rikosasioiden pitkiin käsittelyaikoihin kiinnitetään huomiota. Poliisi painottaa harmaan talouden torjuntaa. Talousrikostutkinnassa pyritään reaaliaikaiseen rikostutkintaan.
3. Poliisin lupahallinto muodostuu poliisin omasta palveluverkosta, sähköisistä palveluista, liikkuvista palveluista ja yhteispuvelusta. Sähköisesti ja ajanvarauksella tarjottavien palveluiden osuus lisääntyy merkittävästi. Ne prosessien osat, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttöä, ulkoistetaan.
4. Poliisin toimintaa ja prosesseja kehitetään tehokkaammaksi ja tuottavammaksi. Poliisin henkilöstöstrategia uudistetaan ja toimeenpannaan.

⁴⁵ *Sisäinen määräys nro 2020/2010/4600.*

Kunkin ylätason tulostavoitteen saavuttamiseksi on luetteloitu lukuisa määrä erilaisia toimenpiteitä, joiden avulla tavoitteisiin katsotaan voitavan päästä.

Poliisihallituksen laatimassa poliisin toiminta- ja taloussuunnitelmassa⁴⁶ vuosiksi 2011–2015 merkittävimpinä riskejä ja haasteita aiheuttavina toimintaympäristömuutoksina nähtiin syrjäytyminen, väestön ikääntyminen, maan sisäinen muuttoliike, harvaan asutut alueet, perhe- ja läheisväkivalan kasvu, tietotekniikkarikokset, maahanmuuttoon liittyvät ratkaisut, talouden kansainvälistyminen ja erityisesti palvelujen liikkuvuuden lisääntyminen, kehitys Venäjällä, Baltian maiden rikollisuustilanne, järjestäytyneen rikollisuuden kasvu ja terrorismiuhan lisääntyminen Euroopassa.

Asiakirjassa suunnittelukaudelle asetetut strategiset tavoitelinjaukset 2011–2015 sisältävät seuraavien otsikkojen alla lukuisan määrän eri toiminta-alueille asetettuja tavoitteita:

- tehostetaan ennaltaehkäisevää toimintaa
- huolehditaan ihmisten ja yhteiskunnan turvallisuudesta muuttuvissa oloissa (mm. parannetaan poliisitoiminnan suunnittelua ja johtamista kehittämällä poliisin tietojohtoista toimintaa)
- toteutetaan aktiivista ja vastuullista maahanmuuttopolitiikkaa
- varmistetaan ammattitaitoinen ja motivoitunut henkilöstö.

Asiakirjassa on erikseen yksilöity tavoitteita tehtäväalueittain muun muassa ennaltaehkäisevälle toiminnalle, ihmisten ja yhteiskunnan turvallisuudesta huolehtimiselle sekä vastuulliselle ja aktiiviselle maahanmuuttopolitiikalle. Tavoitteita ei ole asetettu minkäänlaiseen tärkeysjärjestykseen.

Keväällä 2012 valmistui poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma vuosiksi 2012–2016. Siinä esitetyt strategiset linjaukset ovat yhtenevät aiempien linjausten kanssa. Joiltain osin strategisten linjausten toteuttamiseen liittyviä, yksityiskohtaisempia tavoitteita on tarkennettu.

Sisäasiainministeriön ja Poliisihallituksen välillä 19.12.2011 solmitussa, vuotta 2012 koskevassa tulossopimuksessa⁴⁷ on esitetty poliisitoimen strategiset tavoitteet. Siinä painotetaan rikosten, järjestyshäiriöiden ja onnettomuuksien ennalta ehkäisemistä ja vähentämistä, talousrikollisuuden ja harmaan talouden sekä poliisin toimintavalmiuden ja palvelukyvyn turvaamista. Strategiassa korostetaan yhteiskunnallisen syrjäytymisen ehkäisyä sekä elintärkeitä toimintoja vaarantavien uhkien ja kansainvälistä ja rajat ylittävää ammattimaisen rikollisuuden torjuntaa. Siinä on myös kuvattu yksilöidympien tavoitteiden tavoitetila vuonna 2016.

⁴⁶ POHA Dno/2010/2987.

⁴⁷ Sisäasiainministeriö 2011/2124.

Tulossopimus on uudistunut edellisestä vuodesta. Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja arviointikriteerit sekä osin myös tulosaluekohtaiset tulostavoitteet on uudistettu. Nyt painotetaan aiemman ohella poliisipalvelujen saatavuutta koko maassa sekä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa. Rikostorjunnan tulosalueella korostuu muun muassa PTR-viranomaisten yhteistyö sekä terrorismin torjunnan ohjelman toteuttaminen. Kansainvälisessä toiminnassa uutena tulostavoitteena on poliisin kansainvälisen toiminnan strategiaan 2012–2016 liittyvän toimintasuunnitelman laatiminen ja täytäntöönpano poliisihallinnossa. Muihin tavoitteisiin on lisätty se, että poliisitoimen käyttömenot sovitetaan olemassa oleviin määrärahoihin.

Positiivisena havaintona on se, että tulossopimuksessa vuodeksi 2012 on asetettu useita yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita. Varsinaista mittaristoa ei niille ole vielä kyetty luomaan, mutta tavoitteille on ensimmäistä kertaa asetettu arviointikriteerit.

Poliisihallituksen ylijohtajan kanssa tehdyssä johtamissopimuksessa tavoitteet koskevat johtamista ja johtajuutta, henkilöstöä, palvelukykyä ja laatua sekä tuottavuutta. Ensiksi mainitulle vastuualueelle sisältyvät tavoitteet liittyvät kokonaisvaltaiseen toimintojen ja rakenteiden kehittämiseen ja budjettikehyksiin sopeuttamiseen, ministeriön, Poliisihallituksen ja alaisen hallinnon työnjaon selkeydestä huolehtimiseen, ministeriön kanssa harjoitettavaan yhteistyöhön, talousrikollisuuden sekä järjestäytyneen ja muun vakavan rikollisuuden torjuntaan sekä poliisin ennalta ehkäisevän työn ylläpitämiseen ja kehittämiseen.

Poliisihallitus raportoi tulossopimuksen mukaan ministeriölle kuukausittain poliisitoimen toimintamenomäärärahan käytöstä, tuloarvioiden toteutumisesta, henkilötyövuosien kehityksestä ja tunnusluvuista. Poliisihallitus toimittaa puolivuotisraportin tulostavoitteiden toteutumisesta sisäasiainministeriölle. Lisäksi Poliisihallitus raportoi siinä rahoitustilanteesta sekä laatii tuloistaan ja menoistaan vertailun talousarvioon sekä ennusteen loppuvuodelle. Kokonaistuloksellisuutta arvioidaan seuraavan vuoden tulossopimusta koskevassa tuloskeskustelussa marras–joulukuussa. Poliisihallitus raportoi toiminnallisesta tuloksellisuudestaan toimintakertomuksessa, joka on osa tilinpäätöstä.

Tuloksellisuuden tunnuslukujen ja taloudellisten voimavarojen kehitystä seurataan ajantasaisesti poliisin tulostietojärjestelmässä. Esimerkiksi vuonna 2012 seurataan erikseen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan osoitetun 5,6 miljoonan euron, terrorismin torjuntaan osoitetun 0,6 miljoonan euron ja työttömien poliisien työllistämiseen osoitetun 5 miljoonan euron käyttöä.

Poliisihallituksessa on laadittu tulostavoitteiden seurantaan varten vuosisuunnitelma. Se sisältää yksityiskohtaisen luettelon tulostavoitteista sekä

toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi aikatauluineen ja vastuuhenkilöineen⁴⁸.

Poliisihallitus vastaa myös osaltaan niistä toiminnoista, jotka kuuluvat aluehallintovirastojen toimialueelle. Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan aluehallintoviraston tehtäviin kuuluu poliisitoimen alueellinen viranomaisyhteistyö sekä varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittaminen poliisitoimintaa koskien. Aluehallintovirastojen strategia-asiakirjassa on omat osuudet poliisitoimen tehtävien suunnittelusta ja ohjauksesta. Aluehallintovirastojen poliisitoimen tehtävien ohjausta varten ei laadita strategisia tulostavoiteasiakirjoja.

Aluehallintovirastosta annetun lain 10 §:n nojalla aluehallintovirastojen toimintaa ohjaavat omilla toimialueillaan vastaavat ministeriöt tai keskushallinnon virastot eli poliisiasioissa sisäasiainministeriö ja Poliisihallitus (*toiminnallinen ohjaus*). Valtiovarainministeriö huolehtii viraston yhteisten toimintojen ja muiden viraston yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisten toimenpiteiden toiminnallisesta ohjauksesta.

Aluehallintovirastojen toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi laaditaan vastaavan ministeriön tai keskushallinnon viraston johdolla tarvittaessa viraston toiminnan ja tehtävien ohjausta ja järjestämistä varten toiminnallinen tulostavoiteasiakirja. Aluehallintovirastojen toiminnallisen ohjauksen menettelytavoista on säädetty aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen (906/2009) 15 §:ssä.

Poliisihallituksessa tuotiin esille näkemys, jonka mukaan poliisin toiminnalla aluehallintovirastoissa on nykyisellään vähäinen merkitys. Aikanaan poliisitoimen sijoittaminen kolmeen aluehallintovirastoon oli lääninhallitusten lakkauttamista seurannut poliittinen kompromissiratkaisu.

Poliisihallinnon resurssivahvuus aluehallintovirastoissa oli tarkastusajankohtana 31. Aluehallintoviraston poliisihenkilöt kuuluvat Poliisihallituksen henkilöstöön. Poliisihallituksen palautteen mukaan vain noin yksi henkilötövuosi kohdistuu aluehallintoviraston tehtäviin. Poliisihallituksen Helsinkiin sijoittamisen yhteydessä alueellistamisen koordinaatio-ryhmä pyysi poliisilta selvityksiä siitä, että tuleva Poliisihallitus on aidosti alueellistettu, ja näin Poliisihallitukselle jäi pysyvät toimipaikat Turkuun, Ouluun ja Mikkeliin. Niihin sijoitettiin lähinnä näissä kaupungeissa olleiden lääninhallitusten poliisiosastojen henkilöstöä. Pääosa entisten lääninhallitusten poliisiosastojen henkilöstöstä siirrettiin muihin poliisitehtäviin.

⁴⁸ *Poha no 2020/2012/502.*

Aluehallintovirastojen poliisitoimintaa säädellään lähinnä lailla ja aluehallintovirastojen strategia-asiakirjojen avulla, eikä toiminta kuulu Poliisihallituksen tulohajauksen piiriin.

Sisäasiainministeriö on lokakuussa 2012 linjannut, että osana PORA III -uudistusta poliisin vastuualueet aluehallintovirastoissa puretaan.⁴⁹

Ylätason ohjauksen kehittämistarpeet

Vaikka nykyisin sisäasiainministeriön tehtävänä on vastata poliisin toimialan strategisesta ja poliittisesta ohjauksesta ja Poliisihallituksen puolestaan operatiivisen toiminnan johtamisesta sekä poliisilaitosten ja valtakunnallisten yksiköiden tulohajauksesta, ei tämä työnjako ole vielä käytännössä täysin toteutunut. Päätöksentekotahojen keskinäistä vastuuta ei ole selvästi määritelty, ja sisäasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmat sisältävät edelleenkin strategisten tavoitteiden ohella runsaasti eri tason operatiivisia tavoitteita. Tarkastuksessa tuli esille, että ongelma on tiedostettu sekä sisäasiainministeriössä että Poliisihallituksessa.

Käytännössä sisäasiainministeriön poliisiosaston ja Poliisihallituksen välinen työnjako on kummankin osapuolen edustajien mukaan toiminut kohtuullisen hyvin, joskin keskinäiset roolijakokysymykset ovat usein esillä yhteisissä tapaamisissa. Poliisihallituksessa valmistellaan sekä entisen poliisin ylijohdon tehtäviä että entisten poliisin lääninjohtojen tehtäviä. Poliisihallituksessa valmistellaan kaikki poliisin kehysvalmisteluun, sisäasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmaan sekä poliisin toiminta- ja taloussuunnitelmaan liittyvät tehtävät ja samalla jaetaan poliisiyksikköjen resurssit. Tämän jälkeen ministeriön poliisiosasto käsittelee Poliisihallituksessa valmistellun aineiston.

Haastattelujen mukaan eräiden kansainvälisten tehtävien hoidossa on kuitenkin esiintynyt päällekkäisyyttä ja suunnitteilla on ollut muun muassa siirtää Interpol- ja YK-asiat Poliisihallitukselta ministeriöön.

Sisäasiainministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö on antanut Poliisihallituksessa tehdystä virastotarkastuksesta 17.10.2011 päivätyn tarkastuskertomuksen. Siinä kiinnitettiin huomiota siihen, että samankaltaisia tehtäviä suoritettiin useilla hallinnon eri tasoilla ja että näihin toimintoihin saattoi sisältyä päällekkäisiä tehtäviä. Myöskään johto- ja päällikötason henkilöstömäärä ei ollut Poliisihallituksessa ja poliisilaitoksissa supistunut poliisihallinnon uudistuksen tavoitteiden mukaisesti.

Haastattelujen mukaan ongelmia esiintyy nyt kuitenkin vähemmän kuin uudistusten alkuvaiheessa. Kaiken kaikkiaan poliisin hallintorakennuu-

⁴⁹ *Sisäasiainministeriön päätös 2.10.2012. SM 022:00/2012.*

distuksessa on ministeriön ja Poliisihallituksen mielestä onnistuttu hyvin, vaikka hyötyjen odotetaankin realisoituvan vasta toiminnan vakiintuessa. Tähän mennessä uudistukset ovat ainakin myötävaikuttaneet siihen, että koko poliisitoimessa johtamiskysymykset ovat nousseet voimakkaammin esille. Konkreettisia laskelmia hallintouudistuksen kustannusvaikutuksista ei tarkastuksessa ole ollut käytettävissä.

Haastatteluissa on kuitenkin esitetty jonkin verran kritiikkiä siitä, että poliisitoimen eri tehtäväalueiden suunnittelu on edelleen liian sektorikohtaista, mikä vaikuttaa heikentävästi kokonaiskuvan luomiseen ja tilanteiden ennakoimiseen koko poliisitoimessa.

Tarkastuksen perusteella sisäasiainministeriön ja Poliisihallituksen välisiä tulossopimuksia on syytä tiivistää ja terävöittää. Nykyisin tulostavoitteita on runsaslukuinen määrä, eikä niiden keskinäinen tärkeysjärjestys käy ilmi asiakirjoista. Tulossuunnitelmiin ja -sopimuksiin tulisi kyetä koostamaan oleellimmat asiat ja priorisoimaan ne.

Erilaisiin valtakunnallisiin ohjelmiin sisältyvät vaatimukset luovat omalta osaltaan haasteita toiminnalle ja sen suunnittelulle. Erityisesti sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano vaatii huomattavassa määrin panostuksia poliisihallinnon kaikilla tasoilla. Poliisihallituksessa ohjelman nähdään sisältävän hyviä tavoitteita, mutta niitä koetaan olevan liikaa käytettävissä oleviin resursseihin nähden. Näin ollen tulisi miettiä enemmän sitä, miten peruspalvelut taataan koko valtakunnan tasolla ja mihin pidemmällä aikavälillä katsotaan olevan varaa. Kehysbudjetoinnilla on suuri merkitys siinä, miten strategioita pystytään toteuttamaan. Tämä merkitsee sitä, että ylimmällä päätöstasolla tulisi tehdä realistisia määrärahalinjauksia pitemmällä aikavälillä.

Tilanne on omiaan vaikeuttamaan myös resurssien sisäistä jakoa. Aina ei tiettyyn tarkoitukseen osoitettu määräraha merkitse resurssilisäystä, vaan vastaava vähennys on tehtävä muihin kohteisiin osoitettavista resursseista.

Poliisitoimen johdolla on käytettävissään toiminnan suunnittelua varten päivittäisen tilannekuvan tuottava järjestelmä, jota voidaan hyödyntää tutkinnan järjestelyjä ja määrärahojen jakoa koskevia päätöksiä valmisteltaessa. Se palvelee kuitenkin lähinnä operatiivista toimintaa. Strategista, joskin myös operatiivisen toiminnan ohjausta, palvelee nykyisin muun muassa poliisihallinnossa käynnistetty riskienhallintamenettely. Se perustuu kaikissa poliisihallinnon yksiköissä tehtävälle riskikartoitukselle. Poliisiylijohtaja on vastuussa riskienhallintastrategian ja -prosessin toteuttamisesta sekä siitä, että riskienhallinta on poliisissa asianmukaisesti järjestetty. Menettely on uusi, ja osin vielä kehitteillä.

Vaikka poliisilain (493/1995) 3 §:n mukaan onkin mahdollista, että tehtävät asetetaan tärkeysjärjestykseen olosuhteiden niin vaatiessa, lainsä-

dännön koetaan olevan käytäntöön soveltamisen kannalta sanamuodoltaan liian tulkinnanvaraisen. Vaikka priorisoinnit eivät ilmenisikään asiakirjoista, tosiasiasa tehtäviä joudutaan kuitenkin asettamaan tärkeysjärjestykseen. Tällöin hälytys- ja lupahallintotehtävät sekä törkeimpien rikosten tutkinta menevät aina etusijalle. Näin ollen nk. massarikosten tutkinnasta sekä valvonnasta ja muusta ennaltaehkäisevästä toiminnasta on pakko tinkiä. Tavoitteiden alentaminen näkyy nyt myös talousarvioesityksiin sisällytetyissä tunnusluvuissa⁵⁰.

Kuten luvussa 3.1.3 on tuotu esille, mittaristojen kehittämiseen tulisi kiinnittää aiempaa enemmän huomiota. Esimerkiksi rikostorjunnassa painotetaan talousrikollisuuden ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa. Tämä luo tarvetta vaikuttavuusmittareiden aikaansaamiseen. Vaikuttavuuden kannalta tarkasteltuna olisi hyödyllistä seurata ja analysoida tehokkaammin esimerkiksi rikostutkinnassa esiintyviä viiveitä. Ennaltaehkäisevän rikostorjunnan ja sidosryhmäyhteistyön merkitystä on jo pitkään korostettu hallituksen linjauksissa ja niihin sisältyy erittäin tärkeitä tavoitteita. Vaikuttavuusmittareiden kehittäminen on kuitenkin tällä alueella koettu erityisen haasteelliseksi.

Haastattelujen ja tarkastuksessa tehtyyn kyselyyn saatujen vastausten mukaan tutkimus- ja evaluointitoiminnan tuloksia tulisi kyetä hyödyntämään suunnittelussa aiempaa enemmän. Poliisitoimen eri yksiköissä on myös omaa analyysitoimintaa, mutta senkin tuloksien hyödyntämisessä on parantamisen varaa. Uusia ideoita syntyy muun muassa neljä kertaa vuodessa pidettävillä päällikköpäivillä sekä rikostorjuntavastaavien tapaamisissa. Poliisihallituksen edustajien mukaan vireillä on lisäksi kehittämissanke, jonka tavoitteena on kannustaa ideoiden esille tuomista. Parhaimpia käytänteitä on kartoitettu, joskaan niitä ei ole kerätty mihinkään ideapankkiin.

Poliisitoimessa CAF-arviointeja on tehty Keskusrikospoliisissa, Liikkuvaassa poliisissa, Suojelupoliisissa, Poliisiammattikorkeakoulussa, Poliisin tekniikkakeskuksessa sekä kaikissa poliisilaitoksissa.

Valtakunnalliset yksiköt

Poliisihallitukselle tulosvastuullisia valtakunnallisia yksiköjä ovat Keskusrikospoliisi, Liikkuva poliisi, Suojelupoliisi, Poliisiammattikorkeakou-

⁵⁰ *Vertaamalla esimerkiksi vuoden 2012 talousarvioesitykseen sisältyviä vuoden 2010 toteuma- ja vuoden 2012 tavoitelukuja voidaan havaita, että rikostorjunnassa tavoitteita tuottavuudelle, palvelukyvyille ja laadulle sekä suoritteiden määrällä on eräiltä osin alennettu.*

lu ja Poliisin tekniikkakeskus. Niiden tehtävät perustuvat pääosin poliisin hallinnosta annettuun lakiin (110/1992) ja asetukseen (158/1996) sekä poliisilakiin (493/1995) ja -asetukseen (1112/1995). Valtakunnallisista yksiköistä tarkastus kohdentui Keskusrikospoliisiin ja Liikkuvaan poliisiin.

Poliisihallitus on antanut alaiselleen hallinnolle yhteisen toiminta- ja taloussuunnitelmaa sekä tulossopimuksen valmistelua koskevan määräyksen⁵¹. Se sisältää muun muassa yksikkökohtaiset, yhdenmukaiset tulosopimusmallit.

Poliisin hallintorakenneuudistuksen toinen vaihe (PORA II) toi muutoksia muun muassa poliisin valtakunnallisten yksiköiden hallinnolliseen asemaan ja organisaatioihin. Yksiköt lähtivät kehittämään hallinnollisia rakenteitaan itsenäisesti annettujen suuntaviivojen mukaisesti.

Keskusrikospoliisin edustajien mukaan tähänastiset hallinnon rakenneuudistukset ovat toteutuneet pääosin niille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Tätä näkemystä tukee myös Poliisiammattikorkeakoulussa tehty poliisin hallintorakenneuudistusta koskeva arviointitutkimus⁵². KRP:n organisaation kehittämisen tavoitteena oli keventää hallintorakennetta ja parantaa tuottavuutta, tehostaa valtakunnallisen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntavastuuta, varmistaa konsernipalvelujen kehittäminen, tiivistää yhteistyötä sidosryhmiin, keskittyä ydintehtäviin sekä varmistaa henkilöstön jaksaminen.

Vuoden 2010 alusta uudistettiin organisaatorakenne, jolloin osastojen määrä väheni yhdeksästä viiteen. Samalla siirryttiin selkeämmin alueellisesta toiminnasta valtakunnallisesti johdettuun malliin. Tämän lisäksi muun muassa siirryttiin yhden apulaispäällikön malliin ja otettiin käyttöön prosessijohtaminen linjajohtamisen avuksi. Nämä toimenpiteet ovat KRP:n edustajien mukaan osoittautuneet toimiviksi. Organisaatiokaavio on liitteenä 5⁵³.

Tavoitteena oli, että uudistusten jälkeen paikallispoliisi vastaisi aiempaa enemmän myös vaikeiden rikosten paljastamisesta ja tutkinnasta. Vakavan rikollisuuden tutkintatehtäviä ei ole kuitenkaan siirtynyt Keskusrikospoliisilta paikallispoliisille siinä määrin kuin oli suunniteltu.

KRP laatii valtakunnantasoisten linjausten pohjalta viisivuotiskaudelle ajoittuvan toiminta- ja taloussuunnitelmaehdotuksensa Poliisihallitukselle. Keskusrikospoliisissa on strategista tutkimus- ja analyysitoimintaa, joka tuottaa myös hallinnon ylemmälle tasolle tietoa toimintaympäristön muutoksista. Esimerkiksi PTR-viranomaiset saavat toiminnassaan hyödynnet-

⁵¹ *Suunnittelumääräys 19.8.2011.*

⁵² *Poliisiammattikorkeakoulun raporteja 97.*

⁵³ *Lähde: Poliisin verkkosivut.*

tävää reaaliaikaista tietoa Keskusrikospoliisin vastuulla olevan rikostiedustelu- ja analyysitoiminnan avulla. Poliisi hyödyntää toiminnassaan muun muassa tietoa tilannekuvista, ilmiöistä ja yksittäisistä tapauksista sekä rajat ylittävän rikollisuuden katsauksista. Haastattelujen mukaan tiedon jakamiseen liittyy kuitenkin edelleen ongelmia.

Vuosia 2012–2016 koskevan, 2.1.2012 vahvistetun suunnitelman⁵⁴ mukaisesti suunnittelukauden keskeiset strategiset tavoitteet ovat

- heikentää järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytyksiä siten, että järjestäytynyt rikollisuus Suomessa ei kasva eikä ilmiönä kehity nykyisestä vakavampaan suuntaan
- vahvistaa kansalaisten luottamusta rikosvastuun toteutumiseen tutkimalla yhteiskunnallisesti vahingollisimpia rikoksia
- tehostaa rikostorjuntaa tuottamalla asiantuntijapalveluita sekä kehittämällä rikostutkimuksen käyttöön asianmukaisia, laadukkaita ja tuottavuutta tukevia tutkintamenetelmiä.

Tarkastuksen mukaan strategiset tavoitteet on laadittu laissa säädettyjen tehtävien pohjalta, ja ne ovat sopusoinnussa poliisitoimen yleisten linjausten kanssa. Keskusrikospoliisin toiminta- ja taloussuunnitelmassa kullekin tavoitteelle on määritelty strategiset painopistealueet ja yksityiskohtaisempi tavoitteisto. Tarkastuksen mukaan keskeiset painopistealueet sisältyvät myös Poliisihallituksen kanssa tehtyihin tulossopimuksiin, ja tulostavoitteet on johdettu näistä. Tulossopimusten toteutumista arvioidaan sopimusosapuolten välillä vuosittain järjestettävässä tuloskeskustelussa, poliisipäällikkökokouksissa sekä tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen yhteydessä. Tulossopimuksen ohella johtamisvälineenä käytetään myös kansliapäällikön ja KRP:n päällikön välistä johtamissopimusta.

Keskusrikospoliisin edustajien mielestä ongelman toiminnan suunnittelussa ja käytännön toiminnan organisoinnissa muodostaa se, etteivät tehtävien määrä ja toimintoihin osoitetut resurssit kohtaa toisiaan yhtäaikaaisesti. Vaikka hankkeet olisikin hyväksytyt suunnitelmissa, määrärahat niihin saattavat tulla Poliisihallitukselta pienissä erissä ja usein tarpeisiin nähden liian myöhään. Niissä projekteissa, joissa KRP:lla on vastuu (mm. kohdevalintamenettely) sekä hankinnoissa määrärahat saadaan toimintavuoden aikana tai jopa sen lopussa. Yhtenä epäkohtana KRP:n edustajat pitävät sitä, etteivät Poliisihallituksen eri yksikköjen keskinäinen tiedonvaihto ja koordinaatio aina toimi riittävän hyvin. Tällöin KRP joutuu varmistamaan asiat usean yksikön kanssa.

⁵⁴ *Keskusrikospoliisin asiakirja nro 2400/2011/1463.*

KRP:n edustajat ovat kiinnittäneet huomiota myös tarpeeseen selkiyttää ministeriön poliisiosaston ja Poliisihallituksen keskinäiset roolit.

Keskusrikospoliisissa suoritettiin vuonna 2011 laadun itsearviointi, josta nousi esille useita kehittämissuhteita⁵⁵. Näistä mainittakoon vaikuttajajaj sidosryhmäyhteistyötä varten laadittava toimintasuunnitelma, prosessien kehittäminen yhteistyötahojen kanssa sekä olemassa olevien resursien kohdentaminen niihin toimintoihin, joiden avulla on mahdollista saavuttaa paras vaikuttavuus. Osa kehittämistavoitteista on jo sisällytetty joko viraston tai osastojen tulossuunnitelmiin. Kehittämistarpeita on kartoitettu myös henkilöstöbarometrin sekä eri osa-alueiden riskianalyyysien avulla.

Liikkuvassa poliisissa käynnistettiin vuonna 2006 organisaation kehittämisen valmistelu, joka liitettiin osaksi poliisin hallintorakenteen muutoshanketta. Alueosastojako kumottiin vuoden 2010 alusta ja toimialueeksi vahvistettiin koko valtakunnan alue. Sen lisäksi muun muassa eräitä paikallisyksiköjä yhdistettiin ja toimisto- ja tukitehtäviä organisoitiin hoidettaviksi osin tiimeissä ja osin keskitetysti. Johdon esikuntaa kehitettiin erottamalla toisistaan operatiivisen toiminnan ohjaus, kehittämis- ja materiaalitutkimukset sekä hallinto.

Liikkuvan poliisin johdon muodostavat vuoden 2010 uudistuksen jälkeen päällikkö, apulaispäällikkö ja kolme liikennepoliisitarkastajaa. Liikennepoliisitarkastajat tulosohjaavat vastuullaan olevia yksiköitä ja toimivat johdon alueellisina sidosryhmäyhdyshenkilöinä sekä vastaavat muista ohjesäännössä määritellyistä tehtävistä. Uusi organisaatio antaa Liikkuvan poliisin edustajien mukaan mahdollisuudet parempaan johtamistoimintaan ja toiminnan kehittämiseen. Organisaatiokaavio on liitteenä 7⁵⁶.

Osana organisaation kehittämistä ja laatutoimintaa tehtiin Liikkuvassa poliisissa vuonna 2010 CAF-itsearviointi⁵⁷. Sen perusteella Liikkuvan poliisin johto priorisoi ensisijaisiksi kehittämiskohteiksi strategiaprosessin kehittämisen sekä liikenteen valvonnan ydinprosessien määrittelyn ja kuvaamisen. Liikkuvan poliisin edustajien mukaan strategiat ja prosessit eivät tuolloin kaikilta osin kohdanneet toisiaan. Myöskään toiminta- ja taloussuunnitelman ei nähty vaikuttavan kovinkaan paljon toiminnan suunnitteluun. Kehittämistarvetta ilmeni myös pitkän aikavälin henkilöstrategisessa suunnittelussa.

Strategiaprosessin kehittäminen aloitettiin heti itsearvioinnin valmistuttua. Myös tulosohjausprosessia on kehitetty ja siihen liittyen tulos- ja ke-

⁵⁵ *Keskusrikospoliisin muistio 8.7.2011.*

⁵⁶ *Lähde: Liikkuvan poliisin toimintakertomus 2011.*

⁵⁷ *Yhteenveto havainnoista ja johtopäätöksistä 31.5.2010.*

hityskeskustelujen käymistä on aikaistettu organisaation kaikilla tasoilla. Myös liikennevalvonnan toimintaprosesseja on alettu uudistaa, mutta uudistusten käyttöönotto vie vielä aikaa.

Valtioneuvosto on antanut ensimmäisen periaatepäätöksen tieliikenteen turvaamisesta jo vuonna 1993. Vuonna 2001 hyväksyttiin pitkän aikavälin liikenneturvallisuusvisio. Sen mukaan tieliikennejärjestelmä on suunniteltava siten, ettei kenenkään tarvitse kuolla eikä loukkaantua vakavasti liikenteessä. Vuonna 2012 valmistui vuoteen 2014 ulottuva, valtioneuvoston asettaman liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnan ja sen työjaoston laatima tieliikenteen turvallisuussuunnitelma⁵⁸. Sen toimeenpano edellyttää viranomaisten ja kolmannen sektorin tiivistä yhteistyötä. Suunnitelmaan on kirjattu keskeisten toimenpiteiden seuranta- ja arviointivastuut. Poliisitoimessa vastuu kuuluu ensisijassa Poliisihallitukselle.

Liikkuvan poliisin toimintaa on ohjannut myös vuosiksi 2007–2010 laadittu poliisin liikenneturvallisuusstrategia⁵⁹. Siinä oli linjattu ne toimenpiteet, joilla poliisin on ollut määrä toteuttaa vuonna 2006 annettua valtioneuvoston periaatepäätöstä tieliikenteen turvallisuuden parantamisesta. Tätä strategiaa ei ole kuitenkaan päivitetty.

Toiminta- ja taloussuunnitelma on nykyisin toteutettu osana poliisitoimen yleistä visiota. Sitä tukee Liikkuvan poliisin oma visio, jonka päämääränä on ”Euroopan turvallisinta liikkumista – yhdessä”.

Vuosia 2012–2016 koskeva, 12.12.2011 päivätty suunnitelma sisältää seuraavat strategiset tavoitelinjaukset:

- tehostetaan ennalta ehkäisevää toimintaa
- huolehditaan ihmisten ja yhteiskunnan turvallisuudesta muuttuvissa oloissa
- huolehditaan Helsinki-Vantaan lentoaseman poliisitoiminnasta
- huolehditaan tasavallan presidentin, entisten tasavallan presidenttien sekä muun ylimmän valtionjohdon turvallisuudesta
- varmistetaan ammattitaitoinen ja motivoitunut henkilöstö.

Liikennevalvonnalla edistetään valtioneuvoston asettamien turvallisuustavoitteiden toteutumista. Kiireellisiä hälytystehtäviä hoidetaan lähimmän partion periaatteella hallinnollisista rajoista riippumatta. Poliisilaitosten kanssa tehtyihin sopimuksiin asetetaan tavoitteet hälytystoiminnalle. Yhteistyön toimivuus varmistetaan Liikkuvan poliisin yksiköiden ja poliisilaitosten välillä sopimalla yksityiskohdista paikallisella tasolla. Toimintaa sovitaan yhteen muun muassa alueellisissa suunnittelukokouksissa.

⁵⁸ *Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 17.2.2012.*

⁵⁹ *Poliisin ylijohdon julkaisusarja 15/2006.*

Liikkuvan poliisin yhteiskunnallisina vaikuttavuustavoitteina on edistää onnettomuuksissa kuolleiden ja loukkaantuneiden määrän vähenemistä sekä varmistaa hälytyspalvelujen saatavuus myös harvaan asutetuilla alueilla. Toiminnan tulee tukea rikostorjuntaa ja heikentää osaltaan järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytyksiä. Liikkuvan poliisin edustajien mukaan tulostavoitteita on määrä kehittää palvelemaan entistä paremmin tavoitteiden saavuttamisen seurantaan.

Toiminta- ja taloussuunnitelmassa on asetettu yksityiskohtaiset tavoitteet valvonnalle ja hälytystoiminnalle, rikostorjunnalle, lupahallinnolle, kansainväliselle toiminnalle, yhteisille palveluille sekä voimavaroille (ml. johtaminen).

Liikkuvan poliisin perustehtävä eli liikennevalvonta on muodostanut vuosina 2010 ja 2011 noin 46 prosenttia aktiivisesta työajasta. Hälytystehtävien hoitamiseen osallistutaan lähimmän partion periaatteen mukaisesti ja rikostorjuntaan yhteistyössä muiden poliisiyksiköiden sekä raja-, tullija veroviranomaisten kanssa.

Liikkuvan poliisin vuoden 2012 tulossopimukseen sisältyvät keskeiset painopistealueet korostavat osapuolten harjoittamaa yhteistyötä. Eri toiminta-alueille sekä voimavarojen kehittämiseksi ja hallinnalle on asetettu yksilöidyt tulostavoitteet. LP esittää painopistealueet sisäasiainministeriön ja Poliisihallituksen tekemien linjausten perusteella. Poliisihallitus määrittelee yksiköille tavoitteet työhyvinvoinnin edistämiseksi. Kuten valtakunnallisten yksikköjen kohdalla yleisesti menetellään, tulostavoitteiden toteutumista arvioidaan Poliisihallituksen ja Liikkuvan poliisin kesken paitsi vuosittain järjestettävässä tuloseskustelussa myös poliisipäällikkökokouksissa sekä tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen yhteydessä. Samoin kuin Keskusrikospoliisissäkin, tulossopimusten ohella käytössä on kansliapäällikön ja Liikkuvan poliisin päällikön välinen johtamissopimus.

Liikkuvan poliisin edustajien mukaan Poliisihallituksen ja Liikkuvan poliisin välisessä ohjauksessa ei ole suurempia ongelmia. Kaiken kaikkiaan he katsovat tuloseskustelun terävöityneen. Tavoitteena on ollut myös aikaistaa tuloseskustelua, ja tässä onkin onnistuttu. LP:n edustajien mukaan toiminta- ja taloussuunnittelussa tulisi kuitenkin olla nykyistä enemmän pitkäjänteisyyttä ja Poliisihallituksen roolia tulisi tältä osin vahvistaa. Liikennevalvonnan hyötyjä ja kustannuksia tulisi vertailla keskenään ja ottaa tulokset huomioon strategisia päätöksiä tehtäessä.

Liikkuvan poliisin edustajien mukaan toiminnan ja talouden suunnittelun yhteen sovittamisessa on vielä kehittämisen tarvetta. Kuten Keskusrikospoliisi myös Liikkuva poliisi saa osan määrärahoista toiminnan tarpeisiin nähden liian myöhään. Varsinainen kehitys tulisi sisältävä määräraha saadaan ajallaan, mutta hankemäärärahojen ja Poliisihallituksen nk. reservivarojen jaon ajoituksessa esiintyy ongelmia.

Poliisilaitokset

Poliisin hallinnosta annetun lain 6 §:n (497/2009) mukaan paikallinen poliisitoimi on järjestetty kihlakunnittain siten, että poliisilaitoksen toimialueena on yksi tai useampi kihlakunta. Poliisilaitos vastaa myös poliisin tehtävänä olevien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta toimialueellaan. Valtioneuvoston asetuksella säädetään niistä poliisilaitoksista, joiden toimialueena on useampi kihlakunta. Poliisilaitoksella voi olla alueellisia yksiköitä, ja alueellisen yksikön toimialueesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Sisäasiainministeriö päättää poliisilaitoksen toimipisteiden sijaintipaikoista.

Poliisilaitokset ovat Poliisihallituksen alaisia paikallishallintoviranomaisia. Myös ne tekevät tulossopimukset Poliisihallituksen kanssa. Paikallistasolla vuoden 2009 alusta toteutetussa rakenneuudistuksessa (PORA I) suurennettiin poliisilaitosten yksikkökokoja sekä vähennettiin poliisilaitosten ja poliisipäälliköiden määrää. Poliisilaitoksia on nyt 24 aiemman 90 kihlakunnan poliisilaitoksen sijasta. Ne ovat edelleenkin varsin erikokoisia.

Poliisin hallintorakenneuudistukset ovat tähänneet johtamisjärjestelmien selkeyttämiseen hallinnon kaikilla tasoilla siten, että tulosoikeuksella saadaan aikaiseksi aiempaa enemmän vaikuttavuutta. Eduskunnan hallintovaliokunta on useissa yhteyksissä tukenut poliisin hallinnon laaja-alaista uudistamista. Lausunnossaan sisäasiainministeriön selvitykseen poliisin hallintorakenteen kehittämisestä valiokunta painotti muun muassa sitä, että tehtävät tulee voida hoitaa taloudellisemmin ja operatiivisen poliisitoiminnan resursseja tulee vahvistaa.⁶⁰

Poliisiammattikorkeakoulun edellä mainitun arviointitutkimuksen mukaan uudistus selkeytti kokonaisuudessaan poliisitoiminnan ohjausta. Se muutti erityisesti johto- ja hallintotehtävissä toimivien henkilöiden toimenkuvia. Näistä tehtävistä ei kuitenkaan vielä tuossa vaiheessa siirretty henkilöstövoimavaroja operatiiviseen poliisitoimintaan. Uudistus kuitenkin muutti tutkimuksen mukaan hallinnollisen ja operatiivisen työn suhdetta siten, että operatiivisen toiminnan voimavarojen suhteellinen vahvistaminen on mahdollista.

Kaikissa poliisilaitoksissa käynnistettiin vuonna 2010 CAF-arviointi. Arvioinnin kohteina olivat johtajuus, strategiat ja toiminnan suunnittelu, henkilö- ja muut resurssit, prosessit, asiakkuudet ja muut kumppanuudet sekä yhteiskunnalliset tulokset ja keskeiset suorituskykytulokset. Tulosten

⁶⁰ *Hallintovaliokunnan lausunto 13/2008 vp.*

perusteella yksiköissä laadittiin tärkeimmät kehittämiskohteet ja toimeenpanosuunnitelmat.

Valtiontalouden tarkastusvirasto lähetti kaikille poliisilaitoksille keväällä 2012 poliisihallinnon ohjausjärjestelmää koskevan kyselyn (liite 6). Kaikilta saatiin myös vastaus. Vastauksista ilmeni seuraavaa.

Useimmat poliisilaitokset katsoivat, että hallinnon rakenneuudistuksen seurauksena tulosohtausprosessi on terävöitynyt ja selkeytynyt. Erityisesti on oltu tyytyväisiä lääninhallitusten lakkauttamiseen. Tosin lääninjohtojen poistuminen on tuonut paikallistasolle joitakin sellaisia tehtäviä, jotka aiemmin hoidettiin lääninjohdossa.

Poliisihallituksen ohjaukseen on pääsääntöisesti suhtauduttu erittäin myönteisesti. Sen sijaan sisäasiainministeriön ja Poliisihallituksen välisen työnjaon osittainen päällekkäisyys on joissain poliisilaitoksissa koettu epäkohdaksi. Se ei kuitenkaan ole näkynyt paikallistasolla siinä määrin kuin poliisihallinnon ylätasolla, koska useimmat poliisilaitokset katsovat saavansa ohjauksen pääasiassa Poliisihallituksen kautta. Jonkin verran kritiikkiä on aiheuttanut se, että Poliisihallituksen koordinaatioryhmän olemassaolosta huolimatta yksiköiden ohjauksessa koordinaatio ei kuitenkaan toimi aina parhaalla mahdollisella tavalla. Myös aluehallintovirastojen rooli turvallisuussuunnittelussa ja yhteistyössä on koettu joissain poliisilaitoksissa kyseenalaiseksi.

Sisäasiainministeriön ohjauksen suhteen epäselvyyttä on ilmennyt jonkin verran sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanossa kentällä sekä sisäisen turvallisuuden sihteeristön roolia siinä. Vaarana on nähty, että hankkeessa puututaan poliisin operatiivisen toiminnan piiriin kuuluviin asioihin.

Riskinä on myös nähty se, että Keskusrikospoliisin vastuulla olevan PTR-toiminnan puutteellisen johtamisen ja tiedonkulun tai viranomaisten toisistaan poikkeavien toiminnallisten aluejakojen vuoksi PTR-viranomaisten ja paikallispoliisin oman vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa syntyy päällekkäisyyttä siitä huolimatta, että poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistyöstä annetun lain (687/2009, jäljempänä myös PTR-laki) myötä yhteistyö onkin saanut aiempaa jäsenyteenmmän muodon. Poliisihallituksen perustamien talousrikostorjunnan verkostojen on myös jossain määrin koettu luoneen epäselviä talous- ja toimintavastuita.

Useaa viranomaista koskevaa ohjauksen ja toiminnan päällekkäisyyttä on nähty ilmenevän myös kansainvälisissä asioissa. EU-varojen käytössä ohjausta on tullut suoraan sisäasiainministeriöstä ja Poliisihallituksen eri yksiköistä.

Poliisilaitoksissa toimintojen alueellinen suunnittelu ja toiminta tapahtuvat pitkälti viranomaisten ja sidosryhmien kesken solmittavien yhteis-

työsopimusten pohjalta. Poliisihallituksen rooli näkyy erityisesti Keskusrikospoliisin hallinnoimassa vakavien rikostorjuntakohteiden valintamennettelyssä. Näiden tutkintaa Poliisihallitus tukee erillisen maalirahoituksen avulla.

Paikallishallinnon keskeiset linjaukset ja painopistealueet perustuvat ensisijassa Poliisihallituksen antamaan poliisin toiminta- ja taloussuunnitelmaan, jonka pohjalta poliisilaitokset laativat omat viisivuotiskauden kattavat suunnitelmansa sekä ehdotukset tulostavoitteiksi. Toiminnan painopistealueisiin vaikuttaa lisäksi poliisiylijohtajan vuosittain vahvistama nk. TOP-listaus. Painopistelinjauksia on niin paljon, ettei niitä kaikkia voida poliisilaitoksissa huomioida täysipainoisesti. Poliisihallituksen ja poliisilaitosten välisissä tulosopimuksissa tavoitteita onkin asetettu yleensä vain muutamia kutakin ydintoimintoa kohden. Prosessin seurauksena tulosopimuksiin valikoituu myös sellaisia yksiköittäin toisistaan poikkeavia tavoitteita, jotka eivät aina välttämättä vastaa optimaalisella tavalla ministeriön strategisia tavoitteita.

Poliisilaitokset laativat tulosopimusehdotuksensa Poliisihallituksen antamien määräysten mukaisesti. Poliisilaitokset ovat voineet vaikuttaa vaihtelevasti tulostavoitteiden määräytymiseen. Sopimukset vahvistetaan keskinäisten tulosopimuskeskustelujen jälkeen. Paikallispoliisin yksiköt käyvät nämä keskustelut poliisijohtajien kanssa. Taakka on jaettu siten, että neuvotteluja käy kolme poliisijohtajaa. Poikkeuksen muodostaa Helsingin poliisilaitos, joka käy tulosopimuskeskustelut poliisiylijohtajan kanssa⁶¹. Poliisiyksiköiden keskustelut käydään ennen kuin ministeriön poliisiosasto ja Poliisihallitus ovat käyneet keskinäiset tulosopimuskeskustelunsa.

Yleisenä ongelmana on ollut se, ettei tuloskeskusteluissa sovittavia tavoitteita ole voitu riittävän hyvin kytkeä käytettävissä oleviin resursseihin, koska yksiköiden lopulliset menokehykset saadaan vasta muutaman kuukauden kuluttua tuloskeskusteluista. Poliisihallituksen mukaan poliisiyksiköt saavat alustavat rahoituskehykset seuraavalle vuodelle edellisellä syksynä, kun Poliisihallitus määrää seuraavan vuoden suunnittelun alkamisen. Tulosneuvotteluiden jälkeen joulukuussa poliisiyksiköt saavat seuraavat tarkennetut kehykset, joissa on huomioitu tuloskeskusteluissa esille tulleita asioita. Lopulliset kehykset ovat selvillä vasta maaliskuussa, koska silloin on tilinpäätös valmistunut ja siirtyvien määrärahojen määrä on konsernitasolla selvinnyt. Poliisihallituksen mukaan yksittäisen poliisiyksikön kehys ei muutu radikaalisti syyskuun alustavasta maaliskuun lopul-

⁶¹ *Myös valtakunnallisten yksiköiden tulosneuvotteluissa puheenjohtajana on poliisiylijohtaja.*

liseen eikä näin ollen vaikeuta poliisiyksikön seuraavan vuoden suunnitelua.

Käytettävissä olleiden resurssien ei myöskään ole poliisilaitoksissa tehtyjen haastattelujen mukaan aina vastannut asetettuja tavoitteita. Tämän vuoksi paikallistasolla on jouduttu suorittamaan tehtävien priorisointia. Paikallispoliisin resurssimallin avulla määritellään poliisimiesten henkilötyövuodet, ja se perustuu lähinnä poliisilaitoksen toiminta-alueen väestöön, pinta-alaan ja poliisipalvelujen kysyntään. Tämän ohella määräraha-jaossa otetaan jossain määrin huomioon muitakin tekijöitä ja alueellisia erityispiirteitä. Resurssimallin kerrotaan toimivan toistaiseksi vain osittain, eivätkä kaikki poliisilaitokset ole tyytyväisiä mallin painotuksiin. Joidenkin poliisilaitosten mielestä paikalliset erityispiirteet tulisi ottaa paremmin huomioon. Resurssimallia on arvosteltu muun ohella siitä, että määrärahojen jako perustuu edelleenkin aiempaan kulutustasoon ja vanhoihin rakenteisiin eikä tulevan vuoden perusteltuun tarpeeseen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Poliisihallitus huomauttaa, että paikallispoliisin resurssimalli ei toimi edellä esitetyllä tavalla. Poliisin resurssienjaon perustana on valtiolla yleisesti voimassa oleva henkilöstöpolitiikka eli ns. vakituisessa virkasuhteessa oleva virkamies ja hänen aikanaan nimityksessä esitetty nimityspaikka. Tämä tosiasia ohjaa 80 % resursseista, ja resursseja ohjaa myös se tavoite, että suomalaisille pitää taata yhtenevät ja tasapuoliset poliisipalvelut joka paikassa. Paikallispoliisin resurssimallilla eräiden mittarien mukaan lasketaan poliisilaitosten keskinäinen asema suhteessa toisiin laitoksiin. Tässä laskennassa lopputuloksena saadaan sellaisia poliisilaitoksia, joilla on resurssien enemmyyttä tai vajuusta suhteessa muihin poliisilaitoksiin. Tätä tietoa on Poliisihallituksessa käytetty lähinnä silloin, kun on kohdistettu henkilöstövähennyksiä poliisilaitoksiin, eli jostain henkilöresursseja otetaan enemmän kuin toiselta ja joku voi saada jopa jotain lisää. Kesäkuussa 2012 kohdistettiin 200 henkilötyövuoden resurssilisäys mallin mukaan poliisiyksiköille, ja kenttäjaksolaisten sijoitteluun on sovellettu resurssimallia.

Palautteen mukaan paikallispoliisin ja valtakunnallisten yksiköiden resurssimallipäätöksiin ja niiden soveltamiseen liittyy myös kehysrahoituksen monia eri elementtejä sisältävä laskentamalli, jonka lopputuloksena poliisiyksikkö saa tulosohjauksen perusteiden mukaisesti toimintavuoden kehysrahan, jonka käytöstä ja budjetissa pysymisestä vastaa poliisiyksikön päällikkö.

Edelleen palautteen mukaan paikallispoliisin resurssimallia on sovellettu myös poliisiyksiköiden pitkän aikavälin resurssisuunnittelussa vuosiksi 2013–2016. PORA III -hanke tulee kuitenkin aiheuttamaan sen, että re-

surssisuunnittelu tehdään uudestaan ja paikallispoliisin resurssimallia uudistetaan uuden organisaation mukaiseksi.

Tarkastuksen mukaan puutteena on myös se, ettei malli ota huomioon tukihenkilöstöä. Poliisilaitosten toiminnan suunnittelua, johtamista ja seurantaan varten on olemassa suhteellisen hyvä tietopohja, joskin joissain yksiköissä hyödynnetään tämän ohella myös omia mittareita. Poliisilaitokset ovat lisäksi kehittäneet yksilöllisiä raportointimalleja, joita saatetaan käyttää myös raportoitaessa Poliisihallitukselle. Ongelmana on kuitenkin toiminnan laatua ja vaikuttavuutta kuvaavien mittareiden puutteellisuus. Eriytyisen vaikeaa on kehittää sellaisia mittareita, jotka kuvaisivat ennalta ehkäisevän toiminnan vaikuttavuutta ja sidosryhmäyhteistyötä.

Lupahallinnossa käsittelyaikoja seurataan manuaalisesti. Sama koskee sovitteluun meneviä asioita.

Tietojärjestelmistä ei myöskään ole aina saatavissa tietoa yhteisiin palveluihin, organisaation kehittämiseen sekä henkisten voimavarojen hallintaan ja kehittämiseen liittyvien tavoitteiden toteutumisesta. Näissä tapauksissa tulosten saavuttamista on kuvattava sanallisesti. Tiedon saantia edesauttavat laadun itsearvioinnit, henkilöstöbarometrit, riskejä ja tietoturvaa koskevat arvioinnit sekä laillisuusvalvonta ja sisäinen tarkastus.

Eriytyistä kehittämistarvetta on hätäkeskuslaitoksen tietojärjestelmässä (ELS), johon tallennetuista hälytystehtävistä ei ole saatu poliisiin käyttöön strategisessa ja operatiivisessa suunnittelussa tarvittavia tietoja⁶². Yksittäisistä seurantajärjestelmien kehittämistarpeista on myös tuotu esille työajanseurannan ja -suunnittelun yhteen sovittaminen määräraha-kehukseen.

Tietojen luotettavuus ei joidenkin vastausten mukaan ole kaikilta osin tyydyttävä. Esimerkiksi avainprosessien kustannusvaikuttavuutta kuvaavien tunnuslukujen tuottamiseen on katsottu liittyvän luotettavuutta heikentäviä epävarmuustekijöitä. Tietoa saatetaan kerätä myös useasta eri lähteestä, ja tällöin ne eivät välttämättä vastaa toisiaan.

Mittariston puutteellisuus on omiaan vaikuttamaan siihen, että analyysit palvelevat enemmän operatiivista kuin strategista suunnittelua ja seurantaan. Kuitenkin myös tietojen analysointiosaamista tulisi lisätä. Kaikilla poliisilaitoksilla ei välttämättä ole analysointiin erikoistunutta henkilöstöä. Poliisihallitus on tosin kehittänyt joitain menettelyjä, joita laitokset voivat hyödyntää. Poliisihallitukselta toivotaan kuitenkin enemmän keskitettyä tiedon analysointia ja sen toimittamista koko poliisihallinnon käyttöön.

Poliisihallitus raportoi sisäasiainministeriön poliisiosaston kanssa tekemänsä tulossopimuksen toteutumisesta poliisin tilinpäätöksessä. Kaikki

⁶² Tämä puute poistunee, kun uusi tietojärjestelmä (TOTI) on käytössä koko Hätäkeskuslaitoksessa.

poliisihallinnon virastot raportoivat tulostavoitteidensa toteutumisesta ja taloudestaan poliisin tilinpäätökseen kuuluvissa toimintakertomuksissaan. Sen lisäksi ministeriö raportoi koko toimialansa tuloksellisuudesta eduskunnalle vuosittain annettavassa tilinpäätöskertomuksessa. Poliisilaitokset raportoivat toiminnastaan ja taloudestaan Poliisihallitukselle. Tärkein raportointitapa on vuotuinen toimintakertomus.

Poliisihallituksen antama palaute tulossopimusten toteutumisesta tapahtuu pääsääntöisesti kerran vuodessa. Tulossopimusasioita käsitellään lisäksi neljästi vuodessa pidettävillä poliisipäällikköpäivillä. Palautteiden saantia pidetään yleensä riittävänä, mutta osa poliisilaitoksista toivoisi palautemenettelyyn lisää monipuolisuutta. Palautetta haluttaisiin nykyistä enemmän siitä, miten laitos on onnistunut tulostavoitteiden asettamisessa, seurannassa ja raportoinnissa sekä toiminta- ja taloussuunnitelman laadinnassa.

Vastausten mukaan tulossopimusten seurannan lisäksi poliisilaitokset raportoivat erilaisista projekteista ja teematapahtumista Poliisihallituksen ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Poliisihallitukselle raportoidaan myös muun muassa poliisilaitoksen laillisuusvalvonnasta, työsuojelusta ja organisaatioturvallisuudesta. Tarkastuksen perusteella raportointi on riittävää.

Poliisin toiminnan ohjauksen kehittäminen ja resurssit

Sisäasiainministeriössä valmistui 6.3.2012 selvitys⁶³ poliisin tulohajauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittämisestä. Vaikka käytössä oleva tulohajausjärjestelmä olikin työryhmän näkemyksen mukaan tarkoituksenmukainen ja hyvin toimiva, toimintamallin vahvistamiseksi ja vakiinnuttamiseksi tulee kuitenkin kehittää erityisesti pitkän aikavälin suunnittelua. Tähän päästään siten, että sisäasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma nostetaan keskeisempään rooliin suunnitteluprosessissa ja sen ohjausvaikutusta pitkän aikavälin strategisessa suunnittelussa vahvistetaan. Sen ohella olisi kehitettävä pitkän aikavälin valtakunnallinen poliisin voimavarojen suunnittelumalli ministeriön ja Poliisihallituksen yhteistyönä⁶⁴.

⁶³ Sisäasiainministeriön julkaisu 4/2012.

⁶⁴ Myös eduskunta on hallintovaliokunnan ehdotuksen 42/2010 vp. perusteella hyväksynyt lausuman, jonka mukaan hallituksen tulee laatia ajantasainen poliisin pitkän aikavälin tehtävä-, resurssi- ja rahoitussuunnitelma, johon myös sitoudutaan (EV 371/2010 vp.).

Päätöksentekoa Poliisiammattikorkeakoulun uusien opiskelijoiden määrästä tulisi uudistaa siten, että päätöksen tekisi sisäasiainministeriön poliisiosasto Poliisihallituksen esityksestä osana näiden välistä tulossopimusta.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan on kirjattu, että tavoitteena on vakiinnuttaa poliisien määrä vähintään nykyiselle tasolle koko vaalikaudeksi⁶⁵. Työryhmän selvityksen mukaan tämä ei ole kuitenkaan mahdollista ilman kehykset ylittävää lisärahoitusta.

Poliisin talouden tasapainottamiseksi ja toimintakyvyn varmistamiseksi hallituksen kehysneuvotteluissa sovittiin, että poliisin määrärahaa lisätään vuosittain kehyskauden aikana. Määrärahan lisäys vaalikauden kehyspäätöksen tasoon on 12 miljoonaa vuonna 2013, 23,1 miljoonaa vuonna 2014, 30,1 miljoonaa vuonna 2015 ja 30,1 miljoonaa vuonna 2016. Tämän edellytyksenä oli kuitenkin, että poliisin hallintorakenteen kehittämistä jatketaan.

Aiempien tuottavuusohjelmaan sisältyvien päätösten mukaisesti vuosina 2007–2016 poliisitoimen henkilötyövuosia tulee supistaa yhteensä 670:llä. Tämä merkitsee sisäasiainministeriön edustajien mukaan sitä, että vuoteen 2016 mennessä on edelleen vähennettävä noin 360 henkilötyövuotta.

Sisäasiainministeriö asetti keväällä 2012 hankkeen poliisin hallintorakenteen uusimiseksi (PORA III). Hankkeen toimikausi on 12.4.2012–31.12.2015. Lisäksi poliisin tuli asettamispäätöksen mukaan toteuttaa osana taloutensa tasapainottamista toimenpiteet, jotka merkitsevät menotason alenemista vuonna 2016 yhteensä 35 miljoonalla eurolla. Näiden toimenpiteiden ja määrärahojen tasokorotuksen seurauksena poliisin palveluksessa olevien henkilöiden määrän arvioidaan jonkin verran vähenevän.

PORA III on luovuttanut esityksensä hankkeen päälinjauksista⁶⁶ sisäasiainministeriölle elokuussa 2012. Esitetyllä hallintorakenteen kehittämällä tavoitellaan poliisin toiminnan tehokkuuden lisäämistä vähenevien voimavarojen tilanteessa siten, että poliisi kykenee turvaamaan parhaalla mahdollisella tavalla sisäisen turvallisuuden säilymisen hyvällä tasolla. Se merkitsee johto-, tuki- ja hallintoresurssien karsimista muun muassa keskushallintoa keventämällä, yksiköiden määrää vähentämällä ja toiminnallisia rakenteita kehittämällä. Uudistus koskee paikallispoliisia, valtakunnallisia yksiköitä ja Poliisihallitusta. Ministeriötä ei ole ollut tarkoitus tässä yhteydessä lähemmin tarkastella, joten sitä koskevat lausumat jäävät mietinnössä yleiselle tasolle.

Muutosten toimeenpanon tulee tapahtua vuoden 2014 alusta, ja taloudellisia säästöjä tulisi saavuttaa vuodesta 2016 alkaen. Työryhmä katsoo, että

⁶⁵ s. 27.

⁶⁶ *Sisäasiainministeriön julkaisu 34/2012.*

hankkeella voitaisiin saavuttaa 25–30 miljoonan euron vuositason kustannussäästöt vuoteen 2016 mennessä erityisesti johtorakenteita, hallinto- ja tukitoimintoja sekä toimitiloja koskevilla muutoksilla.

Ehdotukset merkitsisivät toteutuessaan huomattavia muutoksia toimintaan ja johtosuhteisiin. Poliisihallituksen organisaatorakennetta uudistettaisiin, yksiköiden määrää vähennettäisiin ja toiminnot keskitettäisiin yhteen toimipisteeseen Helsinkiin. Hallinnollinen kytkentä aluehallintovirastojen ja poliisin vastuualueiden välillä purettaisiin.

Työryhmä on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että Poliisihallituksen nykyisistä resursseista on kohdennettu noin 30 prosenttia muihin kuin varsinaisiin poliisiylijohton tehtäviin. Tällaisina on mainittu erityisesti asehallintoon ja yksityiseen turva-alaan liittyvien lupien myöntämiseen, peruuttamiseen ja luvanhaltijoiden valvontaan liittyvät tehtävät sekä arpaishallinto.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö korostaa, että kyseiset tehtävät eivät ole "turhia". Ne eivät vain ole lakisäätöisiä poliisiylijohton tehtäviä, ja niiden osalta voisi näin ollen tarkastella muunkin organisatorisen sijoitusratkaisun tarkoituksenmukaisuutta. Lisäksi on syytä huomioida, että jo PORA III -hankeryhmä esitti merkittävää resurssien vähentämistä Poliisihallituksesta. Ministeriö viittaa myös siihen, että sen palkkaama selvitysmies Kari Salmi tarkastelee Poliisihallituksen ja poliisiosaston tehtäviä tammikuun 2013 loppuun mennessä.

Paikallispoliisin hallinnollisten yksiköiden määrä vähenisi yhteentoista, ja paikallispoliisi saisi lisää tehtäviä erityisesti liikennevalvonnassa. Suurin muutos koskisi Liikkuvaa poliisia, joka on ehdotettu lakkautettavaksi. Palveluverkkoa ja toimipisteitä kokevien linjausten valmistelua on ollut tarkoitus jatkaa heti päälinjausten valmistumisen jälkeen. Ehdotukset edellyttävät toteutuakseen lainsäädännöllisiä muutoksia.

Sisäasiainministeriön 20.9.2012 antaman mediatiedotteen mukaan sisäasiainministeri Päivi Räsänen johtama sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä on käynyt perusteellisesti läpi poliisin hallintorakenneuudistuksen linjaukset. Ministeriryhmä tukee uudistuksen päälinjauksia, jotka koskevat poliisilaitosten määrää, Liikkuvan poliisiin yhdistämistä paikallispoliisiin ja muita työryhmän esittämiä hallintorakenteen uudistuksia.

Sisäasiainministeriön päätöksen 2.10.2012 (SM 022:00/2012) perusteella poliisin hallintorakenneuudistus toteutetaan PORA III -hankkeen työryhmän esityksen mukaisesti, tosin esitystä eräiltä osin tarkentaen. Poliisihallituksen ja sisäasiainministeriön poliisiosaston hallintorakenteen kehittämistarpeista tehdään erillinen selvitys tammikuun 2013 loppuun mennessä. Poliisihallituksen ylijohtotehtäviin kohdennetaan 20 prosentin vähennys nykytilanteeseen nähden. Liikennevalvontaan, poliisin palveluver-

kon kehittämiseen ja erinäisiin muihin asioihin liittyviin työryhmän esityksiin on tarkennuksia. Uudistukseen liittyvät lakiesitykset on tarkoitettu antaa eduskunnalle viimeistään tammikuussa 2013. Poliisihallitus panee täytäntöön linjaukset muilta osin. Sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmä seuraa uudistuksen toteutumista. Poliisin menojen kehittymistä arvioidaan vuosittain kehyspäätösten yhteydessä. Muutoksen vaikutuksista tehdään ulkopuolinen selvitys vuoden 2016 jälkeen, kun täytäntöönpanovaihe on päättynyt.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on 5.10.2012 asettanut hankkeen⁶⁷, jonka tavoitteena on valmistella poliisin hallintorakennemuutoksen III vaiheen kiireellisiä lainsäädäntömuutoksia, jotka liittyvät Liikkuvaan poliisiin, aluehallintovirastojen poliisin vastuualueisiin ja paikallispoliisiin. PORA III -lakihankkeeseen liittyvä hallituksen esitys pyritään asettamiskirjeen mukaan antamaan eduskunnalle kevädistuntokautena 2013.

Tässä yhteydessä on aiheellista painottaa sitä, että mahdollisten lakiesitysten taloudelliset vaikutukset tulee selvittää hyvin ja esittää läpinäkyvästi. Sisäasiainministeriön poliisiosasto on 29.10.2012 pyytänyt lausuntoja hallituksen esitysluonnoksesta laiksi poliisihallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi⁶⁸. Esityksessä ei ole kerrottu taloudellisista vaikutuksista edellä sanottujen vaatimusten mukaisesti.

Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen huomiot

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Poliisihallitus hallitus katsoo, että edellä sanotut tarkastuskertomusluonnoksen havainnot ovat pitkälti yhdensuuntaisia Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen tekemän tuloksellisuustarkastuksen kanssa. Siinä analysoitiin paikallispoliisin tulosalueiden vaikuttavuutta ja tehokkuutta (= tuottavuutta ja taloudellisuutta).

Poliisihallituksen tekemän tuloksellisuustarkastuksen mukaan kriittisimmiksi puutteiksi yksiköiden tulosohjauksessa todettu seuraavat:

- Poliisiyksiköiden tulosalueiden tehokkuuden eli tuottavuuden ja talouden perustunnuslukujen vaihtelut eri poliisilaitoksissa ovat kauttaaltaan liian suuria.
- Poliisiyksiköiden toiminnallisilta tuotoksilta puuttuu mitattavia tunnuslukuja.

⁶⁷ *Poliisin hallintorakenteen III vaiheen lainsäädäntöhanke OSA 1 (liikkuva poliisi, aluehallintovirastojen poliisin vastuualueet, paikallispoliisi), hallituksen esityksen valmistelu. SM 054:00/2012.*

⁶⁸ *SM 054:00/2012.*

- Poliisin keskeiset liikenne- ja katuturvallisuusindeksit eivät toimi oikein ja niiden kehittämiseen pitää panostaa. Poliisin omalla aktiivisuudella on negatiivinen vaikutus katuturvallisuusindeksiin, mikä antaa vääristyneen kuvan poliisin toiminnallisesta tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta.
- Erityisesti poliisin keskeisten tulosalueiden tehokkuuden (tuottavuus ja taloudellisuus) ja vaikuttavuuden tunnuslukujen tavoiteasetantaan tulee paneutua yksikkökohtaisesti.
- Nykyinen malli ei kohdenna resursseja riittävällä tarkkuudella. Poliisin yksiköiden resurssien kohdentamisesta pitää ottaa huomioon nykyistä selkeämmin asetetut painopistetaivoitteet ja ennakoita toimintaympäristön muutos.
- Tiedolla johtamista on tehostettava.

3.2.4 Rajavartiolaitos

Tässä luvussa tarkastellaan Rajavartiolaitoksen ohjausta arvioimalla laitoksen organisointia, yltason ohjausasiakirjojen yhteensopivuutta sekä tulostavoitteiden ja -mittareiden riittävyttä.

Rajavartiolaitoksen tehtävät ja organisaatio

Rajavartiolaitoksen (RVL) tehtävistä on säädetty useissa säännöksissä. Näistä mainittakoon rajavartiolaitonlaki (578/2005), valtioneuvoston asetus rajavartiolaitoksesta (651/2005), laki rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005) ja valtioneuvoston asetus rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä (901/2006). Tehtävistä meripelastustoimen alalla säädetään meripelastuslaissa (1145/2001) ja valtioneuvoston asetuksessa meripelastuksesta (37/2002). PTR-yhteistyöstä on säädetty poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa (687/2009) sekä valtioneuvoston asetuksessa (1126/2009).

Kansainvälisellä tasolla toimintaa säätelevät Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia⁶⁹, Schengen-rijasäännöstö⁷⁰, EU:n rajaturvallisuusvirastoasetus⁷¹, asetus nopeiden rajainterventioryhmien perustamisesta⁷² sekä monet kansainväliset sopimukset. Asetustasolla vahvistetutuisia sopimuksista keskeisimmät ovat Suomen tasavallan ja Venäjän federaa-

⁶⁹ Euroopan unionin julkaisuautoimisto, 2010.

⁷⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006.

⁷¹ Neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004.

⁷² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 863/2007.

tion välinen rajajärjestelysopimus⁷³ sekä etsintä- ja pelastuspalvelua merellä koskevan vuoden 1979 kansainvälinen yleissopimus⁷⁴.

Sisäisen turvallisuuden strategia on täydennys Euroopan unionin turvallisuusstrategiaan, joka laadittiin vuonna 2003 EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa. Tavoitteena on ollut paitsi varautua maailmanlaajuisiin riskeihin ja uhkiin myös sitoutua sosiaaliseen, poliittiseen ja taloudelliseen kehittämiseen.

Euroopan unionin puitteissa on laadittu ulkorajavalvontaa sekä palauttamista ja takaisinottoa koskevia suosituksia ja parhaita käytäntöjä käsitteviä Schengen-luetteloja⁷⁵. Näihin sisältyvät muun muassa rajavalvontaa koskevat riskianalyysit, rikollisuuteen liittyvä tiedustelutieto, virastojen välinen yhteistyö rajaturvallisuuden alalla sekä nk. nelitasoinen maahanpääsyn valvontamalli. Tämä malli muodostaa yhdenmukaisen rajaturvallisuuden ytimen. Tarkoituksena on, että eri tasoilla pannaan täytäntöön tiettyjä toimenpiteitä. Ensimmäisen tason toimia toteutetaan kolmansissa maissa, etenkin lähtömaissa ja kauttakulkumaissa. Toinen taso edustaa yhteistyötä naapurimaiden kanssa. Yhteistyön muotona voi olla esimerkiksi se, että lisätään tietojenvaihtoa, luodaan viestintäkanavia sekä nimetään keskitettyjä, alueellisia ja paikallisia yhteyspisteitä. Mallin kolmas taso takaa sen, että kaikki Schengen-alueelle tulevat ja sieltä poistuvat henkilöt tarkastetaan järjestelmällisesti rajalla. Neljäs taso koostuu valvontatoimista vapaan liikkuvuuden alueella. Näillä toimilla torjutaan Schengen-valtioiden alueella laitonta maahanmuuttoa ja rajat ylittävää rikollisuutta käyttämällä tehostettuja etsintöjä, tarkastuksia ja valvontatoimia kansallisten tietojen pohjalta ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Rajavartiolaitoksen ydintoiminnot ovat rajojen valvonta, rajatarkastukset, rikostorjunta, merialueen turvallisuus, merellisen ympäristön suojeleminen, kansainvälinen yhteistyö ja maanpuolustus. Organisaatiokaavio on liitteenä 8⁷⁶.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain mukaan Rajavartiolaitos on sisäasiainministeriön johdon ja valvonnan alaisena toimiva valtion keskushallintoon kuuluva viranomaisorganisaatio. Rajavartiolaitosta johtaa sisäasiainministeriössä Rajavartiolaitoksen päällikkö alaisinaan hallintoyksikköinä

⁷³ *Alun pitäen sopimus Suomen Tasavallan Hallituksen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton Hallituksen kesken Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnan rajalla noudatettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä. SopS 32/1960. Voimaansaattamisasetus 420/1960.*

⁷⁴ *Asetus etsintä- ja pelastuspalvelua merellä koskevan vuoden 1979 kansainvälisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta (1243/1986, SopS 89/1986).*

⁷⁵ *Viimeisin tarkistettu Euroopan unionin hyväksymä luettelo N:o 7864/09.*

⁷⁶ *Sisäasiainministeriön verkkosivut.*

Rajavartiolaitoksen esikunta, rajavartiostot ja merivartiostot⁷⁷, raja- ja merivartiokoulu sekä vartiolentolaivue.

Rajavartiolaitoksen esikunta toimii myös sisäasiainministeriön rajavartio-osastona. Rajavartio-osasto käsittelee ministeriön työjärjestyksen mukaan rajaturvallisuutta ja meripelastusta koskevat asiat. Osasto käsittelee myös ne asiat, jotka koskevat Rajavartiolaitoksen organisaatiota, aluejakoja, taloushallintoa ja tulosoajasta sekä henkilöstöhallintoa samoin kuin sisäasiainministeriölle Rajavartiolaitoksen toimialalla kuuluvia muita asioita.

Rajavartiolaitoksen esikuntaa johtaa Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö ja muuta hallintoyksikköä asianomaisen hallintoyksikön päällikkö.

Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan ohjausta keskitettiin 1.8.2010, jolloin perustettiin Rajavartiolaitoksen esikuntaan rikostorjuntayksikkö tehostamaan erityisesti laittoman maahantulon ja ihmiskaupan sekä niihin liittyvän rikollisuuden torjuntaa.⁷⁸

Rajavartiolaitos siirtyi vuoden 2011 alusta kaksiportaiseen hallintorakenteeseen. Tuolloin lakkautettiin raja- ja merivartioalueet ja niiden johdopaikat. Operatiivisen toiminnan vahvistamiseen tähtäävän muutoksen jälkeen kaikki raja- ja merivartioasemat sekä rajatarkastusasemat ovat suoraan vartiostojen komentajien alaisia. Rajavartiolaitos on myös yhdistänyt pieniä vartioasemia suuremmiksi ja toimintakykyisemmiksi raja- ja merivartioyksiköiksi.

Rajavartiolaitoksen edustajien mukaan rajojen valvontaa on kehitetty uuden valvontamallin pohjalta. Painopisteenä on ollut kehittää johtokeskuksia ja tilannekuvatoimintaa sekä johtamisjärjestelmää siten, että ne vastaavat uudelle rajojen valvontamallille ja harvaan asuttujen alueiden (Harva-alue) turvallisuuspalveluille asetettuja vaatimuksia.

Valtakunnalliset ohjelmat

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa on vain vähän lausumia, joissa Rajavartiolaitos on mainittu. Yleisesti on lausuttu, että rajavalvontaviranomaisten toimintakyky tulee turvata. Ohjelman mukaan tulee selvittää Venäjän ja EU:n välillä valmisteltavan viisumivapaussopimuksen vaikutukset Rajavartiolaitoksen, tullin, poliisin, oikeuslaitoksen ja vankiloiden henkilöstövoimavaroihin, laitteisiin, liikennejärjestelyihin sekä viranomaisten yhteistyöhön. Vankien palauttamisesta Venäjälle tulee pyrkiä saamaan aikaan toimiva sopimus. Laitehankinnoista on mainittu, että raja-

⁷⁷ Rajavartiostoja on neljä ja merivartiostoja kaksi.

⁷⁸ Rikostorjuntayksikkö kuuluu esikunnassa sijaitsevaan oikeudelliseen osastoon.

vartiolaitoksen käyttöön hankitaan monitoimialus, jolla on myös öljyntorjuntavalmius.

Hallitusohjelman strategisessa toimeenpanosuunnitelmassa rajavartiolaitoksen toimintaan liittyy erityisesti turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelu sekä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tehostaminen, jotka koskevat useita hallinnonaloja.

Vuosia 2008–2011 koskenut sisäisen turvallisuuden ohjelma sisälsi runsaasti Rajavartiolaitosta koskevia tavoitelausumia. Tarkoituksena oli viranomaisyhteistyöllä ennalta estää ja paljastaa Suomeen suuntautuvaa laittontaa maahantuloa ja sen järjestämistä, ihmiskauppaa, kansalaisten turvallisuutta uhkaavien tavaroiden maahan tuontia ja muuta rajat ylittävää rikollisuutta. Laittoman maahantulon torjunnan tavoitteena oli ylläpitää hallinnassa oleva tilanne ja kehittää ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä osana Euroopan unionin jäsenmaiden ja Schengen-maiden sekä laittoman maahantulon lähtömaiden yhteistyötä. Jo tuolloin nähtiin, että tehokkaita ja ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä tuli toteuttaa ilmiöiden alkuvaiheessa ja lähtöalueilla. Viranomaisten poikkihallinnollista tilannekuvaa tuli niin ikään kehittää. Erityisen tärkeinä pidettiin Venäjän raja- ja ulkomaalaispolitiikan sekä Euroopan unionin rajaturvallisuutta koskevan päätöksenteon ja sen heijastusvaikutusten seuraamista.

Laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjuntaan liittyvien toimenpiteiden onnistumisen edellytyksenä pidettiin sitä, että poliisi-, raja-, tullisekä viisumi- ja maahanmuuttoviranomaisten operatiivista yhteistyötä kehitetään ja laajennetaan sidosryhmiin.

Rajanylitysliikenteen sujuvuutta erityisesti valtakunnan kaakkoisrajalla sekä Helsinki-Vantaan lentokentällä tuli myös edistää. Ulkorajoilla rajatarkastusten, rajavalvonnan sekä tullitarkastusten korkea taso ja rajanylitysliikenteen sujuvuus tuli turvata riittävällä henkilöstöllä sekä kehittämällä tarkastusmenetelmiä.

Vuosiin 2012–2015 kohdentuvassa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa ei sen painotuksien vuoksi ole suoranaisesti Rajavartiolaitosta koskevia lausumia.

Toiminta- ja taloussuunnittelu sekä tulosohtaus

Sisäasiainministeriön hallinnonalan strategialinjauksissa vuosiksi 2009–2011 Rajavartiolaitosta koskevia tavoitteita sisältyi ennalta ehkäisevän toiminnan tehostamiseen sekä sisäisen turvallisuuden palvelujen saataavuuden turvaamiseen. Tavoitteina oli muun muassa vaikuttaa aktiivisesti EU:n rajapolitiikkaan ja eurooppalaiseen rajaturvallisuusjärjestelmään sekä kehittää rajanylityspaikkojen infrastruktuuria, henkilöstövoimavaroja ja

teknistä varustusta. Uudessa konsernistrategiassa näkökulma on enemmän hallinnonala- kuin toimialapainotteinen. Rajavartiolaitoksen strategiset linjaukset ja toimenpiteet on määritelty yksityiskohtaisemmin RVL:n omassa, vuonna 2012 päivitettyssä strategiassa⁷⁹. Siinä on RVL:n mukaan huomioitu hallitusohjelman linjaukset, sisäasiainministeriön strategiatyön tulokset sekä skenaariotyössä syntynyt arvio tulevaisuudesta. Strategisia linjauksia on useita:

- ylläpidetään Suomen rajaturvallisuusjärjestelmän toimintakyky
- varmistetaan riittävät voimavarat kasvavan rajaliikenteen vaikutusten hallitsemiseksi
- vahvistetaan kykyä merellisten onnettomuus- ja uhkatilanteiden hallinnassa
- ylläpidetään korkeatasoinen sotilaallinen suorituskyky
- vahvistetaan EU:n rajaturvallisuutta
- ylläpidetään EU:n merellistä turvallisuutta
- lisätään toiminnan tehokkuutta
- kehitetään Rajavartiolaitoksen viestintää
- ylläpidetään Rajavartiolaitoksen organisaatio muutoskykyisenä ja johtamisjärjestelmä tehokkaana.

Jokaiselle linjaukselle on määritelty ne strategiset toimenpiteet, joilla linjauksissa määritellyt tavoitteet voidaan saavuttaa. Tarkastuksessa havaittiin, että toimenpiteissä on otettu huomioon niin EU:n kuin Venäjänkin suhteen tunnistetut yhteistyötarpeet. Sen sijaan kansallisen tason yhteistyö ei näy juuri lainkaan toimenpidetasolla.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmaan sekä tulossuunnitelmaan on kirjattu rajavartio-osaston ja Rajavartiolaitoksen keskeiset toimenpiteet suunnittelukaudella. Nelivuotiskaudelle laaditun toiminta- ja taloussuunnitelman sekä vuotuisen tulossuunnitelman allekirjoittavat Rajavartiolaitoksen päällikkö ja apulaispäällikkö. Kansliapäällikön kanssa solmittavan vuotuisen tulossopimuksen allekirjoittaa apulaispäällikkö. Toiminnan tuloksellisuudesta raportoidaan sopimusosapuolten kesken pidettävissä välitulos- ja tuloskeskusteluissa.

Rajavartiolaitoksen keskeisin haaste vuosina 2013–2016 on varmistaa kasvavan rajaliikenteen sujuvuus ja turvallisuus kaakkoisrajan suurilla rajanylityspaikoilla ja pääkaupunkiseudulla. Suunnitelmassa on painotettu myös Schengen-alueen toimivuuden tärkeyttä sekä EU-yhteyden merkitystä, kun hankkeita toteutetaan. Tarkastuksessa havaittiin, että Rajavartiolaitokselle vuodeksi 2012 asetetut tulostavoitteet noudattavat niitä lin-

⁷⁹ *Rajavartiolaitoksen strategia 2022.*

jauksia, joita hallinnonalan suunnitelmiin on kirjattu. Niissä samoin kuin sisäasiainministeriön suunnitelmissa eri viranomaisten kansallisen tason yhteistyö jää vähäiselle huomiolle.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö painottaa sitä, että Rajavartiolaitos toimii sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden murtovesialueella, jossa on hyvin vahvat liittymäpinnat lukuisiin eri viranomaisiin. Yhteistoiminnalla on vuosikymmenien perinteet, ja se synnyttää säännöllisesti tehokkuutta ja vaikuttavuutta parantavia ratkaisuja. Sen sijaan yhteistyön kehittäminen ei ole ollut tällä toiminta- ja taloussuunnittelukaudella erityinen painoalue.

Rajavartiolaitoksessa on lisäksi laadittu laitoksen tulossuunnitelma 2012 sekä toiminta- ja taloussuunnitelma 2013–2016⁸⁰. Tämä asiakirjakokonaisuus on Rajavartiolaitoksen edustajien mukaan laadittu yhteistoiminnassa henkilöstön kanssa ja se on käsitelty laitoksen yhteistoimintalautakunnassa. Suunnitelmassa esitetyt linjaukset ovat RVL:n sisäisiä suunnitteluperusteita, ja niiden on tarkoitus täydentää sisäasiainministeriön hallinnonalan suunnitelmaa. RVL:n toiminta- ja taloussuunnitelmassa on muun muassa mainittu yhteistyö niin PTR-viranomaisten välillä kuin pelastusviranomaistenkin kanssa.

Tarkastuksessa havaittiin, että Rajavartiolaitoksen omat, täydentävät suunnitelmat sisältävät varsin yksityiskohtaisen luettelon suunnittelukauden keskeisimmistä hankkeista. Kehittämishankkeita ja merkittävimpiä toimintaan vaikuttavia tekijöitä on tarkasteltu myös tulosalueittain. Huomattakoon, että nämä suunnitelmat ovat RVL:n omia kannanottoja, eivätkä ylemmät viranomaiset ole ottaneet niihin kantaa. Tarkastuksen perusteella tämä ei ole asianmukaista.

Tarkastuksen mukaan eri suunnitelmiin sisältyvien tavoitteiden runsaslukuisuus vaikeuttaa huomattavasti niiden ja hallinnonalalle asetetun tavoitteiston keskinäistä vertailua. Asiakirjoista ei myöskään käy selvästi ilmi, mikä on strategisten painopistealueiden ja tavoitteiden keskinäinen tärkeysjärjestys.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö katsoo, että Rajavartiolaitoksen tulossuunnitelma sekä toiminta- ja taloussuunnitelma ovat viraston tärkeimmät ohjausasiakirjat. Palautteen mukaan viraston johtaminen ei ole mahdollista pelkästään sisäasiainministeriön tulossuunnitelman sekä toiminta- ja taloussuunnitelman pohjalta. Sisäasiainministeriö pitää kuitenkin tarkastuksessa havaittua tavoitteiden tiivistämistarvetta samoin kuin suunnitteluasiakirjojen supistamis- ja terävöittämistarvetta oikeina havaintoina. Palautteen mukaan Rajavartiolaitos-

⁸⁰ *Rajavartiolaitoksen esikunta, suunnittelu- ja talousyksikkö, N:o 2280/20/2011.*

toksen esikunta on aloittamassa suunnittelu- ja seurantajärjestelmän uudistamisen.

Kansliapäällikön ja osastopäällikön välisessä tulossopimuksessa vuodeksi 2012 sovitusta tavoitteista mainittakoon seuraavat: niistä toimenpiteistä huolehtiminen, joilla varmistetaan valtion tärkeiden investointien rahoitus ja toimeenpano, sekä hallitusohjelman, sisäisen turvallisuuden ohjelman, sisäasiainministeriön hallinnonalan strategian sekä Rajavartiolaitoksen strategian valmistelu ja toimeenpano. Myös tulossopimuksen terävöittämistä on pidetty tarpeellisena.

Tulossopimuksen ohella Rajavartiolaitoksessa on solmittu johtamissopimukset sisäasiainministerin ja RVL:n päällikön (kaudeksi 2011–2015) sekä kansliapäällikön ja RVL:n apulaispäällikön välillä (kaudeksi 2012–2016). Rajavartiolaitoksen päällikköä koskevassa sopimuksessa johtamisen ja johtajuuden haasteet liittyvät RVL:n strategiassa ilmaistuihin yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin. Johtamisen arvioinnin mittana on sisäasiainministeriön johdon arvio Rajavartiolaitoksen päällikön onnistumisesta strategisessa johtamisessa. Muut tavoitteet liittyvät henkilöstön ammattitaidon kehittämiseen ja hyvinvoinnin ylläpitoon, palvelukykyyn ja laatuun sekä tuottavuuteen. Mittareina on käytetty erilaisia indeksejä ja suhdelukuja. Esimerkiksi palvelukykyä ja laatua mitataan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tunnusluvulla.

Apulaispäällikköä koskevaan sopimukseen sisältyvä johtamisen ja johtajuuden arviointi perustuu kansliapäällikön tekemään arvioon siitä, miten rajavartio-osasto on onnistunut saavuttamaan tulossopimuksessa annetut tavoitteet, sekä työhyvinvointikyselyn johtajuusindeksin tulokseen. Palvelukyvyn ja laadun arviointi pohjautuu rajavartio-osaston tärkeimpien, vuosiksi 2012–2016 asetettujen tavoitteiden saavuttamiselle.

Johtamissopimuksia tarkastellaan sopijaosapuolten kesken vuosittain kultakin tarkasteluvuodelta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä. Välitarkastelu tehdään tarvittaessa esimerkiksi tarkasteluvuoden syksyllä.

Ohjauksen kehittämistarpeet

Tarkastuksessa havaittiin, että Rajavartiolaitoksen toiminnan suunnittelussa on pyritty ottamaan huomioon strategiatasolla ilmaistut linjaukset. Suunnitteluasiakirjoissa on tuotu esille kansainväliset velvoitteet ja yhteistyön tarve. Puutteena on pidettävä kuitenkin sitä, että kansallisen tason yhteistyön tavoitteilla on heikko näkyvyys niin tavoiteasettelussa kuin käytännön toimenpiteitä koskevissa suunnitelmissakin. Varsin runsaslukuista suunnittelu- ja sopimusasiakirja-aineistoa olisi myös tarvetta supistaa ja

terävöittää. Nykyisin on hankala todentaa eri asiakirjojen keskinäinen koordinaatio ja yhteentoimivuus. Tilannetta on omiaan hämärtämään jos-sain määrin myös se, että tulossopimusten ja johtamissopimusten sisällöt ovat erilaisia.

Tarkastuksen mukaan tavoitteiden saavuttamiseksi suunniteltujen toimenpiteiden priorisointiin ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Resurs-sien suuntaamiselle ja toiminnan tulosten seurannalle on kuitenkin tärkeää, että yhteiskunnan kannalta kaikkein merkittävimmille tavoitteille ja niiden toteuttamistoimenpiteille annetaan muita suurempi painoarvo.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainmi-nisteriö toteaa, että edellä esitettyyn arvioon voi yhtyä. Ministeriö huo-mauttaa kuitenkin, että tärkeimmät haasteet ja tavoitteet on ilmaistu esi-merkiksi toiminta- ja taloussuunnitelman sekä tulossuunnitelman lähet-teessä ja strategisessa osassa.

Rajavartiolaitoksen johtosuhteiden järjestely organisaation ylätasolla on poikkeuksellinen. Sekä sisäasiainministeriön että Rajavartiolaitoksen edustajien mukaan se on kuitenkin toimiva eikä tarvetta sen muuttamiseen ole. Myöskään ministeriön sisäinen tarkastus ei ole havainnut puutteita laitoksen päällikön organisatorisessa asemassa eikä siinä, että RVL:n esi-kunta toimii sekä laitoksen esikuntana että sisäasiainministeriön osastona.

Rajavartiolaitoksessa ei ole suoritettu sisäasiainhallinnossa laajalti so-vellettua itsearviointia. Ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö on sen sijaan tehnyt vuonna 2012 laitoksessa virastotarkastuksen⁸¹. Sen mukaan keskeiset ohjausmekanismit toimivat, tavoitteet ovat selkeät ja niiden to-teutumista seurataan ja mitataan. Johtamisjärjestelmän vahvuutena näh-dään sotilaallinen järjestys, joka käskytyjärjestelmällä organisoii toimin-nan tapahtumaan täsmällisesti ja määrääjassa.

Rajavartiolaitoksen edustajien mukaan tulohjausprosessi perustuu jat-kuvalle ja laaja-alaiselle vuorovaikutukselle. Henkilöstön kanssa järjeste-tään muun muassa erilaisia suunnitteluseminaareja. Sisäinen tarkastus on kuitenkin tuonut esille, että henkilöstön edustajien näkemyksen mukaan nykyinen johtamisjärjestelmä kyllä tukee keskustelevaa kulttuuria, mutta henkilöstön vaikutusmahdollisuudet ovat vähäiset.

Sisäinen tarkastus on tuonut tarkastuskertomuksessaan esille joitain muitakin epäkohtia. Esimerkiksi riskienkartoitus- ja hallinta on hoidettu valtiovarainministeriön ohjeiden mukaisesti, mutta sen kattavuudesta ja vastuutuksen yksiselitteisyydestä ei ole saatu varmuutta tarkastuksessa. RVL:ssa ei myöskään ole avointa ilmoituskanavaa väärinkäytösepäilyille tai merkittäville riskitekijöille.

⁸¹ *Tarkastuskertomus 9.8.2012.*

Rajavartiolaitos on tarkastuskertomukseen antamassaan palautteessa toivonut sisäasiainministeriöltä vahvaa vaikuttamista ja näkemystä halutusta suunnasta valtiokonsernihallinnon ohjauksessa ja kehittämisessä. RVL katsoi myös, että sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmän päällekkäisiä ohjausmekanismeja tulee karsia sekä vähentää ohjausasiakirjojen määrää mahdollisuuksien mukaan. RVL on lisäksi toivonut, että sisäasiainministeriöllä olisi vahva ote hallinnonalan yhteisessä tietohallinnossa ja tietoturvallisuudessa.

Sisäisen tarkastuksen mukaan on erittäin myönteistä, että Rajavartiolaitoksessa on onnistuttu uudistamaan hallintorakenteita ja prosesseja siten, että tuottavuusohjelmien tavoitteet, yhteensä 228 henkilötyövuotta, on saavutettu suunniteltua aiemmin. RVL:n henkilötyövuodet ovat vähentyneet vuosina 2006–2011 yhteensä 332:lla eli huomattavasti tavoitetta enemmän jo viisi vuotta ennen tavoitekauden loppua. Henkilötyövuosivähennyksistä huolimatta työtyytyväisyys on pysynyt varsin korkeana⁸².

Toisaalta sisäasiainministeriö on suunnitellut lisäävänsä vuonna 2013 Rajavartiolaitokseen 40 rajavartijaa. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan tämä johtuu siitä, että rajatarkastushenkilöstön määrä itärajan ja pääkaupunkiseudun kansainvälisillä rajanylityspaikoilla on liikenteen kasvun vuoksi nähty nykyisellään riittämättömäksi.

Kuten luvussa 3.1.3 on tuotu esille, RVL:n yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumista seurataan indeksien avulla. Tätä tietoa palveleva seurantajärjestelmä otettiin käyttöön jo vuonna 1995. Esimerkiksi eri asiakasryhmiä kuullaan kerran kahdessa vuodessa haastatteluin ja/tai kyselyin. Poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnan seuranta on viime vuosina tehostettu huomattavasti.

Tarkastuksen mukaan määrällisiä tavoitteita on seurattu pitkään, mutta laadulliset mittarit ovat vielä kehitteillä. Rajavartiolaitoksen toimintakertomuksessa on kerrottu varsin yksityiskohtaisesti muun muassa toiminnan vaikuttavuudesta, toiminnallisesta tuloksellisuudesta sekä henkisten voimavarojen hallinnasta ja kehittämisestä. Sen sijaan tilinpäätöskertomuksissa on vain vähän kuvailevaa tekstiä. RVL:n edustajien mukaan Rajavartiotoiminnan tietojärjestelmät tuottavat sekä taloudellisen tilanteen että toiminnan seurannalle oikeat, riittävät ja ajantasaiset tiedot. Esimerkiksi rajatilannetta seurataan jatkuvasti ja johtotaso pidetään sen suhteen ajan tasalla.

Raportointi eduskunnalle ja valtioneuvostolle tapahtuu pitkälti valtionhallinnon yleisten menettelyjen pohjalta. Erillinen rajatilannekatsaus annetaan eduskunnalle kerran vuodessa.

⁸² *Tarkastuskertomus 9.8.2012.*

3.2.5 Maahanmuutto

Maahanmuuton ohjausta tarkastettiin arvioimalla maahanmuuttoasioiden vastuunjako, ohjausasiakirjojen sisältöä sekä tulossuunnittelua.

Vastuunjako maahanmuuttoasioissa

Maahanmuuttoa sääteleviä lakeja ovat ulkomaalaislaki (301/2004), kansalaisuuslaki (359/2003), laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköistä (116/2002), laki kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotosta (746/2011), laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) sekä laki ulkomaalaisrekisteristä (1270/1997).

Päävastuu maahanmuuttoasioissa on sisäasiainministeriöllä ja sen alaisella Maahanmuuttovirastolla (Migri). Maahanmuuttohallinnon keskeiset toiminnan painopisteet, päätoimintalinjat ja tulostavoitteet vahvistetaan osana sisäasiainhallinnon toiminta- ja taloussuunnitelmaa.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla myös Rajavartiolaitos ja poliisi hoitavat maahanmuuttoasioita. Rajavartiolaitos vastaa rajavalvonnasta ja osallistuu ulkomaalaisvalvontaan. Rajatarkastusviranomaisen päättää eräissä poikkeustapauksissa viisumin myöntämisestä rajalla ja rajalla käännyttämisestä. Poliisi valvoo ulkomaalaislain noudattamista ja toimii ulkomaalaislupaviranomaisena. Rajatarkastusviranomaisen ja poliisi selvittävät myös turvapaikanhakijan henkilöllisyyden ja matkareitin.

Paikallispoliisi vastaanottaa maahanmuuttoasioihin liittyviä lupahakemuksia, kansalaisuushakemuksia ja -ilmoituksia sekä myöntää muun muassa oleskelulupien jatkoluvat ja paluuviiisumeita. Se tekee joissain tapauksissa myös viisumeihin liittyviä päätöksiä. Paikallispoliisi päättää ulkomaalaisen käännyttämisestä. Lisäksi paikallispoliisi rekisteröi EU-kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä ulkomaalaislain mukaisesti sekä myöntää oleskelukortit. Kokonaisuutena paikallispoliisi myöntää huomattavasti enemmän lupia kuin Maahanmuuttovirasto.

Viisumipolitiikka kuuluu ulkoasiainministeriölle. Suomen edustustot myöntävät viisumeita ja vastaanottavat kansalaisuusilmoituksia sekä oleskelulupahakemuksia.

Vastuu kotouttamisen johtamisesta on työ- ja elinkeinoministeriöllä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskukset) maahanmuuttoyksiköt hoitavat alueellisesti maahanmuuttoon, kotouttamiseen ja hyviin etnisiin suhteisiin liittyviä tehtäviä. Työ- ja elinkeinotoimistot huolehtivat tarvittavien työvoimapolitiittisten toimenpiteiden sekä työvoimapalvelujen järjestämisestä maahanmuuttajille.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset tukevat muun muassa toimialueittensa kuntien kotouttamisohjelmien laadintaa ja seuraavat niiden

toteuttamista. Keskukset toimittavat työ- ja elinkeinoministeriölle vuosittain tiedot alueittensa kotouttamisohjelmista ja niiden toimeenpanosta.

Työ- ja elinkeinoministeriön apuna toimii kotouttamisen kannalta keskeisten ministeriöiden edustajista muodostettu yhteistyöelin kotouttamista koskevan yhteistyön ja tiedonkulun edistämiseksi sekä toimenpiteiden yhteen sovittamiseksi.

Aluehallintovirastot (AVIt) vastaavat toimialaansa kuuluvissa asioissa maahanmuuttajien kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palvelujen suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta. Lisäksi ne huolehtivat siitä, että maahanmuuttajien tarpeet otetaan huomioon suunniteltaessa ja järjestettäessä muita aluehallintovirastojen toimialaan kuuluvia toimenpiteitä ja palveluja.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä aluehallintovirastojen on niille säädettyjä tehtäviä hoitaessaan tehtävä toimialueillaan yhteistyötä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävänä on kehittää maahanmuuttajakoulutusta eri koulutusasteilla. Ministeriön toimialaan kuuluvat myös maahanmuuttajien kulttuuria, liikuntaa ja nuorisotyötä sekä uskontoa koskevat asiat. Opetushallitus vastaa maahanmuuttajien koulutusasioista ja ulkomailla suoritettujen tutkintojen ja opintosuoritusten rinnastamisesta Suomessa suoritettaviin tutkintoihin tai opintosuorituksiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa kotoutumisen kannalta keskeisestä palvelukokonaisuudesta, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja tuesta.

Kunnilla on omilla alueillaan yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta. Ne päättävät itse kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanotosta kuntaansa.

Vähemmistövaltuutetun tehtävänä on edistää etnisten vähemmistöjen ja ulkomaalaisten asemaa, yhdenvertaisuutta ja oikeusturvaa sekä hyviä etnisiä suhteita Suomessa. Vähemmistövaltuutettu on myös kansallinen ihmiskaupparaportoiija. Viranomaisten lisäksi kansalaisjärjestöt antavat apua ja neuvontaa turvapaikanhakijoille.

Valtakunnalliset ohjelmat

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa on maahanmuuttoasioista mainittu, että maahanmuuton tulevaisuusstrategia 2020 päivitetään, turvapaikanhakijoiden kuntiin sijoittumisen turvaava valtion ja kuntien yhteistyösopimus laaditaan, kuntakorvausten tasoa nostetaan, turvapaikkakäsittelyn nopeuttamiseen tähtäävä Maahanmuuttoviraston, poliisin ja

Rajavartiolaitoksen yhteistoimintamalli (MPR) otetaan käyttöön, perheenyhdistämissäännösten muutosten vaikutukset selvitetään, Osallisena Suomessa -hankkeen tuloksia seurataan ja hyödynnetään, tilastointi- ja tutkimustoimintaa tehostetaan, maahanmuuton osaamiskeskuksen perustamisedellytykset selvitetään, poikkihallinnollista yhteistoimintaa vahvistetaan sekä kotouttamisen hallinnon toimivuus, rakenne ja kehittämistarpeet arvioidaan. Mainintoja on siten paljon.

Edelleen hallitusohjelman mukaan tavoitteena on ollut koota maahantuloon liittyvät asiat sisäasiainhallinnon vastuulle. Sisäasiainministeriöllä on esimerkiksi päävastuu maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategian laatimisesta. Kotouttamistoimien johto on sen sijaan keskitetty elinkeino- ja työhallinnon alaisuuteen.

Hallitusohjelman strategisessa toimeenpanosuunnitelmassa työllistämiskysymykset ovat nyt nousseet aiempaa tärkeimmiksi.

Valtioneuvosto ohjaa maahanmuuttopolitiikkaa ja -hallintoa hallitusohjelmaan sisältyvien tavoitteiden ja valtioneuvoston hyväksymien periaatepäätösten avulla. Myös maahanmuuton linjaukset Euroopan unionissa sekä Suomea sitovat kansainväliset sopimukset asettavat velvoitteita toiminnalle. Valtioneuvosto vahvisti ensimmäisen maahanmuuttoa ja pakolaispolitiikkaa koskevan ohjelman 16.10.1997 tekemällään periaatepäätöksellä. Pääpaino oli tuolloin pakolaispolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä.

Vuonna 2006 laadittiin hallitusohjelman lausumien perusteella kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan pohjautuva hallituksen maahanmuuttoliittinen ohjelma⁸³. Se sisälsi yhteensä 34 politiikkalinjausta toimenpiteineen ja vastuunjakoineen. Ohjelman toimeenpanoa varten oli määrä valmistella toimenpideohjelma, jossa tuli arvioida tarkemmin toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset ja niiden jakautuminen, aikataulut, keskeiset vastuutahot sekä yhteistyökumppanit ja yhteistyömuodot.

Myös ohjelmaan sisältyneiden toimenpiteiden vaikuttavuutta tuli ohjelman mukaan arvioida. Erityisesti tulee arvioida opastamista, kotouttamista ja koulutusta sekä eri väestöryhmien välisten hyvien etnisten suhteiden edistämistä ja syrjinnän ehkäisyä koskevien toimenpiteiden vaikuttavuutta. Vaikuttavuuden arviointia varten tuli kehittää mittareita. Sekä valtion että kuntien talousarvioissa tuli asettaa maahanmuuttoliittian toimeenpanolle yhteiskunnallista ja taloudellista vaikuttavuutta koskevat tavoitteet.

Maahanmuuttoliittian ohjelman pohjalta sisäasiainministeriössä valmisteltiin vuosiksi 2009–2011 useita hallinnonaloja koskeva työvoiman

⁸³ *Työhallinnon julkaisu 2006.*

maahanmuuton toimenpideohjelma⁸⁴. Ohjelma sisälsi lukuisan määrän toimenpiteitä, joiden toteuttamiseen tarvittiin keskeisten maahanmuuttoviranomaisten ohella myös kuntaviranomaisten sekä yksityisen ja kolmannen sektorin panostusta. Toimenpideohjelman toteutusta varten sisäasiainministeriö perusti seurantaryhmän. Se on laatinut ohjelman toteutumisesta ja tuloksista väliarvioinnin vuonna 2010. Loppuarviointi on tarkoitus julkistaa vuoden 2012 syksyn aikana.

Maahanmuutto-osasto

Sisäasiainministeriö vastaa maahanmuuttopolitiikan sekä maahanmuuttoa, ja kansalaisuutta koskevan lainsäädännön valmistelusta. Ministeriö ohjaa ja kehittää maahanmuuttohallintoa sekä tulosohjaa Maahanmuuttovirastoa. Se edustaa Suomea maahanmuuttoasioissa Euroopan unionissa ja kansainvälisessä yhteistyössä. Tarkastushavaintojen mukaan se, missä määrin sisäasiainministeriön tehtävänä on nykyisin sovittaa yhteen maahanmuuttoasioihin liittyvää toimintaa eri hallinnonalojen välillä, on osin epäselvä. Hallitusohjelmassa ei tästä sanota, eikä ministeriö näin ollen ole kehittänyt uusia koordinointimuotoja.

Sisäasiainministeriön työjärjestyksessä on sanottu ne asiat, jotka maahanmuutto-osasto käsittelee. Maahanmuuttoon liittyvien EU-rahastojen hallinta kuuluu ministeriön kansainväliselle osastolle.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan vuosiksi 2009–2011 laaditun strategian mukaan maahanmuuttopolitiikassa tuli ottaa huomioon suomalaisen yhteiskunnan, työmarkkinoiden ja asiakkaiden edun lisäksi maahanmuuttopolitiikan vaikutukset lähtömaiden tilanteeseen. Maahanmuuttajille tuli taata mahdollisuudet ja valmiudet osallistua yhteiskunnan toimintaan. Painoa pantiin myös hyvien etnisten suhteiden sekä kansainvälisen suojelun periaatteiden toteutumiseen. Strategiassa oli listattu ne toimenpiteet, joilla tavoitteet katsottiin voitavan parhaiten saavuttaa.

Uudessa konsernistrategiassa tavoitteita ja toimenpiteitä tarkastellaan aiempaa enemmän yhteistyön ja verkostomaisen toiminnan näkökulmasta. Siinä korostuvat työvoiman saatavuutta tukevat toimenpiteet, yhdenvertaisuuden edistäminen, laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjunta sekä asioiden käsittelyprosessien nopeuttaminen.

Tarkastuksessa havaittiin, että sisäasiainministeriön hallinnonalan vuosiksi 2013–2016 laadittu toiminta- ja taloussuunnitelma on yhdensuuntainen hallitusohjelmassa ja strategioissa esitettyjen tavoitteiden kanssa. Keskeisenä tavoitteena on varmistaa, että hallitusohjelmassa ilmaistut ta-

⁸⁴ *Sisäasiainministeriön julkaisu 23/2009.*

voitteet ja toimenpiteet toteutuvat hallituskaudella. Työryhmän ehdotus Maahanmuutto 2020 -strategiaksi valmistuu tammikuun 2013 loppuun mennessä, jonka jälkeen on lausuntokierros, ja sen jälkeen strategiaehdotus viimeistellään. Turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi on määrä ottaa käyttöön hallitusohjelmaan sisältyvä maahanmuuttoviranomaisten yhteistyömalli.

Kansliapäällikön ja maahanmuutto-osaston ylijohhtajan kesken on solmittu johtamissopimus vuosiksi 2012–2016. Siinä tärkeimmiksi johtamiseen ja johtajuuteen liittyviksi toimenpiteiksi on katsottu maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategian valmistelun johtaminen sekä toimeenpanon koordinointi, sisäasiainministeriön koordinoivan roolin vahvistaminen muun muassa yhteistyötä lisäämällä, maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen ja kustannusten vähentäminen sekä koetun johtamisotteen parantaminen osastolla.

Maahanmuutto-osaston edustajien mukaan sisäasiainministeriön toiminnan ja talouden suunnittelussa sekä tiedon välityksessä on kehitytty muun muassa siitä syystä, että nykyisin kaikilla tehtäväalueilla on edustus ministeriön yhteisessä johtoryhmässä. Myös hallinnonalan uudistettu toimintaja taloussuunnitelma tukee toimintaa. Siihen sisältyvät ministeriön tavoitteiden ohella Maahanmuuttovirastoa koskevat tavoitteet.

Maahanmuuttohallintoa sitovat lukuisat EU-säädökset. Niiden huomiointi otaminen toiminnassa on osaston edustajien mukaan jossain määrin ongelmallista, koska Euroopan unionin puitteissa syntyy eri maahanmuuttajia koskevia direktiivejä, joiden keskinäinen koordinaatio on puutteellista.

Haastattelujen mukaan maahanmuutto-osaston ja Maahanmuuttoviraston tehtäväjako on nykyisin osapuolten näkemysten mukaan selkeä, ja kansainvälistä yhteistyötä harjoitetaan yhdessä. Migrin edustajat toivat kuitenkin esille jossain määrin kritiikkiä siitä, ettei säädösvalmistelussa harjoiteta riittävästi yhteistyötä sen ja ministeriön kesken.

Tulosohjaus toimii maahanmuutto-osaston mielestä hyvin, eikä johtamisvastuissa nähdä olevan ongelmia. Myös kansliapäällikön ja Migrin ylijohhtajan kesken solmittu johtamissopimus linkittyy osaston edustajien näkemyksen mukaan hyvin tulossopimukseen. Tätä on edesauttanut se, että osastot osallistuvat nykyisin johtamissopimuksista käytäviin neuvotteluihin.

Maahanmuutto-osaston edustajien mielestä tulossuunnittelu ja määrärahat ovat keskenään sopusoinnussa. Kehysbudjetointi ohjaa kuitenkin varsin tiukasti suunnittelua, ja kehykset ylittäviä määrärahoja on vaikea saada. Talouden suunnittelussa ja laskentatoimen kehittämisessä on lisäksi ollut ongelmia näihin tehtäviin kohdennettävien henkilöresurssivähennyks-

ten vuoksi. Tarkastusajankohtana maahanmuuttoa koskevia mittareita ei ollut kehitteillä.

Työnjako sisäasiainministeriön hallinnonalan sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan välillä on nykyisin sellainen, että pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto toiminta ja siitä aiheutuvat kustannukset ovat sisäasiainhallinnon vastuulla, kun taas työ- ja elinkeinokeskukset vastaavat turvapaikanhakijoiden kuntiin sijoittamisesta. Sisäasiainhallinnon edustajat toivatkin esille, että ministeriön hallinnonala ei pysty kovinkaan paljon vaikuttamaan vastaanotto toiminnan aiheuttamiin kustannuksiin. Tilanteet saattavat myös muuttua äkisti maailmalla tapahtuneiden kriisien ja konfliktien seurauksena ja aiheuttaa turvapaikanhakijoiden määrän lisääntyessä ennakolta arvaamattomia kustannuksia.

Sisäasiainministeriö osallistuu epävirallisesti työ- ja elinkeinoministeriön ja sen alaisten ELY-keskusten välisiin tulossopimuskeskusteluihin. Vuonna 2012 tulossopimusten toiminnalliset tavoitteet ovat liittyneet maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen, työvoiman maahanmuuttoon valmistautumiseen sekä kansainvälistä suojelua saavien kuntiin osoittamiseen. Sisäasiainministeriön osalta keskustelut ovat koskeneet lähinnä kuntapaikkojen järjestämistä.

Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto, ELY-keskukset, Suomen Kuntaliitto ja Maahanmuuttovirasto laativat yhteistyössä valtakunnallisen strategian⁸⁵ vuonna 2010 pakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntaan sijoittamisesta. Strategian toimeenpanoa oli määrä seurata osana sisäasiainministeriön ja ELY-keskusten vuotuista tulohjausprosessia. Strategia koski vuosia 2010–2011. Uuden strategian valmistelu on työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla.

Vastaanotto toiminnassa on otettu käyttöön uusi ohjausmalli. Tavoitteena on ollut luoda yhtenäiset toiminnot ja seurantajärjestelmät eri ylläpitotahojen vastaanottokeskuksissa. Vastaanottokeskuksille määriteltiin vuonna 2011 yhteiset tulostavoitteet ja -mittarit.

Sisäasiainministeriössä kehitettiin vuosina 2009–2010 kotouttamisen, kotoutumisen ja etnisten suhteiden seurantajärjestelmää. Sen avulla saadaan tietoa maahanmuuttajien elinoloista, heidän näkemyksistään kotoutumisesta sekä julkisen sektorin tarjoamien palveluiden riittävydestä ja saatavuudesta. Seurantatietoa saadaan valtakunnalliselta, alueelliselta ja paikalliselta tasolta. Tulokset on ollut määrä koota ja arvioida joka neljäs vuosi kotoutumisen tilan kokonaiskatsauksessa, joka on suunniteltu laadittavaksi ensimmäisen kerran vuonna 2013. Katsauksen on tarkoitus tuottaa

⁸⁵ SM Dno/2010/1444.

tietoa poliittisen ja muun päätöksenteon taustaksi. Vastuu tähän liittyvistä toimenpiteistä on nykyisin työ- ja elinkeinoministeriöllä.

Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttoviraston tehtävänä on käsitellä ja ratkaista yksittäisten ulkomaalaisten maahantuloon, maassa oleskeluun, maasta poistamiseen, pakolaisuuteen ja kansalaisuuteen liittyviä asioita. Se vastaa turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta ja suunnittelusta, säilöönottoyksikön käytännön toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanon ohjauksesta. Migri ylläpitää myös ulkomaalaisasioiden sähköistä asiankäsitelyjärjestelmää (UMA). Keskeisimmistä hankkeista se sopii tuloskeskusteluissa sisäasiainministeriön maahanmuutto-osaston kanssa.

Maahanmuuttoviraston uusi työjärjestys vahvistettiin 19.1.2012⁸⁶. Sen mukaan virastossa on kymmenen tulosityksikköä. Tulosityksikössä voi olla tulosalueita, vastuualueita ja muita ryhmiä.

Migrin johtoryhmä käsittelee valmistavasti laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät viraston toimintaa, taloutta, tilastointia, laillisuusvalvontaa, henkilöstö- ja muiden voimavarojen kohdentamista sekä henkilöstöhallintoa ja -politiikkaa koskevat asiat. Se käsittelee myös valmistelevasti viraston käytännön toiminnan ja sen tulosityksiköiden välisen yhteistoiminnan kannalta keskeiset asiat. Johtoryhmään kuuluvat ylijohdaja, tulosityksiköiden johtajat, ylijohdajan määräämät muut virkamiehet sekä henkilöstön edustaja. Virastossa voi olla myös ylijohdajan asettamia määräaikaista johtoryhmiä.

Maahanmuuttoviraston strategia vuosiksi 2012–2016 hyväksyttiin 1.12.2011. Siinä ilmaistut keskeiset strategiset tavoitteet ja toimenpiteet liittyvät resursseihin ja talouteen, prosesseihin ja rakenteisiin, henkisten voimavarojen hallintaan ja kehittämiseen sekä asiakkuuteen ja vaikuttavuuteen. Strategian päivitys tehdään vuosittain johdon strategiapäivillä ja siihen valmistaudutaan esimerkiksi yksikkökokouksissa sekä yksikön johtoryhmissä. Migrillä on lisäksi henkilöstöstrategia ja sähköisen asioinnin strategia.

Migrillä ei ole omaa toiminta- ja taloussuunnitelmaa. Pitemmän aikavälin tavoitteet sisältyvät maahanmuutto-osaston suunnitelmaan, ja tärkeimmät asiat otetaan esille osaston ja Maahanmuuttoviraston välisissä tuloskeskusteluissa. Vuoteen 2016 ulottuvat strategiset tavoitteet on kirjattu

⁸⁶ MIG Dno/2011/955.

sisäasiainministeriön maahanmuutto-osaston ja Migrin välillä 26.3.2012 solmittuun tulossopimukseen. Siinä on ilmaistu myös yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet vuodeksi 2012. Tarkastuksessa havaittiin, että ne ovat linjassa hallitusohjelman, hallinnonalan toimintasuunnitelman sekä talousarvioesitysten kanssa. Kuten luvussa 3.1.3 on tuotu esille, mittaristo on kuitenkin määrällisiin tekijöihin keskittyvä, eikä se vastaa asetettuja yhteiskunnallisia tavoitteita.

Vuoden 2012 toiminnallisissa tulostavoitteissa on painotettu tarvetta nopeuttaa hakemusten käsittelyaikoja, varmistaa turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannustehokkuus, kehittää lupaprosesseja sähköisen asiankäsittelyjärjestelmän (UMA) avulla, kehittää maahanmuuton tilastointia, selvittää maahanmuuton osaamiskeskuksen perustamisen edellytyksiä sekä kehittää ulkoista ja sisäistä sidosryhmäviestintää koko hallinnonalan uutta julkaisujärjestelmää hyödyntämällä. Vain viimeksi mainittuun tulostavoitteeseen sisältyy konkreettisia tavoitteita hallinnonalan ylittävälle sidosryhmäyhteistyölle.

Kansliapäällikön ja Maahanmuuttoviraston keskinäinen johtamissopimus on laadittu vuosiksi 2011–2015. Se on päivitetty vuonna 2012 vastaamaan hallitusohjelman linjauksia sekä maahanmuuton ja henkilöstöhallinnon strategisia tavoitelinjauksia.

Migrissä tehtiin vuonna 2010 johtajuusarviointi. Sen pohjalta jokaiselle esimiehelle on laadittu sekä henkilökohtainen että yhteinen johtamisosaamisen kehittämisohjelma. Henkilöstöjohtamisen kehittämisen ohella on panostettu yhtenäiseen prosessiajatteluun ja prosessijohtamiseen.

Maahanmuutto-osaston osastopäällikkö ja viraston ylijohtaja keskustelivat noin kerran kuukaudessa vapaamuotoisemmin ajankohtaisista asioista ja sovittujen asioiden etenemisestä. Välitulokeskustelu käydään elosyyskuussa. Migri seuraa järjestelmällisesti tavoitteiden toteutumista ja raportoi siitä sisäasiainministeriölle kolme kertaa vuodessa. Vuosittaisesta toteumasta raportoidaan tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laadinnan yhteydessä.

Viraston talouden kehityksestä sekä määrärahojen käytöstä ja riittävydestä raportoidaan lisäksi maahanmuutto-osastolle vähintään neljännesvuosittain.

Haastatteluissa Maahanmuuttoviraston edustajien kanssa tuli esille seuraavia asioita. Ongelmia tehtävien tai resurssien jakautumisessa Maahanmuuttoviraston ja sisäasiainministeriön välillä ei ole havaittu. Kuten jo edellä on tuotu esille, lainsäädännön valmistelussa esiintyy sen sijaan tarvetta lisätä yhteistyötä. Migrin toiminnalle olisi tärkeää, että viraston käytännön kokemukset otettaisiin paremmin huomioon säädösvalmistelussa. Aihetta tarkistuksiin on erityisesti ulkomaalaislaissa. Siihen on vuosien

aikana tehty lukuisia muutoksia⁸⁷, mutta se ei kaikilta osin ole ajan tasalla. Migrin on kritisoinut lakia muun muassa siksi, ettei se tue asioiden käsittelyn nopeuttamista. Myös rekisterien käyttöä koskeva lainsäädäntö edellyttäisi tarkennuksia.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö ilmoittaa, että Maahanmuuttovirastoa kuullaan aina esimerkiksi säädösvalmistelussa, mutta aina sen toiveita/näkemyksiä ei useistakaan syistä (esim. poliittiset painotukset) ole mahdollista toteuttaa.

Maahanmuutto-osaston ja poliisiosaston välillä tulisi olla parempi koordinaatio. Yleisesti ottaen sidosryhmäyhteistyö toimii kohtuullisen hyvin. Käytännössä eri viranomaisten toimintaprosessit eivät kuitenkaan aina ole sopusoinnussa ulkomaalaisasioiden sähköiselle asiankäsitteilyjärjestelmälle asetettujen tavoitteiden kanssa. Asioita käsitellään edelleen liikaa manuaalisesti. Migrin, poliisin sekä työ- ja elinkeinohallinnon välillä esiintyy myös mittaristoa koskevia näkemyseroja.

Aluehallinnossa poliisitoimi on Migrin ensisijainen yhteistyökumppani. ELYjen ja AVIen toiminta on kuitenkin käytännössä jäänyt vieraaksi; yhteisiä asioita ovat olleet lähinnä työsuojeluun ja ihmiskaupan torjuntaan liittyvät toimenpiteet.

Ongelma on se, ettei poikkihallinnollisella toiminnalla ole käytännössä omistajaa. Jopa sisäasiainhallinnon sisällä on koettu olevan toimintaa hankaloittavaa byrokratiaa. Esimerkiksi paikallistasolla ei voida ottaa suoraan kontaktia poliisitoimeen, vaan sen on tapahduttava Poliisihallituksen kautta.

Vaikka talousarvioseuranta toimii Maahanmuuttovirastossa Migrin edustajien mukaan hyvin, kustannusseurantaan tarvittaisiin lisää työvälineitä. Substanssitoimintojen seurannalle tulisi kehittää mittaristo. Nykyisin raportit sisältävät tietoa lähinnä asioiden käsittelyajoista ja eri toimenpiteiden lukumääristä. Sähköinen asiankäsitteilyjärjestelmä mahdollistaneen monipuolisemman seurannan, mutta sen avulla ei ainakaan toistaiseksi ole viraston mukaan kyetty saamaan tietoa sidosryhmien toiminnasta. Migrillä on tarvetta saada tietoa muun muassa tuomioistuinten tekemistä ratkaisuista.

Haastatteluissa korostettiin, että esimerkiksi hakemusten käsittely koostuu useiden viranomaisten toiminnasta. Poikkihallinnollinen tarkastelu tehostaisi suunnittelua ja antaisi pohjaa muun muassa resurssien käytön järjestykselliseen toteutukseen eri viranomaisissa. Toistaiseksi maahanmuuton tuloksellisuutta koskevia ulkopuolisia arviointoja ei ole tehty. UMA-järjestelmän

⁸⁷ *Laki tuli voimaan 1.5.2004. Suomenlaki.comin mukaan sitä on muutettu 35 kertaa.*

käyttöönoton yhteydessä on laadittu joitain selvityksiä, mutta syvällisempi selvitys järjestelmälle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta puuttuu. UMan jatkokehittelyssä arvioidaan kuukausittain järjestelmän kriittisimpiä kehittämiskohteita, jotka käydään läpi poikkihallinnollisessa ohjausryhmässä.

Ohjauksen ja yhteistyön kehittämistarpeet

Sisäasiainministeriön maahanmuuttohallinnossa on tehty kartoituksia toiminnan kehittämistarpeista ja -kohteista. Maahanmuutto-osaston 8.5.2012 päivätyn muistion mukaan varsinaisia kehittämiskohteita ovat seuraavat:

- maahanmuutto-osaston omien linjausten laatiminen ja yhteydenpidon tiivistäminen ministeriön poliittisen johdon kanssa
- osaston hankehallinnan parantaminen ja kokonaisresurssien nykyistä tiiviimpi tarkastelu
- asiantuntijuuden turvaaminen ja kehittäminen
- työn hallittavuuden lisääminen.

Muita, heti toimeenpantavia uudistuksia on muun muassa lisätä maahanmuutto-osaston ja Maahanmuuttoviraston johdon yhteydenpitoa sekä maahanmuutto-osaston johdon yhteistyötä.

Maahanmuuttovirastossa on vuonna 2011 laadittu toimintaympäristö-analyysi⁸⁸. Siinä on arvioitu toimintaympäristömuutoksia vuosina 2012–2016, niiden vaikutuksia Migrin toimintaan sekä niistä johdettuja tarvittavia toimenpiteitä. Analyysissä on nostettu esille merkittävimpiä seuraamuksia, joita hallitusohjelman sekä EU:n yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan täytäntöönpano sekä nähtävissä olevat muut toimintaympäristömuutokset kansallisella ja kansainvälisellä tasolla aiheuttavat. Sen lisäksi sisäasiainministeriössä on laadittu sisäistä turvallisuutta ja maahanmuuttoa koskeva tulevaisuuskatsaus⁸⁹, joka sisältää muun ohella arvion maahanmuuton toimintaympäristön kehityksestä vuoteen 2020 ja ehdotuksia asioista, joiden uudistamiseen tulisi ryhtyä.

Virastossa on tehty vuonna 2011 CAF-itsearviointi⁹⁰. Siinä strategian kannalta tärkeimmiksi kehittämiskohteiksi katsottiin maahanmuuttoviranomaisten moniviranomaismallin käyttöönotto, poikkihallinnollisten prosessien tehostaminen UMan toiminnallisuuksia kehittämällä sekä asiakkaan asiointitarpeen vähentäminen.

⁸⁸ *Maahanmuuttovirasto 12/2011.*

⁸⁹ *Sisäasiainministeriön julkaisu 25/2010.*

⁹⁰ *MIG Dno2012/159.*

Työperäistä maahanmuuttoa koskeneen Valtiontalouden tarkastusvirastossa tehdyn tarkastuksen (2012) perusteella ulkomaalaislaissa säädetty oleskelulupamenettely on edelleen monimutkainen ja siihen liittyy puutteita, jotka lisäävät viranomaisten työmäärää, hidastavat lupaprosessia ja heikentävät Maahanmuuttoviraston asiankäsittelyjärjestelmän (UMA) toimivuutta. Työntekijän oleskelulupaprosessin yhtenä ongelmana on myös se, että hakemuksen voi panna vireille puutteellisena, ja tämä voi johtaa pitkään valitusprosessiin. Työnteko-oikeutta koskevien säädösten ongelmina ovat epäselvät erityisryhmiä koskevat määritelmät. Puutteiden korjaaminen selkeyttäisi ja nopeuttaisi lupaprosessia sekä parantaisi tuottavuutta ja tehostaisi valtion varojen käyttöä.

Sisäisen tarkastuksen yksikkö ja oikeusyksikkö ovat suorittaneet Maahanmuuttovirastossa virastotarkastuksen vuonna 2011⁹¹. Tarkastuskertomuksessa on johtamisesta todettu, että Migrissä on kattavat päätöksenteko- ja tukijärjestelmät ja johtamisen kehittämiseen on panostettu eri keinoin. Järjestelmiin sisältyy muun muassa johdon raportointijärjestelmä. Lisäksi on katsottu, että virastolla on toiminnan edellyttämät yhteistyöverkostot. Tulosoijausta ja seuranta tulisi sen sijaan terävöittää.

Parhaillaan on meneillään ajanjaksoon 1.12.2011–31.12.2014 sijoittuva hanke maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantamiseksi. Sen tehtävänä on kunkin vuoden lopussa valmistella raportti sovitusta kehittämistoimista ja niiden etenemisestä.

Hallitusohjelmassa on asetettu yhdeksi maahanmuuton tavoitteeksi nopeuttaa turvapaikkahakemusten käsittelyä. Sisäasiainministeriö asetti vuoden 2011 marraskuussa hankkeen maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantamiseksi. Siinä ovat edustettuina sisäasiainministeriön hallinnonalalta nimettyjen jäsenien lisäksi edustajat oikeusministeriöstä sekä työ- ja elinkeinoministeriöstä. Hankkeessa on määrä tarkastella mahdollisuuksia tehostaa erityisesti turvapaikkapäätöksentekoa siten, että vastaanotossa saavutetaan kehyspäätöksessä edellytetyt säästöt. Valtiontalouden tarkistetuissa kehyksissä vuosiksi 2012–2015 oli edellytetty, että maahanmuuttohallinto saavuttaa vuoteen 2015 mennessä turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttamisen myötä 20 miljoonaa euroa pienemmät menot verrattuna edelliseen kehyspäätökseen. Lisäksi turvapaikanhakijoiden määrän vähenemisen arvioitiin aiheuttavan 20 miljoonan säästön. Toisaalta Migrin määräaikaisen henkilöstön (40 henkilötyövuotta) edelleen palkkaamiseen osoitettiin vuosille 2013–2016 laadituissa kehyksissä 2,7 miljoonan euron suuruinen vuotuinen erä vuoden 2015 loppuun asti.

⁹¹ *Tarkastuskertomus SM Dno/2011/1630.*

Sisäasiainministeriö on asettanut turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi myös hallitusohjelmassa edellytetyn hankkeen Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Rajavartiolaitoksen moniviranomaismallin (MPR) käyttöön ottamiseksi. Tavoitteena on turvapaikkahakemusten nopeuttamisen ohella tehostaa laittoman maahanmuuton, ihmiskaupan ja maahantulosäännösten rikkomisen torjuntaa. Esimerkkinä toimii poliisi-, tulli- ja rajavirtoviranomaisten PTR-yhteistyö. Toimintamalli on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2013.

Vuoden 2011 alusta käynnistyi kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin perustuvana laaja kotoutumiskokeilu. Osallisena Suomessa -kokeiluun valittiin kymmenen hanketta, ja niissä on mukana 16 kuntaa. Kokeilu käynnistettiin sisäasiainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, Suomen Kuntaliiton, Suomen Kulttuurirahaston ja Svenska kulturfondenin yhteistyöllä ja -rahoituksella. Hankkeen on määrä jatkaa vuoden 2013 loppuun. Vastuu tulosten seurannasta on nykyisin työ- ja elinkeinoministeriöllä.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan on tarve selkeyttää ja tehostaa maahanmuuton tilastointi- ja tutkimustoimintaa sekä selvittää maahanmuuton osaamiskeskuksen perustamisen edellytykset. Alustavien suunnitelmien mukaisesti osaamiskeskuksen tehtävänä on kerätä, tuottaa ja analysoida tietoa maahanmuuttoasioita koskevan poliittisen päätöksenteon ja operatiivisen viranomaistoiminnan tueksi. Maahanmuutto-osasto on esittänyt 2.3.2012 Maahanmuuttovirastolle toimenpidepyynnön laatia selvitys osaamiskeskuksen perustamisen edellytyksistä⁹². Tarkasteltavana ovat edellytykset yhdistää osaamiskeskustoiminta sekä maahanmuuton tilastointi- ja tutkimustoiminta aiempaa laajemmin Euroopan muuttoliikeverkoston Migriin sijoitetun kansallisen yhteyspisteen toimintaan. Selvityksessä on muun ohella tarkasteltava mahdollisuutta keskittää ulkopuoliseen rahoitukseen perustuvien, maahanmuuttoon liittyvien hankkeiden hallinnointi osaamiskeskukseen. Selvityksen on edellytetty olevan sisäasiainministeriön käytössä vuoden 2012 loppuun mennessä. Kotouttamisasioiden osalta mahdollisen osaamiskeskuksen tarvetta ja rakenteita tarkastellaan työ- ja elinkeinoministeriössä.

Maahanmuuttohallinnossa on meneillään useita kehittämishankkeita, jotka edellyttävät viranomaisten välistä yhteistyötä. Näistä laajapohjaisiin on maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategian valmistelu. Tätä työtä on tehty sisäasiainministeriön johdolla. Hankkeessa on järjestetty nk. pyöreän pöydän keskusteluja eri aihealueilta. Strategian on tarkoitus valmistua vuoden 2013 alussa.

⁹² SM Dno/2012/623.

Osa hankkeista on käynnistynyt ajankohtana, jolloin kotouttamisasiat kuuluivat sisäasiainministeriön toimialaan. Tällaisia ovat edellä mainitut turvapaikanhakijoiden kuntaan sijoittamista koskevan, uuden valtakunnallisen strategian laadinta, kotouttamisen, kotoutumisen ja etnisten suhteiden seurantajärjestelmän kehittäminen ja hyödyntäminen sekä kotoutumiseen liittyvä laaja Osallisena Suomessa -kokeilu. Lisäksi suunnitteilla olevaa maahanmuuton osaamiskeskusta koskeva työ on jakautunut sisäasiainhallinnon sekä työ- ja elinkeinohallinnon kesken.

Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolla ei ole havaittu tehtävien siirtoon liittyviä ongelmia. Yhteistyö on hieman lisääntynyt, mutta ohjaussuhteet ovat selkiytyneet. Osaston edustajien mukaan viranomaisyhteistyö on laajaa ja vilkasta, ja yhteistyölle on olemassa useita pysyviä foorumeita.

3.2.6 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tulosohjausjärjestelmä

Tarkastusviraston tilintarkastuksen toimintayksikkö selvitti ohjausjärjestelmätarkastusten yhteydessä hallinnonalan virastojen ja laitosten tulosohjausjärjestelmää sekä tulostavoiteasetannan riittävyttä. Tähän liittyvänä tämän ohjausjärjestelmätarkastuksen kysymyksenä oli, onko hallinnonalan tulosohjausjärjestelmä toimiva. Tilintarkastus on lähestynyt kysymystä hallinnonalan tulosohjausjärjestelmän läpikäynnillä, minkä lisäksi se on arvioinut tulossopimusten rakennetta ja sisältöä.

Tarkoituksena on ollut selvittää ne menettelyt, joilla sisäasiainministeriö ohjaa hallinnonalansa tulossopimusyksikköjä. Tarkastus on siten koskenut tulosohjaukseen liittyviä vastuita ja niiden selkeyttä ministeriön sisällä ja suhteessa ohjattaviin virastoihin. Lisäksi tarkastuksessa on virastokohtaisesti perehdytty tulostavoitteiden asettamisprosessiin, tulosneuvotteluiden sisältöön ja käytettävään aineistoon, konkreettisempien tavoitteiden johtamiseen tulossopimuksen perusteella sekä tulostavoitteiden toteutumisen seurantaan.

Lisäksi tämän luvun lopussa kuvataan sisäasiainministeriön itsearvioinnissa tehdyt tuloksellisuustarkastuksen havainnot tulosohjausjärjestelmästä.

Sisäasiainministeriön menettelyt tulosohjauksessa

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla laaditaan tulossopimukset ministeriön ja viiden hallinnonalalla toimivan viraston välillä: ministeriön kanssa tulossopimuksen solmivat Hallinnon tietotekniikkakeskus, Poliisihallitus,

Pelastusopisto, Hätäkeskuslaitos ja Maahanmuuttovirasto. Tämän lisäksi ministeriön sisällä laaditaan vuosittain tulossopimukset kansliapäällikön ja osaston tai erillisyyksikön päällikön välillä.

Kansliapäällikön ja osastopäällikön välillä vahvistettavia ministeriön sisäisiä tulossopimuksia on vuonna 2012 laadittu yhteensä 11. Ministeriön sisäisten tulossopimusten rakenne on yhtenäinen: se käsittää ensin kaikille yhteiset tavoitteet sekä lisäksi osastopäällikön henkilökohtaiset tavoitteet. Ministeriön sisäisillä tulossopimuksilla ei aseteta osastoille ja erillisyyksiköille tulostavoitteita toiminnalliselle tuloksellisuudelle, vaan tulossopimukset koskevat erityisesti osastopäällikön tehtäviä osastonsa johtajana. Ministeriön omat tulossopimukset eroavat rakenteeltaan ja sisällöltään hallinnonalan virastojen tulossopimuksista, jotka laaditaan ministeriön ohjaavan osaston ja viraston välillä. Koska ministeriön sisäisissä tulossopimuksissa asetetaan osastopäälliköille henkilökohtaiset tulostavoitteet, ovat ministeriön sisäiset tulossopimukset luonnollisesti jossain määrin päällekkäisiä johtamissopimusten (ks. luku 3.2.2) kanssa.

Poliisihallituksen ja poliisivirastojen väliset tulossopimusneuvottelut käydään ennen tulossopimuksen solmimista ministeriön ja Poliisihallituksen välillä. Siten ei ole – ainakaan muodollisesti – mahdollista asettaa poliisivirastoille konkreettisempia tulostavoitteita Poliisihallitukselle tulossopimuksessa asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja perusteella. Sisäasiainministeriö ja poliisiosasto antavat kuitenkin alustavat linjaukset tulostavoitteissa huomioitaviksi jo ennen kesälomia, jotta edellä mainitulta ongelmalta välttyttäisiin. Lisäksi Poliisihallituksen ja poliisivirastojen tulossopimusneuvotteluissa on hyödynnettävissä poliisiosaston ja Poliisihallituksen välisen tulossopimuksen luonnos.

Kuten luvussa 3.2.4 on selostettu, Rajavartio-osaston tulostavoitteista sovitaan sisäasiainministeriön kansliapäällikön ja Rajavartiolaitoksen apulaispäällikön välisellä tulossopimuksella, koska Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö on samalla myös ministeriöön kuuluvan rajavartio-osaston päällikkö. Ministeriön ja Rajavartiolaitoksen välillä ei laadita erillistä tulossopimusta, vaan tulostavoitteet sisältyvät tulossuunnitelmaan, jonka allekirjoittavat Rajavartiolaitoksen päällikkö ja apulaispäällikkö. Menettely eroaa siten muista ministeriön ohjaamista virastoista.

Pelastusopisto on kirjanpitoyksikkö, johon kuuluu Pelastusopiston lisäksi Kriisinhallintakeskus. Pelastusopistoa tulostavoitteita sisäasiainministeriön pelastusosasto ja Kriisinhallintakeskusta ministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö. Pelastusopiston kirjanpitoyksikön tehokkaalle toiminnalle ja yhdenmukaiselle tulostavoitteelle nykyinen kahden ohjaajan tulostavoitejärjestely on haaste, koska se saattaa korostaa vääränlaista itsenäisyyttä Kriisinhallintakeskukselle. Tämän lisäksi menettely saattaa johtaa vaihteleviin käytäntöihin kirjanpitoyksikön tulostavoitteissa. Ministeriössä tu-

lisi selvittää mahdollisuuksia keskittää Pelastusopiston ja siihen kuuluvan Kriisinhallintakeskuksen tulosoajaus.

TAULUKKO 4. Tulossopimusten allekirjoituspäivät sisäasiainministeriön hallinnonalalla vuosina 2011 ja 2012.

	2011		2012	
	Ministeriö	Virasto	Ministeriö	Virasto
Hallinnon tietotekniikkakeskus	20.1.2011	20.1.2011	31.1.2012	31.1.2012
Poliisihallitus	2.2.2011	2.2.2011	19.12.2011	19.12.2011
Rajavartiolaitos	Tulostavoitteet sisältyvät tulossuunnitelmaan.			
Pelastusopisto ja CMC	3.4.2011	4.3.2011	9.3.2012	23.2.2012
Hätäkeskuslaitos	2.3.2011	21.2.2011	15.2.2012	3.2.2012
Maahanmuuttovirasto	28.3.2011	28.3.2011	26.3.2012	26.3.2012

Osa ministeriön ja sen tulosoajajamien virastojen tulossopimuksista on allekirjoitettu vuosina 2011–2012 vasta maaliskuussa tai vuonna 2011 yksi jopa huhtikuussa. Erityisen myöhään tulossopimukset on vahvistettu Pelastusopistolle ja Maahanmuuttovirastolle. Poliisihallituksen vuoden 2012 tulossopimus on vahvistettu jo joulukuussa 2011 (Taulukko 4).

Tulossopimusten allekirjoittamisaikaa ei ole säännöksissä tai määräyksissä tarkasti määritetty, mutta talousarvioasetuksen 11 §:n 2 momentin mukaan tulostavoitteet tulee vahvistaa viipymättä eduskunnan hyväksytyä valtion talousarvion. Tämä vaatimus täyttyy nykyisellään vain Poliisihallituksen osalta.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan tulossopimukset ovat rakenteeltaan toisistaan poikkeavia, sillä esimerkiksi tulossopimukseen sisältyvien päätöslukujen määrä vaihtelee vuoden 2012 tulossopimuksissa kolmen ja yhdeksän välillä. Myöskään tulostavoitteiden esittämisjärjestys ja sisältö eivät kaikilta osin ole tulosprisman mukaisia. Ministeriön kansliapäällikön ja osastopäälliköiden välisten tulossopimusten rakenne on yhdenmukainen, mutta se eroaa selvästi hallinnonalan virastojen tulossopimuksista. Ministeriön sisäiset tulossopimukset eivät sisällä tulosprisman tuloksellisuuskäsitteistön terminologiaa tai sitä mukailevaa tavoiteasetantaa.

Sisäasiainministeriössä ei ole yhtenäistä ohjeistusta tai toimintatapaa hallinnonalan virastojen tulosoajauksen käytännön järjestämisessä ja tulossopimusten sisällössä. Tarkastuksen mukaan sisäasiainministeriössä tulee pyrkiä keskeisiltä osin yhdenmukaiseen menettelyyn hallinnonalan virastojen tulosoajauksessa ja kiinnittää erityistä huomiota tulossopimusten rakenteeseen ja sisältöön sekä laatimisaikatauluun. Koska tilinpäätökseen sisältyvä tulosraportointi mukailee usein tulossopimusmenettelyssä käy-

tettyä esittämistapaa, tulisi ministeriössä kiinnittää huomiota siihen, että tulostavoiteasetanta vastaa vakiintunutta tuloksellisuuskäsitteistöä ja -raportointia.

Tulossopimuksissa asetetut tulostavoitteet

Säännökset tulostavoitteiden sisällöstä sisältyvät talousarvioasetuksen 11 §:ään. Sen 2 momentin mukaan eduskunnan hyväksyttyä valtion talousarvion ministeriön tulee viipymättä vahvistaa tärkeimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle ministeriön toimialalla sekä hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tulostavoitteiden tulee sisältää eritellyt tavoitteet 65 §:ssä tarkoitetulle toiminnalliselle tehokkuudelle sekä tuotoksille ja laadunhallinnalle samoin kuin tarvittaessa tavoitteet henkisten voimavarojen hallinnalle.

Talousarvioasetuksen 65 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan toiminnallisella tehokkuudella tarkoitetaan toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta, maksullisen toiminnan tulosta ja kannattavuutta sekä yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuutta. Tuotos- ja laadunhallinnan tiedoilla tarkoitetaan valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan suoritteiden määrää ja aikaansaatuja julkishyödykkeitä, palvelukykyä sekä suoritteiden ja julkishyödykkeiden laatua.

Talousarvioasetuksen 11 §:n 3 momentin mukaan tulostavoitteet esitetään käyttämällä mahdollisuuksien mukaan niitä kuvaavia tunnuslukuja, joita täydennetään tarpeen mukaan laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla.

Sisäasiainministeriön oma tulostavoiteasetanta ei ole kansliapäällikön ja osastopäälliköiden välisissä tulossopimuksissa kehittynyttä, sillä tarkastuksen mukaan tulossopimuksissa ei ole yhdeltäkään tuloksellisuuden osalta mitattavassa muodossa olevia tulostavoitteita. Vaikka tulostavoiteasetantaan sisältyy suuria haasteita erityisesti suoritteiden tuotteistamisen näkökulmasta ja ministeriön tehtävien luonteen vuoksi, voidaan nykyisiä tulossopimuksia pitää tulostavoiteasetannan riittävyyden kannalta vaatimattomina.

Hallinnon tietotekniikkakeskuksen tulostavoiteasetanta on korjautunut vuonna 2012, jolloin ministeriö on asettanut Hallinnon tietotekniikkakeskukselle olennaisilta osin riittävät tulostavoitteet. Tulostavoiteasetannan puutteet ovat aikaisempina vuosina johtuneet toiminnan tuotteistamisen

vaikeuksista, minkä vuoksi taloudellisuus- ja tuottavuustiedot oli esitetty sijaissuureina⁹³ varsinaisten tunnuslukujen sijaan.

Poliisihallitukselle on vuoden 2012 tulossopimuksessa asetettu olennaisilta osin riittävät tulostavoitteet. On kuitenkin huomattava, että rikostorjunnan ja lupapalveluiden taloudellisuustavoitteen reliabiliteettia laskee selvästi suoritteiden yhteismitattomuus, sillä näiden avainprosessien taloudellisuuden tunnusluvut lasketaan yhteen suoritteista, joiden tuottaminen vie hyvin erilaisen työajan. Tämä on näkynyt jopa selvänä valtion vuoden 2009 tuottavuustilastojen laatuongelmana niin, että valtion tuottavuuden muutosta kuvaavan tunnusluvun arvo on ollut liian korkea. Tunnuslukujen luotettavuutta tulisi parantaa määrittämällä erilaisille suoritteille painokertoimet.

Ministeriö ei laadi Rajavartiolaitoksen kanssa tulossopimusta. Rajavartiolaitoksen tulostavoitteet on esitetty talousarviossa ja tulossuunnitelmassa. Tulossuunnitelmassa esitettyjen Rajavartiolaitoksen tulostavoitteiden sisällössä ei ole havaittu huomautettavaa. On kuitenkin todettava, etteivät tulostavoitteet ole samalla tavalla ministeriön asettamia kuin muiden hallinnonalan tulossopimusvirastojen tavoitteet ovat.

Pelastusopistolle ja Kriisinhallintakeskukselle on vuoden 2012 tulossopimuksessa vaikuttavuustavoitteita lukuun ottamatta asetettu keskeisiltä osin asianmukaiset tulostavoitteet.

Hätäkeskuslaitos solmii tulossopimuksen sisäasiainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Hätäkeskuslaitokselle on vuoden 2012 tulossopimuksessa asetettu asianmukaiset tulostavoitteet vaikuttavuutta lukuun ottamatta kaikille tuloksellisuuden osa-alueille.

Maahanmuuttovirastolle ja valtion vastaanottokeskuksille ei ole vuoden 2012 tulossopimuksessa kattavia taloudellisuuden ja tuottavuuden tulostavoitteita joko asetettu (vastaanottokeskukset) tai ne eivät ole kustannusperusteisia ja yhteismitallisia (Maahanmuuttovirasto). Maahanmuuttovirastolla ei ole myöskään tunnuslukumuodossa olevia vaikuttavuusmittareita.

⁹³ HALTIKin vuosien 2008–2011 toimintakertomusten mukaan sille ei ole asetettu näitä vuosia koskevissa hallinnonalan tulossuunnitelmissa, viraston ja sisäasiainministeriön välisissä tulossopimuksissa tai talousarvioissa kattavia toiminnallista tuloksellisuutta kuvaavia toiminnallista tehokkuutta, tuotoksia ja laadunhallintaa ja henkisten voimavarojen hallintaa koskevia tavoitteita ja/tai tunnuslukuja. Tästä syystä HALTIKin taloudellisuuden ja tuottavuuden kehitystä on kuvattu sijaissuureilla. Sijaissuureita käytettäessä taloudellisuutta ja tuottavuutta ei mitata tarkasti, eikä laskennan kohteena ole suorite tai suoriteryhmä, vaan laskennan kohteena on joko tehtävä-, prosessi-, toiminto- tai politiikka-alue, jonka kustannusten (henkilötyövuosien) ja kustannusten kehityksen avulla ilmaistaan tiedot toiminnan kustannus- ja henkilötyövuosikehityksestä.

Tarkastuksen perusteella suositeltiin ministeriön oman tulostavoiteasetannan kehittämistä siten, että tulossopimuksissa huomioidaan – mittattavassa muodossa olevien kattavien tavoitteiden puuttuessa – tarkemmin kustannukset ja niiden suhde tehtävien sisältöön sekä käytettävään työaikaan. Ministeriössä on vuonna 2012 otettu käyttöön työaikakirjanpito, joka mahdollistaa tarkkuudeltaan riittävän kustannuslaskennan sekä tätä koskevan tavoiteasetannan.

Ministeriön oman tulostavoiteasetannan ohella puutteita toiminnalliselle tehokkuudelle asetetuissa tavoitteissa on vielä vuoden 2012 tulossopimuksissa ollut Maahanmuuttovirastolla ja siihen kuuluvilla vastaanottokeskuksilla. Maahanmuuttoviraston tulostavoiteasetannan puutteilla on yhteys myös tulosraportoinnin puutteisiin. Tarkastusten perusteella sisäasiainministeriön ja Maahanmuuttoviraston tulee ryhtyä toimenpiteisiin Maahanmuuttoviraston tulostavoiteasetannan kehittämiseksi.

Talousarviossa ja tulossopimuksessa asetettujen tavoitteiden yhteys

Talousarvioesityksen tiedot toimivat päätöksenteon pohjana, kun eduskunta päättää talousarviosta, joten talousarvioesityksen tietojen oikeellisuudella ja tarkkuudella on merkittävä asema. Tarkastuksessa on verrattu sisäasiainministeriön hallinnonalan virastoille tulossopimuksissa asetettuja tavoitteita ja tavoitteiden saavuttamiseen varattuja henkilötyöresursseja vuoden 2012 talousarvioon.

Tarkastuksessa havaittiin, että Hallinnon tietotekniikkakeskukselle vuoden 2012 tulossopimuksessa määritellyt henkilöstövoimavarat ylittävät selvästi talousarvioesityksessä eduskunnalle esitetyt tiedot: tulossopimuksessa henkilöstötavoite on 420 henkilötyövuotta, kun se talousarviossa on 382 henkilötyövuotta. Hallinnon tietotekniikkakeskuksen tulossopimuksessa ei ole sovittu henkilötyövuosia lukuun ottamatta käytettävistä resursseista, joten tulossopimuksesta ei ilmene, onko asialla vaikutusta bruttomenoihin ja -tuloihin. Menettelyn tekee erityisen hankalaksi se, että Hallinnon tietotekniikkakeskus toimii nettobudjetoituna virastona, joka kattaa erittäin suuren osan menoistaan toiminnastaan asiakkailta perittävillä palvelumaksuilla. Tällöin muodostuu ongelma, jos investoinnit ovat suuremmat kuin poistot, kuten lähivuosina on odotettavissa.

Talousarvioesityksessä mainitut tulostavoitteet ovat keskeisiltä osin toimineet asianmukaisesti myös tulossopimusten perustana.

Palosuojelurahasto

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla on yksi talousarvion ulkopuolinen rahasto, Palosuojelurahasto (Pasura). Ministeriö ei solmi Pasuran kanssa tulossopimusta, mutta rahasto pyytää ministeriön lausunnon toiminta-, talous- ja käyttösuunnitelmistaan sekä muista merkittävistä linjaratkaisuis- taan ennen kuin ne hyväksytään rahaston hallituksessa. Palosuojelurahasto on myös huomionut pelastustoimen tulossuunnitteluasiakirjojen tavoitteet omissa suunnitelmissaan. Palosuojelurahaston volyymit ovat joihinkin muihin talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin verrattuna varsin vähäiset: tase noin 16 miljoonaa euroa ja vuosittainen liikevaihto noin 10 miljoonaa euroa.

Pasura laatii oman tilinpäätöksen ja sisäasiainministeriö antaa Pasuralle tilinpäätöskannanoton. Palosuojelurahasto noudattaa myös soveltuvin osin sisäasiainministeriön taloussääntöä sekä valtion talousarviosta annettua lakia ja asetusta. Palosuojelurahastolain (306/2003) 13 §:n mukaan Valtiontalouden tarkastusvirasto suorittaa vuosittain rahaston tilintarkastuk- sen.

Sisäasiainministeriön kirjanpitoyksikön tilinpäätöksessä ei raportoida Pasuran toiminnasta. Valtion tilinpäätöskertomuksessa sisäasiainministe- riö on kuvannut Palosuojelurahaston tuloksellisuutta ja toimintaa vuodelta 2011. Palosuojelurahastosta on kerrottu muun muassa tehtyjen avustus- päätösten lukumäärät ja rahastosta myönnettyjen avustusten euromäärät. Lisäksi on laajemmin kuvattu Palosuojelurahaston avustamaa toimintaa. Osiossa on myös esitetty rahaston taloudellisuuden ja tuottavuuden tun- nuslukuja sekä useita muita tunnuslukuja.

Talousarvion ulkopuoliset rahastot hoitavat perustuslain 87 §:n mukai- sesti valtion pysyviä tehtäviä. Koska rahastojen menot ovat valtion meno- ja, muodostavat talousarvion ulkopuoliset rahastot poikkeuksen talousar- vion täydellisyysperiaatteesta. Samalla talousarvion ulkopuoliset rahastot rajoittavat eduskunnan budjettivaltaa. Valtiontalouden tarkastusvirasto on katsonut⁹⁴, että osa talousarvion ulkopuolella olevista valtion rahastoista on sellaisia, että niiden laissa säädetyt tehtävät voitaisiin hoitaa myös osa- na valtion talousarviotaloutta. Tarkastusviraston mukaan perustuslain 87 §:n tavoitteiden ja periaatteiden mukaista olisi säännöllisesti arvioida ra- hastotalouden ja siihen kuuluvien rahastojen tarve nykyisissä oloissa ja si- tä, onko valtion pysyvien tehtävien hoitaminen valtion talousarviotalou-

⁹⁴ *Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtiontalou- den kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä. Valtionta- louden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 21/2010 vp.*

den ulkopuolella olevan rahaston kautta perustuslain 87 §:ssä tarkoitetulla tavalla välttämätöntä. Jos tällaisia perusteita ei ole, tulisi rahasto yhdistää osaksi valtion talousarvionaloutta. Tämän perusteella sisäasiainministeriön tulisi selvittää Palosuojelurahaston asema talousarvion ulkopuolella olevana rahastona tästä näkökulmasta.

Sisäasiainministeriö on valtiovarainministeriölle 16.12.2011 antamassaan selvityksessä katsonut, että Palosuojelurahaston ylläpidon perusteissa ei ole tapahtunut sellaisia olennaisia muutoksia, joiden perusteella rahastomuodon perusteet olisivat muuttuneet. Siksi Palosuojelurahasto tulisi pitää talousarvion ulkopuolisena rahastona ja kehysmenettelyn ulkopuolella. Tällä tavoin myös ylläpidetään aiheuttamisperiaatteen mukainen asiallinen yhteys palovakuutuksesta kerättävän maksun ja jaettavien varojen käyttö-tarkoituksen välillä.

SOLID-rahastotehtävien hoitaminen ministeriössä

Sisäasiainministeriö hallinnoi kansallisesti EU:n yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallinnan yleisohjelmaa ja siihen liittyvää neljää SOLID-rahastoa: Euroopan pakolaisrahasto, kotouttamisrahasto, ulkorajarahasto ja paluurahasto.

Yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaan yleisohjelmaan liittyvien rahastojen avulla pyritään osaltaan vastaamaan EU:n kohtaamiin haasteisiin ulkorajavalvonnassa ja maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa. Rahoituskaudelle 2007–2013 yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallinnan yleisohjelmalle on varattu kaikkiaan yhteensä noin neljä miljardia euroa. Tästä Suomen osuus on vuosittain 10–15 miljoonaa euroa.

SOLID-rahastoja hallinnoidaan sisäasiainministeriössä, mutta rahaston varoilla tuettujen hankkeiden toimeenpano tapahtuu lähtökohtaisesti muualla kuin ministeriössä. Ministeriötasolla on rahastojen nykyisen ohjelmakauden aikana toteutettu ainoastaan muutama hanke, lähinnä oikeusyksikön toimesta. Näillekin hankkeille tuki on haettu ja myönnetty avoimen hankehaun kautta.

Yksittäisiin hankkeisiin liittyvät epäselvyydet ratkaistaan viranomaistason tai viranomaisten ja komission välillä, ei kansliapäällikön tai ministerin toimesta. Rahastojen hallinnointiviranomaisten välisiä, tulkintoihin liittyneitä asioita on käsitelty poikkeustapauksissa kansliapäällikön kanssa.

Uuden monivuotisen rahoitusohjelmakauden 2014–2020 valmistelussa huomioidaan kokemukset nykyiseltä rahastokaudelta sekä sisältöön että hallinnointiin liittyvissä asioissa. Uuden ohjelmakauden rahastojen osalta

pyritään kustannustehokkaaseen ja rahastojen täysimääräiseen hyödyntämiseen huomioiden hallinnollisen taakan keventäminen.

Uudelle kaudelle perustetaan Turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto sekä Sisäisen turvallisuuden rahasto, jotka aloittavat toimintansa vuoden 2014 alussa. Nykyisten SOLID -rahastojen toimeenpano jatkuu vuoteen 2016 saakka, jolloin rahastojen ohjelmakaudesta laaditaan loppuarviointi.

Uuden ohjelmakauden valmistelussa olisi perusteltua myös selvittää se, onko SOLID-rahastotoiminnan hoitaminen mahdollista jossain hallinnonalan virastossa ministeriön sijasta.

Tulosohjausjärjestelmä sisäasiainministeriön itsearvioinnin mukaan

Kuten aiemmin on mainittu, sisäasiainministeriössä tehtiin vuonna 2011 CAF-arviointi⁹⁵. Laatuarvioinnin kohteina olivat ministeriön lainsäädäntöprosessi, strategia- ja TTS-prosessi sekä henkilöstöprosessi. Tuolloin katsottiin, että strategista päätöksentekokykyä ja erityisesti siihen liittyvää tehtävien priorisointikykyä tulisi parantaa seuraavilla tavoilla:

- Erilaisten strategia-asiakirjojen määrää tulisi kriittisesti tarkastella erityisesti niiden valmisteluun käytettävien voimavarojen näkökulmasta.
- Hallitusohjelmaa ja hallituksen strategia-asiakirjaa tulee pitää keskeisenä ohjenuorana toiminnan suunnittelussa ja hankkeiden priorisoinnissa sekä uusien hankkeiden tai tehtäväkokonaisuuksien käynnistyksessä.
- Tulisi paremmin tunnistaa, mitkä nykyisistä tehtävistä eivät ole ydin-tehtäviä, ja mitä tehtäviä voitaisiin uudelleen organisoida; koska ministeriö ei lähtökohtaisesti hoida operatiivisia tehtäviä, tulisi sen keskittyä strategisen tason asioiden pitkäjänteiseen valmisteluun ja jättää yksittäiset ja operatiivisuonteiset projektitehtävät alaiselleen hallinnolle.
- Uutta strategiaa valmistellessa tulee määritellä nykyistä tarkemmin hallituskauden aikana toteutettavat hankkeet ja tulevat suurimmat hankinnat.

Sisäasiainministeriön tarkoituksena on ollut toteuttaa vuosien 2011 ja 2012 aikana strategian ja hallinnonalan tulosohjausjärjestelmän uudistamisprosessi. Sen tueksi ministeriö tilasi toimeksiannon tähän liittyvien asiantuntija- ja tukipalvelujen tuottamisesta. Hallinnonalan tulosohjausjärjestelmän uudistamista koskeva raportti valmistui vuonna 2012⁹⁶. Sen ke-

⁹⁵ *Sisäasiainministeriön julkaisu 25/2011.*

⁹⁶ *BearingPoint 28.2.2012.*

hittämisehdotukset koskevat tavoitteiden asettamista sekä tulosohjausprosessin, dokumentaation ja tulosohjauksen rakenteiden kehittämistä. Ehdotukset tavoitteiden asettamisesta liittyvät ministeriön strategian roolin yksiselitteiseen määrittelyyn suhteessa toimiala- ja virastokohtaisiin strategioihin. Ministeriön strategian sekä toiminta- ja taloussuunnitelman välinen suhde tulisi niin ikään määritellä yksiselitteisesti. Menettelyjä tulisi sisällöllisesti kehittää ohjaamaan toimialojen strategista ja operatiivista priorisointia. Tulossopimusten raportointi- ja seurantakäytännöt tulisi yhtenäistää niin, että olisi helpompaa muodostaa kokonaistilannekuva hallinnonalan strategian toimeenpanosta. Toiminnan tuloksellisuuden mitta-reille tulisi myös luoda yhtenäinen sisäasiainministeriön strategiaan perustuva kehikko.

Sisäasiainministeriössä on arviointien jälkeen valmistunut uusi konsernistrategia. Kuten luvussa 3.1.1 on kerrottu, keskeisenä tavoitteena on ollut tiivistää asiakirjaa ja lisätä sen ohjausvaikutuksia. Strategian onnistuneisuutta on kuitenkin tässä vaiheessa mahdoton arvioida, koska toistaiseksi kokemukset sen vaikutuksista toiminnan ja talouden suunnitteluun ja toteutukseen puuttuvat. Kuitenkin jo nyt on nähtävissä, että suunnittelussa on aiempaa paremmin otettu huomioon hallitusohjelman tavoitteet. Ongelmana on kuitenkin edelleen se, että priorisoinnit sekä usein myös poikkialuehallinnollisten ohjelmien tavoitteet näkyvät heikosti tulostavoitteissa.

3.3 Laskentatoimi

Laskentatointa koskevana tarkastuskysymyksenä oli, tuottaako hallinnonalan laskentatoimi oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan suunnittelua, johtamista ja raportointia varten.

Laskentatoimen riittävyttä on tarkastettu tilintarkastuksen menetelmin. Tarkastuksessa on selvitetty, onko hallinnonalan virastojen ulkoinen ja tuloksellisuuden laskentatoimi järjestetty valtion talousarviosta annetun lain ja asetuksen mukaisesti.

Talousarvio-, liike- ja valtuuskirjanpidon järjestäminen

Talousarviolain 14 §:n 1 momentin mukaan valtion kirjanpitoon kuuluvat talousarviokirjanpito ja liikekirjanpito. Kirjanpidossa tulee noudattaa hyvää kirjanpitoa. Kirjanpidon järjestämisestä on säädetty tarkemmin talousarvioasetuksen 6 luvussa.

Palvelukeskuksen hoitamiin henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäiseen valvontaan kohdistuneessa laillisuustarkastuksessa ja siitä ane-

tussa laillisuustarkastuskertomuksessa⁹⁷ on raportoitu, että Poliisihallituksen kirjanpidon sisäistä valvontaa ei voida pitää riittävänä, koska Meritt-järjestelmän käyttöön sisältyy sellaisia menettelyitä, jotka eivät ole valtion talousarviosta annetun lain 14 §:n 1 momentissa säädetyn hyvän kirjanpitoavan mukaisia. Laillisuustarkastuskertomuksessa raportoidut puutteet liittyivät järjestelmän toiminnallisuuksiin. Tarkastuksessa ei ole tullut esiin järjestelmiin liittyvistä puutteista syntyneitä virheitä. Myös sisäasiainministeriön kirjanpitoyksikön virastot käyttävät Meritt-järjestelmää vielä vuoden 2012 tilinpäätöksessä, joten edellä mainitut havainnot ovat soveltuvin osin yleistettävissä myös ministeriöön.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla vuonna 2012 käynnistynyt Kieku-järjestelmän käyttöönotto korjaa vaiheittain Meritt-järjestelmään liittyneet tilintarkastushavainnot. Tarkastusajankohtana (syksy 2012) selvitetään laajemmin Kiegun käyttöönottoa eri hallinnonaloilla ja osana sitä myös poliisihallinnon käyttöönottoajankohtaa. Sisäasiainministeriöstä saadun arvion mukaan on todennäköisintä, että poliisin käyttöönotto olisi 1.1.2015.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö ilmoittaa, että sisäisen valvonnan ongelmat koskevat muun muassa mahdollisuutta tehdä kirjauksia suoraan pääkirjanpitoon, valuuttakursien maksupalautteen kirjaamista, tiliointien tarkastussääntöjä, esijärjestelmien tietosiirtojen dokumentointia ja täsmäytystä, tositteiden arkistointia ja käyttöomaisuuskirjanpidon ja irtaimistoseurannan kattavuutta.

Palautteen mukaan ministeriö on tiedostanut Meritt-tietojärjestelmän ongelmat, ja ne pystytään valvomaan pääasiassa manuaalisilla kontroleilla tai korjaamaan ohjeistuksella siihen asti, kunnes siirrytään Kieku-tietojärjestelmään. Muutosten tekeminen Meritt-tietojärjestelmään ei ole tarkoituksenmukaista eikä kustannustehokasta, koska tietojärjestelmästä ollaan luopumassa lähivuosina ja puutteet eivät ole sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan merkitykseltään niin kriittisiä, että niiden korjaamiseen olisi tässä vaiheessa ryhdyttävä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Poliisihallitus ilmoittaa, että tarkastusviraston tarkastuksen jälkeen poliisin virastojen Meritt-käyttöoikeudet on tarkastettu ja Poliisihallitus on poistanut ja on pyytänyt virastoja poistamaan liian laajat käyttöoikeudet sekä sellaiset käyttöoikeudet Meritt-järjestelmästä, joilla on voitu tehdä suoraan kor-

⁹⁷ *Laillisuustarkastuskertomus Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallintoprosessien sisäinen valvonta, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 7/2012 (Dnro 162/52/2012).*

jauksia kirjanpitoon. Korjausmenettelyt hoidetaan Rondojärjestelmän kautta.

Poliisihallituksen mielestä tämä asia on saanut tarkastuskertomuksessa turhan ison painoarvon siihen nähden, että kyse on Meritt-järjestelmän ominaisuudesta, jossa kuitenkin sisäistä valvontaa on parannettavissa käyttöoikeuksia rajaamalla eikä mitään virheitä ole syntynyt.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksiköiden ja niihin kuuluvien virastojen tilintarkastuksissa ei ole noussut esiin muita olennaisia puutteita talousarvio- ja liikekirjanpidon järjestämisessä.

Talousarviolain 15 §:n 1 momentin mukaan viraston ja laitoksen tulee järjestää lain 10 §:ssä tarkoitettujen valtuuksien ja niiden käytöstä aiheutuvien menojen seuranta. Sisäasiainministeriön hallinnonalalla valtuuksia on vuoden 2011 tilinpäätöksen mukaan ollut Rajavartiolaitoksella ja Häätäkeskuslaitoksella. Häätäkeskuslaitoksen valtuuskirjanpidossa on ollut erilaiset rajaukset myönnettyjen valtuuksien ja niiden käytöstä aiheutuvien talousarviomenojen seurannassa. Tämä on aiheuttanut sen, ettei kirjanpidon ja valtuusseurannan tiedoista ole johdettavissa talousarvion toteutumalaskelmalla esitettyjä valtuuden käytöstä vuonna 2011 aiheutuneiden talousarviomenojen tietoja. Häätäkeskuslaitokselle vuodelta 2011 annetussa vuosiyhteenvedossa on todettu, että Häätäkeskuslaitoksessa tulee kiinnittää huomiota valtuuden ja sen käytöstä aiheutuvien talousarviomenojen seurannan luotettavuuteen.

Muilta osin hallinnonalan virastojen valtuuskirjanpidon järjestämisessä ei ole tullut esiin huomautettavaa.

Tuloksellisuuden laskentatoimen järjestäminen

Tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen järjestämisestä säädetään talousarviolain 16 §:ssä ja talousarvioasetuksen 55 §:ssä, jonka mukaan viraston ja laitoksen on järjestettävä toiminnan tuloksellisuuden seuranta (tuloksellisuuden laskentatoimi) siten, että laskentatoimella voidaan tuottaa ulkoisessa ohjauksessa tarvittavat olennaiset tiedot sekä talousarvioasetuksen 63 ja 65 §:ssä säädetty tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot.

Hallinnonalan virastojen tilintarkastuksissa ei ole tullut esiin hallinnonala- tai kirjanpitoyksikkötasolla tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseen liittyviä olennaisia puutteita. Poliisihallituksen tuloksellisuuden laskentatoimeen liittyen on välillisesti tuotu ilmi muun muassa tulosindikaattoreiden luotettavuusongelmia ja laajemmin tuottavuuden mittaamisen ongelmia jo useana vuonna. Tuottavuuden mittaamisen ongelmat eivät hallinnonalalla tai valtionhallinnossa kuitenkaan yleisemmin rajoitu vain Poliisihallitukseen. Poliisihallituksen tuloksellisuuden laskentatoimi

on järjestetty olennaisilta osin asianmukaisesti, joten siitä ei ole tilintarkastuskertomuksissa vielä huomautettu. Kuluvana vuonna pyritään tarkastamaan entistä yksityiskohtaisemmin poliisin tuloksellisuuden laskentointia ja tästä raportoidaan keväällä 2013.

Hallinnonalan tilipuitteisto

Sisäasiainministeriön hallinnonalan seurantakohteet on määritelty Merittijärjestelmään virastokohtaisten tarpeiden mukaan, joten hallinnonalatasolla yhteisiä ylätasoa seurantakohteita, toimintoja, ei ole ollut käytössä. Hallinnonalalla on aloitettu Kieku-järjestelmän käyttöönotot 1.5.2012, jolloin Pelastusopisto ja Maahanmuuttovirasto ottivat järjestelmän käyttöön.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla on tarkoitus ottaa käyttöön Valtiokonttorin määrittämä seurantakohdemalli Kieku-järjestelmän käyttöönoton yhteydessä. Seurantakohdemallin yhtenäisellä käytöllä sisäasiainhallinnossa mahdollistetaan yhteismitallinen hallinnonalatasoinen raportointi suoraan Kieku-tietojärjestelmästä. Hallinnonalatasoisen yhteisen raportoinnin turvaamiseksi on todettu tarve yhteiseen toiminto-seurantakohteen luokitteluun sekä projektiseurantakohteen osalta hallinnonalan yhteisten projektikoodien käyttöön. Tämä tarkoittaa yhteistä ylätasoa hierarkiaa ydin- sekä ohjaus- ja tukitoiminnoille, minkä lisäksi on mahdollista määrittää hallinnonalatasoisille projekteille yhtenäinen seuranta.

Kieku-järjestelmän käyttöönoton myötä hallinnonalalla on entistä paremmat mahdollisuudet seurata hallinnonalan menoja, tuloja ja työaika tiettyjen yhteisten tililuokkien avulla. Kehityssuuntaa voidaan pitää toivotuna.

3.4 Sisäinen valvonta

3.4.1 Hallinnonalan yhteiset sisäisen valvonnan tarkastukset

Talousarviolain 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. Saman pykälän toisen momentin mukaan sisäisen valvonnan järjestämisestä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävyyydestä vastaa viraston ja laitoksen johto.

Talousarvioasetuksen 69 §:n 1 momentin mukaan viraston ja laitoksen johdon on huolehdittava siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan sen

talouden ja toiminnan laajuuteen ja 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
3. viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta.

Sisäinen valvonta on yksi lausuma-alue tilintarkastuksen toimintayksikön kirjanpitoyksiköille antamissa tilintarkastuskertomuksissa. Sisäisen valvonnan järjestämistä tarkastetaan vuosittain kirjanpitoyksiköiden tarkastuksissa. Tämän lisäksi sisäisen valvonnan menettelyihin liittyviä tarkastuksia tehdään erillisinä laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksina sekä järjestelmätarkastuksina. Tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä tarkastetaan vuosittain myös kirjanpitoyksiköiden sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumat. Tarkastus ei kuitenkaan kata sisäistä valvontaa kokonaisuudessaan vaan sen tietyt osa-alueet.

Poliisihallituksen ja palvelukeskuksen laillisuustarkastus

Poliisihallituksen ja ELY-keskusten sekä palvelukeskuksen henkilöstö- ja taloushallintoprosessien järjestämistä on tarkastettu vuosina 2010 ja 2011 erillisenä laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksena. Tarkastuksesta on annettu laillisuustarkastuskertomus 1.6.2012⁹⁸.

Tarkastuksen keskeinen kannanotto oli se, että henkilöstö- ja taloushallinnon tehtävien hoitamisessa ja järjestämisessä sekä tietojärjestelmien sisäisessä valvonnassa ei ole kaikilta osin toimittu asianmukaisesti. Myös tehtävien hoidossa käytettyjen tietojärjestelmien tietoturvallisuuteen ja palvelukeskuksen yleisiin tietoturvajärjestelyihin tulee kiinnittää huomiota. Sisäisen valvonnan asianmukaisen järjestämisen kannalta esitettiin keskeisiä tarkastushavaintoja sekä niiden pohjalta seuraavia johtopäätöksiä ja suosituksia:

1. Koska henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäisen valvonnan riskejä ei ole riittävästi tunnistettu eikä toimintojen sisäistä valvontaa ole järjestetty prosessikokonaisuus huomioon ottaen, sisäisen valvonnan järjestämisessä on puutteita ja päällekkäisyyksiä.

⁹⁸ *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 7/2012. Laillisuustarkastuskertomus. Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallintoprosessien sisäinen valvonta. (Dnro 162/52/2012).*

2. Palvelukeskuksessa ja asiakasvirastoissa on todettu henkilöstö- ja taloushallinnon prosesseissa erilaisia menettelytapoja yksittäisten toimintojen suorittamisessa ja sisäisen valvonnan järjestämisessä.
3. Epäselvyyttä sisäisen valvonnan asianmukaisuudessa ja riittävydessä sekä järjestämisvastuussa on käytännössä aiheuttanut valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n ja asetuksen 69 §:n mukaisen vastuun käsitteily virastokohtaisena ja viime kädessä ainoastaan asiakasviraston johdon vastuuna. Palvelukeskuksen toiminnan vaatimuksia tuettaisiin paremmin, jos valtionalouden ja valtioneuvoston alaisen valtionalouden riskienhallintaa ja sisäistä valvontaa tarkasteltaisiin kokonaisuutena. Myös säännöksissä tulisi nykyistä selvemmin tunnistaa palvelukeskus keskeisenä toimijana ja toimintamuotona henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäisen valvonnan järjestämisessä. Säännöksiä sisäisen valvonnan järjestämisestä tulisi kehittää niin, että niissä otetaan huomioon erilaiset tavat järjestää henkilöstö- ja taloushallinnon tehtävät. Samalla säännöksissä tulisi myös vahvistaa palvelusopimuksen asemaa sisäisen valvonnan ja siihen liittyvien tehtävien järjestämisen vastuuttamisessa.
4. Sisäinen valvonta on järjestetty asianmukaisesti vain, kun kaikki osapuolet toimivat sovittujen vastuiden mukaisesti ja kontrollit on määriteltty siihen osaan kokonaisprosessia, jossa riskienhallinta on tehokkainta.
5. Sisäisen valvonnan järjestämisessä tulisi myös painottaa virheitä ja väärinkäytöksiä ehkäiseviä kontroleja.

Poliisihallitus muodostaa suuren osan koko sisäasiainministeriön hallinnonalasta, joten osaa laillisuustarkastuksessa esitetystä tarkastushavainnoista voidaan pitää olennaisina koko hallinnonalan kannalta. Lisäksi keskeiset tietojärjestelmät ovat olleet hallinnonalalla yhteisiä. Tietojärjestelmien eriytyminen on alkanut vuonna 2012, kun eräät sisäasiainministeriön kirjanpitoyksikköön kuuluvat virastot ryhtyivät käyttämään Kieku-järjestelmää. Suunnitelman mukaan Poliisihallitus ottaa Kieku-järjestelmän käyttöön 1.1.2014.

Laillisuustarkastuksesta annetun kertomuksen mukaisesti asianmukaisen sisäisen valvonnan näkökulmasta keskeistä on talous- ja henkilöstöhallinnon prosessikokonaisuuksien riskienhallinta ja sen pohjalta määritellyt tehokkaat, tietojärjestelmäpohjaiset automaattiset kontrollit. Koko toimintaprosessin hahmottaminen mahdollistaa tehokkaiden sisäisen valvonnan kontrollien määrittämisen, koska kokonaisuuden ymmärtäminen helpottaa keskeisten kontrollien rakentamista siihen osaan prosessia, jossa ne voidaan tehokkaimmin toteuttaa. Tietojärjestelmien kontrollit ja niiden lisääntynyt painoarvo korostavat myös käyttöoikeuksien ja niiden hallinnan merkitystä sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa.

Laillisuustarkastuskertomuksessa on lisäksi katsottu, että Poliisihallituksessa ja palvelukeskuksessa tulee määrittää käyttöoikeudet asianmukaisesti. Siltä osin kuin riskialttiita työyhdistelmiä ja järjestelmän ominaisuuksia ei voida hallita järjestelmän automaattisilla kontrolleilla ja käyttöoikeuksia rajaamalla, tulee Poliisihallituksessa ja palvelukeskuksessa ryhtyä toimenpiteisiin riittävien korvaavien kontrollien järjestämiseksi.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö katsoo, että valtionhallinnon tavoitetilana ja kehityssuuntana on viime vuosina ollut löytää yhteiset toimintatavat ja prosessit palvelukeskuksessa tuotettuihin palveluihin ja prosessiosiin kaikkien valtion virastojen osalta.

Sisäasiainministeriö korostaa, että kehittämisvastuu yhteisistä toimintatavoista ja prosesseista tulisi olla valtiovarainministeriöllä, joka vastaa strategisesta ohjauksesta ja Palkeiden tulosohjauksesta, sekä Valtiokonttorilla, joka vastaa prosessien operatiivisesta ohjaamisesta. Yksittäisillä virastoilla on vain vähäiset mahdollisuudet kommentoinnin ja yhteistyöryhmien kautta vaikuttaa yhteisten prosessiosien sisältöön ja niiden ohjeistukseen.

Sisäisen valvonnan yhteistarkastukset

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla on vuoden 2011 tarkastuksen osana suoritettu yhteistarkastuksena matkajen ja matkustukseen liittyvien menettelyjen tarkastus. Näiden osalta ei ole tullut esiin olennaisia sisäisen valvonnan puutteita. Tiettyjä yksittäisiä puutteita matkustuksessa havaittiin, mutta ne eivät ole koko hallinnonalan näkökulmasta olennaisia.

Koko hallinnonalan kattaneen tarkastuksen havainnoista on raportoitu virastokohtaisissa väliraporteissa. Vaikka tarkastuksessa havaitut puutteet ovat lähtökohtaisesti olleet yksilöllisiä ja siten koskeneet vain yhtä virastoa, voidaan koko hallinnonala koskevinä keskeisinä havaintoina nostaa esiin tiettyjä asioita. Ensinnäkin sopimukseen perustuva valtion matkustussääntö on eräiltä osin vanhentunut ja voi vaikeuttaa säästötavoitteen ja tuottavuustavoitteen saavuttamista. Toiseksi matkustusta koskevien ohjeiden mukaisesti virkamatkan perusedellytyksenä on matkustustarpeen välttämättömyys, minkä lisäksi virkamatkot tulee toteuttaa kokonaistaloudellisesti edullisesti. Tarkastuksen perusteella on syytä korostaa matkamääräysmenettelyn merkitystä silloin, kun arvioidaan matkustustarpeen ja matkustamisen kokonaistaloudellisuutta.

Toisena keskeisenä koko hallinnonala koskevan yhteistarkastuksena on vuonna 2007 ja jälkitarkastuksena vuonna 2009 suoritettu sisäasiainministeriön hallinnonalan henkilöstö- ja palkkahallinnon sisäisen valvonnan

tarkastus. Näiden lisäksi henkilöstö- ja palkkahallinnon sisäistä valvontaa on tarkastettu Poliisihallituksessa osana vuosina 2010–2012 suorittua laillisuus- ja asianmukaisuustarkastusta.

Tarkastuksissa havaittiin henkilöstö- ja palkkahallinnon sisäisessä valvonnassa puutteita, joita on kuitenkin keskeisiltä osin korjattu tarkastuksissa annettujen suositusten mukaisesti hallinnonalan virastoissa ja palvelukeskuksessa. Poliisivirastoissa puutteita on kuitenkin edelleen erityisesti palkkojen ja palkkioiden maksuaineiston käsittelyssä ja tietojärjestelmissä. Poliisihallitusta on suositeltu ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin näiden puutteiden korjaamiseksi.

3.4.2 Hallinnonalan sisäinen tarkastus

Talousarvioasetuksen 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.

Talousarvioasetuksen 70 §:n mukaisesti sisäisen tarkastuksen asianmukaisesta järjestämisestä vastaa viraston johto, joten virastopäälliköt ovat lähtökohtaisesti oman harkintansa puitteissa määrittäneet sisäisen tarkastuksen resurssit. Valtiovarain controller -toiminto on kirjeessään ministeriöille 16.1.2006 (VM 45/09/2005) todennut sisäisen tarkastuksen järjestämisestä muun muassa seuraavaa:

”Valtiovarain controller -toiminto kiinnittää huomiota siihen, että sisäisen tarkastuksen yksiköiden olisi aina täytettävä IIA:n⁹⁹ standardeissa laadunvarmistukselle, ammattitaidolle ja sen jatkuvalle kehittämiselle asetetut vaatimukset. Hyvin pienen tarkastusyksikön perustamiselle on aina pidettävä vaihtoehtona ostopalveluita. Ostopalvelun käyttäminen edellyttää sisäisen valvonnan asiantuntemusta. Riittävä asiantuntemus voi virastossa olla esimerkiksi talousjohtajalla, muulla johtajalla tai johdon asiantuntijalla.

Jos hallinnonalan tulossopimusvirastot ovat pieniä tai hallinnonala on rakenteeltaan ja toimintatavoiltaan hyvin yhtenäinen, sisäinen tarkastus voidaan järjestää myös hallinnonalan yhteisenä toimintona. Sisäisen tarkastuksen määrästä ja kustannuksista voidaan sopia vuosittain tulosneuvotteluissa tai erillisessä palvelusopimuksessa. Sisäisen tarkastuksen yksi-

⁹⁹ Lyhenne sanoista *The Institute of Internal Auditors*.

kön johdon tulee raportoida viraston johdon lisäksi ohjaavan ministeriön johdolle.

Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tähän perustuen ministeriön tulee luoda ne linjaukset, jotka tarvitaan sen varmistamiseksi, että hallinnonalan virastoissa/laitoksissa (tulossopimusvirastoissa) sisäisen tarkastuksen tarve harkitaan, järjestetään ja mitoitetaan yhtäläisin periaattein”.

Kuten edellä on sanottu, sisäasiainministeriön kirjanpitoyksikkö koostuu ministeriöstä, Hallinnon tietotekniikkakeskuksesta, Rajavartiolaitoksesta, Pelastusopistosta, Häätäkeskuslaitoksesta ja Maahanmuuttovirastosta. Sisäasiainministeriön kirjanpitoyksikössä on vuonna 2011 ollut omia sisäisen tarkastuksen tarkastusresursseja kahdessa virastossa: ministeriössä ja Hallinnon tietotekniikkakeskuksessa. Ministeriössä sisäisiä tarkastajia on kolme¹⁰⁰ ja Hallinnon tietotekniikkakeskuksessa kaksi¹⁰¹. Tämän lisäksi Häätäkeskuslaitoksessa on sisäisen tarkastuksen tehtäviin käytetty vuonna 2011 arviolta 10–20 päivää. Rajavartiolaitoksessa, Pelastusopistossa tai Maahanmuuttovirastossa ei ole vuonna 2011 ollut omaa sisäistä tarkastusta, mutta Maahanmuuttovirasto on hankkinut sisäisen tarkastuksen ostopalveluita noin 20 päivää. Häätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvontayksikköön ollaan rekrytoimassa henkilöä, jonka työpanoksesta suuri osa on tarkoitettu suunnata sisäisen tarkastuksen tehtäviin. Sisäasiainministeriön hallinnonalan toisessa kirjanpitoyksikössä, Poliisihallituksessa, käytetään vuosittain noin neljä henkilötyövuotta varsinaisiin sisäisen tarkastuksen tarkastustehtäviin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö huomauttaa, että toteamus siitä, että Rajavartiolaitoksessa ei ole omaa sisäistä tarkastusta, pitää paikkansa. Toteamus antaa kuitenkin väärän kuvan, ettei Rajavartiolaitoksessa olisi tehty tarkastusta. Rajavartiolaitoksessa on tehty paljon tarkastusta, jota se itse kutsuu sisäiseksi tarkastukseksi, joskaan sitä ei ole tehnyt kansainvälisten sisäisen tarkastuksen standardien ja eettisten ohjeiden mukaisella tavalla riippumaton arvioija.

Ministeriön sisäinen tarkastus on vuodesta 2011 lähtien pitänyt tarkastuskohteenaan koko hallinnonala. Siten tarkastusresursseja on suunnattu myös Hallinnon tietotekniikkakeskukseen ja Poliisihallitukseen, joissa on

¹⁰⁰ Ministeriön kolmesta sisäisestä tarkastajasta yksi käyttää työaikansa pääasiassa SOLID-rahastoja koskeviin tarkastuksiin.

¹⁰¹ Hallinnon tietotekniikkakeskuksessa sisäiseen tarkastukseen on käytetty kaksi henkilötyövuotta vuonna 2012.

oma sisäinen tarkastus. Ministeriön sisäisen tarkastuksen tehtävänä on tulossopimuksessa sovitun mukaisesti suorittaa hallinnonalan virastoissa kokonaisvaltaisia virastotarkastuksia sisäisen valvonnan näkökulmasta ja siten pyrkiä edistämään konserniohjausta ja korostamaan sisäisen valvonnan tärkeyttä. Virastokohtaisista tarkastuksista on raportoitu ministeriön ja tarkastuksen kohteena olleen viraston johdolle.

Tarkastuksen suuntaaminen kaikkiin hallinnonalan virastoihin on kuitenkin johtanut siihen, että ministeriön oman sisäisen valvonnan asianmukaisuutta ja riittävyyttä koskevat tarkastukset ovat ainakin vuosina 2011–2012 jääneet vähälle huomiolle. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö ilmoittaa, että havainto on oikea vuoden 2011 ja 2012 alkuvuoden (1-6) osalta. Sen sijaan vuoden 2012 loppupuoliskona (7-12) sisäisen tarkastuksen resursseista noin puolet on suunnattu ministeriön tarkastuksiin eli asiaan on jo reagoitu.

Sisäasiainministeriön sisäisen tarkastuksen tehtävänä on sisäisen tarkastuksen yksikön tulossopimuksen mukaisesti myös kehittää hallinnonalan sisäisen valvonnan yhteistyötä järjestämällä pari kertaa vuodessa hallinnonalan virastojen yhteinen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan seminaari virastojen vastuuhenkilöille. Sisäisen valvonnan seminaareihin liittyen on hallinnonalan virastoista koottu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yhteyshenkilöverkosto, jonka kautta sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyviä yhteisiä asioita on tarkoitus jalkauttaa kaikkiin hallinnonalan virastoihin. Myös Poliisihallituksen sisäinen tarkastus on pannostanut oman kirjanpitoyksikkönsä sisällä sisäisen valvonnan yhteyshenkilöverkoston kautta tapahtuvaan tiedonvaihtoon. Lisäksi sisäinen tarkastus on ollut voimakkaasti mukana poliisin riskienhallinnan kehittämisessä.

Tilintarkastusten perusteella sisäasiainministeriön ja Poliisihallituksen menettelyitä edistää sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisia menettelytapoja voidaan pitää onnistuneina.

Tilintarkastusten mukaan sisäasiainministeriön vuoden 2011 kirjanpitoyksikköön kuuluvien virastojen välillä on sisäisen tarkastuksen henkilöresursseissa sellaisia eroja, jotka eivät ole perusteltavissa virastokohtaisilla määrärahoilla, henkilöstömäärillä tai muilla vastaavilla riskinäkökulmilla. Ministeriön tulisikin pyrkiä luomaan yhteiset periaatteelliset suositukset sisäisen tarkastuksen virastokohtaisten resurssien järjestämisestä ja mitoittamisesta. Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä tulisi myös huomioida valtion talousarviosta annetun asetuksen 70 §, jonka mukaan sisäisen valvonnan asianmukaisuuden ja riittävyyden näkökulma tulisi olla korostetusti esillä sisäisten tarkastajien suorittamassa tarkastustoiminnassa. Siten sisäisen valvonnan kontrollikokonaisuuden kannalta olennaisten kehittämisenäkökulmien esiin tuominen on erityisen suositeltavaa.

3.5 Raportointi

3.5.1 Kirjanpitoyksiköiden tilinpäätökset

Hallinnonalan kirjanpitoyksiköiden tilinpäätösten ja niihin sisältyvien tietojen tarkastelu perustuu tarkastusviraston tilintarkastuksissa tehtyihin havaintoihin.

Hallinnonalan molempien kirjanpitoyksiköiden vuoden 2011 tilinpäätöslaskelmat on laadittu säännösten mukaisesti. Poliisihallitus on uusi kirjanpitoyksikkö, ja se on laatinut vasta kaksi tilinpäätöstä. Molemmat Poliisihallituksen tilinpäätökset on tilintarkastusten mukaan laadittu olennaisilta osin asianmukaisesti. Sisäasiainministeriön kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöslaskelmista tai niiden liitteistä on viime vuosien tilintarkastuskertomuksissa annettu ministeriölle joitakin huomautuksia. Ne ovat lähtökohteisesti koskeneet sellaisia liitteiden tai laskelmien rakenteiden melko vähäisiä puutteita, jotka ovat syntyneet tilinpäätöksen kokoamisen yhteydessä tai vastaavasti. Edellinen tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto tilinpäätöslaskelmista on annettu vuoden 2009 tilintarkastuskertomuksessa, ja sen mukaan valtion talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta sitä, että tiettyä määrärahaa oli käytetty talousarvion vastaisesti.

Edellä sanotun perusteella tilintarkastusten mukaan voidaan sisäasiainministeriön hallinnonalan kirjapitoyksiköiden tilinpäätöslaskelmissa ja liitteissä esitettyjä tietoja pitää olennaisilta osin oikeina ja riittävinä myös useamman vuoden tarkastelujaksolla.

Toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen sisältöä ja esittämistapaa ja niiden perustana olevaa laskentatointa on Poliisihallituksessa sekä sisäasiainministeriössä ja siihen kuuluvissa virastoissa tarkastettu riittävässä laajuudessa sen selvittämiseksi, sisältääkö tuloksellisuuden kuvaus olennaisilta osin oikeat ja riittävät tiedot.

Poliisihallitukselle vuosilta 2010 ja 2011 annetuissa tilintarkastuskertomuksissa ei ole huomautettu tuloksellisuuden kuvauksessa esitetyistä tiedoista.

Sisäasiainministeriölle vuodelta 2011 annetussa tilintarkastuskertomuksessa on huomautettu siitä, että Maahanmuuttoviraston, Häätäkeskuslaitoksen ja Hallinnon tietotekniikkakeskuksen toiminnallisesta tehokkuudesta ei ole kaikilta osin esitetty oikeita ja riittäviä tietoja. Maahanmuuttoviraston huomautus koski sitä, että tiedot oli eräiltä osin laskettu eri tavalla eri vuosina eikä taloudellisuuden ja tuottavuuden tunnuslukujen laskennassa ollut kaikilta osin huomioitu sitä, että eri suoritteiden tuottamiseen käytetyt työajat ovat olleet eripituisia. Häätäkeskuslaitoksen maksullisen toiminnon

nan laskelmissa oli yhteiskustannukset esitetty olennaisesti virheellisesti. Hallinnon tietotekniikkakeskuksen taloudellisuudesta ja tuottavuudesta kirjanpitoyksikön tilinpäätöksessä esitetyt tiedot kattoivat vain osan toiminnasta, joten niitä ei voitu pitää oikeina ja riittävinä. Muilta osin Maahanmuuttoviraston, Hätäkeskuslaitoksen ja Hallinnon tietotekniikkakeskuksen toiminnallisesta tehokkuudesta oli vuodelta 2011 esitetty oikeat ja riittävät tiedot.

Viime vuosien tilintarkastuksissa havaitut puutteet sisäasiainministeriön hallinnonalan virastojen toiminnallisesta tehokkuudesta esitetyissä tiedoissa ovat olleet yksittäistapauksia eikä niistä lähtökohtaisesti ole annettu tilintarkastuskertomuksissa kielteistä laillisuuskannanottoa. Viimeinen tällainen kannanotto sisältyi Hallinnon tietotekniikkakeskukselle vuodelta 2009 annettuun tilintarkastuskertomukseen, jonka mukaan talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 21 §:n vaatimusta esittää toiminnallisesta tehokkuudesta oikeat ja riittävät tiedot.

3.5.2 Valtion tilinpäätöskertomus

Tiedot valtion tilinpäätöskertomukseen kootaan pääasiassa kirjanpitoyksiköiden toimintakertomusaineiston pohjalta ministeriön talousyksikössä. Tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksessa on verrattu hallinnonalan talousarviossa esitettyjä vaikuttavuustavoitteita tilinpäätöskertomuksen raportointiin.

Valtioneuvosto on asettanut sisäasiainministeriön hallinnonalalle seuraavat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet vuodeksi 2011.

Poliisitoimi, pelastustoimi ja Rajavartiolaitos osallistuvat omalta osaltaan kansallisen kilpailukyvyn kannalta tärkeän sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen, jonka tavoitteena on, että Suomi on Euroopan turvallisin maa. Sisäisen turvallisuuden keskeiset tavoitteet on vahvistettu hallinnonalan strategiassa vuosille 2009–2011 ja sisäisen turvallisuuden ohjelmassa.

Varmistetaan, että maahanmuuttopolitiikassa toteutuvat perus- ja ihmis-oikeudet sekä hallinto on toimivaa ja oikeusvarmaa ja noudattaa hyvän hallinnon periaatteita.

Kehyspäätöksen mukaisesti selvitetään edelleen edellytyksiä ministeriön ja muilla hallinnonaloilla toimivien turvallisuusviranomaisten hoitamien toimintojen syvempään yhteistoimintaan ja voimavarojen yhteiskäyttöön paikallistasolla. Tämä koskee myös edellisen kehyspäätöksen perusteella käynnistettyjä toimenpiteitä, kuten pilottihanketta harvaan asuttujen aluei-

den turvallisuuspalveluiden varmistamiseksi sekä hanketta viranomaisten venekaluston yhteiskäytön lisäämiseksi.

Tarkastushavaintojen mukaan tavoitteet on johdettu kohtuullisen hyvin ainakin osasta eri tehtävälueiden ydintehtäviä, mutta talousarvioon sisältyvät mittarit ovat edelleen tavoitteisiin nähden erittäin vaatimattomat. Myönteistä on se, että ministeriössä on parhaillaan meneillä tulosohjauksen kehittämishanke, jonka yhteydessä myös mittaristoa tarkastellaan.

Valtioneuvoston asettamien yhteiskunnallisten tavoitteiden mukaan poliisitoimen osalta painotetaan sitä, että ennalta ehkäistään ja vähennetään rikoksia, järjestyshäiriöitä ja onnettomuuksia sekä turvataan ja parannetaan poliisin toimintavalmiutta ja palvelukykyä. Lisäksi poliisitoimi edistää osaltaan myönteistä turvallisuusajattelua sekä kansalaisten turvallista elinympäristöä. Mittareina ovat rikoslakirikosten enimmäismäärä sekä katu- ja liikenneturvallisuusindeksien arvot.

Tarkastuksessa havaittiin, että poliisitoimen tavoitteet ja mittaristo ovat samat kuin aiemminkin eli erityisesti rikostorjunnan mittarit ovat puutteelliset tavoitteisiin nähden. Myös etenkin rikosten ennaltaehkäisyssä erittäin tärkeänä pidetty poikkihallinnollinen näkökulma puuttuu. Tilinpäätöskertomuksessa on arvioitu tavoitteen saavuttamista ja käytetty siinä samoja mittareita kuin talousarviossa. Liikenneturvallisuusmittarista on kuitenkin annettu noin-arvo, tosin prosentin kymmenesosan tarkkuudella. Raportointi ei ole muuttunut edellisestä vuodesta.

Tilinpäätöskertomuksessa Rajavartiolaitoksen yhteiskunnallista vaikuttavuutta on kuvattu samalla tavalla kuin edellisenä vuonna. Tilinpäätöskertomuksessa on mainittu yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vaikuttavuusindeksin muodostuvan viidestä osatekijästä, jotka ovat rajaturvallisuuden ylläpitäminen, sujuvan rajaliikenteen varmistaminen, viranomaisavun tuominen rajaseudun ja rannikon harvaan asutetuille alueille, merellisen turvallisuuden lisääminen sekä sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistuminen. Tilinpäätöskertomuksen mukaan kullakin osatekijällä on useita mittareita. Nämä muodostavat painotettuina kyseisen vaikuttavuuden osatekijän tunnusluvun. Niiden painotetuista tunnusluvuista puolestaan muodostuu kokonaisvaikuttavuuden tunnusluku.

Tarkastuksen mukaan mittarit vaikuttavat tavoitteisiin nähden riittämättömiltä. Vaikuttavuudesta tulisi kuitenkin kertoa muutoinkin kuin indeksiluvuin. Positiivista on kuitenkin se, että tilinpäätöskertomuksessa on mainittu kustannusvaikuttavuuden ja vaikuttavuuden muutoksesta ja niiden syistä verbaalisesti.

Pelastustoimen sekä hätäkeskuslaitoksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaristo vastaa tarkastuksen mukaan asetettuja tavoitteita, kuten edellisenäkin vuonna. Raportointi voisi kuitenkin olla monipuolisempaa.

Tilinpäätöskertomuksen tekstiosa on lähinnä tunnuslukutaulukon kuvausta.

Maahanmuutolle asetettujen tavoitteiden saavuttamista on tarkastushavaintojen mukaan arvioitu tilinpäätöskertomuksessa samoin tunnusluvuin kuin talousarviossa. Vaikka maahanmuuton toimialueella tavoitteiden määrä oli edelliseen vuoteen verrattuna lisääntynyt, mittaristo ei edelleenkään vastaa tavoitteita. Mitatut asiat vastaavat edelleen erittäin vähän asetettuja tavoitteita.

Tarkastuksen mukaan yleinen huomio on se, että vaikuttavuustavoitteet ja tilinpäätöskertomuksen lausumat eivät kohtaa toisiaan. Vaikka mittarit kuvaavat heikosti asetettuja tavoitteita, on vuoden 2011 tilinpäätöskertomuksessa silti lausuttu, että sisäasiainministeriön hallinnonalan eri sektorit saavuttivat keskeisiltä osin niille asetetut yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet joko kokonaan tai osatavoitteiden kautta.

Tilinpäätöskertomuksen heikko informatiivisuus vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta johtuu lähinnä toiminta- ja tehtäväalueiden mittariston heikkouksista. Poliisitoimessa ja Rajavartiolaitoksessa käytetään erilaisia yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kuvaamiseen tarkoitettuja indeksejä¹⁰². Muunlaisten mittareiden puuttumisen vuoksi indeksien toteuma-arvojen muutosten esille tuomisen ohella indeksien sisältö tulisi kuvata sanallisesti. Vaikka pelastustoimen (ml. Häätokeskuslaitos) määrällinen mittaristo vastaa asetettuja tavoitteita, raportointi voisi olla monipuolisempaa. Maahanmuuton toimialueella tavoitteita on tullut lisää, mutta mittaristo ei edelleenkään vastaa tavoitteita. Tämä näkyy myös raportoinnissa.

¹⁰² Ks. myös luku 3.1.3.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena oli sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Tarkastuskysymyksenä oli, miten hyvät edellytykset hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa toiminnan tuloksellisuudelle ja vastuun toteutamiselle. Tarkastuksen perusteella hallinnonalan ohjausjärjestelmä on kokonaisuutena hyvällä tasolla, joskin siinä on vielä kehittämisen varaa.

Kaiken kaikkiaan sisäasiainministeriön hallinnonalalla on ohjausprosesseissa edetty suuntaan, jossa otetaan huomioon aiempaa paremmin hallitusohjelmassa edellytetyt toimenpiteet. Toiminta- ja taloussuunnitelmia sekä tulossuunnitelmia tulee kuitenkin tiivistää ja terävöittää siten, että ne ilmentäisivät selvemmin hallinnonalalla tehtyjä strategisia ja operatiivisia linjauksia ja priorisointeja. Seurannan tehostamiselle ja erityisesti mittaristojen kehittämislle tulee panna painoa.

Eduskunnalle annettavan valtion talousarvioesityksen tietosisältöä ja tietojen esittämistavan ymmärrettävyyttä ja selkeyttä on tarpeen edelleen kehittää eduskunnan valtiontaloudellisen päätöksenteon tietotarpeiden pohjalta. Kehittämisessä on tärkeää parantaa sitä, että talousarvioehdotusten laadintamääräysten kohdassa 7.6. esitetty periaate talousarvioehdotuksen perusteluiden tarkoituksesta toteutuu käytännössä. Olennaista tällöin on parantaa vaikuttavuutta koskevien tavoitteiden ja määrärahojen välisen yhteyden esille tuontia sekä talousarviossa tehtävien päätösten ja niiden tavoitteiden esittämistä.

Näitä kannanottojaan tarkastusvirasto perustelee seuraavasti:

Hallitusohjelmat ja suunnittelujärjestelmät

Sisäasiainministeriön hallinnonalalle on viime vuosien aikana ollut tyypillistä suunnitella ja panna toimeen sellaisia laajamittaisia uudistuksia, jotka perustuvat hallitusohjelmaan. Näiden uudistusten avulla on pyritty lisäämään toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Hallinnonalalla on myös pyritty aktiivisesti kehittämään toimintaan ja talouteen liittyviä ohjausprosesseja. Kehittämiskohteita on kartoitettu itsearviointin sekä sisäisen tarkastuksen keinoin.

Tässä tarkastuksessa lähemmän tarkastelun kohteina olleilla toimialoilla, erityisesti poliisitoimessa ja Rajavartiolaitoksessa, on tarkasteluajan jaksolla ollut varsin merkittäviä rakenneuudistuksia. Varsinkin poliisin hallintorakenteeseen kohdistuneiden uudistusten keskeisenä tavoitteena on ollut luoda edellytykset kehittää poliisin tulosohjausjärjestelmää kokonaisvaltaisesti.

Hallitusohjelmat ovat sisältäneet varsin paljon erityisesti poliisitoimintaa ja maahanmuuttoa koskevia lausumia. Niiden pohjalta on valmisteltu valtakunnantason strategioita ja toimintaohjelmia, joiden toteuttamiseen osallistuvat paitsi sisäasiainministeriön myös monen muun ministeriön hallinnonala. Kansallisten velvoitteiden lisäksi sisäasiainministeriön ja sen alaisten yksiköiden tulee ottaa toiminnassaan ja sen ohjauksessa huomioon monet kansainväliset sopimukset.

Hallinnonalalle on vahvistettu uusi konsernistratogia vuosiksi 2012–2015. Tämän ohella hallinnonalan toimintaa ohjaavat poikkihallinnolliset strategiat ja ohjelmat, kuten sisäisen turvallisuuden ohjelma sekä maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Ministeriön konsernistratogiaa tarkentavat toimiala- ja virastokohtaiset strategiat. Toimialat – ja niistä erityisesti poliisi ja Rajavartiolaitos – muodostavat muihin hallinnonaloihin verrattuna melko itsenäisiä ja laajoja strategisia kokonaisuuksia, ja niihin kuuluu suuri määrä erilaisia osa- ja alastrategioita sekä näitä tarkentavia toimenpidesuunnitelmia ja muita strategiadokumentteja.

Tarkastuksessa havaittiin, että strategiakokonaisuus on konserniajattelun myötä tiivistynyt ja strategiset linjaukset toistuvat pääosin asiakirjatasolta toiselle. Yleisenä puutteena oli se, että niihin ei sisältynyt kuvausta siitä, miten strategialinjauksiin on päädytty. Tällainen kuvaus helpottaisi strategian arviointia sekä edistäisi myös luottamusta strategisten valintojen taloudellisuuteen, vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen.

Tarkastuksen mukaan sisäasiainministeriön hallinnonalan strategioissa merkittävä kehittämiskohde on kytkeä strategiat talouteen. Niillä tulisi olla selkeä ja jatkuva yhteys taloussuunnitteluun, ja taloudellisia analyyseja tulisi tehdä erityisesti strategioita valmisteltaessa. Myös yhteydet tavoitteiden ja resurssien välillä tulisi esittää huomattavasti nykyistä selvemmin.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla vuoden 2012 talousarvioesityksessä mainitut yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat sopusoinnussa ydintehtäville asetettujen tavoitteiden kanssa. Sen sijaan niitä koskeva mittaristo on edelleen erittäin vaatimaton, ja siinä painottuvat määrälliset tekijät. Mittaristossa ja seurannassa tulisi laatua kuvaavien indikaattoreiden ohella panna painoa myös ennalta ehkäiseville toimenpiteille ja sidosryhmäyhteistyölle.

Voimassa oleva sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma kattaa vuodet 2013–2016. Siihen on kirjattu yhteisestä konsernipolitiikasta ne yhteiskunnalliset ylätasen tavoitteet, jotka on esitetty hallitusohjelmassa. Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma sisältää kuitenkin suurusluokaltaan varsin erilaisia tavoitteita ja toimenpiteitä, joista osa voidaan lukea operatiiviseen toimintaan kuuluviksi.

Poliisitoimi

Erityisesti sisäasiainministeriön ja Poliisihallituksen välinen tehtäväjako tulisi ottaa kriittiseen tarkasteluun niin, että ministeriön vastuu strategisesta ja poliittisesta päätöksenteosta eriytyy kyllin selvästi Poliisihallituksen operatiivisesta ohjausvastuusta. Analyysitoimintaa tulisi keskittää nykyistä enemmän Poliisihallitukseen sekä samalla huolehtia siitä, että analyysien tuottama tieto on kaikkien poliisilaitosten käytettävissä.

Poliisihallituksen ohjaus- ja johtamisjärjestelmä perustuu hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman ohella Poliisihallituksen laatimalle poliisin toiminta- ja taloussuunnitelmalle, Poliisihallituksen ja sisäasiainministeriön väliselle tulossopimukselle sekä kansliapäällikön ja poliisiylijohdajan väliselle johtamissopimukselle. Nämä toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä tulossopimukset sisältävät runsaslukuisen määrän tavoitteita, joita ei ole asetettu keskinäiseen tärkeysjärjestykseen. Vaikka priorisointikysymyksiin liittyikin käytännön ongelmia, toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä tulossopimukseen tulisi kyetä sisällyttämään kaikkein oleellimmat tavoitteet ja asettaa ne tärkeysjärjestykseen. Niin ikään tavoitteiden ja käytettävissä olevien resurssien keskinäisen vastaavuuden selvittämiseksi tulee panna aiempaa enemmän painoa. Tämä sisältää myös sen, että poliisitoimen sisäinen määrärahajako ja yksiköille asetetut velvoitteet tulee koordinoita nykyistä paremmin.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen PORA III -työryhmän arvioon, että Poliisihallituksen resursseista lähes kolmannes käytetään edelleen sellaisiin poliisin ylijohdolle kuulumattomiin tehtäviin, jotka tulisi siirtää poliisihallinnon muiden yksiköiden hoidettaviksi. Työryhmän mukaan tällaiset tehtävät liittyvät erityisesti asehallintoon, yksityisen turvalan lupiin sekä arpajaishallintoon.

Tarkastuksen aikana suoritettujen haastattelujen ja paikallispoliisille osoitetun kyselyn vastausten samoin kuin Poliisiammattikorkeakoulun tekemän tutkimuksen mukaan toteutetut uudistukset ovat selkeyttäneet kokonaisuudessaan poliisitoimen ohjausta niin valtakunnallisissa yksiköissä kuin paikallistasollakin. Sen sijaan esimerkiksi johto- ja päällikötason henkilömäärä ei ole toistaiseksi vähentynyt uudistuksille asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Poliisitoimen rakenneuudistuksista on kulunut vasta vähän aikaa, joten niiden vaikutuksia ohjausjärjestelmään ei voida vielä lopullisesti arvioida. Sisäasiainministeriö on kuitenkin ehdottanut poliisitoimeen uutta merkittävää rakenneuudistusta varsin nopealla aikataululla.

Nyt suunnitellussa uudistuksessa tulisi tarkastella myös sisäasiainministeriön ja aluehallintovirastojen nykyisiä poliisitehtäviä ja -resursseja. Poliisihallituksen aluehallintovirastoihin sijoitetulla henkilöstöltä on mennyt

vain noin yksi henkilötyövuosi aluehallintoviraston tehtäviin. Aluehallintovirastoihin sijoitettu henkilöstö ei kuulu poliisin tulosoajauksen piiriin.

Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitoksen toimintaa ohjaavat lainsäädännön ohella erityisen paljon kansainväliset sopimukset. Kansainvälinen yhteistyö on otettu hyvin huomioon Rajavartiolaitosta koskevissa strategisissa linjauksissa ja suunnitelluissa toimenpiteissä. Suunnitelmissa tulisi kuitenkin tuoda esille myös kansallisen tason yhteistyön edellyttämät toimenpiteet.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman sekä tulossuunnitelman ohella Rajavartiolaitoksessa on laadittu omat vastaavat asiakirjat. Näiden on tarkoitus täydentää hallinnonalan suunnitelmia. Ne ovat kuitenkin Rajavartiolaitoksen omia kannanottoja, joihin ylempi viranomainen ei ole ottanut kantaa. Tätä tarkastusvirasto ei pidä asianmukaisena.

Eri asiakirjoihin sisältyvien tavoitteiden runsaslukuisuus ja erilaiset ilmaistavat hämärtävät tavoitteiston arvioitavuutta. Tilannetta vaikeuttaa myös tulossopimusten sekä toisaalta Rajavartiolaitoksen päällikön ja apulaispäällikön kanssa tehtyjen johtamissopimusten sisältöjen erilaisuus. Suunnittelun asiakirja-aineistoa onkin syytä supistaa ja terävöittää. Tavoitteiden saavuttamiseksi suunniteltujen toimenpiteiden keskinäiseen tärkeysjärjestykseen sekä painoarvoon tulee kiinnittää aiempaa enemmän huomiota.

Rajavartiolaitokselle asetettujen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumista kuvaavina mittareina on käytetty indeksilukuja. Olisi suositeltavaa, että niiden taustalla olevista tekijöistä kerrotaisiin valtion talousarvioesityksissä.

Rajavartiolaitoksen ylitason johtosuhteet ovat poikkeukselliset, koska laitoksen esikunta on samalla myös sisäasiainministeriön rajavartiosto. Näin ollen kansliapäällikkö solmii tulossopimuksen osastopäällikkönä toimivan apulaispäällikön kanssa eikä Rajavartiolaitoksen päällikön kanssa. Tarkastus ei kuitenkaan tuonut esille mitään sellaisia puutteita, jotka johtuisivat organisaatoratkaisuista. Merkillepantavaa on, että Rajavartiolaitos on kyennyt uudistamaan hallintorakenteitaan ja prosessejaan siten, että se on saavuttanut tuottavuusohjelmien tavoitteet jopa suunniteltua aiemmin ja suurempina.

Maahanmuutto

Maahanmuuttoa koskevat tavoitteet hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmassa ovat olleet yhdensuuntaiset hallitusohjelmassa ja sisäasiainministeriön hallinnonalan strategioissa esitettyjen tavoitteiden kanssa. Toiminnan keskeiset painopisteet, päätoimintalinjat ja tulostavoitteet on vahvistettu osana sisäasiainhallinnon toiminta- ja taloussuunnitelmaa. Maahanmuuttovirastolla ei ole omaa toiminta- ja taloussuunnitelmaa. Pitemmän aikavälin tavoitteet sisältyvät maahanmuutto-osaston suunnitelmaan, ja tärkeimmät asiat otetaan esille sen ja Maahanmuuttoviraston välisissä tuloskeskusteluissa.

Tarkastuksessa ei ole tullut esille, että sisäasiainministeriön ja Maahanmuuttoviraston välillä olisi ongelmia tehtävien tai resurssien jakautumisessa. Yhteistyön lisäämiselle on sen sijaan tarvetta. On tärkeää, että Maahanmuuttoviraston käytännön kokemukset otetaan huomioon esimerkiksi säädösvalmistelussa. Maahanmuutto-osaston ja poliisiosaston välistä yhteistyötä on myös syytä lisätä.

Maahanmuuttoon liittyviä yhteiskunnallisia tavoitteita on uudistettu kahden viime vuoden aikana. Mittaristo on kuitenkin tavoitteisiin nähden riittämätön. Muun muassa sidosryhmänäkökulma puuttuu kokonaan.

Maahanmuuttoasioiden tuloksellinen hoito edellyttää yhteistyötä niin sisäasiainhallinnon sisällä kuin sen ulkopuolellakin. Keskeisin ulkopuolinen viranomaisyhteistyötaho on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala. Nykyisin pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto toiminta ja siitä aiheutuvat kustannukset ovat sisäasiainhallinnon vastuulla, kun taas työ- ja elinkeinokeskukset vastaavat turvapaikanhakijoiden kuntiin sijoittamisesta.

Vuonna 2011 toteutettujen tehtäväsiirtojen seurauksena myös kuntiin sijoittamista ja kotouttamista koskevat, sisäasiainministeriön johdolla aloitetut kehittämishankkeet siirtyivät työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle. Tämä edellyttää osaltaan osapuolten keskinäistä ajatusten vaihtoa ja yhteistyötä, jotta sisäasiainhallinnossa hankittu asiantuntemus voidaan käyttää täysimääräisesti hyväksi.

Se, minkä viranomaisen tehtävänä on sovittaa yhteen maahanmuuttoasioihin liittyvää toimintaa eri hallinnonalojen välillä, on nykyisin epäselvä. Tarkastusvirasto pitää tätä epäasianmukaisena.

Lainsäädännön valmistelu

Tarkastuksen perusteella tehtiin myös arvio lainsäädännön valmistelun laadusta sisäasiainministeriössä. Sisäasiainministeriön lainvalmistelussa tietyt toimintatavat on hoidettu siinä määrin hyvin, että niitä voi suositella

malliksi myös muille ministeriöille. Ministeriön lainsäädäntösuunnitelma on hyvin informatiivinen ja seikkaperäinen. Se antaa erittäin hyvän kuvan siitä, minkälaisia säädöshankkeita ministeriössä lähivuosille on suunnitteilla. Hyvä käytänte on myös sellainen lakihankkeiden jälkikäteinen arviointi, jonka ministeriö ja eduskunta tekevät yhdessä.

Vaikutusarvioinnin tulokset, herkkyyshanalyysi ja näiden suorittamistavat sekä vaihtoehtojen kartoituksen tulokset ja suorittamistapa tulisi sisällyttää hallituksen esitykseen myös silloin, kun ne on tehty ennen varsinaisen lainsäädäntöhankkeen käynnistämistä. Syy vaihtoehtojen kartoituksen puuttumiseen tulisi myös mainita hallituksen esityksessä.

Sisäasiainministeriön on lainvalmistelussa kiinnitettävä huomiota lakiesitysten perusteluihin. Perustelut on esitettävä kattavasti. Tältä osin ministeriössä tehtyjä omia havaintoja ja kehityssuunnitelmia voidaan tarkastuksenkin perusteella pitää onnistuneina.

Eduskunnan valiokuntakäsittelyssä on ilmennyt usein huoli resurssien riittävydestä, jotta lainsäädännön mukaiset toimenpiteet voitaisiin panna tehokkaasti täytäntöön. Tämän vuoksi on tämänkin tarkastuksen perusteella tarpeen korostaa, että käytännössä ei pelkästään riitä se, että on huolehdittu lainsäädännön laadukkuudesta, vaan samalla on huolehdittava riittävästä resursoinnista. Siksi jo lain esitöissä on huolellisesti arvioitava, onko lainsäädännön edellyttämien toimenpiteiden toteuttamiseksi olemassa riittävät voimavarat.

Valtion tilinpäätöskertomus

Tarkastuksen mukaan yleinen huomio on valtion tilinpäätöskertomuksesta sisäasiainhallintoa koskevilta osin se, että vaikuttavuustavoitteet ja tilinpäätöskertomuksen lausumat eivät kohtaa toisiaan. Vaikka mittarit kuvaavat heikosti asetettuja tavoitteita, on vuoden 2011 tilinpäätöskertomuksessa silti lausuttu, että sisäasiainministeriön hallinnonalan eri sektorit saavuttivat keskeisiltä osin niille asetetut yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet joko kokonaan tai osatavoitteiden kautta.

Tilinpäätöskertomuksen heikko informatiivisuus vaikuttavuuden toteutumisesta johtuu lähinnä toiminta- ja tehtäväalueiden mittariston puutteellisuuksista. Poliisitoimessa ja Rajavartiolaitoksessa käytetään melko monia yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kuvaamiseen tarkoitettuja indeksejä. Näiden indeksien toteuma-arvojen muutosten ohella indeksien sisältö tulisi kuvata sanallisesti. Vaikka pelastustoimen (ml. Hätäkeskuslaitos) määrällinen mittaristo vastaakin asetettuja tavoitteita, raportointi voisi olla monipuolisempaa. Siitä huolimatta, että maahanmuuton toimialueella talousarviossa mainittujen tavoitteiden määrä on edellisestä vuodesta lisää-

tynyt, mittaristo ei edelleenkään vastaa tavoitteita. Tämä näkyy myös raportoinnissa.

Laskentatoimi ja sisäinen valvonta sisäasiainministeriön hallinnonalalla

Talousarvioesityksessä sisäasiainministeriön hallinnonalan pääluokan luku- ja momenttirakenne on olennaisilta osin johdonmukainen kokonaisuus ja tukee selkeiden ja mielekkäiden tulostavoitteiden asettamista.

Myös budjetointimenettelyt ovat keskeisiltä osiltaan talousarviosäännösten ja talousarvion laadintamääräyksen mukaisia ja pääsääntöisesti selkeitä. Hallinnon tietotekniikkakeskuksen bruttotulojen suuruuden vuoksi toiminnasta olisi tullut esittää tarkempia tietoja momentin selvitysosassa. Hallinnonalan talousarvioehdotukseen olisi myös tullut laatia Hallinnon tietotekniikkakeskuksen osalta suoriteryhmittäinen kustannusvastaavuuslaskelma.

Talousarvion informatiivisuuden ja eduskunnan päätöksenteon tueksi on perusteltua, että esimerkiksi pääluokkaperusteluissa tai asianomaisissa lukuperusteluissa olisi taulukko, johon olisi koottu nettobudjetoidut momentit ja riittävät tiedot näiden momenttien arvioiduista bruttotuloista ja -menoista. Valtiovarainministeriön antamissa talousarvioehdotusten laadintamääräyksissä ei tätä asiaa käsitellä. Tarkastusviraston mielestä on perusteltua, että asia linjattaisiin valtion talousarvion laadintamääräyksissä.

Tulosohjauksen osalta havaittiin, että talousarvioesityksessä mainitut tulostavoitteet ovat toimineet asianmukaisesti myös tulossopimusten perustana.

Sisäasiainministeriössä ei ole ollut yhtenäistä ohjeistusta tai toimintatapa hallinnonalan tulosohjauksen käytännön järjestämisessä ja tulossopimusten sisällössä. Hallinnonalan tulossopimukset ovatkin rakenteeltaan erilaisia, ja ne poikkeavat jossain määrin tulosprisman mukaisesta tuloksellisuuskäsitteistöstä. Hallinnonalan tulossopimuksista osa on allekirjoitettu vasta maalisi- tai huhtikuussa. Talousarvioasetuksen mukaan tulostavoitteet tulee vahvistaa viipymättä eduskunnan hyväksytyä valtion talousarvion. Tämä vaatimus ei hallinnonalalla nyt täyty. Sisäasiainministeriön tulee pyrkiä keskeisiltä osin yhdenmukaiseen menettelyyn hallinnonalan virastojen tulosohjauksessa ja kiinnittää huomiota tulossopimusten rakenteeseen ja sisältöön sekä laatimisaikatauluun. Koska tilinpäätökseen sisältyvä tulosraportointi mukailee usein tulossopimusmenettelyssä käytettyä esittämistapaa, tulisi ministeriön kiinnittää huomiota siihen, että tulostavoiteasetanta vastaa vakiintunutta tuloksellisuuskäsitteistöä ja -raportointia.

Ministeriön talousarvio-, liike- ja valtuuskirjanpidon järjestäminen on viime vuosina havaittu pääosin asianmukaiseksi lukuun ottamatta muutamia yksittäisiä, mutta olennaisia puutteita: palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäiseen valvontaan kohdistuneessa laillisuustarkastuksessa katsottiin, että Poliisihallituksen kirjanpidon sisäistä valvontaa ei voida pitää riittävänä eräiden hyvän kirjanpitotavan vastaisten menettelyjen vuoksi. Valtuuskirjanpidossa Hätäkeskuslaitoksella oli erilaiset rajaukset myönnettyjen valtuuksien ja niiden käytöstä aiheutuvien talousarviomenojen seurannassa, ja tästä syystä valtuuden käytöstä aiheutuneiden talousarviomenojen tietoja ei ollut johdettavissa kirjanpidosta.

Tuloksellisuuden laskentatoimen osalta hallinnonalan virastojen tilintarkastuksissa ei ole tullut esiin olennaisia puutteita hallinnonala- tai kirjanpitoyksikkötasolla. Poliisihallituksen tulosindikaattoreiden luotettavuudessa on kuitenkin ongelmia. Tuottavuuden mittaaminen valtionhallinnossa Tilastokeskuksen menetelmällä on laajemminkin ongelmallista.

Vuonna 2012 annetussa laillisuustarkastuskertomuksessa on tuotu esiin hallinnonalalla sisäisessä valvonnassa esiintyneitä ongelmia. Keskeinen kannanotto oli, että Poliisihallituksen ja ELY-keskusten sekä palvelukeskuksen henkilöstö- ja taloushallintoprosessien hoitamisessa ja järjestämisessä sekä tietojärjestelmien sisäisessä valvonnassa ei ole kaikilta osin toimittu asianmukaisesti. Myös tietoturvallisuuteen tulee kiinnittää huomiota. Koska Poliisihallitus muodostaa suuren osan koko sisäasiainministeriön hallinnonalasta ja koska keskeiset tietojärjestelmät ovat olleet hallinnonalalla yhteisiä, osaa laillisuustarkastuksessa esitetyistä tarkastushavainnoista voidaan pitää olennaisina koko hallinnonalan kannalta. Epäselvyyttä sisäisen valvonnan asianmukaisuudessa ja riittävytydessä sekä järjestämisvastuussa on käytännössä aiheuttanut se, että talousarviolain ja -asetuksen perusteella sisäisen valvonnan vastuu määritellään virastokohtaisena ja viime kädessä ainoastaan asiakasviraston johdon vastuuna. Palvelukeskustoiminnan vaatimuksia tuettaisiin paremmin, jos valtioneuvoston ja valtioneuvoston alaisen valtionhallinnon riskienhallintaa ja sisäistä valvontaa tarkasteltaisiin kokonaisuutena.

Matkamenoihin ja matkustukseen liittyvien menojen tarkastuksessa tuli esiin valtion matkustussäännön vanhentuneisuus ja tästä johtuvat poliisin puutteelliset mahdollisuudet vähentää matkustusmenojaan.

Sisäasiainministeriön vuoden 2011 kirjanpitoyksikköön kuuluvien virastojen välillä havaittiin sisäisen tarkastuksen henkilöresursseissa sellaisia eroja, jotka eivät ole perusteltavissa virastokohtaisilla määrärahoilla, henkilöstömäärillä tai muilla vastaavilla tekijöillä. Ministeriössä tulisikin pyrkiä luomaan yhteiset periaatteelliset suositukset siitä, miten sisäisen tarkastuksen virastokohtaiset resurssit järjestetään ja mitoitetaan.

Hallinnonalan raportointia tarkastettiin kirjanpitoyksiköiden tilinpäätösraportoinnin osalta osana normaalia tilintarkastusta sekä erikseen tarkastamalla tuloksellisuusraportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa. Tilintarkastusten perusteella hallinnonalan molempien kirjanpitoyksiköiden (sisäasiainministeriö ja Poliisihallitus) vuoden 2011 tilinpäätöslaskelmat on laadittu säännösten mukaisesti.

Viime vuosien tilintarkastuksissa on tuotu esiin eräitä puutteita sisäasiainministeriön hallinnonalan virastojen toiminnallisesta tehokkuudesta esitetyissä tiedoissa. Ne ovat kuitenkin olleet yksittäistapauksia, eikä niitä lähtökohtaisesti ole annettu tilintarkastuskertomuksissa kielteistä laillisuuslausumaa.

Palosuojelurahasto ja SOLID-rahastot

Valtiontalouden tarkastusvirasto on finanssipolitiikkaa koskevassa erilliskertomuksessa (K 21/2010 vp.) todennut, että osa talousarvion ulkopuolella olevista valtion rahastoista on sellaisia, että niiden laissa säädetyt tehtävät voitaisiin hoitaa myös osana valtion talousarviotaloutta. Tarkastusvirasto on katsonut, että perustuslain 87 §:n tavoitteiden ja periaatteiden mukaista olisi säännöllisesti arvioida rahastotalouden ja siihen kuuluvien rahastojen tarve nykyisissä oloissa ja sitä, onko valtion pysyvien tehtävien hoitaminen valtion talousarviotalouden ulkopuolella olevan rahaston kautta perustuslain 87 §:ssä tarkoitettulla tavalla välttämätöntä. Jos tällaisia perusteita ei ole, tulisi rahasto yhdistää osaksi valtion talousarviotaloutta. Sisäasiainministeriön tulisi selvittää Palosuojelurahaston asema talousarvion ulkopuolella olevana rahastona tästä näkökulmasta siitakin huolimatta, että ministeriö pitää nykyistä tilannetta asianmukaisena.

SOLID-rahaston osalta ministeriön puolestaan pitäisi selvittää mahdollisuutta siirtää hankehallinto pois ministeriöstä. Rahastohankkeiden hallintointia ministeriössä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, sillä lähtökohtaisesti ministeriön tehtävien tulisi painottua hallinnonalan strategiaan asioihin.

Lähteet

1. Lait, asetukset ja muut normit

Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991).

Asetus etsintä- ja pelastuspalvelua merellä koskevan vuoden 1979 kansainvälisen yleissopimuksen voimaansattamisesta (1243/1986, SopS 89/1986).

Asetus poliisin hallinnosta (158/1996).

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 562/2006 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 863/2007 nopeiden rajainterventioryhmien perustamista koskevan mekanismin käyttöön ottamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta mainitun mekanismin sekä vierailevien virkamiesten tehtävien ja toimivallan osalta.

Euroopan unionin erityisohjelma terrorismin ehkäisyksi, torjuntavalmiudeksi ja seurausten hallinnaksi (2007–2013). Neuvoston päätös 2007/124/EY.

Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta. Neuvoston asetukset (EY) N:o 2007/2004.

Kansalaisuuslaki (359/2003).

Laki aluehallintovirastoista (896/2009).

Laki kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotosta (746/2011).

Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010).

Laki poliisin hallinnosta (110/1992).

Laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (687/2009).

Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005).

Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköistä (116/2002).

Laki ulkomaalaisrekisteristä (1270/1997).

Laki valtion talousarviosta (423/1988).

Laki vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta (660/2001).

Meripelastuslaki (1145/2001).

Palosuojelurahastolaki (306/2003).

Poliisiasetus (1112/1995).

Poliisilaki (493/1995).

Rajavartiolaki (578/2005).

Sopimus Suomen Tasavallan Hallituksen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton Hallituksen kesken Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnan rajalla noudatettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä. SopS 32/1960. Voimaansaattamisasetus (420/1960).

Suomen perustuslaki (731/1999).

Ulkomaalaislaki (301/2004).

Valtion maksuperustelaki (150/1992).

Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista (906/2009).

Valtioneuvoston asetus Hallinnon tietotekniikkakeskuksesta (810/2007).

Valtioneuvoston asetus meripelastuksesta (37/2002).

Valtioneuvoston asetus poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (1126/2009).

Valtioneuvoston asetus rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä (901/2006).

Valtioneuvoston asetus rajavartiolaitoksesta (651/2005).

Valtioneuvoston asetus sisäasiainministeriöstä (609/2003, kumottu, 1567/2011).

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003).

2. Valtakunnalliset ohjelmat

Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.9.2004.

Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Työhallinnon julkaisu 2006.

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

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 15.4.2007.

Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012–2015. Valtioneuvoston periaatepäätös 19.1.2012.

Turvallinen elämä jokaiselle. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 8.5.2008.

Turvallisempi huominen. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 14.6.2012.

Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelma. Sisäasiainministeriön julkaisu 23/2009.

Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi 16.10.1997.

3. Viranomaismääräykset ja -ohjeet

Maahanmuuttoviraston työjärjestys. MIG Dno/2011/955.

Poliisihallituksen työjärjestys. Sisäinen määräys nro 2020/2010/4600.

Poliisin riskienhallintapolitiikka. Poliisihallituksen määräys 2020/2011/2157.

Sisäasiainministeriön työjärjestys (1036/2011).

Tulossuunnittelumääräys vuosien 2012–2016 toiminta- ja taloussuunnitelman sekä vuoden 2012 tulossopimuksen valmistelu. Poliisihallituksen suunnittelumääräys 19.8.2011.

Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta. Nro TM 1101, 23.3.2011.

4. Muut kirjalliset lähteet

Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen poliisilain ja siihen liittyviksi laeiksi (EV 371/2010 vp.).

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia. Euroopan unionin julkaisutoimisto 2010.

Hallinnonalan tulosohtausjärjestelmän uudistaminen. Sisäasiainministeriö. BearingPointin loppuraportti 28.2.2012.

Hallinnon tietotekniikkakeskuksen (HALTIK) toimintakertomukset vuosilta 2008–2011.

Hallintovaliokunnan lausunto 13/2008 vp. HaVL 13/2008 vp. – MINS 4/2008 vp. Ministeriön selvitys: Poliisin hallintorakenteen kehittäminen.

HE 98/2010 vp. laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

Hallintovaliokunnan mietintö 26/2008 vp. HaVM 26/2008 vp. – HE 166/2007 vp. Hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Hallintovaliokunnan mietintö 7/2010 vp. HaVM 7/2010 vp. – HE 96/2008 vp., HE 212/2008 vp. Hallituksen esitys laeiksi arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta.

Hallituksen esitys arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 96/2008 vp.) täydentämisestä.

Hallintovaliokunnan mietintö 8/2008 vp. HaVM 8/2008 vp. – HE 25/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hallintovaliokunnan mietintö 26/2010 vp. HaVM 26/2010 vp. – HE 185/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 98/2010 vp. laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 269/2009 vp. laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

HE 330/2010 vp. laiksi järjestyslain muuttamisesta.

HE 336/2010 vp. laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain 45 §:n muuttamisesta.

Johtamissopimus- ja tulospalkkiomenettely. Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto 4.12.2009.

Kansallisen terrorismin torjunnan strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 11.3.2010.

Keskusrikospoliisin laadun itsearviointi, toteutus ja jatkotoimet. Keskusrikospoliisin muistio 8.7.2011.

Laillisuustarkastuskertomus Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallintoprosessien sisäinen valvonta, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 7/2012.

Lakivaliokunnan lausunto 4/2010 vp. LaVL 4/2010 vp. – HE 212/2008 vp. Hallituksen esitys arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 96/2008 vp.) täydentämisestä.

Lakivaliokunnan lausunto 10/2008 vp. LaVL 10/2008 vp. – HE 25/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Liikkuvan poliisin itsearviointiraportti. Yhteenvedo havainnoista ja johtopäätöksistä 31.5.2010.

Maahanmuuton osaamiskeskuksen perustamisen edellytyksiä koskevan selvityksen laatiminen. Sisäasiainministeriön toimenpidepyyntö 2.3.2012.

Maahanmuutto-osaston toiminnan kehittämishankkeen kehittämiskohteet. Maahanmuutto-osaston muistio 8.5.2012.

Maahanmuuttoviraston CAF-itsearviointi 2011. MIG Dno2012/159.

Maahanmuuttoviraston strategia 2012–2016.

Määttä, Kalle. Sisäasiainministeriön ohjausjärjestelmätarkastus – Lainvalmistelu. Luonnos 29.3.2012.

Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 22/2011, s. 28.

Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 43/2010.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 15/2010 vp. PeVL 15/2010 vp. – HE 96/2008 vp., HE 212/2008 vp. Hallituksen esitys laeiksi arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta. Hallituksen esitys arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 96/2008 vp.) täydentämisestä.

Perustuslakivaliokunnan mietintö 4/2007 vp. PeVM 4/2007 vp. – HE 90/2007 vp. Hallituksen esitys eräiden tehtävien siirtämistä sisäasiainministeriöön koskevaksi lainsäädännöksi.

Poliisiammattikorkeakoulun päätös nro 1083/7.1.1/29/2010.

Poliisiammattikorkeakoulun tutkimusstrategia.

Poliisihallituksen vuosisuunnitelma 2012. Poha no 2020/2012/502.

Poliisin hallintorakennemuutos. Arviointitutkimus muutoksista ja sen vaikutuksista. Kristina Haraholma. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 97.

Poliisin hallintorakennemuutos Pora III -päätösjätkä. Sisäasiainministeriön julkaisu 34/2012.

Poliisin hallintorakenteen III vaiheen lainsäädäntöhanke OSA 1 (liikkuva poliisi, aluehallintovirastojen poliisin vastualueet, paikallispoliisi), hallituksen esityksen valmistelu. SM 054:00/2012.

Poliisin liikenneturvallisuusstrategia 2007–2010. Poliisin ylijohdon julkaisusarja 15/2006.

Poliisin tulohajautuksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittäminen. Loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisu 4/2012.

Rajavartiolaitoksen strategia 2022, Helsinki 2012.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan konsernistategia 12.6.2012.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan strategia vuosiksi 2009–2011.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan strateginen henkilöstösuunnitelma vuosille 2013–2017.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmat, tulossuunnitelmat, tulossopimukset ja johtamissopimukset.

Sisäasiainministeriön laatuarviointi. Sisäasiainministeriön julkaisu 25/2011.

Sisäasiainministeriön julkaisu 31/2011. Sisäasiainministeriön lainsäädäntösuunnitelma 2012–2016. Hallinto. Helsinki.

Sisäasiainministeriön laatuarviointi – toteutettu CAF-arviointimallin mukaisesti. Hallinto. Sisäasiainministeriön julkaisu 25/2011.

Sisäasiainministeriön lausunto sisäasiainministeriön lainvalmistelua koskevasta tarkastusvirastossa laaditusta raporttiluonnoksesta. SM 2012/914. 17.4.2012.

Sisäasiainministeriön poliisiosastolausuntopyyntö 29.10.2012 hallituksen esitysluonnoksesta laiksi poliisihallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. SM 054:00/12.

Sisäasiainministeriön päätös SM 022:00/2012. Poliisin hallintorakenteen (Pora III) kehittämistä koskevat linjaukset.

Sisäasiainministeriön sisäisen tarkastuksen suorittamat virastotarkastukset.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009. Valtioneuvoston selon- teko 5.2.2009. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009.

Säädösvalmistelu ja peruslakivaliokunnan tulkintakäytäntö sisäasiainmi- nisteriön osalta vaalikaudella 2007–2010. Muistio 18.5.2011. Sisäasiain- ministeriö.

Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaoh- jelma vuosille 2012–2015. Valtioneuvoston periaatepäätös 19.1.2012.

Tieliikenteen turvallisuussuunnitelma vuoteen 2014. Liikenne- ja viestin- täministeriön julkaisu 17.2.2012.

Toimintaympäristöanalyysi. Maahanmuuttovirasto 12/2011.

Toimintaympäristökatsaus 2010 ja tutkimusohjelma. Poliisiammattikor- keakoulun päätös nro 594/7.1.1/19/2010.

Turvallinen ja moniarvoinen Suomi – sisäinen turvallisuus ja maahan- muutto 2020. Sisäasiainministeriön tulevaisuuskatsaus 2020. Sisäasiain- ministeriön julkaisu 25/2010.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö 5/2008 vp. TyVM 5/2008 vp. – HE 87/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

Valtakunnallinen pakolaisten kuntiin osoittamisen strategia 2010–2011. SM Dno/2010/1444.

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

Valtiovarain controller -toiminnon kirje ministeriöille 16.1.2006. VM 45/09/2005.

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

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2012. Työperäinen maahanmuutto.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 7/2012. Laillisuustarkastuskertomus. Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallintoprosessien sisäinen valvonta. (Dnro 162/52/2012).

Valtion talousarvioesitykset 2011 ja 2012.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006.

5. Kyselyt ja haastattelut

Poliisihallinnon ohjausjärjestelmää koskeva kysely poliisilaitoksille Valtiontalouden tarkastusvirasto 1.3.2012.

Esiselvitysvaiheen haastattelut:

Sisäasiainministeriö 5.9.2011 (2 henkilöä).

Tarkastusvaiheen haastattelut:

Poliisihallitus 1.2.2012 (1 henkilö), 9.2.2012 (1 henkilö), 21.2.2012 (1 henkilö) ja 23.2.2012 (2 henkilöä).

Keskusrikospoliisi 7.3.2012 (4 henkilöä).

Liikkuva poliisi 13.3.2012 (3 henkilöä).

Sisäasiainministeriön poliisiosasto 11.4.2012 (2 henkilöä).

Maahanmuuttovirasto 18.4.2012 (2 henkilöä).

Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto 7.5.2012 (3 henkilöä).

Rajavartiolaitos 8.5.2012 (2 henkilöä).

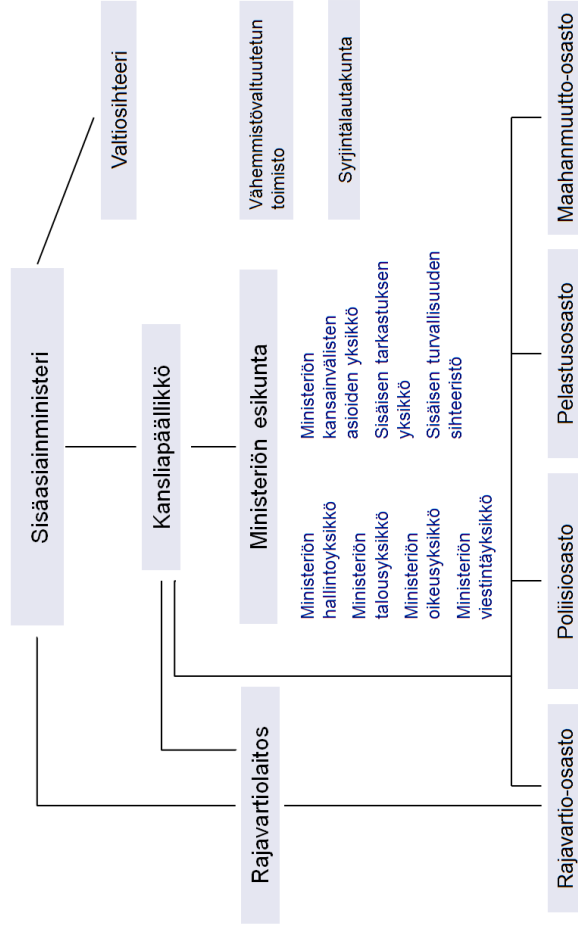
6. Tarkastuskertomusluonnoksesta annettu palaute

Sisäasiainministeriö, 27.11.2012, SMDno/2012/1988.

Poliisihallitus, 29.11.2012, 2020/2012/4260.

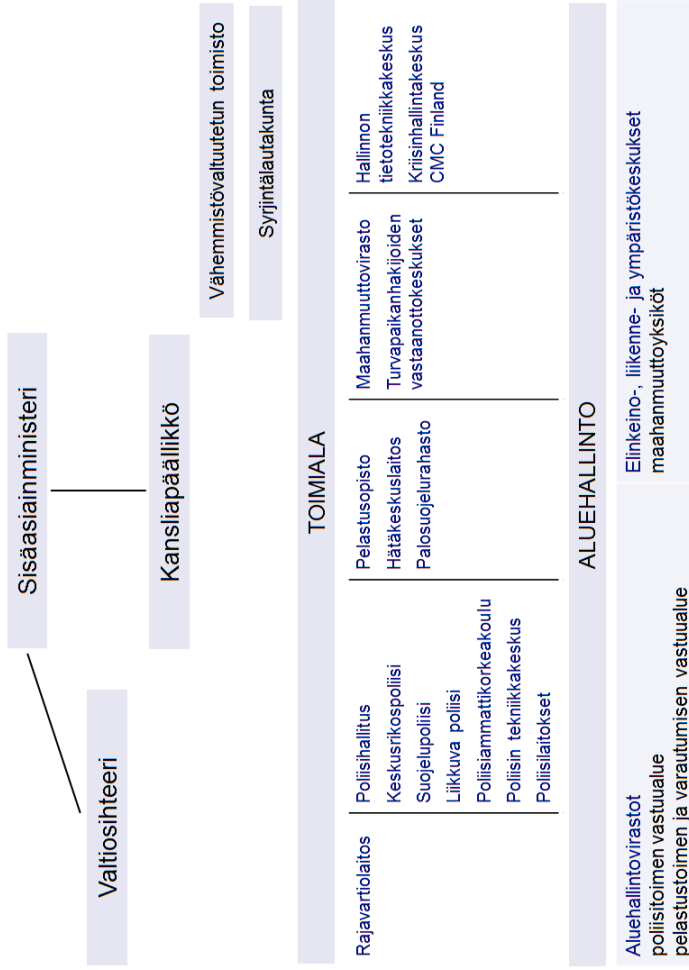
Liitteet

Liite 1. Sisäasiainministeriön organisaatio¹⁰³



¹⁰³ Sisäasiainministeriön verkkosivut. intermin.fi.

Liite 2. Sisäasiainministeriön toimialaan kuuluvat virastot ja laitokset¹⁰⁴



¹⁰⁴ Sisäasiainministeriön verkkosivut. intermin.fi

Liite 3. Sisäasiainministeriön valmisteluvastuulla olevia, poliisitointoa koskevia lakeja ja asetuksia

Poliisilaki (493/1995)
Poliisasietus (1112/1995)
Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003)
Laki poliisin hallinnosta (110/1992)
Asetus poliisin hallinnosta (158/1996)
Sisäasiainministeriön asetus aluehallintovirastojen poliisitoimen vastuualueista (1110/2009)
Tasavallan presidentin asetus poliisin ansiorististä ja ansiomitalista (1129/2000)
Laki poliisikoulutuksesta (68/2005)
Valtioneuvoston asetus poliisikoulutuksesta (283/2005)
Sisäasiainministeriön asetus Poliisiammattikorkeakoulun opiskelijan opintososiaalisista eduista (1250/2007)
Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta (841/2006)
Laki päihytyneiden käsittelystä (461/1973)
Valtioneuvoston asetus poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta (645/2008)
Sisäasiainministeriön asetus poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta (646/2008)
Sisäasiainministeriön asetus poliisin voimakeinojen käyttämisestä (979/2004)
Sisäasiainministeriön asetus kulkuneuvon pysäyttämistä (1087/2001)
Sisäasiainministeriön asetus poliisin ja rajavartiolaitoksen ajoneuvojen tunnusväriyhteisyydestä ja -merkeistä (406/2009)
Valtioneuvoston asetus poliisin tunnuskuvaan sekä sen kulkuneuvoissa käytettävistä lipuista ja viireistä (234/1952)
Sisäasiainministeriön asetus poliisin virkapuvusta (767/2001)
Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille (781/1980)
Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä (503/2008)
Valtioneuvoston asetus rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä (616/2008)
Asetus täydennyspoliisihenkilöstöstä (886/1997)
Sisäasiainministeriön asetus poliisin tiedonhankinnan järjestämisestä ja valvonnasta (174/2008)
Laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (687/2009)
Valtioneuvoston asetus poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (1126/2009)
Passilaki (671/2006)

Valtioneuvoston asetus passeista (705/2006)
Henkilökorttilaki (829/1999)
Arpajaislaki (1047/2001)
Valtioneuvoston asetus arpajaisista (1345/2001)
Valtioneuvoston asetus rahaliikenteen valvontalaitteista (1174/2001)
Rahankeräyslaki (255/2006)
Valtioneuvoston asetus rahankeräyksistä (503/2006)
Viihdelaitelaki (164/1995)
Ampuma-aselaki (1/1998)
Ampuma-aseasetus (145/1998)
Sisäasiainministeriön asetus valtion omistukseen siirtyneiden ampuma-aseiden ja -tarvikkeiden käsittelystä (1100/2003)
Sisäasiainministeriön asetus ampuma-aseiden säilyttämiseen tarkoitettuun turvakaapista (163/2002)
Järjestyslaki (612/2003)
Laki järjestyksenvalvojista (533/1999)
Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (282/2002)
Valtioneuvoston asetus yksityisistä turvallisuuspalveluista (534/2002)
Valtioneuvoston päätös turvallisuusluokituksen käyttöön otosta (930/2003)
Valtioneuvoston asetus turvallisuusalan neuvottelukunnasta (285/2003)
Sisäasiainministeriön asetus vartioimisliikkeen vastaavan hoitajan ja vartijan koulutuksesta (780/2002)
Sisäasiainministeriön asetus vartioimis- ja järjestyksenvalvontatehtävissä mukana pidettävästä koirasta (782/2002)
Sisäasiainministeriön asetus järjestyksenvalvojan tunnuksista (848/2003)
Sisäasiainministeriön asetus järjestyksenvalvojan suorittamasta henkilötarkastuksesta ja säilöissäpidosta (304/2007)
Sisäasiainministeriön asetus järjestyksenvalvojaksi hyväksymisestä sekä järjestyksenvalvojakoulutuksesta (209/2007)
Sisäasiainministeriön asetus poliisin suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2012 (1349/2011)
Sisäasiainministeriön asetus vartijan voimankäyttökoulutuksesta ja voimankäyttökouluttajan koulutuksesta (1121/2010)
Sisäasiainministeriön asetus pysäköintivirhemaksusta (1282/2011)
Sisäasiainministeriön asetus pysäköinninvalvonnassa käytettävistä asiakirjoista, viranomaisten välisistä ilmoituksista ja hakemuksista sekä rengaslukon ominaisuuksista (1268/2011)
Sisäasiainministeriön asetus kunnallisen pysäköinninvalvojan ja pysäköinnintarkastajan virkamerkistä (1269/2011)
Valtioneuvoston asetus Fintoto Oy:n rahapelien toimeenpanosta (1286/2011)
Valtioneuvoston asetus Raha-automaattiyhdistyksen rahapelien toimeenpanosta (1287/2011)

Valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta (1288/2011)

Sisäasiainministeriön asetus Veikkaus Oy:n rahapeliin pelisäännöistä (SMDno/2011/2027)

Sisäasiainministeriön asetus Raha-automaattiyhdistyksen rahapeliin pelisäännöistä (SMDno/2011/2027)

Sisäasiainministeriön asetus Fintoto Oy:n rahapeliin pelisäännöistä (SMDno/2011/2027)

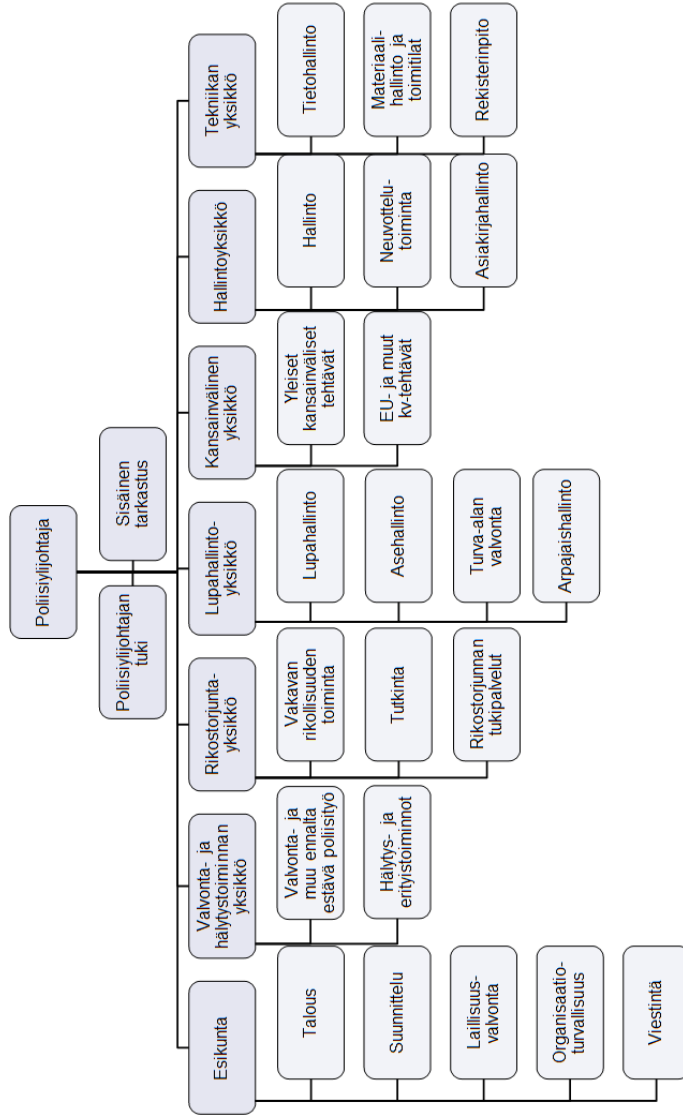
Asetus kannettavien ampuma-aseiden tarkastusleimojen vastavuoroista hyväksymistä koskevan sopimuksen voimaansaattamisesta (40/1984)

Asetus ampuma-aseiden ja -tarvikkeiden tarkastuksesta (656/1982)

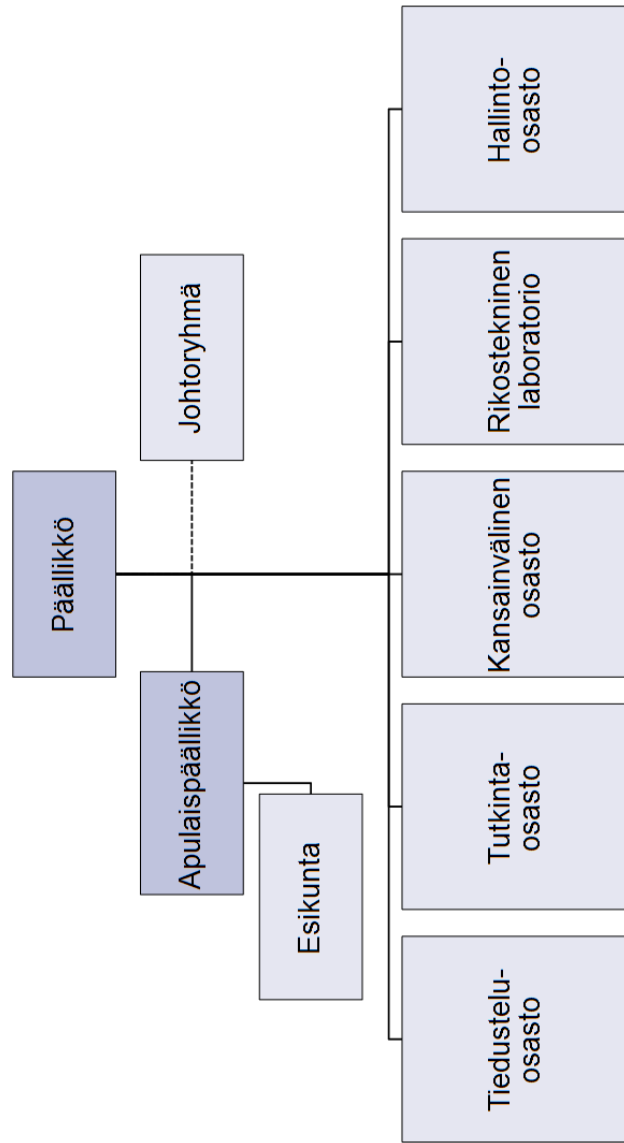
Kauppa- ja teollisuusministeriön päätös ampuma-aseiden ja -tarvikkeiden tarkastuksesta (486/1983)

Valtioneuvoston asetus lääkärin ilmoitusvelvollisuudesta ja terveydenhuollon ammattihenkilön ilmoitusoikeudesta aselupa-asioissa (1223/2011)

Liite 4. Poliisihallituksen organisaatio¹⁰⁵



¹⁰⁵ Poliisihallituksen verkkosivut. poliisihallitus.fi.

Liite 5. Keskusrikospoliisin organisaatio¹⁰⁶

¹⁰⁶ *Keskusrikospoliisin verkkosivut. krp.fi.*

Liite 6. Poliisihallinnon ohjausjärjestelmää koskeva kysely poliisilaitoksille



215/54/2011

29.2.2012

POLIISIHALLINNON OHJAUSJÄRJESTELMÄÄ KOSKEVA KYSELY POLIISILAITOKSILLE

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tekemässä tuloksellisuustarkastusta aiheesta sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Pääkysymyksenä on selvittää miten hyvät edellytykset ohjausjärjestelmä antaa toiminnan tuloksellisuudelle.

Lähempään tarkasteluun otetaan valikoidusti jotkin hallinnonalan tehtäväalueet sekä hallinnon tasot. Tarkastettavia toiminta-alueita ovat suunnittelujärjestelmä, johtaminen, laskentatoimi, arviointi- ja tutkimustoiminta, sisäinen valvonta sekä raportointi. Tarkastukseen osallistuu myös VTV:n tilintarkastusyksikkö lähinnä vuotuisen tilintarkastuksen puitteissa.

Tämän kyselyn tarkoituksena on kartoittaa poliisitoimen paikallistason näkemyksiä. Pyydän teitä merkitsemään vastaukseenne poliisilaitoksen yhteyshenkilön sekä tämän puhelinnumeron ja sähköpostiosoitteen mahdollisten tarkennusten pyytämistä varten.

Toivon tiiviitä ja perusteltuja vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

1. Toiminta- ja taloussuunnittelu

1.1. Mitkä ovat ne keskeiset strategialinjaukset ja painopistealueet, jotka Poliisihallitus ja/tai sisäasiainministeriö ovat osoittaneet poliisilaitokselle? Kuinka hyvin nämä kyetään mielestänne ottamaan huomioon laitoksen suunnitelmissa?

1.2. Miten Poliisihallituksen ohjaus on toiminut poliisilaitoksen näkökulmasta katsottuna? Onko mielestänne Poliisihallituksen (operatiivinen ohjaus) ja sisäasiainministeriön (strateginen ohjaus) keskinäinen roolijako selkeä?

1.3. Millaisia haasteita erilaiset rikosentorjuntaohjelmat ja sidosryhmäyhteistyötä edellyttävä toiminta (esim. PTR-toiminta) luovat suunnittelulle?

1.4. Miten poliisilaitos osallistuu toimintojen alueelliseen suunnitteluun (esim. yhteistyö muiden poliisilaitosten ja KRP:n kanssa)?

2. Tulosohtaus

2.1. Miten poliisilaitos on voinut vaikuttaa tulostavoitteiden sisältöön tai tasoon? Missä määrin paikalliset erityispiirteet on otettu huomioon tavoitteita asetettaessa?

2.2. Missä määrin toiminnalle tulossopimuksessa asetetut tavoitteet on mielestänne sopeutettu annettuihin resursseihin? Miten tavoitteita ja tehtäviä priorisoidaan? Kuinka hyvin paikallispoliisin resurssimalli toimii laitoksen näkökulmasta tarkasteltuna?

2.3. Miten hallinnon rakenneuudistukset ovat vaikuttaneet tulosohtausjärjestelmään?

2.4. Mitä kehittämistarpeita nykyisessä tulosohtausprosessissa mielestänne on? Esiintyykö johtamisessa esimerkiksi päällekkäisyyttä tai tilanteita, joissa kukaan ei käytännössä ole selkeää johtamisvastuuta?

3. Seuranta ja raportointi

3.1. Oletteko saaneet poliisilaitoksen suunnittelua, johtamista ja seurantaan varten tarvittavat tiedot? Mitkä ovat merkittävimmät kehittämistarpeet? Analysoidaanko ja hyödynnetäänkö tietoja mielestänne riittävästi?

3.2. Onko tulossopimuksessanne tavoitteita, joiden toteutumisesta ei saa tietoa suoraan tietojärjestelmistä? Kuvatkaa joidenkin tavoitteiden osalta, miten tuotatte tiedon näiden tavoitteiden toteutumisesta.

3.3. Miten tavoitteiden saavuttamista mitataan tapauksissa, joissa tehtävien hoitoon osallistuu useampi viranomainen tai muu sidosryhmään kuuluva toimija?

3.4. Millaisia uusia mittareita vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arvioimiseen tarvitaan?

3.5. Raportoivatko poliisilaitokset tulossopimusten seurannan lisäksi toiminnastaan ja taloudestaan hallinnon ylemmälle tasolle? Millaista ohjeistusta tästä on annettu?

3.6. Onko Poliisihallituksen antama palaute mielestänne riittävää?

4. Muut kommentit

Vastaukset pyydetään lähettämään 15.3.2012 mennessä Valtiontalouden tarkastusvirastoon sähköpostiosoitteeseen eeva.miettinen@vtv.fi.

Johtava tuloksellisuustarkastaja Eeva Miettinen

Muut yhteystiedot:

Osoite: Antinkatu 1

PL 119, 00101 Helsinki

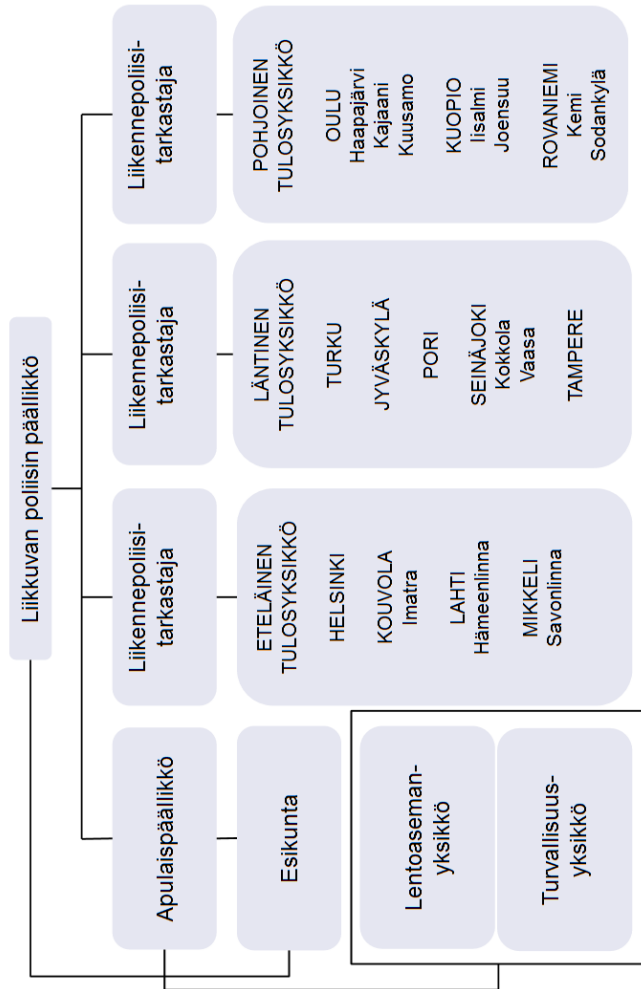
Puhelin: 09 432 5761

GSM: 040 733 8168

JAKELU

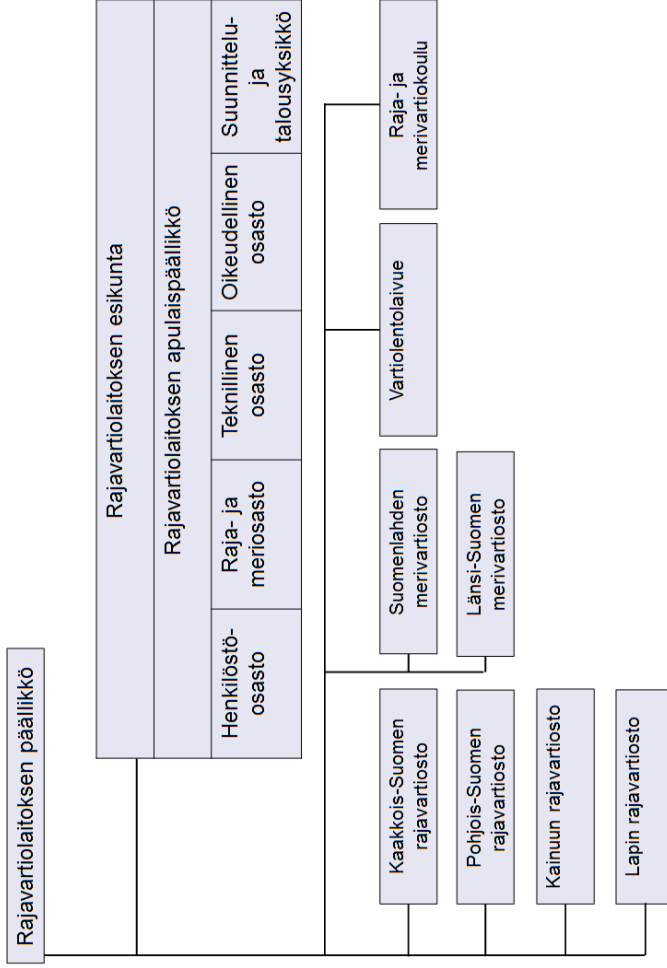
Etelä-Karjalan poliisilaitos, Etelä-Pohjanmaan poliisilaitos, Etelä-Savon poliisilaitos, Helsingin poliisilaitos, Itä-Uudenmaan poliisilaitos, Jokilaaksojen poliisilaitos, Kainuun poliisilaitos, Kanta-Hämeen poliisilaitos, Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren poliisilaitos, Keski-Suomen poliisilaitos, Keski-Uudenmaan poliisilaitos, Koillismaan poliisilaitos, Kymenlaakson poliisilaitos, Lapin poliisilaitos, Länsi-Uudenmaan poliisilaitos, Oulun poliisilaitos, Peräpohjolan poliisilaitos, Pirkanmaan poliisilaitos, Pohjanmaan poliisilaitos, Pohjois-Karjalan poliisilaitos, Pohjois-Savon poliisilaitos, Päijät-Hämeen poliisilaitos, Satakunnan poliisilaitos, Varsinais-Suomen poliisilaitos

Liite 7. Liikkuvan poliisin organisaatio¹⁰⁷



¹⁰⁷ *Liikkuvan poliisin verkkosivut. liiktavapoliisi.fi.*

Liite 8. Rajavartiolaituksen organisaatio¹⁰⁸



¹⁰⁸ *Rajavartiolaituksen verkkosivut. raja.fi.*

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset vuodesta 2008 lähtien

Tuloksellisuustarkastukset

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

- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkulkulaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta
- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja 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 Säätöiden valtiontuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut

- 212/2010 Politiikkaohjelmat 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 rakennemuutos-alueiden tukeminen
- 3/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tilahallinta puolustushallinnossa
- 4/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Euroalueen rahoitusvakaussjärjestelyjen sitoumukset - Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöskertomuksessa
- 5/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa
- 6/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Lastensuojelu
- 7/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta
- 8/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Humanitaarinen apu
- 9/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Valtion vastinrahan maksaminen yliopistoille
- 10/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Väylähankkeiden valtuuksien budjetointi ja valtuusseuranta
- 11/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt
- 12/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu
- 13/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Työperäinen maahanmuutto
- 14/2012 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 rahoitusvakaussjärjestelyistä

- 17/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde
- 18/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma
- 19/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

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



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

ISBN 978-952-499-233-6 (PDF)