

Sisäministeriö

Tuloksellisuustarkastuskertomus 19/2012 Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta. Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa seurattavia asioita olivat:

1. Onko strategioiden valmisteluprosessia uudistettu siten, että ne sisältävät esimerkiksi kuvauksen siitä, miten strategialinjauksiin on päädytty? Millä tavoin strategiat on kytketty taloussuunnitteluun?
2. Onko sisäministeriön ja Poliisihallituksen vastuita eriytetty?
3. Miten toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä tulossuunnitelmien sisältöä ja niiden laatimiseen liittyviä menettelyjä on uudistettu erityisesti poliisitoimen ja Rajavartiolaitoksen osalta? Kyetäänkö tavoitteet asettamaan tärkeysjärjestykseen ja käytettävissä olevat resurssit kohdentamaan aiempaa paremmin tavoiteasettelua vastaaviksi? Onko tulossopimusmenettelyä kehitetty tulossopimusten sisällön, rakenteen ja laatimisaikataulun osalta?
4. Onko talousarvioesitysten sisältöä kehitetty informatiivisemmaksi?
5. Miten yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden mittaristoa on uudistettu ja miten valtion tilinpäätöskertomuksessa esitettävää toteumatietoa on kehitetty erityisesti yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen osalta?
6. Miten yhteen toimivuuden varmistamiseen liittyvät vastuukysymykset on järjestetty maahanmuuttoasioissa?
7. Miten lainvalmistelua on uudistettu erityisesti lakiesitysten perusteluja ja resurssiarvioita koskevilta osin?
8. Onko ministeriössä luotu yhteiset suositukset hallinnonalan virastokohtaisten sisäisten tarkastusten resurssien suuntaamisesta?
9. Onko ministeriössä ryhdytty toimenpiteisiin operatiivisten tehtävien (SOLID -rahastoihin liittyvät hallinnolliset tehtävät) siirtämiseksi muihin virastoihin?

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti asiakirjoihin tutustumalla ja sisäministeriöltä pyydetyllä kirjallisella selvityksellä.

2 Jälkiseurannan havainnot

Onko strategioiden valmisteluprosessia uudistettu siten, että ne sisältävät esimerkiksi kuvauksen siitä, miten strategialinjauksiin on päädytty? Millä tavoin strategiat on kytketty taloussuunnitteluun?

Kertomuksen mukaan sisäasiainministeriön hallinnonalan strategiakokonaisuus oli konserniajattelun myötä tiivistynyt ja strategiset linjaukset toistuvat pääosin asiakirjatasolta toiselle. Yleisenä puutteena oli kuitenkin se, ettei niihin sisältynyt kuvausta siitä, miten strategialinjauksiin on päädytty. Tällaisen kuvauksen katsottiin helpottavan strategian arviointia sekä edistävän myös luottamusta strategisten valintojen taloudellisuuteen, vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen. Merkittävänä kehittämiskohteena pidettiin myös hallinnonalan strategioiden kytkemistä talouteen. Strategioilla tulisi olla selkeä ja jatkuva yhteys taloussuunnitteluun, ja taloudellisia analyyseja tulisi tehdä erityisesti strategioita valmisteltaessa. Myös yhteydet tavoitteiden ja resurssien välillä tulisi esittää huomattavasti selvemmin.

Sisäministeriön antaman selvityksen mukaan sen tavoitteena on, valtionhallinnossa vuonna 2012 määriteltyjen yleisten tavoitteiden mukaisesti, luoda parempi yhteys hallitusohjelma-, budjetti- ja tulosoikeuksien välille sekä kytkeä lainsäädäntöprosessi osaksi näiden kokonaisuusien valmistelua. Ministeriö on toteuttanut lisäksi oman tulosoikeuksien kehittämishankkeen, joka sen mukaan on edistänyt ko. tavoitteiden toteutumista. Samojen tavoitteiden saavuttamista on tukenut lisäksi valtionhallinnon OHRA-hanke, jonka keskeisenä ajatuksena on luoda uudenlainen strategiakokonaisuus valtionhallintoon. Sisäministeriö katsoo, että prosessien toiminnallista yhteyttä tuetaan kuitenkin käytännössä parhaiten keskittämällä samaan osastoon tai yksikköön tehtäviä, jotka koskevat strategista ja operatiivista suunnittelua, kehittämistä ja seuranta.

Jälkiseurannan perusteella strategioita koskevat suositukset ovat edenneet hyvin.

Onko sisäministeriön ja Poliisihallituksen vastuita eriytetty?

Kertomuksen mukaan erityisesti sisäministeriön ja Poliisihallituksen (Poha) välinen tehtäväjako tuli ottaa kriittiseen tarkasteluun niin, että ministeriön vastuu strategisesta ja poliittisesta päätöksenteosta eriytyisi kyllin selvästi Pohan operatiivisesta ohjausvastuusta.

Ministeriön selvityksen mukaan sen ja Pohan tehtäväjakoa tarkasteltiin laajemmin Pora III-hankkeessa, jonka toimeenpanovaihe käynnistyi vuonna 2014. Osana hankkeen toimeenpanoa tehtiin ydintehtäväänalyysi, jonka perusteella karsittiin ydintehtäväänalueelle kuulumattomia tehtäviä. Ylijohtotehtävät ja muut Pohan vastuulla olevat toiminnot eriytettiin toisistaan. Hankkeessa pyrittiin varmistamaan siitä, että SM:n poliisiosaston ja Pohan tehtävät eivät ole päällekkäisiä. Vastuiden erillisyyttä huomioitiin myös näiden kahden keskinäisessä tulossopimuksessa, jossa poliisin toiminnalle on asetettu vain strategisen tason valtakunnalliset tavoitteet. Poha sopii alustensa yksiköiden kanssa tehtävien tulossopimuksin yksityiskohtaisemmista operatiivisen tason valtakunnallisista tavoitteista.

Jälkiseurannan perusteella suositus on toteutunut.

Miten toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä tulossuunnitelmien sisältöä ja niiden laatimiseen liittyviä menettelyjä on uudistettu erityisesti poliisitoimen ja Rajavartiolaitoksen osalta?

Kyetäänkö tavoitteet asettamaan tärkeysjärjestykseen ja käytettävissä olevat resurssit kohdentamaan aiempaa paremmin tavoiteasettelua vastaaviksi?

Onko tulossopimusmenettelyä kehitetty tulossopimusten sisällön, rakenteen ja laatimisaikataulun osalta?

Kertomuksessa katsottiin, että vaikka poliisitoimen priorisointikysymyksiin liittyikin käytännön ongelmia, toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä tulossopimuksiin tulisi kyetä sisällyttämään kaikkein oleellimmat tavoitteet ja asettaa ne tärkeysjärjestykseen. Niin ikään tavoitteiden ja käytettävissä olevien

resurssien keskinäisen vastaavuuden selvittämiseksi tuli panna aiempaa enemmän painoa. Tämä sisältää myös sen, että poliisitoimen sisäinen määrärahajako ja yksiköille asetetut veloitteet tulee koordinoita aiempaa paremmin. Rajavartiolaitoksessa (RVL) eri asiakirjoihin sisältyvien tavoitteiden runsaslukuisuus ja erilaiset ilmaisutavat hämärsivät tavoitteiston arvioitavuutta. Asianmukaisena ei pidetty sitä, että RVL:ssä oli laadittu toimintaa ohjaavia suunnitteluasiakirjoja, joihin ylempi viranomainen ei ollut ottanut kantaa. Tilannetta vaikeutti myös tulossopimusten sekä toisaalta RVL:n päällikön ja apulaispäällikön kanssa tehtyjen johtamissopimusten sisältöjen erilaisuus. Suunnittelun asiakirja-aineistoa olikin syytä supistaa ja terävöittää. Tavoitteiden saavuttamiseksi suunniteltujen toimenpiteiden keskinäiseen tärkeysjärjestykseen ja painoarvoon on kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota. Hallinnonalan virastojen tulossopimusten rakenteeseen, sisältöön ja laatimisaikatauluun. Koska tilinpäätökseen sisältyvä tulosraportointi mukaillee usein tulossopimusmenettelyssä käytettyä esittämistapaa, ministeriön oli syytä huolehtia siitä, että tulostavoiteasetanta vastaa vakiintunutta tulokellisuuskäsitteistöä ja -raportointia.

Ministeriön selvityksen mukaan se otti käyttöön valtiovarainministeriön johtamassa tulossopimuksen kehittämishankkeessa määritellyt yhteiset periaatteet ensimmäisen kerran syksyllä 2013 käytyjen tulosneuvottelujen yhteydessä. Ministeriö antaa vuosittain suunnittelumääräyksen, jolla ohjeistetaan TTS-, kehys- ja tulosneuvotteluprosessin toimeenpanoa sekä siinä erityisesti huomioitavia asioita. Sisäasiainhallinnon TTS-suunnitteluasiakirja ja toimintamalli on uudistettu, ja hallinnonalalla laaditaan yhteisiä hallinnollisia tavoitteita esimerkiksi henkilöstöstä, tietohallinnosta ja tilatehokkuudesta. Tulossopimusprosessia on kyetty yhtenäistämään, ja kaikki virastot ovat ottaneet käyttöön valtion tulosjärjestelmään laadittavan yhteisen ja samansisältöisen tulossopimusohjan.

Poliisin tavoitteiden asetantaan, priorisointiin ja resurssien mahdollistamiin tavoitteisiin on kiinnitetty erityistä huomiota. Ministeriön selvityksen mukaan tämä näkyy paitsi toiminta- ja taloussuunnitelmassa sekä tulossopimuksessa, myös valtion talousarviossa. Muun muassa toiminnallisen tulokellisuuden tavoitetasoa on tarkistettu vastaamaan väheneviä resursseja. Erityisesti rikostorjuntatulosalueen sisällä toimintaa voidaan jossain määrin priorisoida, ja tämä on todennettavissa myös toiminnallisista tunnusluvuista. Sisäisen turvallisuuden tilaa selvitetään parhaillaan hallitusohjelman mukaisesti erillisellä selonteolla, jossa määritellään sisäisen turvallisuuden seurantaan soveltuvat tavoitteet ja mittarit sekä arvioidaan poliisin tehtävät ja toiminnan tavoitteet sekä priorisoidaan ne. Päämääränä on poliisin toimintakyvyn turvaaminen koko maassa.

Poha kohdentaa resurssit alaisilleen yksiköille edelleen vuonna 2010 vahvistetun resurssimallin mukaisesti. Poliisiyksiköiden resurssijakoa tarkastellaan vuosittain, jolloin yksiköillä on mahdollisuus tuoda Pohan tietoon yksikkökohtaisia resurssitarpeita.

Ministeriön antaman selvityksen mukaan Rajavartiolaitoksen tulossuunnittelua on uudistettu keventämällä ja tiivistämällä prosessia ja asiakirjoja. Sen hallintoyksiköt eivät enää tee omia tulossuunnitelmiaan, vaan ne antavat lausumansa RVL:n tulossuunnitelmaan. RVL:n tulossuunnitelmassa on luovutettu aikaisemmasta tulosaluejaottelusta. Nykyään jaottelu perustuu yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osa-alueisiin, ja kolmelle yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osa-alueelle pystytään esittämään myös niihin käytettävät resurssit sekä tuottavuus ja taloudellisuus. Sisäministeriön ja Rajavartiolaitoksen tulossopimusasiakirjojen tulisi nyt sisältää samat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoiteluvut. Myös johtamissopimusten ja tulossopimusten välistä suhdetta on selkiytetty osana sisäministeriön omaa tulossopimuksen kehittämishanketta. Johtamissopimusten valmistelun painopiste on siirretty ohjaavalle osastolle, kuitenkin siten että hallinto- ja kehittämisosasto sekä kansliapäällikkö huolehtivat siitä, että sopimukset ovat keskenään samantasoisia ja keskenään yhteensopivia. Johtamissopimuksissa painotetaan aikaisempaa enemmän ns. henkilökohtaista osuutta.

Jälkiseurannan perusteella suositukset toiminta- ja taloussuunnittelun sekä tulossopimusmenettelyn uudistamiseksi ovat toteutuneet.

Onko talousarvioesitysten sisältöä kehitetty informatiivisemmaksi?

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

Talousarvioesitysten sisällön kehittäminen on sisäministeriön antaman vastauksen mukaan tapahtunut osana laajempaa TTS-asiakirjojen kehittämistä (edellinen kohta). Toistaiseksi yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat talousarvioesityksissä pitkälti samat kuin ennenkin.

Miten yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden mittaristoa on uudistettu ja miten valtion tilinpäätöskertomuksessa esitettävää toteumatietoa on kehitetty erityisesti yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen osalta?

Tarkastuskertomuksen mukaan talousarvioesitykseen sisältyneitä yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita koskeva mittaristo oli erittäin vaatimaton, ja siinä painottuivat määrälliset tekijät. Laatuvaavien indikaattoreiden ohella mittaristossa ja seurannassa oli syytä panna painoa myös ennalta ehkäiseville toimenpiteille ja sidosryhmäyhteistyölle. Yleinen huomio valtion tilinpäätöskertomuksesta sisäasiainhallintoa koskevilta osin oli se, että lainsäädännössä asetetut tavoitteet ja tilinpäätöskertomuksen lausumat eivät kohdanneet toisiaan. Tilinpäätöskertomuksen heikko informatiivisuus vaikuttavuuden toteutumisesta johtui lähinnä toiminta- ja tehtävälueiden mittariston puutteellisuuksista. Poliisi-toimessa ja Rajavartiolaitoksessa on käytetty melko monia yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kuvaamiseen tarkoitettuja indeksejä. Näiden indeksien toteuma-arvojen muutosten ohella indeksien sisältö tulisi kuvata sanallisesti. Vaikka pelastustoimen (ml. Hätäkeskuslaitos) määrällinen mittaristo vastasikin asetettuja tavoitteita, raportoinnin katsottiin voivan olla monipuolisempaa. Siitä huolimatta, että maahanmuuton toimialueella talousarviossa mainittujen tavoitteiden määrä oli lisääntynyt, mittaristo ei edelleenkään vastannut tavoitteita. Tämä näkyi myös raportoinnissa.

Ministeriön selvityksen mukaan se on vuoden 2015 aikana kehittänyt yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaristoa osana Sisäisen turvallisuuden strategian yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja siihen liittyvät indikaattorit -hanketta. Sisäisen turvallisuuden strategia valmistuu vuoden 2016 aikana. Hallituksen vuosikertomuksen 2014 perusteella sisäministeriön yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja niiden mittaristo ovat pysyneet pitkälti samoina.

Jälkiseurannan perusteella suositus ei ole vielä toteutunut.

Miten yhteen toimivuuden varmistamiseen liittyvät vastuukysymykset on järjestetty maahanmuuttoasioissa?

Kertomuksen mukaan sisäasiainministeriön ja Maahanmuuttoviraston (Migri) välisen yhteistyön lisäämiselle oli tarvetta. On tärkeää, että Migrin käytännön kokemukset otetaan huomioon esimerkiksi säädösvalmistelussa. Maahanmuutto-osaston ja poliisiosaston välistä yhteistyötä oli myös syytä lisätä. Yhteiskunnallisten tavoitteiden mittaristo oli tavoitteisiin nähden riittämätön. Muun muassa sidosryhmänäkökulma puuttui kokonaan. Maahanmuuttoasioiden tuloksellinen hoito edellyttää kuitenkin yhteistyötä niin sisäasiainhallinnon sisällä kuin sen ulkopuolellakin. Tärkein ulkopuolinen viranomaisyhteistyötaho on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala. Se, minkä viranomaisen tehtävänä oli sovittaa yhteen maahanmuuttoasioita, on ollut epäselvää.

Ministeriön vastauksen mukaan yhteen toimivuuden varmistaminen tapahtuu useilla foorumeilla: sisäministeriössä osastopäällikkökokous sovittaa valmistelevasti yhteen ministeriön johtoryhmän asioita

sekä hallinnonalan ja ministeriön yhteisiä hallinnollisia ja toiminnallisia asioita. Se myös varmistaa osastojen välisen tiedonkulun ja johtoryhmässä tehtyjen päätösten toimeenpanon. Kokouksessa käsitellään lisäksi säännöllisesti eduskunnalle annettavaksi ilmoitettujen hallituksen esitysten valmistelutillanetta. Johtoryhmä- sekä osastopäällikkökokouksen työskentelyn ohella maahanmuutto-osasto ja poliisiosasto toimivat yhteistyössä erilaisissa hankkeissa.

Sisäministeriössä on vuoden 2015 aikana kehitetty maahanmuuton yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaristoa osana Sisäisen turvallisuuden strategian yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja siihen liittyvät indikaattorit -hanketta. Maahanmuuton osalta työ jatkuu vuonna 2016, jolloin on tarkoitus kehittää erityisesti palvelukyvyn ja yhteistyön mittaamista muun muassa barometri-indikaattorien avulla.

Keskeisimmät yhteistyötahot ovat ulkoasiainministeriö (UM) sekä työ- ja elinkeinoministeriö (TEM). Sisäministeriö järjestää 1-2 kertaa vuodessa virkamiesjohdon ja esittelijöiden kesken tapaamisen (SM/UM -retriitti ja SM/TEM -retriitti), jonka tavoitteena on läpikäydä ajankohtaisia molemmille hallinnonaloille yhteisiä asioita, hankkeita ja tiedonvaihtoa sekä sopia tarpeellisista jatkotoimenpiteistä. Sisäministeriön maahanmuutto-osasto osallistuu myös TEM:n johtaman kotouttamisen yhteistyöryhmän työskentelyyn. Tämän tehtävänä on edistää kotouttamista koskevaa yhteistyötä ja tiedonkulkua sekä yhteensovittaa kotouttamisen toimenpiteitä.

Maahanmuutto-osasto toimii yhteistyössä erityisesti turvapaikka-asioiden osalta myös oikeusministeriön kanssa. Maahanmuuton ministeriryöryhmän kokousten valmistelua sovitetaan yhteen sisäministeriön johdolla toimivassa maahanmuuton yhdyshenkilöverkostossa. Työskentelyyn osallistuvat SM, VNK, TEM, OM, STM, OKM, VM, UM.

Akuutin turvapaikanhakijatilanteen johdosta sisäministeriössä on toiminut syksystä 2015 alkaen kriisi-johtamisen ryhmä, johon ovat osallistuneet erittäin laajasti turvapaikkatilanteen hallinnan kannalta eri ministeriöt, sisäministeriön hallinnonalan virastoja sekä Suomen Punainen risti. Ryhmä on kokoontunut säännönmukaisesti 1-2 kertaa viikossa. Ajankohtaisten toimialoittaisten tilannekatsausten perusteella ryhmä on sopinut tilanteen hallinnan edellyttämistä toimenpiteistä.

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003) määrittää, että sisäministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa maahanmuutto, kansainvälinen suojelu ja paluumuutto. Sen nojalla sisäministeriölle on johdettu myös yleinen maahanmuuttoasioiden yhteensovitusvastuu.

Jälkiseurannan perusteella suositus vastuiden määrittelystä on toteutunut.

Miten lainvalmistelua on uudistettu erityisesti lakiesitysten perusteluja ja resurssiarvioita koskevilta osin?

Kertomuksessa oli lausuttu, että vaikutusarvioinnin tulokset, herkkyyshanalyysi ja näiden suorittamistavat sekä vaihtoehtojen kartoitukset ja suorittamistapa tulisi sisällyttää hallituksen esitykseen myös silloin, kun ne on tehty ennen varsinaisen lainsäädäntöhankkeen käynnistämistä. Syy vaihtoehtojen kartoituksen puuttumiseen tulisi mainita hallituksen esityksessä. Lainvalmistelussa on kiinnitettävä huomiota lakiesitysten kattaviin perusteluihin. Tältä osin sisäministeriön omia havaintoja ja kehityssuunnitelmia on voitu tarkastuksenkin perusteella pitää onnistuneina.

Eduskunnan valiokuntakäsittelyssä on ilmennyt usein huoli resurssien riittävydestä, jotta lainsäädännön mukaiset toimenpiteet voitaisiin panna tehokkaasti täytäntöön. Tämän vuoksi tämänkin tarkastuksen perusteella on ollut 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.

Ministeriön vastauksen mukaan sen vuonna 2013 antamissa säädösvalmisteluohjeissa korostetaan muun muassa sääntelyn vaihtoehtojen ja vaikutusten arvioinnin merkitystä, ja niissä kiinnitetään huomiota myös esivalmisteluvaiheen tärkeyteen. Lainsäädännön toimeenpanoon liittyvien resurssien arviointi on osa säädöksen vaikutusarviointia. Vaikutusten arvioinnista on järjestetty muun muassa useita koulutustilaisuuksia ministeriön säädösvalmistelijoille. Sisäministeriön edelliseltä vaalikaudelta tekemän säädösvalmistelun laatua koskevan arvioinnin mukaan hallituksen esitysten perusteluissa on kuitenkin edelleen kehittämistarpeita, mikä on todettu myös eräissä edellisellä vaalikaudella annetuissa hallintovaliokunnan mietinnöissä.

Jälkiseurannan perusteella suositus on toteunut osittain.

Onko ministeriössä luotu yhteiset suositukset hallinnonalan virastokohtaisten sisäisten tarkastusten resurssien suuntaamisesta?

Kertomuksen mukaan epäselvyyttä sisäisen valvonnan asianmukaisuudessa ja riittävydessä sekä järjestämisvastuussa on käytännössä aiheuttanut se, että talousarviolain ja -asetuksen perusteella sisäisen valvonnan vastuu määritellään virastokohtaisena ja viime kädessä ainoastaan asiakasviraston johdon vastuuna. Virastojen välillä havaittiin sisäisen tarkastuksen henkilöresurssissa sellaisia eroja, jotka eivät olleet perusteltavissa virastokohtaisilla määrärahoilla, henkilöstömäärillä tai muilla vastaavilla tekijöillä. Sisäministeriössä tulisikin pyrkiä luomaan yhteiset periaatteelliset suositukset siitä, miten sisäisen tarkastuksen virastokohtaiset resurssit järjestetään ja mitoitetaan.

Ministeriö on vastauksensa mukaan valmistellut 5.3.2013 annetun määräyksen sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta sisäministeriön hallinnonalalla. Sen mukaan hallinnonalan virastot päättävät itsenäisesti sisäisen tarkastuksen järjestämisestä. Ministeriö suosittelee hallinnonalan kaikkia kirjanpitoyksiköjä järjestämään itse tai hankkimaan ulkoiselta palvelun tuottajalta riippumatonta sisäisen tarkastuksen palvelua hyvän hallinnon ja alan yleisten käytäntöjen mukaisesti. Tarvetta arvioitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon hallinnonalan toiminta sisäisen turvallisuuden alueella, josta aiheutuu korostunut tarve sisäisen tarkastuksen palvelun järjestämiseen. Sisäministeriö suosittelee virastoja ja laitoksia kertomaan sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumassaan, miten sisäinen tarkastus on järjestetty tai perusteet sille, miksei sitä ei ole järjestetty. Sisäisen tarkastuksen tarvetta ja kokoa harkitessa tulee huomioida toimintaympäristön monimutkaisuus, toiminnan riskit ja sisäinen valvontajärjestelmä. Sisäministeriö katsoo ohjanneensa määräyksen suosituksella hallinnonalan virastoja sisäisen tarkastuksen järjestämisen tarpeen ja laajuuden harkinnassa talousarvioasetuksen 70 §:n puitteissa, jonka mukaisesti viraston johto päättää asiasta.

Jälkiseurannan perusteella suositus on toteutunut.

Onko ministeriössä ryhdytty toimenpiteisiin operatiivisten tehtävien (SOLID -rahastoihin liittyvät hallinnolliset tehtävät) siirtämiseksi muihin virastoihin?

Kertomuksessa katsottiin, että sisäasiainministeriön tulisi selvittää Palosuojelurahaston asema talousarvion ulkopuolella olevana rahastona. SOLID -rahaston osalta tuli selvittää mahdollisuus siirtää hankehallinto pois ministeriöstä. Rahastohankkeiden hallinnointia ministeriötasolla ei pidetty tarkoituksenmukaisena, sillä lähtökohtaisesti ministeriön tehtävien tulisi painottua hallinnonalan strategiaan asioihin.

Ministeriön vastauksen mukaan vuonna 2013 selvitetettiin osana uusien sisäasioiden rahastojen lainsäädännön esiselvitystä eri vaihtoehtoja rahastojen vastuuviranomaistahoksi. Hallinnonalan virastojen toimimista vastuuviranomaisena rajoittaa sekä näiden tahojen intressi toimia itse hanketoteuttajana/olla tuensaajana että rahastojen yhden ministeriön toimialan ylittävä laajuus. Selvityksessä tarkasteltiin myös muita EU-rahastoja ja niiden hallinnointia Suomessa. Eräiden muidenkin rahastojen valtakunnallisia osuuksia hallinnoidaan ministeriötasolla (esim. TEM ja MMM). Selvityksen perusteella vas-

tuuviranomaistehtävien keskittäminen yhdelle taholle on, rahastojen koko huomioon ottaen, kustannustehokkain tapa toimia myös jatkossa. Vuosien 2013–2015 aikana toiminut rahastojen lainsäädäntöä valmistellut laajasti poikkihallinnollinen työryhmä päätyi esittämään sisäministeriötä uusien sisäasioiden rahastojen (EUSA -rahastot) vastuuviranomaiseksi, ja tämä tehtävä on voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti määritelty sisäministeriön vastuulle sisäasioiden rahastoista annetun lain 903/2014 5 §:ssä. Sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikölle tehtävä on määrätty ministeriön asetuksella sisäministeriön työjärjestyksestä. Johdon linjauksen mukaan ministeriötasolla ei pääsääntöisesti toimeenpanna EUSA -rahastojen hankkeita, vaan hanketoteuttajina toimivat ministeriön alainen hallinto ja virastot. Vuoden 2015 alussa sisäministeriöstä poistuivat viimeiset Solid-rahastohankkeita ministeriötasolla toimeenpanneet valtuutetut.

Jälkiseurannan perusteella suositus on toteunut osittain.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa oli katsottu, että strategoiden valmisteluprosessia tulee kehittää ja strategiat kytkeä taloussuunnitteluun. Myös toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioiden ja tulossuunnitelmien sisällön ja niiden laatimiseen liittyvien menettelyjen uudistaminen oli tarpeen erityisesti poliisitoimessa ja Rajavartiolaitoksessa. Sisäasiainministeriön ja Poliisihallituksen ohjausvastuut tuli eriyttää ja maahanmuuttoasioiden vastuukysymykset selkiyttää. Säädösesitysten perusteluihin sekä lakien toimeenpanoon liittyvien resurssien arviointiin tuli kiinnittää enemmän huomiota.

Sisäministeriön hallinnonalalla on ollut useita kehittämishankkeita, joiden avulla strategista ohjausta, toiminta- ja taloussuunnittelua sekä lainsäädäntöprosessia on kyetty uudistamaan. Erityisesti toiminta- ja taloussuunnitteluun liittyviä uudistuksia on ollut poliisitoimessa ja Rajavartiolaitoksessa. Käytännön toteuttamistoimet ovat kuitenkin eräiltä osin vielä kesken. Myös hallinnonalan säädösvalmistelun laadussa on edelleen kehittämistarvetta. Tarkastusviraston on syytä jatkossakin seurata tältä osin tilanteen kehittymistä. Se voidaan toteuttaa esimerkiksi erillisin tarkastuksin.

Tämän tarkastuksen jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Ylijohtaja

Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja

Eeva Miettinen