



Tuloksellisuustarkastuskertomus 234/2011

**Työ- ja elinkeinoministeriön
hallinnonalan ohjausjärjestelmä**

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 13/2011



Tuloksellisuustarkastuskertomus 234/2011
**Työ- ja elinkeinoministeriön
hallinnonalan ohjausjärjestelmä**

Tämä kertomus julkaistaan sarjassa
Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset numerolla 13/2011

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (nid.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-207-7 (nid.)
ISBN 978-952-499-208-4 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2011

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 227/54/2010

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen työ- ja elinkeinoministeriön ohjausjärjestelmää koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta ja ohjausjärjestelmätarkastuksesta antamien ohjeiden mukaisesti.

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

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2013.

Helsingissä 14. päivänä syyskuuta 2011

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Kirsti Sälli

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Kirsti Sälli (vastuullinen tarkastaja)

Ylitarkastaja Katri Lammi (luku 3.1.1)

Johtava tilintarkastaja Matti Mattila (lukuissa 3.3.1, 3.4 ja 3.5 esitettyjen tarkastelujen pohjatietoja)

Johtava tuloksellisuustarkastaja Eija Oksanen (luku 3.2.2)

Johtava tilintarkastaja Pertti Saarelainen (luku 3.2.5 yhteistyössä Kirsti Sällin kanssa)

Johtava tuloksellisuustarkastaja Hannu Tervo (luku 3.3.2)

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäälliköt Lassi Perkinen ja Esa Pirilä

Tilintarkastuspäälliköt Markku Heikkinen ja Väinö Viherkoski

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

työ- ja elinkeinoministeriö

Asiasanat:

työ- ja elinkeinoministeriö, ohjausjärjestelmä, talousarvio, johtaminen, suunnittelu, arviointi

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	11
1 Johdanto	15
2 Tarkastusasetelma	17
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	17
2.1.1 Työ- ja elinkeinoministeriö ja sen tehtävät	17
2.1.2 Hallinnonalan keskus-, alue- ja paikallishallinto	23
2.1.3 Hallinnonalan talous	30
2.2 Tarkastuskysymykset ja -kriteerit sekä tarkastuksen rajaukset	37
2.3 Tarkastusaineistot ja -menetelmät	39
3 Tarkastushavainnot	41
3.1 Suunnittelu	41
3.1.1 Strateginen suunnittelu	41
3.1.2 Toiminta- ja taloussuunnittelu	47
3.1.3 Henkilöstösuunnittelu	50
3.1.4 Valtion talousarvioesitys 2011	54
3.1.5 Kokoavia havaintoja	69
3.2 Johtaminen	70
3.2.1 Ministeriön johtaminen	70
3.2.2 Säädosjohtaminen	76
3.2.3 Hallinnonalan johtaminen	84
3.2.4 Tulosohjaus	89
3.2.5 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjaaminen	98
3.2.6 Hallinnonalan organisaatorakenteen tarkoituksenmukaisuus	103
3.2.7 Valtion budjettitalouden ulkopuoliset rahastot	107
3.2.8 Kokoavia havaintoja	114
3.3 Laskentatoimi ja arviointijärjestelmät	117
3.3.1 Hallinnonalan laskentatoimi	117
3.3.2 Tutkimus- ja arviointitiedon tuottaminen ja hyödyntäminen	119
3.4 Sisäinen valvonta	128
3.5 Raportointi	130
3.5.1 Tilinpäätökset ja toimintakertomukset	130
3.5.2 Valtion tilinpäätöskertomus	131

4	Tarkastusviraston kannanotot	136
	Lähdeluettelo	141
	Liitteet	150

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Tarkastuksen kohteena oli työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Ohjausjärjestelmä tarkoittaa hallinnonalan johdon toimintatapoja ja menettelyjä, joiden avulla hallinnonalan johto pyrkii aikaansaamaan ja varmistamaan hallinnonalansa tuloksellisuuden sekä raportoi siitä hallinnonalaan 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 ja arviointijärjestelmiä. Tarkastuksen tarkoitus oli tuottaa tietoa ennen muuta ohjausjärjestelmän toimivuuden edellytyksistä, ei niinkään toiminnan tuloksellisuudesta.

Tarkastusvirasto katsoo, että työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa kokonaisuudessaan melko hyvät edellytykset hallinnonalan toiminnan tuloksellisuudelle ja vastuun toteamiselle. Tarkastuksen keskeiset havainnot ja kehittämissuhteet olivat seuraavat:

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala on käynyt viime vuosina läpi suuria rakenneuudistuksia, minkä lisäksi hallinnonalan ohjauksen haasteellisuutta lisää laaja tehtäväkenttä, osin ristiriitaisetkin tavoitteet sekä se, että hallinnonalalla on paljon erilaisia ja erikokoisia organisaatioita.

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyrkinyt aktiivisesti kehittämään hallinnonalan ohjausta ja on muun muassa luonut hallinnonalalle konserniohjausmallin, joka tuo ohjaukselle yhtenäisen viitekehyksen. Ministeriö on aktiivisesti kehittänyt myös niin omaa kuin hallinnonalansakin organisaattorirakenteita. Ministeriö on myös siirtänyt osan operatiivista tehtävistään alaiseensa hallintoon.

Hallinnonalalla on konsernistratégia ja sen lisäksi 50–60 erilaista strategiaa. Ministeriön tulisi erottaa nykyistä selvemmin toisistaan varsinaiset strategiset päätökset ja toiminnan normaali suunnittelu. Konsernistratégian ydin ovat laajat tavoitelinjaukset. Niiden taloudelliset vaikutukset eivät ole juurikaan esillä strategia-asiakirjoissa. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi kehittää taloudellisten riskien tiedostamista ja analyysiä.

Työ- ja elinkeinoministeriö suunnittelee talouttaan usean vuoden ajanjaksolla, sillä kehysuunnittelu sisältää ministeriön näkemyksen hallinnonalan määrärahojen kehitykseksi seuraavalle neljälle vuodelle. Tarkastusvirasto katsoo, että ministeriön tulee kehittää toimintansa suunnittelua niin, että myös se vastaa usean vuoden suunnittelulle asetettuja vaatimuksia.

Tarkastuksen perusteella valtion talousarvioesitys antaa päätöksentekijälle heikot edellytykset arvioida sitä, mitä tuloksia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan toiminnalla ja varojen käytöllä tavoitellaan. Syynä tähän on erityisesti se, että ministeriön pääluokassa esitetään useita kymmeniä hyvin yleisluonteisia vaikuttavuustavoitteita ja niistä lisäksi pääsääntöisesti puuttuvat tavoitetta kuvaavat indikaattorit ja tavoitetasot. Nämä puutteet koskevat myös innovaatiotoimintaa, johon myönnettyjä määrärahoja on lisätty merkittävästi viime vuosina. Panostusten kasvaessa korostuu tarve arvioida valtioavustusten ja muun tuen sekä ja eri politiikkatoimien vaikuttavuutta. Myös innovaatiopolitiikan tavoitteet tulisikin asettaa nykyistä selvemmin ja niin, että tavoitteiden saavuttamisen aste on luotettavasti arvioitavissa.

Puutteet hallinnonalan tavoitteiden asettamisessa ovat heijastuneet valtion tilinpäätöskertomukseen, jossa tuloksellisuuden kuvaus on ollut ennen muuta erilaisten toimenpiteiden ja hankkeiden kuvailua, sen sijaan vaikuttavuuden kuvaus on ollut niukkaa.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan suunnittelun, ohjauksen ja raportoinnin keskeisin haaste liittyykin tavoitteiden määrittelyyn. Tarkastusvirasto katsoo, että työ- ja elinkeinoministeriön tulee kehittää sellaisia tavoitteita ja indikaattoreita, joilla hallinnonalan varojen käytölle voidaan asettaa riittävän luotettavat, toimintaa ja sen vaikuttavuutta kuvaavat tavoitteet, joita käyttäen voidaan myös seurata tavoitteiden toteutumista ja raportoida siitä.

Ministeriöllä ei ole käytettävissään strategista näkemystä siitä, miten hallinnonalan eri tehtävät tulisi resursoida. Resursoinnissa onkin epätarkoituksenmukaisuuksia ja myös selviä pitkäaikaisia ongelmia, joita ei ole kyetty ratkaisemaan kehysuunnittelun, tulohajauksen tai tuottavuusohjelman avulla. Yksi ongelmista on Kilpailuvirastossa vuosikausia jatkunut suuri, osin viraston ydintehtäviin kohdistunut henkilöstön vaihtuvuus. Tarkastusvirasto katsoo, että työ- ja elinkeinoministeriön tulee huolehtia pikaisesti Kilpailuviraston asianmukaisesta resursoinnista ja muutoinkin hallinnonalamensa tehtävien tarkoituksenmukaisesta resursoinnista.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjaus on pirstaloitunut kuuteen ministeriöön ja kolmeen keskusvirastoon. Tarkastusvirasto pitää erittäin perusteltuina hallinnon pyrkimyksiä yksinkertaistaa ja keventää ohjausta vähentämällä yksittäisten tulossopimusten määrää.

Tarkastusvirasto on huomauttanut useana vuonna työ- ja elinkeinoministeriötä sen tuloksellisuuden laskentatoimen kehittymättömyydestä. Laskentatoimen hyväksikäyttö ministeriön ja hallinnonalan johtamisessa on vähäistä. Tarkastusvirasto katsoo, että työ- ja elinkeinoministeriön tulee huolehtia siitä, että sen tuloksellisuuden laskentatoimi täyttää talousarviolain vaatimukset. Lisäksi ministeriön tulee tehostaa johtamisen tuloksellisuutta panostamalla johdon laskentatoimen kehittämiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan rahastot ovat kokonaisuutena taloudellisesti hyvin merkittäviä, ja niiden toimintaan sisältyy merkittäviä taloudellisia riskejä, joiden tunnistamisessa, arvioinnissa ja esittämisessä on puutteita. Työ- ja elinkeinoministeriön tulee kiinnittää huomiota riskien hallintaan ja esittämiseen rahastoja ohjatessaan. Rahastojen organisointia ja hallintoa tulisi kehittää yhtenäisin periaattein.

Hallinnonalalla on riittävät edellytykset tuottaa tutkimus- ja arviointitietoa päätöksenteon tueksi. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin ongelmia, jotka liittyivät lähinnä ministeriön yksiköiden ja osastojen tutkimus- ja arviointitoiminnan hankekokoon ja arviointien kattavuuteen. Ministeriön tulisi arvioida eri politiikkalohkot säännöllisesti sekä koota tutkimus- ja arviointitoimintaa nykyistä laajempiin hankekokonaisuuksiin.

Sääntelyn ajanmukaisuuden arvioinnin avulla voidaan varmistaa, että hallinnonalalla on riittävästi tietoa sen sääntely-ympäristön ongelmakohdista. Ministeriön tulee selkeyttää tämän arvioinnin lähtökohtia sekä uudistaa arviointikäytäntöjä laajan ja varhaisen osallistumisen suuntaan siten, että arviointi tuottaa tietoa myös erilaisista, uusista näkökulmista. Ministeriön tulisi tunnistaa päämääriensä kannalta olennaiset yhteiskunnalliset prosessit ja näihin kuuluvat toimijaryhmät nykyistä systemaattisemmin.

Resurssien mitoituksessa tulee ottaa huomioon se, että resurssit kattavat säädösjohtamisen eri tehtäväalueet. Riskinä on muutoin se, että osa tärkeistä säädösjohtamisen tehtäväalueista jää resurssien puutteessa tekemättä. Näitä tehtäväalueita ovat sääntelyn ajanmukaisuuden arviointi, vaihtoehtoisten sääntelytapojen arviointi sekä säädöshankkeiden toimeenpanon ja vaikutuksien seuranta. Ministeriön johdon tulisi myös määrittää ne sääntelyalueet, joilla uudistusten toimeenpanon ja vaikutuksien seuranta on erityisen tärkeää.

Tarkastusvirasto suosittaa harkittavaksi keskitetyn seurannan ja valvonnan tehostamista, jotta eduskunta saa riittävästi ja oikeaan aikaan tietoa sekä kansallisista että EU-säädösehdotuksista.

Tarkastusvirasto pitää tärkeänä myös säädöshankkeiden hallintamenetelyjen parantamista. Ministeriössä onkin tehty säädösvalmistelun resursikartoitusta, laadittu säädösvalmistelun kehittämissuunnitelma ja laadittu uudet prosessiohjeet. Tämän lisäksi tulee avata säädösvalmisteluprosessin

eri osavaiheet ja arvioida eri osavaiheiden merkitys prosessin toimivuuden ja lopputuloksen kannalta. Valmistelun läpinäkyvyyden ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiseksi varhaisen kuulemisen avoimuutta ja kuulemisen todennettavuutta tulee parantaa. Lisäksi kullakin sääntelyalueella tulisi selkeyttää kriteerit, joiden perusteella valmistelun eri vaiheisiin osallistuvien joukko rajataan.

Styrningssystemet på arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

Föremål för revisionen var styrningssystemet på arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde. Styrningssystemet innebär förvaltningsområdets lednings verksamhetsätt och de förfaranden, med hjälp av vilka förvaltningsområdets ledning går in för att åstadkomma och säkerställa resultat på sitt förvaltningsområde samt att rapportera om det till de instanser som styr förvaltningsområdet, särskilt 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 en resultatrik verksamhet och konstaterande av ansvaret. Huvudfrågan uppdelades vidare på fem komponenter, som behandlade planering, ledning, intern övervakning, rapportering samt redovisning och utvärderingssystem. Syftet med revisionen var att alstra information framför allt om förutsättningarna för styrningssystemets funktionsduglighet, inte så mycket om verksamhetens resultat.

Revisionsverket anser, att styrningssystemet på arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde som helhet ger tämligen goda förutsättningar för en resultatrik verksamhet och konstaterande av ansvaret på förvaltningsområdet. De centrala iakttagelserna och utvecklingsförslagen vid revisionen var följande:

Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde har på senare år genomgått stora strukturella förnyelser, vartill utmaningarna för styrningen på förvaltningsområdet ökas av ett omfattande verksamhetsfält, delvis också motstridiga målsättningar samt av det, att på förvaltningsområdet förekommer ett stort antal organisationer av varierande slag och storlek.

Arbets- och näringsministeriet har aktivt gått in för att utveckla styrningen på sitt förvaltningsområde och har bl.a. på förvaltningsområdet infört en koncernstyrningsmodell, som ger styrningen en enhetlig referensram. Ministeriet har också aktivt utvecklat både sina egna och förvaltningsområdets organisationsstrukturer. Ministeriet har också överfört en del av sina operativa uppgifter till den underställda förvaltningen.

Förvaltningsområdet har en koncernstrategi och dessutom 50–60 olika strategier. Ministeriet borde klarare än för närvarande skilja åt från varandra de egentliga strategiska besluten och den normala planeringen av verksamheten. Kärnan i koncernstrategin är omfattande linjedragningar

angående målsättningarna. Deras ekonomiska verkningar tangeras endast litet i strategidokumentet. Arbets- och näringsministeriet borde därför utveckla varseblivandet och analysen av ekonomiska risker.

Arbets- och näringsministeriet planerar sin verksamhet över en flera års period, för ramplaneringen innehåller ministeriets uppfattning om anslagsutvecklingen på förvaltningsområdet under de kommande fyra åren. Revisionsverket anser, att ministeriet bör utveckla planeringen av sin verksamhet så, att också den svarar mot de krav som ställs på en planering över flera år.

På basis av revisionen ger statens budgetförslag beslutsfattarna svaga förutsättningar att bedöma, vilka resultat och samhälleliga verkningar som eftersträvas med verksamheten och medelanvändningen på arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde. Anledningen till detta är i synnerhet, att i ministeriets huvudtitel presenteras flera tiotal mycket allmänt hållna effektmål och i dem saknas dessutom som regel indikatorer och målsatta nivåer som beskriver målsättningen. Dessa brister gäller också för innovationsverksamheten, där de beviljade anslagen har ökat avsevärt under de senaste åren. När satsningarna växer accentueras behovet av att bedöma verkningarna av statsbidrag och annat stöd samt av olika politiska åtgärder. Också innovationspolitikens målsättningar borde uppställas tydligare än för närvarande och så, att graden för hur målsättningarna har uppnåtts kan utvärderas tillförlitligt.

Bristerna i måluppställandet på förvaltningsområdet har avspeglat sig på statens bokslutsberättelse, där resultatbeskrivningen har varit framför allt en redogörelse för olika åtgärder och projekt, medan däremot beskrivningen av verkningarna har varit knapphändig.

Den mest centrala utmaningen för planeringen, styrningen och rapporteringen på arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde anknyter sålunda till definieringen av målsättningarna. Revisionsverket anser, att arbets- och näringsministeriet bör utveckla sådana målsättningar och indikatorer, med vilka för medelanvändningen på förvaltningsområdet kan uppställas tillräckligt tillförlitliga målsättningar som beskriver verksamheten och dess verkningar, och med användning av vilka man också kan följa med hur målsättningarna uppnås och rapportera om detta.

Ministeriet har inte till sitt förfogande en strategisk uppfattning om det, hur de olika uppgifterna på förvaltningsområdet borde tilldelas resurser. I resurstilldelningen förekommer sålunda oändamålsenligheter och även klara långfristiga problem, som man inte har förmått lösa med hjälp av ramplaneringen, resultatstyrningen eller produktivhetsprogrammet. Ett av problemen är den stora personalomsättning som i årtal har förekommit vid Konkurrensverket, och som delvis har hänfört sig till verkets kärnuppgifter. Revisionsverket anser, att arbets- och näringsministeriet snarast bör

sörja för en adekvat resurstilldelning till Konkurrensverket och även i övrigt för en ändamålsenlig tilldelning av resurser för uppgifterna på sitt förvaltningsområde.

Styrningen av närings-, trafik- och miljöcentralerna har splittrats på sex ministerier och tre centrala ämbetsverk. Revisionsverket anser det vara synnerligen motiverat att förvaltningen strävar till att förenkla och lätta upp styrningen genom att minska på antalet enskilda resultatavtal.

Revisionsverket har under flera år gett anmärkningar åt arbets- och näringsministeriet angående dess outvecklade resultatredovisning. Utnyttjandet av redovisningsväsendet i styrningen av ministeriet och förvaltningsområdet är ringa. Revisionsverket anser, att arbets- och näringsministeriet bör sörja för att dess resultatredovisning uppfyller kraven i lagen om statsbudgeten och att det dessutom bör effektivera ledningens resultat genom att satsa på att effektivera ledningens redovisning.

Fonderna på arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde är som helhet av synnerligen stor ekonomisk betydelse, och deras verksamhet är förenad med avsevärda ekonomiska risker, i vilkas identifiering, bedömning och presenterande förekommer brister. Arbets- och näringsministeriet bör därför ägna uppmärksamhet åt hanteringen och presenteringen av riskerna när det styr fonderna. Fondernas organisering och förvaltning borde utvecklas enligt enhetliga principer.

Förvaltningsområdet har tillräckliga förutsättningar att alstra forsknings- och utvärderingsdata till stöd för beslutsfattandet. Vid revisionen iaktogs emellertid problem, som anknöt närmast till projektens omfattning i ministeriets enheters och avdelningars forsknings- och utvärderingsverksamhet och till utvärderingarnas täckningsgrad. Ministeriet borde därför regelbundet utvärdera de olika politiksektorerna samt sammanföra forsknings- och utvärderingsverksamheten till större projekthelheter än för närvarande.

Med en utvärdering av regleringens aktualitet kan man säkerställa, att förvaltningsområdet har tillräcklig kunskap om problempunkterna i dess regleringsmiljö. Ministeriet bör klargöra utgångspunkterna för denna utvärdering samt förnya utvärderingspraxis i riktning mot en bred och tidig medverkan så, att utvärderingen alstrar information också ur olika nya infallsvinklar. Ministeriet borde också mer systematiskt än för närvarande identifiera de med tanke på dess målsättningar väsentliga samhällliga processerna och de grupper av aktörer som hör till dem.

I dimensioneringen av resurserna bör beaktas att resurserna täcker de olika uppgiftsområdena i författningsledningen. Annars föreligger risken, att en del av de viktiga uppgiftsområdena i författningsledningen blir utförda på grund av resursbrist. Sådana uppgiftsområden är att bedöma hur ajour regleringen är, granska alternativa regleringssätt samt följa upp för-

fattningsprojektens verkställande och effekter. Ministeriets ledning borde också definiera de områden för regleringen, på vilka det är särskilt viktigt att följa upp verkställandet av reformer och deras verkningar.

Revisionsverket rekommenderar att man överväger att effektivisera den centraliserade uppföljningen och övervakningen så, att riksdagen i tillräcklig omfattning och i rätt tid får information om både nationella och EU-författningsförslag.

Revisionsverket anser det också vara viktigt att förfarandena i hanteringen av författningsprojekt förbättras. Vid ministeriet har man också gjort en resurskartering av författningsberedningen, utarbetat en utvecklingsplan för författningsberedningen och utarbetat nya processinstruktioner. Utöver detta bör man analysera de olika delskedena av författningsberedningsprocessen och utvärdera de olika delskedenas betydelse med tanke på processens funktionsduglighet och slutresultat. I syfte att förverkliga transparens i beredningen och principerna för god förvaltning bör öppenheten i ett tidigt hörande och verifierbarheten i hörandet förbättras. Dessutom bör på ettvis regleringsområde klargöras de kriterier, på basis av vilka den grupp som deltar i olika skeden av beredningen avgränsas.

1 Johdanto

Suomen perustuslain (731/1999) 3 §:ssä säädetään valtiollisten tehtävien jaosta: *"Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtioneuvostosta. Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto."* Perustuslain 67 ja 68 §:ssä säädetään valtioneuvoston tehtävistä ja ministeriöistä: *"Valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä"* ja *"Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta."*

Tarkastuksen kohteena oli työ- ja elinkeinoministeriön 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. Edelleen ohjausjärjestelmään kuuluvat ne menettelytavat, joilla ministeriö osoittaa hallinnonalaan tilivelvollisuuden raportoimalla toiminnastaan valtioneuvoston osana eduskunnalle. Tärkein niistä päätöksistä, joista hallinnonala on tilivelvollinen, on valtion talousarvio, jossa eduskunta myöntää määrärahat hallinnonalan toimintaan ja asettaa hallinnonosalalle tuloarviot.

Eduskunta myönsi vuoden 2010 talousarviossa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan pääluokalle määrärahaa yhteensä 4 228 616 000 euroa. Lisätalousarvioiden jälkeen määrärahoja oli 3 290 911 000 euroa, mikä oli 6,4 prosenttia koko talousarvion määrärahoista. Suurimpana muutoksen syynä oli miljardin euron vähennys momentilta 32.30.80 (lainat Suomen Vientiluotto Oy:n jälleenerahoitustoimintaan). Talousarvion tulopuolelle, työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan luvulle 12.32 arvioitiin vuoden 2010 varsinaisessa talousarviossa kertyvän 315 327 000 euroa, mikä puolestaan vastaa 0,8 prosenttia valtion tuloista, kun lainanottoa ja velanhoitomenoja ei oteta huomioon. Lisätalousarvioissa tulojen määrä kasvoi noin 30 miljoonalla eurolla.

Hallinnonalan ohjausjärjestelmän taloudellinen merkitys ulottuu kuitenkin hallinnonalaan ja valtioneuvostoon laajemmalle, sillä hallinnonalan ydintehtävät liittyvät useisiin kansantalouden näkökulmasta keskeisiin kysymyksiin (esim. työllisyys, yrittäjyys, energia, innovaatiot ja aluekehitys). Ohjausjärjestelmän merkitystä lisää edelleen se, että ministeriön toimialaan kuuluu sellaisia tehtäväalueita, joilla saattaa olla ristikkäisiäkin tavoitteita (esim. elinkeinoelämän edistäminen sekä kuluttaja- ja kilpailuasiat).

Tarkastuksen perustana on tarkastusviraston strategia vuosiksi 2010–2012. Strategiassa linjataan, että virasto tarkastaa vuosittain jonkin hallinnonalan tai hallinnonalarajat ylittävän asiakokonaisuuden tavoitteenasettelun, ohjausjärjestelmän toimivuuden ja tietoperustan sekä tähän ohjausjärjestelmään liittyvän riskienhallinnan. Ohjausjärjestelmätarkastuksia varten on vuonna 2008 hyväksytty tarkastusmalli, jota on käytetty myös tässä tarkastuksessa. Mallilla on aiemmin tehty tarkastukset sosiaali- ja terveysministeriön, oikeusministeriön, ympäristöministeriön ja puolustusministeriön hallinnonaloista.¹

Tarkastuksen tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, miten hyvät edellytykset työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa sille, että toiminta on tuloksellista ja vastuu todettavissa.

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

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

2.1.1 Työ- ja elinkeinoministeriö ja sen tehtävät

Työ- ja elinkeinoministeriö aloitti toimintansa 1.1.2008. Se muodostettiin perustamalla uusi ministeriö ja siirtämällä siihen kauppaja- ja teollisuusministeriön sekä työministeriön tehtävät ja määrärahat lukuun ottamatta pakolais- ja siirtolaisasioita sekä kuntouttavan työtoiminnan, eräiden opintososiaalisten etujen ja työmarkkinatuen määrärahoja. Lisäksi sisäasiainministeriöstä siirrettiin aluepolitiikkaan liittyvät tehtävät työ- ja elinkeinoministeriöön. Samalla Euroopan aluekehitysrahastolta ja Euroopan sosiaalirahastolta saatavat varat sekä niitä vastaavat valtion määrärahat keskitettiin työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan. Uudistus viettiin läpi nopeasti, sillä uuden ministeriön perustaminen ja sille kuuluvat tehtävät oli kirjattu pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen 19.4.2007 päivättyyn hallitusohjelmaan. Ministeriön toiminnan sisältöjä ja toimintamalleja valmisteli johtoryhmä, asiantuntijaryhmä ja 12 alatyöryhmää². Kyseessä sanotaan olleen Suomen historian suurin keskushallintouudistus.

Uuden ministeriön organisaatorakenne on poikkeuksellinen, sillä Suomessa työ- ja elinkeinoministeriö on ensimmäinen ja toistaiseksi ainoa ministeriö, jossa on käytössä matriisiorganisaatio.

Uudistuksella pyrittiin valtioneuvoston toiminnan kehittämiseen, tehostamiseen ja vaikuttavuuden lisäämiseen yhdistämällä läheisesti toisiinsa liittyvät työ-, elinkeino- ja aluepolitiikan tehtäväalueet saman ministeriön toimialaan ja organisaatioon. Lisäksi uskottiin, että kolmen ministeriön aluekehitystehtävien siirtäminen samaan organisaatioon tuo jatkuvuutta silloiselle verkostoitumiseen perustuneelle yhteistyölle. Samaan organisaatioon kuuluminen vakiinnuttaisi hyvänä pidettyjä käytänteitä ja menetelytapoja eikä olisi altis henkilövaihdosten tuomille muutoksille.

Tavoitteena oli myös selkeyttää aluehallinnon ohjausta: Työvoima- ja elinkeinokeskusten ohjauksen arvioitiin selkeytyvän, kun ohjaus tulisi kahdesta ministeriöstä kolmen sijasta.³ Ohjausjärjestelmä muuttui sittemmin

² HE 54/2007 vp.

³ HE 54/2007 vp.

radikaalisti, kun valtion aluehallinto uudistettiin vuoden 2010 alusta (ks. jäljempänä luku 2.1.2).

Hallitusohjelman mukaan hallinnon uudistukset oli tarkoitus toteuttaa siten, että henkilöstön asema turvataan.⁴ Tätä tarkoittava maininta sisältyi sittemmin työ- ja elinkeinoministeriön perustamista koskevan hallituksen esityksen perusteluihin ja lain voimaantulosäännökseen⁵. Hallituksen esityksen mukaan uuden ministeriön henkilöstömäärä oli noin 670. Tuottavuusohjelman toteuttamista oli kuitenkin tarkoitus jatkaa, ja ministeriöiden päällekkäisten toimintojen yhdistämisen arvioitiin tuottavan säästöjä henkilöstömenoissa pitkällä aikavälillä.⁶

Työ- ja elinkeinoministeriön toimiala ja tehtävät

Työ- ja elinkeinoministeriön toimintaa säätelevät laki valtioneuvostosta (175/2003) ja sen nojalla annettu valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003, jäljempänä VNOS). Valtioneuvoston ohjesäännön 21 §:n (1021/2007) mukaan työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvat seuraavat tehtävät:

1. työllisyys, työttömyys ja julkinen työvoimapalvelu
2. työympäristökysymykset, työehtosopimukset ja työriitojen sovittelu
3. alueiden kehittäminen ja maakunnan liittojen yhteistoiminta-alueet
4. elinkeinopolitiikka
5. energiapolitiikka sekä ilmastopolitiikan kansallisen valmistelun ja toimeenpanon yhteen sovittaminen
6. innovaatio- ja teknologiapolitiikka, yritysten kansainvälistyminen ja tekninen turvallisuus
7. markkinoiden toimivuus, kilpailun edistäminen ja kuluttajapolitiikka
8. siviilipalvelus
9. elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yleishallinnollinen ohjaus.

Toimialan tehtävät on määritelty ilmoittamalla toimialaan kuuluvat politiikat, kysymykset tai toiminnot. Tästä poiketen muutama tehtävä on määritelty tarkemmin: toimialaan kuuluvaksi on säädetty

- alueiden *kehittäminen* (ei aluepolitiikka, alueasiat tms.)
- markkinoiden *toimivuus* (ei markkinat tai markkina-asiat)

⁴ Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, 69.

⁵ HE 54/2007 vp. ja laki valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (970/2007). Hallituksen esityksen mukaan ”Uudistus toteutettaisiin siten, että nykyisen henkilöstön asema turvataan. Määräaikaisissa työ- tai virkasuhteissa olevat henkilöt jatkavat tehtävässä uudessa organisaatiossa määräajan loppuun saakka.”

⁶ HE 54/2007 vp.

– kilpailun *edistäminen* (ei kilpailupolitiikka, kilpailukysymys tms.).

Edistämis- ja kehittämistehtävällä tarkoitetaan yleensä velvoitetta aktiivisempaan toimintaan ja selkeämpää velvoitetta toimia määrättyyn suuntaan, millä seikalla on merkitystä arvioitaessa ohjausjärjestelmän riittävyttä ja toimivuutta.

Valtioneuvoston asetuksessa työ- ja elinkeinoministeriöstä (1024/2007, jäljempänä myös ministeriöasetus) on tarkemmat säännökset ministeriön tehtävistä: asetuksen 1 §:ssä on peräti 36-kohtainen luettelo ministeriön tehtävistä ja ohjausvälineistä. Ministeriöasetuksessa on lisäksi säännökset toimialan virastoista, laitoksista, yhtiöistä ja muista toimielimistä sekä ministeriön organisaatiosta. Työ- ja elinkeinoministeriön työjärjestyksellä (552/2009) on edelleen tarkennettu ministeriön tehtäviä ja lisäksi annettu määräykset ministeriön organisaatiosta, asioiden valmistelusta, ratkaisemisesta jne.

Ministeriöasetuksessa on työ- ja elinkeinoministeriön tehtäväksi säädetty *matkailun edistäminen, kaivosasiat ja niihin liittyvien mineraalisten luonnonvarojen hyödyntäminen*. Valtion rooli onkin ollut perinteisesti keskeinen niin matkailussa kuin kaivostoiminnassakin. Matkailu on ainoa elinkeinotoiminnan ala, jonka edistäminen on säädetty valtion tehtäväksi. Valtion matkailunedistämistehtävien luonne on silti ollut viime vuosina muuttumassa uusien matkailustrategialinjausten myötä matkailuelinkeinon edistämisestä Suomi-kuvan rakentamiseen ulkomailla. Muutos on heijastunut myös hallintoon.⁷

Työ- ja elinkeinoministeriön toimialan tehtävät liittyvät lähtökohtaisesti erilaisiin ja osin keskenään ristiriitaisiin yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Tätä koskevaa keskustelua on käyty muun muassa siitä, mikä suomalaisen kuluttajasuojan taso tulisi olla, jotta se ei tarpeettomasti haittaisi elinkeinopolitiikan edistämisyrittämiä. Yritys- ja innovaatiopolitiikassa keskustelua on käyty siitä, tuleeko, ja missä määrin, toiminnassa ottaa huomioon aluepoliittiset näkökohdat. Esimerkiksi kansallisen innovaatiojärjestelmän arvioinnin mukaan innovaatiopolitiikkaa ei tule käyttää aluepolitiikan korvikkeena.

⁷ *Matkailun edistämiskeskuksen määrärahat ja henkilöresurssit ovat muutamassa vuodessa supistuneet huomattavasti (esimerkiksi 87 htv/2007 ja 33 htv/2011). Äskettäin on myös ehdotettu harkittavaksi, että Suomi-kuvan rakentamiseen keskittyvänä MEK siirrettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta ulkoasiainministeriöön, jossa sillä olisi käytettävissään ulkoasiainministeriön edustustoverkosto. Samoin on ehdotettu, että työ- ja elinkeinoministeriö luopuisi matkailun toimialaosamisesta. (TEM:n julkaisuja 67/2010, 83–84 ja Ydintoimintoanalyysi 2009, 29).*

Työ- ja elinkeinohallinnon ohjausjärjestelmän yksi ominaispiirteistä liittyy poliittiseen ohjaukseen. Poliittisen ohjauksen merkitys vaihtelee eri tehtävissä. Osa hallinnonalan tehtävistä, kansantalouden kannalta merkittävistäkin, jää kauemmas poliittisen ohjauksen keskiöstä. Toisaalta esimerkiksi t&k-toiminnalle hallitusohjelmassa on asetettu jopa sen määrää koskeva tavoite: julkisia ja yksityisiä varoja käytetään t&k-toimintaan neljä prosenttia bruttokansantuotteesta. Lisäksi yrittäjyydelle ja innovaatio-toiminnalle tarjotaan Suomessa maailman paras toimintaympäristö.⁸ Energiapolitiikan keskeiset tavoitteet puolestaan määräytyvät Euroopan unionin ilmasto- ja energiapolitiittisista tavoitteista.

Työ- ja elinkeinoministeriö on määritellyt koko hallinnonalan eli niin sanotun TEM-konsernin perustehtäväksi ”huolehtia Suomen innovaatio-toiminnan ja yrittäjyyden toimintaympäristöstä, työ-, hyödyke- ja energiamarkkinoiden toimivuudesta, työntekijöiden työllistymisedellytyksistä sekä alueiden tasapainoisesta kehittämisestä globaalissa taloudessa.”⁹ TEM-konsernin tärkeimmäksi tavoitteeksi nimetään kestäväällä pohjalla oleva korkea työllisyys. Konsernin visiossa Suomi on kestäväen taloudellisen kehityksen, vakaan tuottavuuden kasvun ja korkean työllisyyden maa. Kansainvälisissä kilpailukyky- ja hyvinvointivertailuissa Suomi on maailman huippua.¹⁰

Työ- ja elinkeinoministeriön organisaatio ja johtaminen

Työ- ja elinkeinoministeriötä ja hallinnonalan toimintaa johtaa kaksi ministeriä, elinkeinoministeri ja työministeri, apunaan kansliapäällikkö, ministeriön johtoryhmä sekä kummankin ministerin oma valtiosihteeri.

Ministeriöiden kansliapäälliköiden perustehtävät on lueteltu valtioneuvoston ohjesäännössä (45 §): kansliapäällikön tehtävänä on johtaa, kehittää ja valvoa ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa sekä siinä tarkoituksessa

1. vastata ministeriön toiminnasta ja huolehtia, että sen tehtävät hoidetaan tuloksettaasti
2. huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä
3. vastata virkamiesvalmistelun yhteen sovittamisesta ministeriön sisällä
4. johtaa ja kehittää ministeriön henkilöstöhallintoa ja muuta sisäistä hallintoa

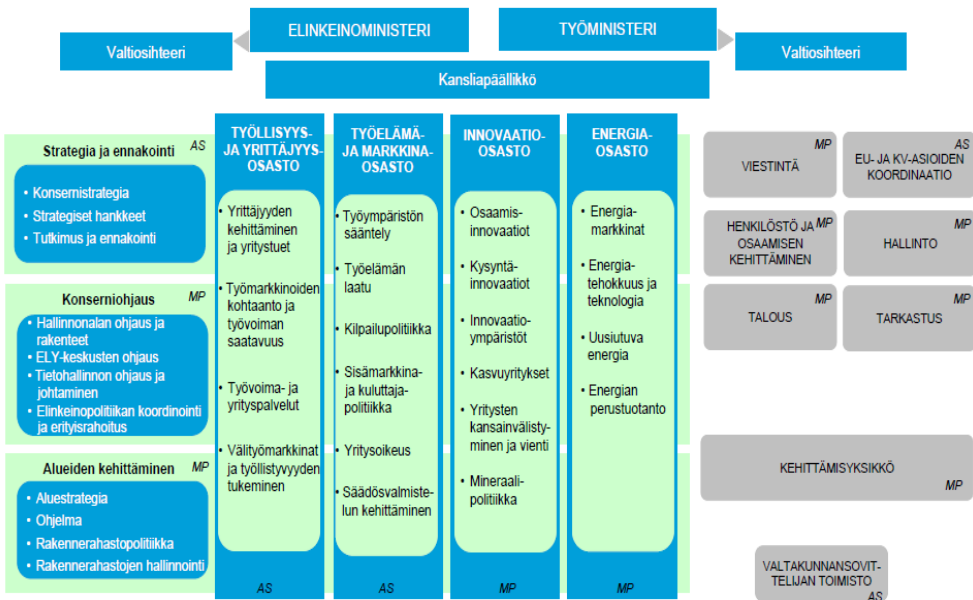
⁸ *Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, 13 ja 47.*

⁹ *TAE 2011, luvun 32 selvitysosa.*

¹⁰ *TAE 2011, luvun 32 selvitysosa.*

5. vastata ministeriön hallinnonalan tavoitteiden valmistelusta ja niiden toteutumisen seurannasta
6. vastata ministeriön hallinnonalan organisaatiosta ja sen kehittämisestä
7. huolehtia ministeriön ja sen hallinnonalan yleisestä turvallisuudesta sekä varautumisesta.

Työ- ja elinkeinoministeriön organisaatiosta ja sen matriisirakenteesta säädetään ministeriöasetuksen 3 §:ssä. Ministeriön organisaatio on seuraavanlainen (kuvio 1):



KUVIO 1. Työ- ja elinkeinoministeriön organisaatio 24.6.2010 (Lähde: www.tem.fi).

Ministeriössä on neljä osastoa sekä niiden ohella kolme matriisiyksikköä, joiden vastuualue kattaa koko ministeriön. Näiden lisäksi ministeriön tukitoiminnot on koottu seitsemään yksikköön, jotka toimivat osastojaon ulkopuolella. Kansliapäällikön välittömässä alaisuudessa on siten huomattava määrä yksiköitä, yhteensä 14.

Tukiyksiköt tuottavat palveluita ensisijaisesti ministeriölle, mutta erityisesti talousyksikkö, henkilöstö- ja osaamisyksikkö sekä kehittämissyksikkö tuottavat niitä myös hallinnonalalle.

Ministeriön osastot ja yksiköt ovat jakaantuneet edelleen ryhmiä: ministeriö koostuu yhteensä 42 ryhmästä¹¹. Ryhmien suuri määrä tuo oman haasteensa johtaa ministeriötä; sen on todettu myös jäykistävän ministeriön resurssien käyttöä¹².

Työ- ja elinkeinoministeriö työllistää yhteensä 575 henkilötyövuotta (lokakuu 2010). Niistä vajaa puolet käytetään substanssiosastoilla (245 htv, 43 %), matriisiyksiköissä neljännes (144 htv, 25 %) ja tukitoiminnoissa lähes kolmannes (178 htv, 31 %). Muihin tehtäviin käytetään 8 htv (1 %).¹³

Ministeriön työjärjestyksessä on useita sellaisia kohtia, joilla pyritään edistämään ja varmistamaan yhteistyö ministeriön eri yksiköiden välillä. Työjärjestyksen mukaan toimintayksiköiden tulee muun muassa omalla toiminnallaan edistää matriisiorganisaation yhteistoimintaa horisontaalisten, useita toimintayksiköitä koskevien asioiden ja hankkeiden sujuvan valmistelun edistämiseksi (5 §). Muita määräyksiä varmistamaan tarvittava yhteistyö ja koordinaatio on esimerkiksi 11 §:n 1 momentissa, 13 §:n 1 momentissa, 16 §:n 3 momentissa ja 34 §:ssä.

Marraskuussa 2010 valmistui työ- ja elinkeinoministeriön tilaama arviointi ministeriön organisaatorakenteen toimivuudesta ja resurssien kohdentamisesta. Ministeriön tavoitteena oli myös saada ehdotuksia organisaation ja toimintatapojen kehittämiseksi.¹⁴ Arvioinnin tuloksia käsitellään jäljempänä luvussa 3.2.1.

Ministeriön organisaatiota ja työjärjestystä on tarkoitus muuttaa vuoden 2011 alkusyksyllä.

Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä olevat toimistot

Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimii kolme itsenäistä toimistoa.

Merimiespalvelutoimiston tehtävänä on toimia yhteistoimintaelimenä kotimaassa ja ulkomailla sekä merellä että satamissa tapahtuvan lakisääteisen ja vapaaehtoisen merimiespalvelutoiminnan tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi ja yhtenäistämiseksi. Merimiespalvelutoimistolla on edustajisto ja hallitus, ja toimistoa johtaa hallituksen valitsema toimitusjohtaja.¹⁵

Valtakunnansovittelijan tehtävänä on edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja sovittaa työriitoja. Valtakunnansovittelija toimii myös toimistonsa

¹¹ <http://www.tem.fi/index.phtml?s=2095>; luettu 8.2.2011.

¹² *Bearing Point, 2010, 5.*

¹³ *Bearing Point, 8.*

¹⁴ *Bearing Point 2010, 2.*

¹⁵ *Merimiespalvelulaki (447/2007).*

päällikkönä sekä toimiston henkilöstön ja sivutoimisten sovittelijoiden esimiehenä. Valtakunnansovittelija vastaa toimistonsa yleisestä toiminnasta ja työn organisoinnista sekä määrää sovittelijoiden tehtäväjaosta.¹⁶

Yhteistoiminta-asiamies aloitti toimintansa 1.7.2010. Hän valvoo yhteistoimintaa ja muiden henkilöstön osallistumisjärjestelmiä koskevien lakien noudattamista. Lakeja sovelletaan noin 8 000 yritykseen ja noin 800 000 työntekijään.¹⁷

2.1.2 Hallinnonalan keskus-, alue- ja paikallishallinto

Työ- ja elinkeinoministeriö ja sen hallinnonala muodostavat laajan ja toiminnallisesti monimuotoisen kokonaisuuden. Työntekijöitä hallinnonalalla on noin 13 000, toimipisteitä Suomessa noin 300 ja ulkomailla noin 60¹⁸. Kokonaisuuteen kuuluu yli 20 organisaatiota, jotka ovat keskusvirastoja, tutkimuslaitoksia, valtionyhtiöitä, koulutus- ja kehittämiskeskus, budjetin ulkopuolisia rahastoja ja erillisyyksiköitä; liikelaitoksia ei hallinnonalalla ole. Hallinnonalalla on lisäksi laaja alue- ja paikallishallinto. Hallinnonalan organisaatiot poikkeavat toisistaan erittäin paljon myös kooltaan: vuonna 2011 pienimmässä organisaatiossa on vain kahdeksan vakituista työntekijää¹⁹ ja suurimmassa organisaatiossa on suunniteltu käytettävän 2 450 henkilötyövuotta²⁰. Toiminnallista monimuotoisuutta kuvaa puolestaan erään haastateltavan toteamus, jonka mukaan hallinnonalan tehtäviin kuuluu toisaalta varmistaa, että lahjallella nenä pysyy päässä, ja toisaalta huolehtia Suomen avaruusasioiden koordinoinnista ja avaruusstrategiasta.²¹

Työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvat seuraavat keskusvirastot ja laitokset:

- Tekes – teknologian innovaatioiden kehittämiskeskus (Tekes)

¹⁶ Laki työriitojen sovittelusta (420/1962) ja hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta (HE 19/2009 vp.).

¹⁷ Laki yhteistoiminta-asiamiehestä (216/2010) ja TEM:n uutiskirje 30.9.2010.

¹⁸ Bearing Point 2010, 4.

¹⁹ Kyseessä on koulutus- ja kehittämiskeskus Salmia, entinen työvoimaopisto (ks. HE 49/2010 vp.).

²⁰ Ks. TAE 2011, momentti 32.20.02.

²¹ Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tehtävänä on valvoa kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuutta (laki kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta, 75/2004). Toisaalta työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimii avaruusasiain neuvottelukunta, joka muun muassa laatii avaruusstrategian (ks. asetus avaruusasiain neuvottelukunnasta (288/1992) ja Kansallinen avaruusstrategia 2009–2011, TEM:n julkaisuja 11/2009).

- Teknologian tutkimuskeskus VTT (VTT)
- Geologian tutkimuskeskus (GTK)
- Kuluttajatutkimuskeskus (KTK)
- Matkailun edistämiskeskus (MEK)
- Patentti- ja rekisterihallitus (PRH)
- Mittatekniikan keskus (Mikes)
- Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)
- Kilpailuvirasto (KiVi)
- Kuluttajavirasto (KUV)
- Energiamarkkinavirasto (EMV)
- Huoltovarmuuskeskus (HVK).

Työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa toimii myös koulutus- ja kehittämiskeskus Salmia, entinen Työvoimaopisto. Salmian tehtävänä on tuottaa, hankkia ja järjestää koulutus- ja kehittämisspalveluja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille sekä työ- ja elinkeinotoimistoille ja molempien edellisten yhteistyökumppaneille.²²

Työneuvosto on työ- ja elinkeinoministeriön alainen erityisviranomaisen. Sen tehtävistä on säädetty työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetussa laissa (400/2004). Työneuvosto antaa lausuntoja toimialaansa kuuluvan työlainsäädännön soveltamisesta ja tulkinnasta sekä toimii muutoksenhakuviranomaisena eräissä työsuojelun poikkeuslupaasioissa. Se voi myös tehdä esityksiä toimialaansa kuuluvan työlainsäädännön kehittämiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla toimii kolme valtiontalousarvion ulkopuolella olevaa valtion rahastoa: Huoltovarmuusrahasto, Valtiontakuurahasto ja Valtion ydinjätehuoltorahasto.

Työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluu myös kahta valtionyhtiötä koskevat asiat. Toinen näistä on valtion erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oyj (laki valtion erityisrahoitusyhtiöstä 443/1998) ja toinen on pääomasijoitusyhtiö Suomen Teollisuussijoitus Oy (laki Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtionyhtiöstä 1352/1999). Valtio omistaa näiden yhtiöiden koko osakekannan. Finnvera Oyj:llä on viisi tytäryhtiötä, jotka ovat valtionyhtiöitä²³. Suomen Teollisuussijoitus Oy omistaa kokonaan kaksi tytäryhtiötä²⁴.

²² *Laki työ- ja elinkeinoministeriön koulutus- ja kehittämiskeskuksesta (646/2010).*

²³ *Finnvera Oyj 2010, 70.*

²⁴ *Suomen Teollisuussijoitus Oy:n vuosikertomus 2009, 38.*

Vuoden 2011 alusta Turvatekniikan keskus muuttui Turvallisuus- ja kemikaalivirastoksi²⁵. Virastoon keskitettiin kemikaalituotevalvontatehtävät sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta (Valvira), ympäristöministeriön hallinnonalan Suomen ympäristökeskuksesta (SYKE) sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan Elintarviketurvallisuusvirastosta (Evira). Uudistuksen yhteydessä Tukesiin siirtyi yhteensä 74 henkilöä. Tukesin yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö ja substanssiohjauksesta kuusi ministeriötä yhteistyössä ja kukin omalla toimialallaan.

Eduskunta on hyväksynyt uuden kaivoslain maaliskuussa 2011, minkä seurauksena myös kaivosviranomaistehtävät siirretään työ- ja elinkeinoministeriöstä Tukesiin²⁶. Tehtävät sijoitetaan Rovaniemelle perustettavaan 14–16 hengen yksikköön, johon siirretään henkilöstöresursseja sekä ministeriöstä että Geologian tutkimuskeskuksesta. Ministeriössä kaivostehtäviä hoitaneet henkilöt ensisijaisesti siirtyvät Rovaniemelle; toissijaisesti he jatkavat kaksi vuotta Tukesin palveluksessa Helsingissä, minkä jälkeen heille tarjotaan muita töitä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla vuoden 2015 loppuun asti²⁷. Kaivostehtävien siirron myötä työ- ja elinkeinoministeriöllä on paremmat edellytykset keskittyä tältäkin osin strategiseen ohjaukseen.

Vuoden 2010 alusta Teknologian tutkimuskeskus VTT aloitti toimintansa rakenteella VTT Group, johon kuuluvat varsinainen virastomuotoinen VTT ja kolme valtion kokonaan omistamaa yhtiötä. Yhtiöihin on siirretty useita, aiemmin VTT:n hoitamia tehtäviä. Muutoksen taustalla on hallituksen linjaus, jonka mukaan EU:n valtioneuvoston politiikan periaatteita noudattaen virastojen markkinaehtoinen toiminta tulee siirtää hoidettavaksi yhtiömuodossa.

²⁵ *Laki Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta (1261/2010) ja TEM:n tiedote 295/2010, 17.12.2010. Lyhenteenä käytetään edelleen Tukes. Sitä ohjaavat työ- ja elinkeino-, liikenne- ja viestintä-, maa- ja metsätalous-, sisäasiain-, sosiaali- ja terveys- sekä ympäristöministeriö.*

²⁶ *Eduskunta hyväksyi 15.3.2011 Hallituksen esityksen kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 273/2009 vp.). Kaivosviranomaistehtävien siirto Tukesiin on ennakoitu vuoden 2011 alussa voimaan tullessa laissa Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta, sillä sen mukaan Tukes "vastaa malminetsintään ja kaivostoimintaan liittyvistä viranomaistehtävistä (1261/2010, 2 §:n 2 mom.).*

²⁷ *Uuden kaivoslain viranomaistehtävien sijoittaminen Rovaniemelle, päätös TEM/1651/00.03.01/2010, 16.12.2010.*

Yhtiöihin on siirretty VTT:n kansainvälisten toimipisteiden hallinnointi ja kehitys (VTT International Oy, liikevaihto 0,2 milj. euroa vuonna 2010), spin off -yritysten omistus ja kehittäminen (VTT Ventures Oy, liikevaihto 0,2 milj. euroa vuonna 2010) sekä asiantuntija-, sertifiointi- ym. palvelut (VTT Expert Services Oy, liikevaihto 20 milj. euroa vuonna 2010). VTT Expert Services Oy:öön, ja siten budjettitalouden ulkopuolelle, siirtyi 234 henkilöä VTT:stä. Toisaalta vuoden 2010 alussa Metsäteollisuuden tutkimuskeskuksen KCL:n tutkimus- ja laboratorioliiketoiminnat siirtyivät VTT:lle, ja samalla budjettitalouden piiriin tuli 123 henkilöä.²⁸

Joulukuussa 2010 on perustettu VTT:n kokonaan omistama VTT Memsfab Oy, jolle on siirretty mikro- ja nanoteknologian komponenttien sarja-valmistus VTT:ltä.²⁹

VTT:n muuttaminen valtion liikelaitokseksi oli vireillä, mutta valmistelu lopetettiin tammikuussa 2008, sillä Euroopan komissio piti kiellettyinä valtiontukea liikelaitosten konkurssisuoja ja poikkeavaa verokohtelua. Joulukuun 2010 alussa voimaantulleessa laissa tutkimuskeskuksen asema säilyi ennallaan; tutkimuskeskus on edelleen työ- ja elinkeinoministeriön alainen virasto (laki Teknologian tutkimuskeskus VTT:stä, 953/2010). Sen tehtävänä on lain mukaan muun muassa suorittaa tukimusta ja maksullista palvelutoimintaa eri teknologia- ja toimialoilla, kaupallistaa tutkimustuloksia ja tuottaa asiantuntijapalveluita (3 §:n 1 mom.).

Hallinnonalan tehtäviä on yhtiöitetty myös Geologian tutkimuskeskuksessa, kun sen kemian analytiikan laboratorion pohjalta perustettiin syksyllä 2007 valtion kokonaan omistama Labtium Oy. Yhtiöittäminen edisti valtion tuottavuusohjelmaa siirtämällä lähes 100 henkilöä valtion budjettitalouden ulkopuolelle. Joulukuussa 2010 Labtium Oy:stä tuli VTT Expert Oy:n tytäryhtiö³⁰.

Aluehallinto

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan aluehallinto muodostuu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (jäljempänä ELY-keskus), jotka aloittivat toimintansa vuoden 2010 alusta. Ne vastaavat tehtävistä, jotka aiemmin kuuluivat alueellisille ympäristökeskuksille, tiepiireille, lääninhallituksille sekä TE-keskuksille. Kuten TE-keskuksia, myös ELY-

²⁸ *VTT:n tilinpäätös 2010. KCL:stä siirtyi lisäksi 44 henkeä VTT Expert Services Oy:öön.*

²⁹ *TEM:n tiedote 300/2010, 21.12.2010.*

³⁰ *Labtium Oy:n tiedote 17.12.2010. Labtium Oy työllistää noin 90 henkeä, ja sen liikevaihto on noin 8 milj. euroa vuodessa (em. lähde).*

keskuksia on 15. Niissä oli vuoden 2010 lopussa 4 434 työntekijää ja henkilöresursseja käytettiin vuonna 2010 yhteensä 4 329 htv. Henkilötyövuosien määrä on vaihdellut keskuksittain 102:sta 428:aan.³¹

Valtion aluehallinnon uudistamisen tavoitteena oli koota hajanainen aluehallinto ja siten parantaa asiakas- ja kansalaislähtöisyyttä sekä saada aikaan tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Keskuksiin kootut tehtävät kuuluvat kuuden eri ministeriön toimialoille. Kaikki kuusi ministeriötä ja lisäksi kolme keskusvirastoa³² osallistuvat ELY-keskusten toiminnan ohjaamiseen.

Kauppa- ja teollisuusministeriön sekä työministeriön yhdistämistä oli aikanaan perusteltu muun ohella sillä, että samalla selkeytetään aluehallinnon ohjausta. Aluehallintoa (TE-keskuksia) oli ohjannut kolme ministeriötä, eikä epäselvyyksiä ohjaus-, vastuu- ja toimivaltasuhteissa ollut pystytty täysin välttämään.³³ ELY-uudistuksen myötä ohjaavien tahojen määrä kuitenkin jälleen kasvoi ja jopa aiempaa suuremmaksi. Samalla kasvivat uudelleen myös haasteet johtaa ja ohjata keskuksia.

ELY-keskusten toiminta-ajatus on edistää alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla (laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, 897/2009, 2 §, jäljempänä ELY-laki). Kukin ELY-keskus jakaantuu toiminnallisiin vastuualueisiin (ELY-laki, 4 §). Niiden määrä vaihtelee ELY-keskuksittain yhdestä kolmeen. Yhdeksässä keskuksessa on kaikki kolme vastuualuetta, neljässä kaksi ja kahdessa yksi.

ELY-keskuksella ei ole päätoimista johtajaa, vaan keskuksen johtajana toimii määräajaksi tehtävään määrätty jonkin vastualueen päällikkö. Johtajan tehtävänä on vastata keskuksen toiminnan tuloksellisuudesta ja keskuksen yhteisten tulostavoitteiden saavuttamisesta (ELY-laki, 9 §:n 1 mom.).

³¹ Sähköpostiviesti tilivirastoyksiköstä 11.3.2011. ELY-keskuksilla on toimipaikka 23 kaupungissa (ELY-asetus, 1 §).

³² ELY-laissa tarkoitetut ELY-keskuksia ohjaavat keskushallinnon virastot ovat Maaseutuvirasto, Elintarviketurvallisuusvirasto Evira sekä Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus. Ohjaavat ministeriöt puolestaan ovat liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäasiainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö.

³³ HE 54/2007 vp.

Työvoima- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla paikallishallinto muodostuu ELY-keskusten alaisina toimivista työ- ja elinkeinotoimistoista (ELY-laki, 1 §, jäljempänä TE-toimisto). TE-toimistoja on yhteensä 74, ja niillä on toimipisteitä 180–190. TE-toimistoissa oli 4 003 työntekijää vuoden 2010 lopussa (3 641 htv). ELY-keskuksittain TE-toimistojen henkilötyövuosien määrä vaihteli 120:stä 845:een vuonna 2010.³⁴

ELY-keskus sekä perustaa että lakkauttaa TE-toimistot samoin kuin määrää niiden toimialueet ja toimipaikat (ELY-laki, 13 §:n 2 mom.). Toimistojen tehtävät liittyvät työllisyyden hoitoon, maahanmuuttajien kotoutumiseen ja yrityspalvelujen neuvontaan (ELY-laki, 14 §).

TE-toimistot voivat hoitaa tehtäviä useamman kuin yhden toimiston toimialueella toiminnan tehostamis- ja muista laissa säädettyistä syistä (ELY-laki, 15 §). Mikäli tehtävien järjestely ei rajoitu saman ELY-keskuksen toimialueen sisälle vaan ylittää niiden rajat, asiasta päättää työ- ja elinkeinoministeriö (ELY-laki, 15 §). Ministeriön alivaltiosihteerin myös ratkaisee ne asiat, jotka liittyvät työ- ja elinkeinotoimistojen välisiin virkasiirtoihin (ministeriön työjärjestys, 50 §). Ministeriötasolla tehdään siten jopa TE-toimistoja koskevia yksittäisiä päätöksiä.

ELY-keskuksen tehtävänä on ohjata ja valvoa työ- ja elinkeinotoimistoja (ELY-laki, 3 §:n 2 momentin 1 kohta). Työ- ja elinkeinoministeriö osallistuu TE-toimistojen ohjaukseen edellä kerrotun lisäksi vahvistamalla toimintastrategian ja tulostavoitteet sekä antamalla ohjeet, joiden mukaisesti ELY-keskus ohjaa alaisiaan TE-toimistoja (ELY-laki, 16 §).

Toimiston johtaja vastaa toimiston toiminnan tuloksellisuudesta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sille asettamien tulostavoitteiden saavuttamisesta (ELY-laki, 17 §:n 1 mom.).

Työ- ja elinkeinoministeriössä on vireillä TE-toimistoverkon uudistus-hanke. Ministeriön johtoryhmä on hyväksynyt marraskuussa 2010 linjaukset, jonka mukaan kunkin ELY-keskuksen alueella olisi 1–3 hallinnollisesti itsenäistä TE-toimistoa ja niiden alaisuudessa riittävä määrä toimipaikkoja. Toteutuessaan linjaus merkitsisi TE-toimistojen määrän tuntuva vähenemistä. Tämän on arvioitu vähentävän hallintoa ja siten lisäävän tuottavuutta, vaikka TE-toimistojen toimipisteiden määrää ei karsittaisi. Kunkin ELY-keskuksen on tullut toimittaa ministeriöön 31.3.2011 mennessä suunnitelma linjausten mukaisesta TE-toimistoverkostosta.³⁵

³⁴ *Sähköpostiviesti Tilivirastoyksiköstä 11.3.2011.*

³⁵ *TE-toimistoverkko 2015 -linjausten toimeenpano ELY-keskuksissa. Kirje ELY-keskuksille ja TE-toimistoille, drno TEM/138/00.03.05.02/2011, 18.1.2011.*

Valtion, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen tekemillä yhteistoimintasopimuksilla on alueille perustettu yhteensä 41 työvoiman palvelukeskusta (TYP). Ne tarjoavat työhön kuntouttavia palveluja sellaisille asiakkaille, jotka tarvitsevat viranomaisten välistä moniammatillista yhteistyötä. Valtio ja kunta ovat palvelukeskuksissa mukana samansuuruisella panostuksella. Vuonna 2010 niissä oli valtiolta 312 henkilötyövuotta³⁶ ja talousarvion mukaan valtion menot olivat 17 miljoonaa euroa.

Suurten kaupunkien TE-toimistojen yhteydessä toimii niin sanottuja HRV-yksiköitä, jotka tarjoavat työnantajille henkilöstön rekrytointi- ja vuokrauspalveluja. Näiden yksiköiden maksullisen toiminnan tuotot ovat olleet 9–10 miljoonaa euroa vuosina 2009–2010 ja kustannusvastaavuus 94,1–99,9 prosenttia.

Henkilöstömäärä

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan henkilöstö on huomattava sekä määrältään että taloudelliselta merkitykseltään. Hallinnonalan pääluokassa oli vuonna 2009 yhteensä 10 475 henkeä, vuonna 2010 noin 13 000 henkeä ja vuonna 2011 noin 12 800 henkeä. Vuoden 2010 kasvu selittyi ELY-keskusten perustamisella, jossa yhteydessä määrärahat 2 012 henkilötyövuoden henkilöstökuluihin ja muihin toimintamenomäärärahoihin siirrettiin työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan³⁷.

Valtion tuottavuusohjelmassa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle on kohdistettu yli 15 prosenttia (1 483 htv) ohjelman kokonaisvähentämistavoitteesta (9 645 htv) vuoteen 2011 mennessä. Vuoteen 2015 mennessä tehtävistä lisävähennyksistä (4 884 htv) on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kohdennettu vielä korkeampi osuus, lähes 25 prosenttia (1 192 htv).³⁸

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan henkilöstöstä 38 prosenttia toimii pääkaupunkiseudulla ja 62 prosenttia muualla Suomessa. Vuodesta 2000 alkaen henkilöstöä on alueellistettu 302 htv, ja suunnitelmassa on vielä alueellistaa noin 220 htv. Alueellistamistoimia on tehty lähinnä Turvallisuus- ja kemikaalivirastossa (54 henkilöä), Geologian tutkimuskeskuksessa, Tekes – teknologian innovaatioiden kehittämiskeskus ja

³⁶ Htv on laskettu Taika-työaikatiedoista 2010, ja se sisältyy TE-toimistojen Taikan mukaisiin henkilötyövuosiin (3 799 htv).

³⁷ TAE 2010, momentin 32.01.02 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenot selvitysosa ja TAE 2011, pääluokan 32 selvitysosa.

³⁸ VM 2009, liite 3.

Teknologian tutkimuskeskus VTT:ssä.³⁹ Työ- ja elinkeinoministeriöstä Tukeisiin siirrettävät kaivostehtävät on tarkoitus sijoittaa Rovaniemelle.

2.1.3 Hallinnonalan talous

Kirjanpitoyksiköt

Valtion taloushallinto-organisaatio muodostuu kirjanpitoyksiköistä, jotka ovat talousarviotaloudestaan kirjanpitovelvollisia. Kirjanpitoyksikkötehtävät on useimmiten keskitetty joillekin hallinnonalan virastoille: valtionhallinnon 226 tulosohjatus virastosta vain 63 (28 %) on vuoden 2011 alussa toiminut samalla myös kirjanpitoyksikkönä.⁴⁰

Valtionhallinnon kirjanpitoyksiköistä peräti joka viides toimii työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla.⁴¹ Hallinnonalan jokainen tulosohjattu virasto toimiikin samalla itsenäisenä kirjanpitoyksikkönä. Ainoan poikkeuksen muodostavat ELY-keskukset, sillä Etelä-Savon ELY-keskus toimii kaikkien viidentoista ELY-keskuksen ja niiden alaisten TE-toimistojen kirjanpitoyksikkönä.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksiköt ovat keskenään hyvin erikokoisia (taulukko 1).

³⁹ *Alueellistamistilanne työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla, kirje TEM/2582/00.06.01/2010, päivätty 17.12.2010.*

⁴⁰ *Valtiokonttori: Valtion virastot ja laitokset 1.1.2011 (Tiedote 23.3.2011).*

⁴¹ *Valtiokonttori: Valtion virastot ja laitokset 1.1.2011 (Tiedote 23.3.2011).*

TAULUKKO 1. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksiköt ja niiden henkilöstön määrä vuosina 2008–2010 (Lähde: Netra).

Kirjanpitoyksikkö	2008	2009	2010
Työ- ja elinkeinoministeriö	643	628	613
Etelä-Savon TEK/ELY-keskus	5 313	5 540	8 070
Valtion teknillinen tutkimuskeskus	2 583	2 647	2 733
Geologian tutkimuskeskus	693	658	636
Patentti- ja rekisterihallitus	503	485	457
TeKes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus	292	296	297
Turvatekniikan keskus	111	114	129
Mittatekniikan keskus	70	74	78
Kilpailuvirasto	74	71	73
Kuluttajavirasto	94	91	73
Energiamarkkinavirasto	37	36	43
Kuluttajatutkimuskeskus	41	41	38
Matkailun edistämiskeskus	40	32	32
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala yhteensä	10 494	10 713	13 272

Selvästi suurin kirjanpitoyksikkö on ELY-keskusten yhteinen kirjanpitoyksikkö: sen hoidettavana oleva toimialue sisältää noin 8 000 henkilötyövuoden työpanoksen ja noin 2 500 miljoonan euron menot⁴². Lähes puolet kirjanpitoyksiköistä on kuitenkin sellaisia, että niiden henkilöstömäärä on alle 100 ja pienimmillään vain 30–40 henkeä.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan virastot ja laitokset ovat Teknologian tutkimuskeskus VTT:tä lukuun ottamatta siirtyneet käyttämään valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta. Tästä huolimatta kirjanpitoyksikkötehtäviin liittyvät suunnittelu-, seuranta- ja maksuliikennetehtävät edellyttävät myös virastoilta ja laitoksilta riittävää taloushallinnon osaamista ja resursseja. Kun hallinnonalan kaikki lukuisat pienet virastot toimivat itsenäisinä kirjanpitoyksikköinä, lisää tämä sitä ris-

⁴² *Tili 2080 Siirrot valtion yleisiltä maksuliikemenotileiltä vuoden 2010 tilinpäätöksessä.*

kiä, että hallinnonalan taloushallintotehtäviin käytetään tarpeettoman paljon resursseja.

Hallinnonalan tulot

Hallinnonalan tuloja kirjataan talousarviokirjanpidossa sekä tuloarvioosaan lukuun 12.32 että hallinnonalan nettobudjetoiduille määrärahamomenteille.

Vuoden 2010 tilinpäätöksen mukaan luvulle 12.32 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala kirjatut tulot olivat yhteensä 179 558 876 euroa. Niistä 98 prosenttia on tuloja Euroopan aluekehitysrahastosta ja Euroopan sosiaalirahastosta, ja ne kirjataan momentille 12.32.50.

Tuloarviota suurempi osa hallinnonalan tuloista kirjataan kuitenkin hallinnonalan nettobudjetoiduille määrärahamomenteille. Määrärahamomentit sisältävät siis bruttotuloa, joka vähentää momentin nettomääräistä loppusummaa. Vuoden 2010 tilinpäätöksen mukaan pääluokkaan 32 kirjattiin tuloja yhteensä 350 724 456 euroa. Suurimmat bruttotulot olivat Teknologian tutkimuskeskus VTT:n momentilla 32.20.02, noin 194 miljoonaa euroa. Huomattavia tuloja oli myös Patenti- ja rekisterihallituksen määrärahamomentilla 32.40.03, noin 45 miljoonaa euroa. ELY-keskusten toimintamomentille 32.01.02 kertyi tuloja noin 61 miljoonaa euroa, mistä yli puolet oli yhteisrahoitteisen toiminnan tuottoja valtion virastoilta ja laitoksilta⁴³.

Hallinnonalan määrärahat, menolajirakenne ja kulut

Hallinnonalalle on vuosittain myönnetty määrärahaa 3–4 miljardia euroa. Vuonna 2011 talousarviomäärärahat jakaantuvat talousarvion lukujen mukaan seuraavasti (taulukko 2):

⁴³ Lkp 3978: tuotot 35 304 927,04 euroa vuonna 2010.

TAULUKKO 2. Työ- ja elinkeinoministeriön talousarviomäärärahat 2011 (Lähde: Vuoden 2011 varsinainen talousarvio ja ensimmäinen lisätalousarvio).

Talousarvion luku	euroa
32.01. Hallinto	357 224 000
32.20. Innovaatiopolitiikka ja yritysten kansainvälistyminen	827 382 000
32.30. Työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikka	1 358 157 000
32.40. Yritysten toimintaympäristö, markkinoiden sääntely ja työelämä	21 004 000
32.50. Alueiden kehittäminen ja rakennerahastopolitiikka	615 233 000
32.60. Energiapolitiikka	522 249 000
Yhteensä	3 701 249 000

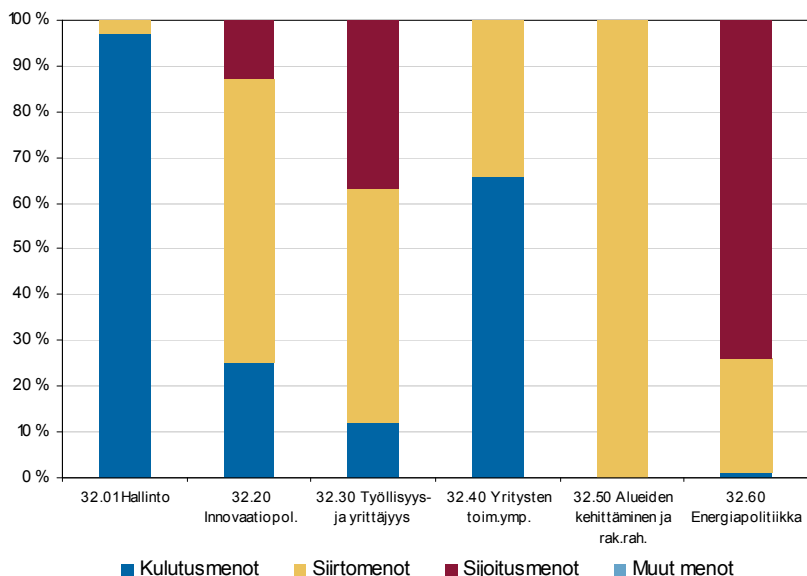
Työllisyys- ja yrityspolitiikkaluvun suurin yksittäinen määräraha on osoitettu Suomen Vientiluotto Oy:lle sen jälleenrahoitustoimintaa varten myönnettyjen lainojen maksamiseen (500 milj. euroa, mom. 32.30.80). Finnvera Oyj:n korkotukiin ja tappiokorvauksiin on osoitettu 53 miljoonaa euroa (mom. 32.30.42), yritysten investointi- ja kehittämishankkeiden avustuksiin 42 miljoonaa (32.30.45), korkotukiin julkisesti tuetuille vienti- ja avustusluotoille 13 miljoonaa euroa (32.30.48) sekä alueellisiin kuljetustukiin 5 miljoonaa euroa (32.30.44).

Työllisyyspolitiikasta työ- ja elinkeinohallinnon vastuulla on niin sanottu aktiivinen työvoimapolitiikka, ja sen merkittävimmät määrärahat ovat työllistämisen-, koulutus- ja erityistoimet (535 milj. euroa, mom. 32.30.51) sekä TE-toimistojen toimintamenomäärärahat (162 milj. euroa, mom. 32.30.01).

Innovaatiopolitiikkaluvussa Tekesin avustus- ja lainavaltuudet ovat yhteensä lähes 590 miljoonaa euroa (määräraha 536 milj. euroa). Tekes kohdistaa tuestaan noin 60 prosenttia yrityksille ja 40 prosenttia yliopistoille, korkeakouluille ja valtion tutkimuslaitoksille. Osa Tekesin yritystuestakin kanavoituu yliopistoille ja tutkimuslaitoksille tutkimuspalveluiden ostoina ja alihankintoina. Tekes onkin huomattava yliopistojen ja tutkimuslaitosten rahoittaja.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla on käytössään lukuisia erilaisia yritystoiminnan rahoitusinstrumentteja: avustuksia, lainoja, korkotukia, takauksia, pääomasijoituksia jne. Yritystukia myöntävät ministeriön lisäksi ainakin Tekes, ELY-keskukset sekä Finnvera Oyj ja Suomen Teollisuussijoitus Oy.

Hallinnonalan suurin menolaji ovat siirtomenot valtionhallinnon ulkopuolelle: näitä on 1 973 miljoonaa euroa (53 % hallinnonalan määrärahoista). Toiseksi suurin menolaji ovat sijoitusmenot, joita on lähes 990 miljoonaa euroa (27 %). Kulutusmenoja on 738 miljoonaa euroa (20 %). Menolajien merkitys vaihtelee huomattavasti talousarvion eri luvuissa eli politiikkalohkoittain (kuvio 2).



KUVIO 2. Työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan lukujen määrärahojen menolajiosuudet vuonna 2011 (Lähde: Vuoden 2011 varsinainen talousarvio ja ensimmäinen lisätalousarvio).

Hallinto-luvun määrärahoista suurin osa on kulutusmenoja. Sen sijaan lukujen 32.20 ja 32.30 menoista suurin osa on siirtomenoja, ja luvun 32.50 määrärahat ovat yksinomaan siirtomenoja. Hallinnonala käyttääkin siirtomenoja erityisesti työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikan, alueiden kehittämisen sekä innovaatiopolitiikan välineenä.

Hallinnonalan toiseksi suurin menolaji ovat sijoitusmenot (990 milj. euroa). Ne ovat lainoja ja muita finanssisijoituksia, eivät reaalisisjoituksia. Sijoitusmenoista 500 miljoonaa on osoitettu Suomen Vientiluotto Oy:n jälleärahoitustoimintaan (luku 32.30). Lisäksi vuoden 2011 lisätalousarviossa eduskunta osoitti hallinnonalalle 384 840 000 euron sijoitusmenomäärärahan kantaverkkoyhtiö Fingrid Oyj:n osakkeiden hankkimiseen (luku 32.60). Lisäksi Tekesille on osoitettu lähes 105 miljoonaa euroa myönnettäväksi lainoina tutkimus- ja innovaatiotoimintaan (luku 32.20).

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala on valtiontalousarviotaloudessa valtiovarainministeriön ohella toinen merkittävä lainanantaja. Sen myöntämien lainojen lainapääoma oli 611 miljoonaa euroa 31.12.2010 (581 milj. euroa 31.12.2009). Lisäksi hallinnonalalla on ollut oman pääoman ehtoisia sijoituksia 286 miljoonan euron arvosta 31.12.2010 (302 milj. euroa 31.12.2009). Niistä 2/3 on ollut Tekesin myöntämiä pääomailainoja.⁴⁴

Hallinnonalan tärkein menolaji ovat siirtomenot, kuten edellä on todettu. Ne ovat vuosina 2008–2010 kohdistuneet eri saajaryhmille seuraavasti (taulukko 3):

TAULUKKO 3. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan siirtomenot (milj. euroa) saajaryhmittäin vuosina 2008–2010 (Lähde: Hallinnonalan tuotto- ja kululaskelma, eliminoimaton, Netra).

Saaja	2008	2009	2010
Kunnat ja kuntayhtymät	290	315	439
Elinkeinoelämä	552	503	525
Voittoa tavoittelemattomat yhteisöt	198	205	336
Kotitaloudet	343	369	426
Muut (sisältää myös palautukset)	-7	-21	-38
Yhteensä	1 376	1 371	1 688

Taulukko 3 osoittaa, että työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan vaikutusmekanismit kohdistuvat laajasti kansantalouden eri sektoreihin: kuntiin, elinkeinoelämään, kotitalouksiin ja voittoa tavoittelemattomiin yhteisöihin.

Ohjauksen näkökulmasta siirtomenot ovat haasteellinen osa hallinnonalan menotaloutta: hallinnonalan useat eri viranomaiset kohdentavat siirtomenoja, ja käytössä on yli 20 erilaista tukijärjestelmää (taulukko 4).

⁴⁴ *Valtion tilinpäätöskertomus 2010, osa III, tilinpäätöslaskelmat, 113 ja 117.*

TAULUKKO 4. Työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan siirtomenomäärärahat (milj. euroa) ja vastaavien menomomenttien lukumäärä vuosien 2010–2011 talousarvioissa (Lähde: Netra).

Luku	Milj. €		Kpl	
	2010	2011	2010	2011
Hallinto (32.01)	10	10	2	2
Innovaatiopolitiikka ja yritysten kansainvälistyminen (32.20)	486	514	6	5
Työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikka (32.30)	748	696	7	7
Yritysten toimintaympäristö, markkinoiden sääntely ja työelämä (32.40)	7	7	3	3
Alueiden kehittäminen ja rakennerahastopolitiikka (32.50)	596	615	3	3
Energiapolitiikka (32.60)	63	131	3	5
Hallinnonala yhteensä	1 910	1 973	24	25

Suuri osa siirtomenojärjestelmistä on rahamääräisesti melko pieniä⁴⁵. Tarve tukijärjestelmien karsimiseen tulee esiin melko usein. Tarvetta tähän on tunnistettu yritys- ja innovaatiopolitiikassa, sillä sen ongelmana mainitaan niin toimijoiden kuin tukijärjestelmienkin runsaus.

Tarkastuskertomuksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että myös muilla ministeriöillä on tukijärjestelmiä, samoin kuin kunnilla ja yksityisellä sektorilla. Ministeriön mukaan se on jo selvittänyt ja selvittää edelleen tukijärjestelmiään ja että mahdollisista toimenpiteistä päätetään selvitysten valmistuttua.

⁴⁵ Vuoden 2010 siirtomenomäärärahoista yksi on yli 400 miljoonaa euroa ja kaksi yli 500 miljoonaa euroa, ja loput 21 siirtomenomäärärahaa olivat selvästi pienempiä (keskimäärin 20 milj. euroa).

2.2 Tarkastuskysymykset ja -kriteerit sekä tarkastuksen rajaukset

Tarkastus tehtiin Valtiontalouden tarkastusviraston ohjausjärjestelmämallin tarkastusohjeen mukaisesti.⁴⁶

Tarkastusmallissa ohjausjärjestelmällä tarkoitetaan hallinnonalan johdon toimintatapoja ja järjestelmiä, joiden avulla johto pyrkii aikaansaamaan ja varmistamaan hallinnonalansa tuloksellisuuden. Ohjausjärjestelmä on näin määriteltyinä hallinnonalan johtamisen väline, eikä se sisällä itse tekemistä tai tekemisen tulosta. Ohjausjärjestelmä on mallissa jaettu viiteen osaan: (1) suunnittelu, (2) johtaminen, (3) raportointi, (4) laskentatoimi ja arviointijärjestelmät sekä (5) sisäinen valvonta. Järjestelmän kolme pääosaa ovat suunnittelu, johtaminen ja raportointi. Kaksi muuta osaa, laskentatoimi ja arviointijärjestelmä sekä sisäinen valvonta, ovat pääosia tukevia ja leikkaavia toimintoja.

Hallinnonalan ohjausjärjestelmään sisältyy tiedon välittäminen hallinnonala ohjaaville tahoille, erityisesti eduskunnalle. Tieto välitetään joko eduskunnalle annettavina esityksinä tai jälkikäteisenä, vastuun toteamista palvelevana raportointina. Ohjausjärjestelmän kannalta tärkeimmät tiedot ovat talousarvioesityksessä, hallituksen esityksissä uudeksi lainsäädännöksi sekä valtion tilinpäätöskertomuksessa.

Tarkastuksen pääkysymys oli, *miten hyvät edellytykset hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa toiminnan tuloksellisuudelle ja vastuun toteamiselle*. Tuloksellisuus tarkoittaa tiivistetysti toiminnan kustannusten ja vaikutusten mahdollisimman hyvää suhdetta.

Suunnittelusta oli kaksi tarkastuskysymystä: *onko hallinnonalalla riittävä ja toimiva suunnittelujärjestelmä ja onko hallinnonala tuottanut oikeat ja riittävät tiedot päätöksentekoa varten?* Asiaa tarkastettiin arvioimalla hallinnonalan strategista suunnittelua, toiminta- ja taloussuunnittelua, henkilöstösuunnittelua sekä talousarvioesityksen rakennetta ja sisältöä.

Tarkastuskysymyksenä hallinnonalan johtamisesta oli, *onko hallinnonalalla sellainen johtamisjärjestelmä, jota käyttämällä asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa*. Johtamista tarkastettiin arvioimalla ministeriön ja hallinnonalan johtamisen toimintatapoja sekä hallinnonalan rakenteita ja ohjausasiakirjojen sisältöjä. Tarkastelun kohteena olivat ministeriön johtaminen, sen osana tapahtuva säädösvalmistelun johtaminen, ELY-keskusten ohjaus, hallinnonalan tulosohtaus, säädösjohtaminen, valtion

⁴⁶ VTV 2010a.

budjettitalouden ulkopuoliset rahastot sekä hallinnonalan tehtävien ja rakenteiden tarkoituksenmukaisuus.

Laskentatoimeen ja arviointijärjestelmään kohdistettiin seuraavat tarkastuskysymykset: *Onko johdon laskentatoimi riittävä tuottamaan oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan johtamista ja raportointia varten?* ja *Onko hallinnonalalla riittävät edellytykset tutkimus- ja arviointitiedon tuottamiseen päätöksenteon tueksi?* Havainnot laskentatoimesta perustuvat ennen muuta Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamiin tilintarkastuksiin. Arviointijärjestelmistä tarkastelun kohteena oli ministeriön hallinnonalan tutkimus-, arviointi- ja selvitystoiminta.

Raportointijärjestelmän tarkastuskysymyksenä oli, *onko raportointijärjestelmä tuottanut oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan toiminnasta, taloudesta ja tuloksista.* Raportoinnilla tarkoitetaan toisaalta kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksiä ja toimintakertomuksia ja toisaalta koko hallinnonalan raportointia eduskunnalle.

Tarkastuksen keskeiset kriteerilähteet ovat perustuslaki sekä valtioneuvostosta ja valtion talousarviosta annetut lait sekä näiden nojalla annetut asetukset ja määräykset, joissa esitetään yleiset vaatimukset hallinnon toiminnan suunnittelulle, johtamiselle, raportoinnille, laskentajärjestelmille sekä sisäiselle valvonnalle ja samalla myös ministeriöiden toiminnalle hallinnonalansa ohjaajina.

Tarkastuksen yleisenä kriteerinä on järjestelmien riittävyys: se, että ministeriön johdolla on käytössään riittävät menettelytavat, joilla sen on mahdollista ohjata alaistaan hallintoa suunnittelemaan ja toimeenpanemaan asetettujen tavoitteiden mukaiset toimenpiteet sekä varmistua näiden toimien tuloksellisuudesta. Riittävyyden lisäksi kaikkien tarkastuskysymysten kriteerinä on taloudellisuus ja tehokkuus. Ohjausjärjestelmän osien tarkastuksessa kriteereinä ovat myös osien toimivuus sekä se, toimitaanko säädösten, ohjeiden ja linjausten mukaisesti. Edellä mainituissa kriteerilähteissä onkin säännöksiä ja määräyksiä sovellettavista kriteereistä, esimerkiksi ”ministeriön tulee viipymättä vahvistaa tärkeimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle ministeriön toimialalla”.

Tarkastuksen tarkastusmalliin liittyvät seuraavat vahvat varaukset on otettava huomioon tätä raporttia luettaessa ja tarkastushavaintoja tulkittaessa:

1. Tarkastuksen kohteena on ohjausjärjestelmä, ei ohjauksen toimeenpano.
2. Ohjausjärjestelmä on määritelty tarkastusmallissa mainituista viidestä osasta koostuvaksi kokonaisuudeksi. Tämä määritelmä voi rajata pois joitakin reaalisen ohjausjärjestelmän osia tai jättää ne niiden todellista painoarvoa vähemmälle huomiolle.

3. Kutakin tarkastusta kohdennetaan ja rajataan painottaen kunkin hallinnonalan ominaispiirteitä. Tässä tarkastuksessa tarkastuksen ulkopuolelle on rajattu tukitoiminnoista tietojärjestelmät, tilahallinta ja hankintatoimi, mutta tutkimus- ja arviointitoiminta on ollut tarkastuksen kohteena.
4. Tarkastuksen tarkoitus on tuottaa tietoa ennen muuta ohjausjärjestelmän toimivuuden edellytyksistä, ei niinkään toiminnan tuloksellisuudesta.
5. Tarkastuksessa ei arvioida poliittisesti vastuunalaisen, toisin sanoen valtioneuvoston ja ministerin, toiminnan tarkoituksenmukaisuutta.

Tarkastelutapaan liittyvä tärkeä raja on myös se, että tarkastuksessa ohjausjärjestelmää tarkastellaan pääosin dokumentoituja tai vakiintuneita toimintatapoja ja menettelyjä arvioimalla. Tarkastus on vain osittain kohdistunut siihen, miten hallinnonalan ohjausjärjestelmää on käytännössä toteutettu ja miten ohjaus on todellisuudessa onnistunut. Esimerkiksi tulohajausjärjestelmää on arvioitu lähinnä asiakirjojen perusteella, eikä tarkastuksessa ole selvitetty, missä määrin tulohajauksen menettelyt ovat todella vaikuttaneet tulohajauttujen virastojen toimintaan.

2.3 Tarkastusaineistot ja -menetelmät

Tarkastushavainnot perustuvat pääosin seuraavaan aineistoon:

- hallinnonalan viranomaisia koskeva lainsäädäntö
- talousarviot, lisätalousarviot ja talousarvioesitykset
- hallinnonalan suunnittelun, kehittämisen ja seurannan asiakirjat
- hallinnonalan tulohajausaineistot
- kirjanpitoyksiköiden kirjanpito ja tilinpäätökset
- hallinnonalaan koskevat arvioinnit, hallinnonalan tutkimukset ja tutkimusten arvioinnit
- hallinnonalan tutkimuslaitosten arvioinnit
- hallinnonalan ohjelmien arvioinnit
- hallinnonalan ohjausjärjestelmän ja ohjausprosessien kuvaukset
- hallinnonalalla tehdyt tilin- ja tuloksellisuustarkastukset sekä niiden tarkastusaineistot
- haastattelut ja keskustelut hallinnonalan edustajien kanssa.

Aineiston hankinnassa käytettiin valtion yleisiä tietokantoja, joista tärkein oli Netra.

Aineistoa analysoitiin sisällönanalyysin keinoin luokittelemalla ja ryhmittelemällä havaintoja sekä vertaamalla näitä asetettuihin kriteereihin. Tilastollisia tunnuslukuja käytettiin mahdollisuuksien mukaan, mutta tilastollisia analyyseja ei tehty. Havainnot laskentatoimesta sekä sisäisestä valvonnasta perustuvat pääosin Valtiontalouden tarkastusviraston tekemiin hallinnonalan tilintarkastuksiin.

Tarkastuksen kirjallinen lähdeaineisto on esitetty lähdeluettelossa lukuun ottamatta työ- ja elinkeinoministeriön ohjeita ja päätöksiä sekä sähköpostitse saatuja tietoja. Ne on esitetty samassa yhteydessä, kuin asiaa on käsitelty tekstissä. Tarkastuksen kuluessa tehtiin haastattelukäyntejä työ- ja elinkeinoministeriöön. Ne on esitetty lähdeluettelossa.

Työ- ja elinkeinoministeriön säädösjohtamisesta on tehty tarkastuksen kuluessa erillinen selvitys, jossa esitetään yksityiskohtaisemmat tarkastushavainnot hallinnonalan säädösjohtamisesta. Selvityksessä on myös lueteltu säädösjohtamista koskeva tarkastusaineisto ja kuvattu tarkastuksen toteutustapa näiltä osin. Selvityksen laati johtava tuloksellisuustarkastaja Eija Oksanen. Selvitys esitetään erillisenä liitteenä, joka on vain sähköisessä muodossa. Erillisliitteen saa pyydettäessä Valtiontalouden tarkastusvirastosta ja se on esitetty myös viraston Internet-sivuilla.

Tarkastuksen kuluessa osallistuttiin työ- ja elinkeinoministeriön järjestämään Työelämä ja markkinat 2007–2011 -seminaariin 18.1.2011 ja Kuluttajatutkimuskeskuksen järjestämään kuluttajapolitiikan seminaariin 25.2.2011.

Tarkastuskertomusluonnos lähetettiin palautteelle työ- ja elinkeinoministeriöön ja saatu palaute on otettu huomioon tätä tarkastuskertomusta laadittaessa.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Suunnittelu

3.1.1 Strateginen suunnittelu

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan strategisesta suunnittelusta tarkastettiin, onko ministeriöllä selvä menettelytapa, jolla hallinnonalan pidemmän tähtäimen strategia luodaan ja sitä ylläpidetään. Lisäksi tarkastettiin, ovatko hallinnonalan suunnitteluasiakirjat asianmukaisia ja ovatko niiden sisällöt loogisessa suhteessa toisiinsa. Edelleen arvioitiin, ovatko strategioiden aiotut ja todelliset vaikutukset kohteen talouteen tiedostettu ja strategialinjaukset tehty taloudellisesti.

Yleisiä huomioita

Työ- ja elinkeinoministeriö on toiminnalliselta rakenteeltaan laaja, monitavoitteinen ja -tahoinen asiantuntijaorganisaatio. Julkisen asiantuntijaorganisaation piirteitä ovat melko matalat hierarkiat, toiminnan korostettu rationaalisuus sekä päätöksentekoon vaikuttavat poliittiset kytkökset ja byrokraattiset rakenteet.

Julkisissa asiantuntijaorganisaatioissa toiminnan luonne, lainsäädäntö ja usein hyvinkin rajalliset resurssit rajoittavat merkittävästi organisaatioiden strategista liikkumavaraa. Asiantuntijaorganisaatioiden strategiakokonaisuudet ovat usein ulkopuolisille vaikeita hahmottaa, koska organisaatiot ovat monimutkaisia ja niiden strateginen ajattelutapa nojaa leimallisesti organisaation perinteisiin ja vakiintuneisiin toimintatapoihin. Asiantuntija- ja ammattilaisorganisaatioiden strategiat jakaantuvat yleensä laajoihin sateenvarjostrategioihin ja näiden alla oleviin lukuisiin substanssistrategioihin. Myös työ- ja elinkeinoministeriön strategiakokonaisuus on järjestetty tällä periaatteella.

Ministeriö toimii matriisimuodossa, ja osastoilla on substanssivastuu työ- ja elinkeinopolitiikasta ja niihin liittyvistä strategioista. Työ- ja elinkeinoministeriön kaltaisen matriisiorganisaation strategiat pyritään laatimaan siten, että laajankin organisaation olisi mahdollista reagoida nopeasti ja ketterästi ympäristön muutoksiin. Niin kutsutut ketterät strategiat läpäisevät horisontaalisesti koko organisaation ja estävät linjaorganisaatiolle tyypillistä siiloutumista ja erillisten toimintakulttuurien muodostumista. Tällöin kommunikaation ja yhteistyön tulisi olla sekä horisontaa-

lista että vertikaalista. Matriisimuodossa strategioilla on kuitenkin taipumus muuttua vaikeasti koordinoitaviksi ja hallittaviksi, jolloin mikään taho ei välttämättä kannu vastuuta strategioiden toteutumisesta. Matriisimuotoisiin strategioihin on myös linjaorganisaatiota vaikeampaa sitouttaa eri osapuolten resursseja ja aikaa. Uhkana voi olla se, että osastot ja yksiköt kamppailevat toisiaan vastaan sen sijaan, että ne toimisivat ulkoisten tavoitteiden saavuttamisen maksimoimiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön strateginen arkkitehtuuri on myös hallinnonalaa sisäisesti haastava. Strateginen arkkitehtuuri muodostuu kahdesta näkökulmasta: organisaation sisäisistä suhteista ja verkostoista sekä suhteista sidosryhmiin ja asiakkaisiin. Kahden ministeriön yhdistelmänä työ- ja elinkeinoministeriön erityisenä haasteena on muuttaa aiemmat erilliset toimintatavat yhteiseksi kulttuuriksi sekä välttää reviirijattelu. Vuonna 2010 tehdyn työ- ja elinkeinoministeriön toimivuuden arvioinnin loppuraportin⁴⁷ mukaan matriisirakenne koetaan ministeriössä osin toimimattomaksi, mikä on seurausta esimerkiksi lisääntyneestä hallinnosta ja epäselvistä vastuista.

Hallinnonalan strategiat

Työ- ja elinkeinoministeriöllä on vuonna 2008 laadittu ja vuosittain päivitettävä konsernistratagia, jonka tarkoituksena on ohjata hallinnonalan toimintaa. Konsernistratagian alapuolella ovat substanssistrategiat ja yksiköiden omat strategiat. Laskutavasta riippuen työ- ja elinkeinoministeriöllä on 50–60 erilaista strategiaa, joiden lisäksi hallinnonalalla on suuri määrä toimintaa ohjaavia suunnitelmia, ohjelmia, selontekoja ja selvityksiä. Työ- ja elinkeinoministeriö itse on jaotellut strategiakokonaisuutensa seuraavasti:

- laitoksen/viraston strategia
- linjaus
- ohjelma
- TEM-substanssistrategia
- ulkopuolisten tahojen suositukset
- valtioneuvostotason strategia.

Valtioneuvostotason strategioita ovat laaja-alaisella kokoonpanolla laaditut selonteot, esimerkiksi valtioneuvoston innovaatiopoliittinen selonteko eduskunnalle, sekä pitkän aikavälin suunnitelmat. Työ- ja elinkeinoministeriön konsernistratagia puolestaan kuuluu hallinnonalan linjauksiin, ja

⁴⁷ *Bearing Point 2010, 5.*

substanssistrategiat tarkoittavat erillisiä tiettyjen teemojen ympärille laadittuja linjauksia. Substanssistrategioihin kuuluvat muun muassa innovaatiostrategia, asiakkuusstrategia, työllisyys- ja yrittäjyysstrategia sekä työelämän laadun kehittämissstrategia. Laitosten ja virastojen strategioita ovat esimerkiksi Tekesin, Tukesin, Finpro ry:n ja Kuluttajaviraston strategiat.

Hallinnonalan strategiakokonaisuus käsittää kymmeniä strategioita ja on siten poikkeuksellisen laaja ja monitahoinen. Strategista suunnittelua varten ei ole olemassa yhtenäistä käsikirjaa tai ohjetta, mikä vaikeuttaa strategioiden laadinnan kokonaisuuden hahmottamista. Tällöin jää epäselväksi myös se, miten tiiviisti eri strategiat liittyvät toisiinsa. Osittain kysymys on kuitenkin siitä, että työ- ja elinkeinoministeriö on tehnyt tietoisien linjauksen olla määräämättä sitä, miten osastot ja yksiköt laativat strategiansa, kunhan strategioiden sisältö tukee ja toteuttaa ylemmän tason strategioiden linjauksia ja tavoitteita.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla strategiaan liittyvien käsitteiden hallinta vaihtelee suuresti laatijatahon mukaan. Hallinnonalan suunnitteluasiakirjoista käy myös ilmi, että lähes kaikilla organisaatio- tasoilla tehdään strategioita, mikä ei ole loogista, kun otetaan huomioon se, että strategioiden tarkoitus on toimia kokonaisuuden suunnannäyttäjinä. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö ilmoittaa, että hallinnonalan yli 50 tärkeimmästä strategiasta on konsernistrategiaryhmässä ylläpidetty tietokantaa, joka helpottaa yhteyksien ja mahdollisten yhteensopimattomuuksien löytämistä eri strategioiden ja konsernistrategian välillä.

Mikäli hallinnonala katsoo, että sillä on yli 50 tärkeintä strategiaa ja niiden lisäksi lukuisia vähemmän merkityksellisiä strategia-asiakirjoja, strategia-ajattelun tarkoitus ja tavoitteet on ymmärretty poikkeuksellisen la- veasti. Strategisuuden käsite kärsii inflaation ja sen tarkoitus muuttuu epäselväksi, mikäli jokaista suunnitteluasiakirjaa pidetään strategisen ohjauksen välineenä. Erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön kaltaisen suunnitelukeskeisen, laajan hallinnonalan tulisi erottaa toisistaan varsinaiset strategiset päätökset ja toiminnan normaali suunnittelu. Strategioilla tulisi tähdätä kokonaisuuksien hallitsemiseen ja pitkän aikavälin linjauksiin; suunnitelmat puolestaan tehdään lyhyempää aikajännettä silmällä pitäen ja niillä koordinoidaan pienempiä asiakysymyksiä.

Konsernistrategia

Työ- ja elinkeinoministeriön konsernistrategian tarkoitus on linjata työ- ja elinkeinopolitiikan keskeisimmät painopisteet lähivuodeksi. Strategian taustalla ovat hallitusohjelman linjaukset ja se kattaa hallinnonalan kaikki

politiikkalohkot. Konsernistrategian linjaukset ja strategian implementoinnin edistyminen tarkistetaan vuosittain. TEM-konsernin tehtävä on määritelty strategiassa seuraavasti: *"TEM-konserni on suomalaisen työ- ja elinkeinoelämän toimintaympäristön rakentaja. Konsernin tehtävänä on vahvistaa talouden ja alueiden kilpailukykyä tavalla, joka nostaa osaamista, tuottavuutta ja työllisyysastetta."*

Strategian taustalla ovat kolme megatrendiä, jotka ovat globalisaatio, väestön ikääntyminen sekä ilmastonmuutos ja energiakysymykset. Strategiassa ilmaistaan konsernin päämäärä, joka on Suomen kehittyminen jatkuvasti kiinnostavana ja dynaamisena toimintaympäristönä. TEM-konserni määrittellään myös globaaliksi toimijaksi, jonka kilpailijoita ovat vastaavat toimijakokonaisuudet muissa maissa.

Konsernistrategiassa on kuusi laajaa tavoitelinjausta, joille kaikille on esitetty verraten yleisiä toteuttamiskeinoja. Laajat tavoitelinjaukset ovat seuraavat:

- Autetaan nuoria työllistymään.
- Edistetään uutta, kasvavaa ja kansainvälistyvää yritystoimintaa.
- Vahvistetaan innovaatiotoiminnan edellytyksiä ja luodaan huippuluokan innovaatiokeskittymiä.
- Lisätään työvoiman osaamista ja nopeutetaan työllistymistä työnantajien tarpeisiin.
- Parannetaan tuottavuutta erityisesti julkisissa palveluissa ja työelämän laatua kaikilla toimi-aloilla.
- Edistetään uusiutuvan energian käyttöä.

Strategiassa todetaan myös, että kaikkien esitettyjen linjausten on edistettävä kaikkien alueiden kilpailukykyä. Strategiaa konkretisoivassa asiakirjassa Tavoitelinjauksiin perustuvat tulostavoitteet on kerrottu konsernin tulostavoitteet ja toimenpiteet, joilla toimeenpannaan esitetyt linjaukset. Tavoitelinjausten kohdalla asiakirjassa on lueteltu haasteet, tulostavoitteet ja toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitelinjausten toimeenpanoa ohjataan asiakirjan mukaan kaikilla konserniohjauksen keinoilla (tulosohtaus, säädösohtaus, informaatio-ohhtaus, kehitystoiminnan ohhtaus sekä hallitus- ja johtokuntatyö). Tavoitteiden saavuttamista ilmoitetaan seurattavan sekä määrällisesti että laadullisesti ja kullekin tulostavoitteelle ilmoitetaan olevan määritelty mittari.

Huomioita strategiasta

Teknisesti katsottuna konsernistrategia on muodoltaan varsin perinteinen tavoitteista, perusteluista ja strategisista tehtävänannoista muodostettu kokonaisuus. Strategisista elementeistä on mainittu myös TEM-konsernin

rooli eli missio sekä tahtotila eli visio. Strategiset tehtävänannot on esitetty passiivimuodossa, ja pääosa tekstistä on toimintaympäristön analyysihin pohjautuvaa perustelutekstiä. Strategia on yhdeksän sivua pitkä, ja siitä on olemassa myös tiivistetty kahden sivun esittelyversio.

Strategian ytimen muodostavat laajat tavoitelinjaukset. Ne eivät kuitenkaan kata kaikkia eri substanssipolitiikka-alueiden toimintoja vaan vain noin 30 prosenttia hallinnonalan toiminnasta. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että vain osa strategisista tavoitteista tulee konsernistrategiasta ja osa puolestaan pohjautuu organisaation tai sen osan rooliin (esim. lakisäätteiset tehtävät). Tällöin konsernistrategian tavoitteet pohjautuvat poliittisesti valittuihin strategiin painopistealueisiin. Substanssistrategioista tulee ministeriön mukaan muita tavoitteita.

Konsernistrategian tavoitelinjaukset ovat painopistealueita, joilla pyritään saavuttamaan mahdollisimman hyviä tuloksia hyvinvoinnin, työllisyyden ja elinvoimaisen yritystoiminnan suhteen. Strategiset linjaukset ovat laajoja ja yleisluonteisia. Strategialinjausten perustelutekstit eivät selitä tyhjentävästi sitä, millä perusteilla strategiset valinnat ja priorisoinnit on tehty. Sitä, onko linjausten perusteluina esimerkiksi niiden ajankohtaisuus, taloudellinen merkitys tai lainsäädännöllinen painoarvo, on mahdollonta päätellä perustelutekstien tai valmisteluasiakirjojen pohjalta. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö selvittää, että valmistelussa on käytetty horisontaalista työryhmää, konserniohjausfoorumia sekä sosiaalisen median yhteisöä. Ministeriö painottaa myös, että konsernistrategian linjaukset ovat strategisia valintoja, eivät toiminta-alueita. Ministeriön mukaan tällainen strateginen valinta on tehty esimerkiksi energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian osuuden edistämisen välillä. Ministeriön mukaan tavoitelinjaukset keskittyvät kulloinkin kriittisesti nähtyihin tekijöihin.

Tapa, jolla työ- ja elinkeinoministeriön konsernistrategia laaditaan ja jolla sitä viedään eteenpäin alemman tason strategioihin, on esitelty yksityiskohtaisesti hallinnonalan konserniohjauksen mallintamisen ja toteuttamisen kehityshankkeen loppuraportissa vuodelta 2008⁴⁸. Mallin haasteena on ollut sulauttaa yhteen kaksi ministeriötä ja luoda näille yhteinen, uusi toimintatapa. Tavoitteena on ollut luoda hallinnonalalle "yhteinen ääni", joka ohjaa hallinnonalan toimijoita yhteisten tavoitteiden ja tahtotilan saavuttamiseen. Konsernistrategian eräs tarkoitus on myös olla väline, jolla hallinnonala pystyy tarvittaessa nopeasti suuntaamaan toimintaansa uudelleen.

⁴⁸ *Konserniohjauksen mallintamisen ja toteuttamisen loppuraportti 29.8.2008.*

Kehityshankkeen loppuraportissa esitetty strategiaprosessin malli on suhteellisen työläs ja monimutkainen. Strategia-ajattelullisesti se sijoittuu lähes sellaisenaan viime vuosikymmenten suunnittelukeskeiseen strategiaperinteeseen. Strategisen suunnittelun mallit esittävät strategioiden muodostamisen mekaanisena, kontrolloituna ja hierarkkisena prosessina. Prosessissa asetetaan ensin tavoitteet, luodaan sen jälkeen yleisstrategia, ja tämän jälkeen laaditaan suuri määrä osa- tai substanssistrategioita. Suunnittelukeskeisissä strategioissa korostuu myös suunnitteluprosessin tarkka vastuuttaminen.

Työ- ja elinkeinoministeriön strategiamalli jakaantuu ylätason suuresta kokonaissuunnitelmasta (konsernistrategia) substanssistrategioihin, laitosten ja virastojen omiin strategioihin, toiminta- ja taloussuunnitelmiin ja näihin liittyviin pienempiin toimenpidekokonaisuuksiin. Eri hierarkiatasot on pyritty tekemään konsernistrategian laadintamallissa selkeiksi. Toisaalta uusi matriisiorganisaation malli hämärtää hierarkioita jonkin verran.

Matriisiajattelun lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön strategiamalli irrottautuu suunnittelumalleihin tukeutuvan strategiatyön perinteistä tietyissä tärkeissä kohdissa: mallissa korostetaan yhteistyötä ja verkostoitumista sekä kannustetaan toimijoita strategian kyseenalaistamiseen ja uudistamiseen. Muun muassa ministeriön tutkimusstrategiassa todetaan, että tutkimus hallinnonalalla pyrkii haastamaan ja testaamaan konsernistrategian linjauksia ja siten kehittämään hallinnonalan toimintaa.

Työ- ja elinkeinoministeriön konsernistrategian laadintamallin⁴⁹ monimutkaisuus viittaa siihen, että myös mallissa itsessään voi olla kyseenalaistamista. Strategiaprosessit ovat kuvausten perusteella aikaa vieviä, työläitä ja viittaavat sellaiseen strategia-ajatteluun, jossa on jatkuvasti käynnissä useita erilaisia ja eri tasoisia strategiaan liittyviä prosesseja. Tällöin on vaarana, että strategioita ja suunnitelmia tehdään itsetarkoituksellisesti ottamatta huomioon sitä, onko strategioiden jatkuvalla uudistamiselle olemassa todellista tarvetta. Kun konsernistrategian kantavana tavoitteena on toimia ministeriön "yhteisenä äänenä", lukuiset irralliset osa- ja substanssistrategiat sekä strategiset hankkeet sirpaloittavat toimintaa.

Hallinnonalan eri strategioiden asiakirjoissa valittujen linjausten taloudellisia vaikutuksia sivutaan vain vähän. Strategioiden valmistelutyössä on käytetty apuna satunnaisesti taloudellisia analyyseja sekä esimerkiksi arvioita siitä, millaisia kustannuksia vaihtoehtoisista kehityskuluista seuraisi. Konsernistrategiaan liittyvissä toimintaympäristön analyyseissa on käytetty skenaariotekniikkaa, jossa taloudellisia vaikutuksia on käsitelty

⁴⁹ *Konserniohjauksen mallintamisen ja toteuttamisen loppuraportti 29.8.2008.*

hyvin yleisellä tasolla. Strategioiden linjauksiin liittyvien taloudellisten riskien tiedostamista ja analyysiä onkin syytä kehittää edelleen.

Konsernistrategiaan liittyvät alempien tasojen strategiat ovat tarkastuksen mukaan periaatteessa linjassa keskenään, mutta asiakirjojen laajuus, erilaiset tekotavat ja toisistaan hyvinkin paljon poikkeavat aihepiirit tekevät niistä melko epäyhtenäisen kokonaisuuden. Konserniohjausmalli ja siihen liittyvä konsernistrategia-ajattelu ovat olleet käytössä vasta muutamman vuoden, joten aiempi kahden ministeriön malli näkyy vielä monissa substanssistrategioissa. Yksittäisissä strategia-asiakirjoissa asiat on esitetty selkeästi ja johdonmukaisesti, ja erityisesti konsernistrategiassa on pyritty tiiviiseen ja helppotajuiseen esitystapaan. Strategiaprosesseja ja laadintatapaa ei sen sijaan ole tuotu esiin kuin muutamissa asiakirjoissa. Tämä vaikeuttaa strategiaprosessien läpinäkyvyyden arviointia.

3.1.2 Toiminta- ja taloussuunnittelu

Työ- ja elinkeinoministeriön toiminta- ja taloussuunnittelusta tarkastettiin, onko ministeriö suunnitellut hallinnonalansa taloutta ja toimintaa usean vuoden aikavälillä.

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988, jäljempänä myös talousarviolaki) 12 §:n 1 momentin (muut. 1216/2003 ja 1096/2009) mukaan ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Suunnittelun on tuotettava valtion talousarvion valmistelussa sekä valtioneuvoston johdolla muutoin tehtävässä valtioneulouden suunnittelussa tarvittavat tiedot.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992, jäljempänä myös talousarvioasetus) 10 §:n 2 momentin (muut. 1786/2009, voimaan 1.1.2010) mukaan ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelman tulee sisältää ministeriön toimialan tärkeimmät suunnitelmat ja niitä koskevat tulostavoitteet tunnuslukuineen sekä arviot suunnittelukauden määrärahatarpeista ja tuloarvioista. Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvosto ja valtiovarainministeriö voivat antaa määräyksiä toiminta- ja taloussuunnittelun sisällöstä ja menettelystä. Lisäksi ministeriöt voivat antaa hallinnonalallaan tarkempia määräyksiä toiminnan ja talouden suunnittelusta.

Valtiovarainministeriön määräyksen mukaan monivuotisessa toiminnan ja talouden suunnittelussa ennakoidaan valtioneulouden talousarviossa, lainsäädännössä ja muilla päätöksillä toimeenpantavien hallituksen valtion taloutta ja toimintapolitiikkaa koskevien linjauksien toteuttaminen kunkin ministeriön toimialalla. Ministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnittelussa tulee tuottaa suunnitelmat valtioneuvoston sekä ministeriön ja sen hallin-

nonalan toimintapolitiikkaa asianomaisella toimialalla koskeviksi linjauksiksi ja tärkeimmiksi vaikuttavuustavoitteiksi tunnuslukuineen.⁵⁰

Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut kesäkuussa 2010 hallinnonalansa virastoille, laitoksille ja eräille valtionapuyhteisöille ohjeen vuoden 2011 tulossuunnittelusta⁵¹. Se sisältää ohjeet myös hallinnonalan yksiköiden laadittavista toiminta- ja taloussuunnitelmista. Ohje on näiltä osin varsin niukka: Ministeriölle toimitettavan TTS:n tulee olla tiivis muutaman sivun esitys, ja sen on noudatettava ohjeen mukaista rakennetta. Ohjeessa on annettu neljä otsikkoa, joita noudattaen suunnitelma on esitettävä⁵². Ministeriö ei ole ohjeistanut muita tarkemmin tai muutoin poikkeavalla tavalla niitä hallinnonalansa yksiköitä, jotka se on luokitellut toimijaryhmään yksi eli hallitusohjelman ja konsernin tavoitteiden kannalta kriittisimmiksi ja siten tärkeimmiksi.

Kaikki työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan virastot ja laitokset sekä osa tulostajavirastoista ovat laatineet TTS-suunnitelman vuosiksi 2012–2015, kuten ministeriö on niiltä edellyttänyt. Tarkastuksen yhteydessä näihin suunnitelmiin ei ole tutustuttu tarkemmin. Ministeriön edustajan mukaan virastojen ja laitosten TTS-suunnitelmat eivät ensinnäkään yleensä sisällä monivuotisia tulostavoitteita ja näitä kuvaavia indikaattoreita. Toiseksi toimijaryhmä yhden suunnitelmat eivät poikkea muiden toimijoiden suunnitelmista; ne eivät ole esimerkiksi muita toimijoita paremmin laadittuja tai tarkemmin perusteltuja.⁵³

Hallinnonalansa yksiköille antamassaan ohjeessa ministeriö toteaa hyödyntävänsä yksikköjen TTS-suunnitelmia konsernistrategian tarkistamisessa ja kehusehdotuksensa laadinnassa.⁵⁴ Ministeriön osastot ja yksöt ottavatkin harkintansa mukaan TTS:t huomioon, kun ne tekevät omien momenttiansa osalta kehusehdotukset ministeriön talousyksikölle. Ministeriön kehusehdotus vuosiksi 2012–2015 on hyväksytty ministeriön johtoryhmässä 17.12.2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö on luopunut erillisen hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman laatimisesta. Ministeriö katsoo, että sen muut asiakirjat yhdessä muodostavat talousarviolainsäädännön edellyttämän

⁵⁰ VM 2008, kohta 5.2.

⁵¹ Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tulossuunnittelu koskien vuotta 2011, dno TEM/1625/00.03.01.02/2010, 21.6.2010.

⁵² (1) Johdanto, (2) toimintaympäristön muutokset, (3) yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta koskevat toimintalinjaukset ja (4) määrärahat kehyskaudelle perusteluineen.

⁵³ Haastattelu TEM:ssä 28.2.2011.

⁵⁴ Vuosien 2012–2015 valtiontalouden kehysten valmistelu, kirje dno TEM 2670/02.01.01/2010, 21.10.2010.

toiminta- ja taloussuunnitelman. Tällaisina asiakirjoina se pitää hallinnonalan konsernistrategiaa, sen pohjalta valmisteltua toimintalinjausten toimeenpanoasiakirjaa ja nelivuotista kehusehdotusta määrärahaulukoi-
neen ja liitemuistioineen. Lisäksi ministeriö toteaa, että myöskään valtio-
varainministeriö ei edellytä muuta kuin kuvatun kaltaisen kehusehdotuk-
sen⁵⁵.

Mainittu hallinnonalan talouden suunnitteluaineisto epäilemättä kattaa usean vuoden suunnittelulle asetettavat vaatimukset niin ajallisesti kuin sisällöllisestikin: kehysuunnittelu sisältää ministeriön näkemyksen hallinnonalan kaikkien momenttien määrärahakehitykseksi seuraavan neljän vuoden ajaksi.

Toiminnan suunnittelun tilannetta arvioitaessa on huomattava, että konsernistrategian on tarkoitettukin kattamaan vain osan hallinnonalan toiminnasta; eräissä yhteyksissä sen on esitetty kattavan 30 prosenttia konsernin toiminnasta. Konsernistrategian ohjausvaikutuksen puutteellisuus on käynyt ilmi muun muassa ydintoimintoanalyysissä 2009 ja ministeriön toimivuuden arvioinnissa 2010. Viimeksi mainitussa yhteydessä tehtiin kysely, johon vastanneista ministeriön edustajista vain 28 prosenttia katsoi, että hallinnonalalla oli selkeä strategia ja tavoitteet, jotka ohjaavat konsernin toimintaa.⁵⁶ Ministeriön luettelema aineisto ei myöskään sisällä toiminta- ja taloussuunnitelmalta vaadittuja hallinnonalan tärkeimpiä vaikuttavuustavoitteita ja niiden tunnuslukuja.

Työ- ja elinkeinoministeriössä laadittua momenttikohtaista kehusehdotusta tai vastaavaa lopullista kehysasiakirjaa ei myöskään julkaista tai toimiteta hallinnonalan virastoille ja laitoksille tiedoksi, vaan mainitut asiakirjat jäävät ministeriön sisäiseen käyttöön. Ministeriö toimittaa keväällä, valtioneuvoston kehyspäätöksen jälkeen, kullekin hallinnonalan virastolle ja laitokselle vain sitä koskevan neljän vuoden ”määräraharivin”. Näin ollen ministeriön kehysuunnittelun yhteydessä mahdollisesti teke-
mät toimintapoliittiset linjaukset⁵⁷ jäävät ministeriön osastojen tietoon.

Tarkastushavaintojen mukaan ministeriön asiakirjat eivät muodosta sel-
laista kokonaisuutta, joiden voisi katsoa täyttävän talousarviolaissa ja -
asetuksessa tarkoitetut toiminta- ja taloussuunnittelun vaatimukset, koska

⁵⁵ *Vuosien 2012–2015 valtionalouden kehysten valmistelu, kirje dno TEM 2670/02.01.01/2010, 21.10.2010.*

⁵⁶ *Bearing Point 2010, 20 ja Ydintoimintoanalyysi, 63.*

⁵⁷ *Valtiovarainministeriön kehyspäätöksessä esitetään lyhyesti keskeisimpiä hallinnonalakohtaisia linjauksia. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriöstä niitä on vajaa yksi sivu vuonna 2010 tehdyssä valtionalouden kehyspäätöksessä (VM/2202/02.02.00.00/2009).*

ne eivät sisällä tärkeimpiä vaikuttavuus-, taloudellisuus- ja tuloksellisuustavoitteita eivätkä niiden tunnuslukuja usean vuoden aikaväliltä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö ilmoittaa valmistelewansa vastaisuudessa osana kehysvalmistelua toiminnan ja talouden yhteen liittäwän kokonaisuuden. Lisäksi kehitettyjä vaikuttavuuden tunnuslukuja tullaan siirtämään osaksi pidemmän aikavälin toiminta- ja taloussuunnittelua.

3.1.3 Henkilöstösuunnittelu

Henkilöstösuunnitteluasioina selvitettiin sitä, miten ministeriö ohjaa henkilöstövoimavarojen käyttöä hallinnonalallaan ja henkilöstön asemaa organisaatiouudistuksissa.

Henkilöstösuunnittelu

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole ministeriön omaa tai hallinnonalan henkilöstösuunnitelmaa ELY-keskusten suunnitelmaa lukuun ottamatta.

Henkilöstösuunnitelmien puuttumista on perusteltu sillä, että vastuu henkilöstöresurssien oikeasta määrästä ja laadusta on kullakin virastolla itsellään. Ministeriö puolestaan toteuttaa henkilöstöpoliittista ohjaustehtäväänsä osana normaalia hallinnonalan toiminnan ja talouden suunnittelua, toisin sanoen kehysuunnittelulla, vuotuisella talousarviosuunnittelulla ja tulosohjauksella⁵⁸. (Henkilöstöasioiden johtamista tulosohjauksen keinoin käsitellään jäljempänä luvussa 3.2.4.) Ministeriön henkilöstö- ja osaamisen kehittämisyksikkö on kuitenkin laatimassa koko hallinnonalan strategista koostetta olemassa olevista asiakirjoista ja linjauksista. Koostetta pidetään tarpeellisena etenkin viestinnällisistä syistä, ja sen on tarkoitus valmistua kesäkuussa 2011.⁵⁹

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla toimii ministeriön sekä virastojen ja laitosten HR-henkilöiden muodostama HR/HRD-yhteistyöverkosto, jonka on tarkoitus kokoontua kaksi kertaa vuodessa. Se on koontunut ensimmäisen kerran 7.10.2010. Tuolloin hallinnonalan HR-haasteiksi nostettiin tuottavuusohjelman vaikutukset, osaamisen kehittäminen, konsernin sisäisen liikkuvuuden lisääminen ja työhyvinvoinnin kehittäminen⁶⁰. Myös hallinnonalaä koskevissa arvioinneissa on tullut

⁵⁸ Haastattelu TEM:ssä 14.4.2011.

⁵⁹ Haastattelu TEM:ssä 14.4.2011.

⁶⁰ Työpajamuistio 7.10.2010.

esille tarve varmistua siitä, että henkilöstörakenne ja osaaminen vastaavat tulevia osaamistarpeita.⁶¹

Työ- ja elinkeinoministeriö ja ELY-keskukset tuli perustaa siten, että henkilöstön asema turvataan⁶². Ministeriön osalta tätä on luonnehdittu poliittiseksi valinnaksi, joka merkitsi resurssien ylimitoitusta. Ministeriön toiminnassa onkin sittemmin arvioitu olevan huomattavasti tehostamisen varaa⁶³. Tarkoituksenmukaisena ministeriön kokona on esitetty noin 400:aa henkilötyövuotta vuonna 2015, mikä merkitsisi 167 henkilötyövuoden vähentämistarvetta vuosina 2010–2015. Vähennystarve olisi suurin piirtein sama kuin on eläköitymisten arvioitu kokonaismäärä (161 htv) samana ajanjaksona. Tuottavuusohjelmassa ministeriö on asettanut oman organisaationsa vähennystavoitteeksi 112 htv vuosina 2010–2015. Tavoitteen toteutuessa ministeriön koko olisi 499 htv vuonna 2015 eli noin 100 htv yli tarkoituksenmukaisena pidetyn koon.

Nykyiset henkilöstömäärät niin ministeriössä kuin myös hallinnonalan virastoissa ja laitoksissakin ovat historiallisen kehityksen tulos. Ministeriöllä ei kuitenkaan ole konsernistrategiaan, hallinnonalan muihin strategioihin tai toimintaympäristön muutoksiin perustuvaa strategista näkemystä siitä, miten hallinnonalan eri tehtävät tulisi vastaisuudessa resursoida.

Tuottavuusohjelman vähennystavoitteiden kohdentamisessa on osin käytetty ns. juustohöylää, mutta on otettu huomioon myös joitakin virastokohtaisia vähentämistarvetta puoltavia seikkoja (tehtävien yhtiöittämiset, tietotekniikkainvestoinnit, uusi matkailustrategia jne.). Tekes puolestaan on jätetty tuottavuusvähennysten ulkopuolelle, sillä sen tuottavuuden on ajateltu kasvavan sen määrärahojen kasvaessa vuosittain ja henkilöstömäärän säilyessä ennallaan. Samasta syystä VTT:lle on kohdennettu lähinnä vain yhtiöittämisten mahdollistamat vähennykset.⁶⁴

Ministeriön virastoille asettamat henkilöstövähennystavoitteet eivät perustu strategiseen näkemykseen siitä, mitkä ovat nykyiset tai tulevat resurssitarpeet eri tehtävissä ja virastoissa. Vähennyksiä kohdistettaessa ei

⁶¹ Esim. *Bearing Point 2010*, 9, *HMV Public Partner Oy 2010*, 57–61. *Innovaatiojärjestelmän kansainvälisen arvioinnin mukaan tutkijoiden ja asiantuntijoiden kansainvälistä liikkuvuutta tulee lisätä (arviointiraportin kohta 4).*

⁶² *Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma*, 69.

⁶³ *Ministeriön toimivuuden arvioinnin yhteydessä tehtyyn kyselyyn vastanneista henkilöistä 54 % on katsonut, että ministeriön toiminta on tehotonta ja 13 % on arvioinut ministeriön toimivan tehokkaasti. Kyse on niin resurssien kohdentumisesta eri tehtäviin kuin myös niiden mitoituksesta. (Bearing Point 2010, 9)*

⁶⁴ *Haastattelu TEM:ssä 28.2.2011. Ministeriöön kohdistuvissa vähennystavoitteissa on havaittu juustohöylämallia selkeiden strategisten prioriteettien sijaan (Bearing Point 2010, 8).*

muutoinkaan ole pyritty rakenteellisiin uudistuksiin tai muutoksiin hallinnonalalla. Hallinnonalan henkilöstösuunnittelun puuttumisen riskinä onkin pitäytyminen olemassa oleviin rakenteisiin ja myös epätarkoituksenmukaiset tuottavuustoimet.

Tarkastuksessa tuli esille vahvoja viitteitä siitä, että esimerkiksi Geologian tutkimuskeskus on selvästi yliresursoitu sen nykyisiin toiminnallisiin tarpeisiin nähden (ks. luku 3.2.6). Samanaikaisesti Kilpailuvirastossa on jatkunut vuosia henkilöstön suuri vaihtuvuus, ja se on lisäksi kohdistunut viraston ydintoimintoihin. Viraston resursseja ei ole sanottavammin lisätty sen perustamisen, vuoden 1988, jälkeen (ks. tarkemmin luku 3.2.4).

ELY-keskusten ja TE-toimistojen henkilöstösuunnittelu

Työ- ja elinkeinoministeriön ELY-keskuksiin ja TE-toimistoihin kohdistama ohjaus on tiiviimpää, koska tältä sektorilta puuttuu ohjaava keskusvirasto. Niille onkin laadittu vuosiksi 2010–2015 henkilöstöpoliittinen ohjelma, jonka ministeriö on vahvistanut kesällä 2010. Ohjelmassa linjataan johtamiseen, tehtäväkuvien kehittämiseen, rekrytointiin, henkilöstön kehittämiseen, palkkaukseen, yhteistoimintaan, hyvinvointiin jne. liittyviä henkilöstöpolitiikan yleisiä periaatteita. Siinä on otettu huomioon valtion aluehallintouudistus, valtion tuottavuusohjelma ja sen määrälliset tavoitteet sekä valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön päätökset muutosten läpi viemisestä ja johtamisesta. Ohjelma sisältää ne periaatteet, joilla tuottavuustavoitteet kohdistetaan ja toteutetaan.⁶⁵

Henkilöstöpoliittisen ohjelman lähtökohtana on, että sen lisäksi kullakin keskuksella on oma henkilöstösuunnitelma, jota ne noudattavat muun muassa rekrytoinneissa. Lisäksi ELY-keskusten kanssa tehtävissä strategisissa tulossopimuksissa on sovittu henkisiä voimavaroja koskevista keskeisimmistä tavoitteista ja toimenpiteistä vuosina 2010–2011⁶⁶. Strategisten tarkistettujen tulossopimusten liitteinä on kullakin ELY-keskuksella henkilöstösuunnitelma vuodeksi 2011 vastuualueittain ja toiminnoittain. Sopimusten tarkistusten yhteydessä on sovittu, että kukin keskus päivittää määrälliset henkilöstösuunnitelmansa helmikuun 2011 aikana tuottavuustavoitteiden 2010–2015 mukaiseksi⁶⁷.

⁶⁵ *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöpoliittinen ohjelma 2010–2015.*

⁶⁶ *Ks. TEM julkaisuja Konserni 21/2010, 32–78.*

⁶⁷ *Ks. TEM julkaisuja Konserni 7/2011, 21–48.*

Esimerkiksi Uudenmaan ELY-keskus on laatinut henkilöstösuunnitelman ja lisäksi työhyvinvointisuunnitelman. Työhyvinvoinnin tasoa se seuraava vuosittain työtyytyväisyystutkimuksilla⁶⁸.

Hallinnonalan muutokset sekä henkilöstön asema muutostilanteissa

Useilla toteutetuilla ja suunnitteilla olevilla uudistuksilla on merkittäviä henkilöstövaikutuksia (esim. ministeriön ja ELY-keskusten perustamiset⁶⁹, talous- ja henkilöstöhallintotehtävien siirto Palkeisiin, yhtiöittämiset ja alueellistamiset). Henkilöstöä on siirretty uusiin työpaikkoihin ja työpaikkoja uusille paikkakunnille.

Hallinnonalan tuottavuusohjelmaa ja ulkoistamisia on toteutettu pääosin luonnollisen poistuman avulla ja jättämällä avautuvia virkoja täyttämättä. Matkailun edistämiskeskuksen toimintaa uudelleen organisoitaessa sen henkilöstömäärää vähennettiin 114 htv:stä 30 htv:een. Tällöin turvauduttiin laajamittaisiin irtisanomisiin, sillä vähennyksistä 50 toteutettiin irtisanomisilla, 15 eläkejärjestelyillä ja osa henkilöstöstä työllistyi valtion tukitoimin (17 htv)⁷⁰.

Myös muissa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan muutoksissa on irtisanottu henkilökuntaa mutta vähäisemmässä määrin⁷¹. Osa jo toteutetuista hallinnon rakennemuutoksista voi johtaa myöhemmin irtisanomisiin⁷² ja myös vireillä olevissa muutoksissa voi olla vaikea välttää niitä⁷³.

Valtioneuvosto on tehnyt vuonna 2001 periaatepäätöksen valtion henkilöstöpolitiikan linjasta ja täydentänyt sitä vuonna 2006. Tarkoituksena oli vahvistaa yhteiset toimintatavat organisaatioiden muutostilanteisiin ja henkilöstön aseman turvaamiseen sekä tukea muutosten hallintaa ja laadukasta johtamista. Päätöksissä määritellään ministeriön vastuut ja koros-

⁶⁸ Uudenmaan ELYn strateginen tulossopimus, 11.1.2010.

⁶⁹ Seurantakyselyn mukaan ELY-keskusten henkilöstöstä lähes puolet on suhtautunut kielteisesti, neljännes myönteisesti ja neljännes neutraalisti aluehallinnon uudistukseen (Uutiskirje, TEM 28.10.2010).

⁷⁰ TEM muistio 21.2.2011.

⁷¹ GTK:ssa on irtisanottu kaksi henkilöä Palkeisiin siirtymisen vuoksi, Satakunnan ELY-keskuksessa neljä henkilöä tuotannollisista ja taloudellisista syistä sekä Tukesissa yksi henkilö alueellistamisen vuoksi (TEM muistio 21.2.2011).

⁷² TEM muistio 21.2.2011.

⁷³ PRH:ssa on meneillään hallinto- ja tukipalvelujen uudelleenorganisointi ja ELY-keskuksissa hallinnollisten tehtävien kaksoismiehitysten purkamista koskeva selvitystyö (haastattelu TEM:ssä 14.4.2011 ja puhelimitse saatu arvio PRH:sta 15.4.2011).

tetaan yhteistoiminnan merkitystä. Tavoitteena on turvata palvelussuhteen jatkuvuus muutoshankkeissa.⁷⁴

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole omia ohjeita muutostilanteita varten, vaan se on pyrkinyt noudattamaan valtioneuvoston periaatepäätöksiä ja käyttämään Valtiokonttorin palveluita. Ministeriö on nimennyt muutostilanteita varten hallinnonalakoordinaattorin Valtiokonttorin henkilöstökoordinaattoriverkostoon, ja vuonna 2009 kukin hallinnonalan virasto nimesi oman koordinaattorinsa. Valtiokonttori on järjestänyt virastojen koordinaattoreille yhteisiä tilaisuuksia vuosina 2010 ja 2011. Työ- ja elinkeinoministeriön kutsusta hallinnonalan koordinaattorit ovat kokoontuneet yhden kerran.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla ei ole onnistuttu aina turvaamaan henkilöstön työsuhteen jatkuvuutta muutostilanteissa. Tarkastuksen yhteydessä ei ole pyritty selvittämään sitä, ovatko ministeriön toimenpiteet olleet riittävät työsuhteiden katkaisemisten välttämiseksi. Haastatte- luissa on tullut kuitenkin esiin tarve tarkistaa sitä, ovatko ministeriön muutosjohtamisen toimet riittäviä ja tarjolla olevat tukitoimenpiteet riittä- vän hyvin hallinnonalan tiedossa.

3.1.4 Valtion talousarvioesitys 2011

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.

Talousarvioesitys on myös ministeriöiden keskeinen johtamisen väline, sillä sen tulee sisältää ministeriön alustavat tulostavoitteet valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle toimialallaan sekä merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmille seikoille (talousarvioasetuksen 1 b §:n 2 mom. 2–3 kohta ja 11 §:n 2 mom.).

Talousarvioehdotukset on laadittava valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön määräysten⁷⁵ mukaisesti. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö on antanut omalle hallinnonalalleen ohjeen vuoden 2011 talousarvioehdotuksen

⁷⁴ Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa (VM 9/01/2006, 23.3.2006).

⁷⁵ VM 2008.

valmistelemisestä⁷⁶. Se sisältää tarkempia ohjeita ehdotuksen perustelemisesta, tulostavoitteiden esittämisestä, talousarvioesityksen laadintavastuusta ja aikataulusta. Ministeriön toimivuuden arvioinnissa lähes 60 prosenttia vastaajista piti talousarvioesityksen laatimisprosessia toimivana.⁷⁷

Seuraavassa arvioidaan työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan rakennetta ja sisältöä vuoden 2011 talousarvioesityksessä. Tarkastelu kohdistuu talousarvioesitykseen itsenäisenä lopputuotteena ja siten asiakirjaan, joka muodostuu työ- ja elinkeinoministeriön tekemästä ehdotuksesta sekä valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston siihen tekemistä muutoksista. Työ- ja elinkeinoministeriön edustajien mukaan muutokset ovat olleet vähäisiä⁷⁸.

Tarkastelun kohteena ovat yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle asetetut tavoitteet; toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet on rajattu ulkopuolelle. Lukuperusteluja arvioidaan tarkemmin luvun 32.20 osalta. Momentti-perustelujen tarkastelu kohdistuu luvussa 32.20 kolmeen Tekesille osoitettuun määrärahaan. Määrärahat (yhteensä 581 milj. euroa) ovat momenteilla 32.20.06 (Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämisskeskuksen toimintamenot), 32.20.40 (Tutkimus- kehittämis- ja innovaatio toiminnan tukeminen) sekä 32.20.83 (Lainat tutkimus- ja innovaatio toimintaan).

Tarkastuksessa arvioitiin, antaako hallinnonalan talousarvioesitys oikean ja riittävän kuvan erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan toiminnan ja varojen käytön vaikuttavuudesta sekä näiden tavoitteiden kehityksestä. Tarkastuskriteerit on johdettu talousarvioesitystä koskevista säädöksistä ja ohjeista. Näin ollen kriteereinä olivat talousarvioesityksen rakenteen ja perustelujen riittävyys, johdonmukaisuus ja toimivuus. Viimeksi mainitulla tarkoitettiin tässä yhteydessä erityisesti tavoitteiden määrällistä hallittavuutta, toimeenpantavuutta ja seurattavuutta.

Toimintaympäristön kuvaus

Laadintamääräyksen mukaan pääluokkaperusteluissa esitetään toimintaympäristön kuvaus. Laadintamääräyksessä siitä on sanottu ainoastaan, että

⁷⁶ Vuoden 2011 talousarvioehdotusten laadinta, 4.2.2010, TEM/252/02.01.02/2010. Työ- ja elinkeinoministeriön edustajat ovat todenneet tarkoituksenaan olevan selvittää eduskunnan, erityisesti valtiovarainvaliokunnan, talousarvioesitykseen kohdistuvia tietotarpeita ja kehittää pääluokkansa sisältöä se huomioon ottaen (haastattelu TEM:ssä 14.12.2010).

⁷⁷ Bearing Point 2010, 20.

⁷⁸ Haastattelu TEM:ssä 14.12.2010.

kuvauksen tulee olla lyhyt⁷⁹. Tästä huolimatta työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaperustelujen laajimman osan muodostaa toimintaympäristön kuvaus. Siinä käsitellään laveasti kansantalouden ja työllisyystilanteen näkymiä sekä hallituksen ja EU:n mahdollisia tulevia päätöksiä.

Pääluokkaperusteluiden informaatioarvoa parantaisi keskittyminen välittömämmin hallinnonalaa koskevaan, talousarviopäätöksentekoa palvelemaan kuvaukseen ja se, että päätöksentekoa tukevat keskeisimpinä pidetyt numerotiedot esitettäisiin aikasarjoina useammalta vuodelta.

Sukupuolivaikutuksiltaan merkittävä toiminta

Talousarvioehdotuksen laadintamääräyksen mukaan pääluokkaperusteluihin sisällytetään yhteenvetotarkastelu sukupuolivaikutuksiltaan merkittävästä talousarvioesitykseen liittyvästä toiminnasta⁸⁰.

Työ- ja elinkeinoministeriön tarkastelu on talousarvion laajin. Siinä kuvataan yleisluonteisesti miesten ja naisten asemaa työelämässä ja todetaan, että vallitseviin eroihin kiinnitetään huomiota ja niitä lievennetään käytettävissä olevin keinoin. Näinä on mainittu työllisyyden ja yrittäjyyden toimenpiteitä. Pyrkimyksenä on nostaa naisyrittäjien määrä 40 prosenttiin vuoteen 2011 mennessä (30 % vuonna 2009), ja tarkastelussa esitetään sellaisia toimenpiteitä, joilla pyritään edistämään naisyrittäjyyttä. Lisäksi tarkastelussa esitetään tietoja naisten prosentiosuuksista työttöminä työnhakijoina ja erilaisissa työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä.

Pääluokassa oleva tarkastelu osoittaa sen, että työ- ja elinkeinoministeriö tiedostaa eroja naisten ja miesten asemassa ja että hallinnonalalla on runsaasti sukupuolivaikutuksiltaan merkittävää toimintaa. Tarkastelun perusteella on kuitenkin melko vaikea nähdä sitä, missä määrin hallinnonalan toimenpiteillä vähennetään näitä eroja, sillä toimenpiteiden vaikutuksia ei ole arvioitu eikä pidemmän ajan kehitystrendejä ole esitetty. Tarkastelun informaatioarvoa lisäisi jo pelkästään se, että siinä esitettäisiin toteutuma- ja tavoitetietoja useammalta vuodelta, jolloin olisi nähtävissä, minkäsuuntaista ja miten suurta kehitys on ollut ja miten se on vastannut tavoiteltua.

Pääluokan luku- ja momenttirakenne

Hallinnonalan talousarvion rakenteen tulee muodostaa toimintojen johtamista palveleva johdonmukainen kokonaisuus. Samaan lukuun tulee koota

⁷⁹ VM 2008, kohta 7.9.2.

⁸⁰ VM 2008, kohta 7.9.4.

samaan aihekokonaisuuteen liittyviä asioita. Lukurakenteen tulee tukea selkeiden ja mielekkäiden tulostavoitteiden asettamista sekä tavoitteiden toteutumisen seuranta.⁸¹

Työ- ja elinkeinoministeriön perustamisen jälkeen lukuja on yhdistetty, joten niiden lukumäärä on vähentynyt⁸². Vuosina 2010–2011 määrärahat on jaettu kuuteen lukuun seuraavasti (taulukko 5):

TAULUKKO 5. Työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan 32 lukurakenne ja osuus (%) valtion varsinaisesta talousarviosta vuosina 2010 ja 2011.

Luku	Määräraha, milj. €		Momentit TAE 2011 (kpl)
	TA 2010	TAE 2011	
01. Hallinto	350	342	8
20. Innovaatiopolitiikka ja yritysten kansainvälistyminen	789	823	12
30. Työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikka	2 402	1 352 ⁸³	9
40. Yritysten toimintaympäristö, markkinoiden sääntely ja työelämä	25	21	8
50. Alueiden kehittäminen ja rakennerahastopolitiikka	594	615	3
60. Energiapolitiikka	67	137	8
Hallinnonala yhteensä	4 228	3 290	48
Osuus valtion budjetista (%)	8,4	6,5	..

Pääluokan luvut ovat euromääräisesti varsin erikokoisia: Vuonna 2010 suurin luku on lähes 100-kertainen verrattuna pienimpään ja vuonna 2011 yli 60-kertainen.

Luvut ovat politiikkalohkoperusteisia⁸⁴ lukuun ottamatta Hallinto-lukua. Hallinto-luvun suurimmat määrärahat ovat ministeriön ja ELY-keskusten

⁸¹ VM 2008, kohta 7.5.1.

⁸² Työ- ja elinkeinoministeriön aloittaessa toimintansa määrärahat oli jaettu yhdeksään lukuun (ks. TAE 2008).

⁸³ Vähennys vuoden 2010 varsinaiseen talousarvioon verrattuna on 1 050 miljoonaa euroa, josta 1 000 miljoonaa euroa aiheutuu Suomen Vientiluotto Oy:lle osoitettujen lainavaltuuksien maksatusmäärärahojen vähenemisestä.

⁸⁴ Kauppa- ja teollisuusministeriö oli edelläkävijä, sillä se siirtyi politiikkaperusteiseen budjetointiin jo vuoden 1999 talousarvioesityksessä. Tuolloin politiikkalohkoja (ml. hallinto) oli kahdeksan.

toimintamenot sekä hallinnonalan arvonlisäveromenot. TE-toimistojen toimintamenot eivät sen sijaan ole Hallinto-luvussa, vaan luvussa 32.30 Työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikka. Tätä ratkaisua voi pitää perusteltuna ELY-keskusten ja TE-toimistojen toisistaan poikkeavien tehtävien ja ohjauksen vuoksi: ELY-keskukset hoitavat useiden eri ministeriöiden ohjauksessa eri hallinnonalojen aluehallintotehtäviä, kun taas TE-toimistojen tehtäviin kuuluvat työllisyys- ja yrittäjyysasiat ja niiden ohjauksesta vastaa yksin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala.

Lukurakenteessa heijastuvat melko selvästi ne yhdeksän tehtävää, jotka valtioneuvoston ohjesäännön 21 §:n mukaan kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. Eräät varojen käytöllä mitattuna pienimmät tehtävät (esim. siviilipalvelus) eivät kuitenkaan ymmärrettävästi näy suoraan lukurakenteesta. Lukurakenne kuvaa näin ollen selvästi ministeriön toimialaan kuuluvaksi säädettyjä tehtäviä. Lukurakenteessa heijastuu myös tehtävien organisointi ministeriön neljään osastoon ja alueiden kehittämisyksikköön.

Pääloukan kuusi lukua jakaantuvat yhteensä 48 momenttiin. Lukujen määrän ohella myös momenttien määrää on pienennetty, sillä työ- ja elinkeinoministeriön aloittaessa toimintansa momenteja oli 56. Esimerkiksi luvun 32.50 (Alueiden kehittäminen ja rakennerahastopolitiikka) rakennetta on yksinkertaistettu ja määrärahat (615 milj. euroa, TAE 2011) on keskitetty kolmelle momentille. Toisaalta luvun 32.60 (Energiapolitiikka) määrärahat (137 milj. euroa) ovat aiempaa useammalla (8) momentilla. Useat luvun momenteista ovat edelleen varsin pieniä. Hallinnonalan talousarvio on yleisemminkin momenttirakenteeltaan edelleen varsin heterogeeninen, sillä pienin momentti on 10 000 euroa ja suurin yli 530 miljoonaa euroa.

Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet pääluokkaperusteluissa

Pääloukkaperusteluihin tulee ottaa tärkeimmät yhteiskuntapolitiikan tavoitteet. Niiden tulee olla johtamisen ja seurannan kannalta toimivia, ja suositeltavaa on, että niitä on enintään muutama. Yhteiskuntapolitiikan tavoitteilla tarkoitetaan yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita ja niihin liittyviä tavoitteita kustannusvaikuttavuudelle. Tavoitteista on esitettävä muutama indikaattori tai arviointikriteeri, jotka on valittu siten, että ne kuvaavat politiikan tuloksia tai hallinnon toiminnan tuloksia. Julkisen palvelutarjonnan volyymitiedot eivät ole yhteiskunnallisen vaikuttavuuden indikaattoreita, mutta niitä voidaan esittää kootusti pääluokkaperusteluissa.⁸⁵

⁸⁵ VM 2008, kohdat 7.8.2 ja 7.8.5.

Pääloukkaperustelujen mukaan hallinnonalan tärkein tavoite on kestäväällä pohjalla oleva korkea työllisyys, ja siihen pääsemiseksi se edistää tuottavuutta, osaamista sekä talouden ja alueiden kansainvälistä kilpailukykyä. Toimialansa vuoden 2011 vaikuttavuustavoitteina se toteaa olevan konserni-strategian mukaiset vaikuttavuustavoitteet:

- Autetaan nuoria työllistymään.
- Edistetään uutta, kasvavaa ja kansainvälistyvää yritystoimintaa.
- Vahvistetaan innovaatiotoiminnan edellytyksiä ja luodaan huippuloukan innovaatiokeskittymiä.
- Lisätään työvoiman osaamista ja nopeutetaan työllistymistä työnantajien tarpeisiin.
- Parannetaan tuottavuutta erityisesti julkisissa palveluissa⁸⁶ ja työelämän laatua kaikilla toimialoilla.
- Edistetään uusiutuvan energian käyttöä.
- Kaikilla näillä linjauksilla on myös edistettävä kaikkien alueiden kilpailukykyä ja kehitystä.

Kaikki seitsemän vaikuttavuustavoitetta on asetettu siten, että ne kuvaavat hallinnonalan tekemistä ("autetaan", vahvistetaan", "parannetaan" jne.) mutta eivät sitä vaikutusta tai asiaintilaa, jota ministeriö tavoittelee toiminnallaan ja varojen käytöllään vuonna 2011. Asetettujen tavoitteiden luonnetta kuvaa se, että työ- ja elinkeinoministeriö nimittää niitä konserni-strategiassaan tavoitelinjauksiksi, ei tavoitteiksi. Myös talousarvioesityksen laadintaohjeessaan ministeriö on todennut, että ”Tekeminen ei ole tavoite (esim. kehitetään jne.)”.

Pääloukkaperusteluissa ei ole lainkaan indikaattoreita tai arviointikriteerejä, jotka kuvaisivat tarkemmin sitä, miten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista on tarkoitus mitata tai arvioida.⁸⁷ Myöskään tavoitteita hallinnonalan kustannusvaikuttavuudelle ei pääloukkaperusteluissa ole eikä niissä muullakaan tavalla käsitellä hallinnonalan meno- tai kustannustietoja. Siksi perusteluissa ei ole luotu yhteyttä hallinnonalan toiminnan ja tavoitteiden sekä sen käytettävissä olevien resurssien välille.

⁸⁶ Myös valtiovarainministeriön strategisena tavoitteena on parantaa julkisten palveluiden tuottavuutta (ks. mom. 28.01.01, TAE 2011).

⁸⁷ Työ- ja elinkeinoministeriön pääloukka ei ole tässä suhteessa ainoa laatuaan, vaan yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita ja indikaattoreita esitetään eri pääloukkien perusteluissa hyvinkin vaihtelevilla tavoilla. Sosiaali- ja terveysministeriön pääloukkaperusteluissa on esitetty samanlaisia "autetaan" ja "edistetään" -tyyppisiä strategisia toimintalinjauksia kuin työ- ja elinkeinoministeriön pääloukkassa. Sosiaali- ja terveysministeriön linjauksia on kuitenkin operationalisoitu konkreettiseksi, mitattavissa ja seurattavissa oleviksi tunnusluvuiksi.

Edellä kerrotun perusteella on todettava, että työ- ja elinkeinoministeriö ei ole asettanut toiminnalleen konkreettisia, mittavissa ja seurattavissa olevia yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita. Sama koskee pääluokkaperusteluissa konsernin tärkeimmäksi ilmoitettua tavoitetta, kestäväällä pohjalla olevaa korkeaa työllisyyttä. Pääluokka-, luku- tai momenttiperusteluista ei löydy sellaisia indikaattoreita tai mittareita, jotka kuvaisivat työllisyydelle tai työttömyydelle asetettuja vaikuttavuustavoitteita ja joiden avulla näiden tavoitteiden toteutuminen olisi seurattavissa.

Valtiovarainministeriön antaman laadintamääräyksen mukaan pääluokkaperusteluissa voidaan esittää julkisen palvelutarjonnan volyymitietoja, vaikka ne eivät olekaan vaikuttavuuden indikaattoreita. Volyymitiedot olisivat tärkeitä työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan perusteluissa, koska hallinnonalan vaikuttavuuden kuvaus on edellä kerrotulla tavalla varsin puutteellista. Keskeisimpien volyymitietojen perusteella eduskunta voisi arvioida hallinnonalan määrärahalta aikaan saatavia tuotoksia ja niiden määrän kehitystä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että se on tunnistanut tavoitteen asetannan ja tunnuslukujen ongelmat. Se ilmoittaa kehittäneensä vaikuttavuustavoitteita ja tunnuslukuja vuoden 2012 talousarvioehdotuksen valmistelun yhteydessä ja lisänneensä muun muassa aikasarjoja lukuperustelujen vaikuttavuustavoitteiden tunnusluvuiksi. Pääluokkatason tavoitteet ja indikaattorit on tarkoitus täydentää talousarvioon syksyn aikana konsernistrategian tavoitelinjausten mukaisiksi.

Lukutason yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet

Talousarvioehdotuksen laadintamääräyksen mukaan pääluokka- ja lukuperusteluiden tulee muodostaa johdonmukainen kokonaisuus, jossa edetään yleisestä yksityiskohtaisempaan tietoon. Yhteiskuntapoliittiset vaikuttavuustavoitteet kerrotaan pääsääntöisesti vain pääluokkaperusteluissa. Luku- ja momenttiperusteluissa puolestaan esitetään ne keskeiset toiminnalliset tuloksellisuustavoitteet, joilla päästään vaikuttavuustavoitteisiin. Lukuperusteluissa voidaan tarvittaessa esittää tärkeimmät vaikuttavuustavoitteet mutta korkeintaan muutama, ja niistä tulee käydä ilmi yhteys pääluokkatason vaikuttavuustavoitteisiin. Asetetuista tavoitteista taikka niiden arvioidusta kehityksestä sekä tavoitteiden toteutumisesta tulisi esittää indikaattoritietoa taulukkoihin koottuina aikasarjoina.⁸⁸

⁸⁸ VM 2008, kohdat 7.8.1, 7.8.3 ja 7.8.6.

Työ- ja elinkeinoministeriö on ohjeistanut hallinnonalaansa samansuuntaisesti: lukuperusteluissa tulee esittää vain muutama keskeinen vaikuttavuustavoite, niiden tulee olla hierarkkisia (yleisemmästä yksityiskohtaisempaan) ja mitattavissa tai selkeästi raportoitavissa⁸⁹. Konserniohjausyksikön johdolla on valmisteltu konsernistrategiaa toteuttavat vaikuttavuustavoitteet, jotka on päätetty esittää talousarvioehdotuksessa lukutason vaikuttavuustavoitteina⁹⁰. Muiden lukuperusteluissa esitettävien vaikuttavuustavoitteiden valmistelu on jätetty osastojen tehtäväksi.

Taulukkoon 6 on koottu kaikista luvuista niissä esitettyjen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden lukumäärät, yhteys pääluokan vaikuttavuustavoitteisiin ja tieto esitetyistä indikaattoreista.

TAULUKKO 6. Pääluokan 32 (Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala) lukuperusteluissa esitetyt yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja indikaattorit (Lähde: TAE 2011).

Luku	Vaikuttavuustavoitteet (kpl)	Yhteys pääluokan tavoitteisiin merkitty (kpl)	Indikaattoreita
32.10 Hallinto	2	0	ei
32.20 Innovaatiopolitiikka ja yritysten kansainvälistyminen	14	4	ei
32.30 Työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikka	8	4	(julkisten palvelujen volyymitietoja)
32.40 Yritysten toimintaympäristö, markkinoiden sääntely ja työelämä	7	2	ei
32.50 Alueiden kehittäminen ja rakennerahastopolitiikka	4	0	on
32.60 Energiapolitiikka	9	2	ei
Yhteensä	44	12	

Hallinnonalan yhteiskunnallisten vaikutustavoitteiden yhteismäärä on huomattavan suuri (44), ja niitä on esitetty jokaisessa luvussa, enimmillään peräti 14 kappaletta. Vaikuttavuustavoitteita ei näin ollen ole esitetty pää-

⁸⁹ Vuoden 2011 talousarvioehdotusten laadinta, TEM/252/02.01.02/2010, 2–3.

⁹⁰ Tavoitelinjauksiin perustuvat tulostavoitteet ajanjaksolle 2010–2011, työ- ja elinkeinoministeriö 11.5.2010.

sääntöisesti vain pääluokkaperusteluissa vaan pääsääntöisesti lukuperusteluissa ja lähes aina enemmän kuin talousarvion laadintamääräysten mukainen "korkeintaan muutama". Vaikuttavuustavoitteiden valuminen näin laajassa määrin lukutasolle vaikeuttaa päätöksentekijän mahdollisuuksia nähdä sitä, mitä esitetyillä määrärahoilla aiotaan saada aikaan. Tilanne viittaa myös siihen, että työ- ja elinkeinoministeriö ei ole priorisoinut riittävästi tavoitteitaan eikä myöskään keskittynyt oleellisimpien tavoitteiden esittämiseen.

Keskimäärin vain joka neljännellä (yhteensä 12:lla) lukutason vaikuttavuustavoitteella on yhteys pääluokkatason vaikuttavuustavoitteisiin. Ministeriö on käyttänyt varsin selkeää tapaa osoittaa tämä yhteys: Lukutason vaikuttavuustavoitteisiin on merkitty numeroviittauksella se pääluokkatason tavoite, johon tavoite liittyy.

Muut 32 vaikuttavuustavoitetta ovat ministeriön osastojen laatimia ja talousarvioon ehdottamia. Valtion talousarvioesityksessä kunkin luvun perusteluissa ilmoitetaan, että nämä tavoitteet on johdettu ”muista tulosalueen strategioista”. Näitä strategioita ei ole yksilöity tarkemmin. Koska tätä yhteyttä pääluokkatason vaikuttavuustavoitteisiin ei ole osoitettu eikä substanssistrategioita ole yksilöity, jäävät useimpien vaikuttavuustavoitteiden perusteet auki.

Vaikuttavuuden indikaattorit ja tavoitetasot lukuperusteluissa

Edellä on todettu, että pääluokkaperustelut eivät sisällä indikaattoritietoja asetetuista tavoitteista ja tavoitteiden toteutumisesta. Edellä taulukosta 6 käy ilmi, että myös lukutason vaikuttavuustavoitteet on pääsääntöisesti asetettu siten, ettei niihin sisälly tavoitetta kuvaavaa indikaattoria ja sen tavoitearvoa.

Luvun 32.30 (Työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikka) selvitysosassa on esitetty lukumäärätietoja kahdeksan työvoimapolitiittisen toimenpiteen piirissä olevista henkilötyövuosista (htv). Henkilötyövuosien määrästä on esitetty toteutumatieta vuodelta 2009 ja arvio vuosiksi 2010 ja 2011⁹¹. Sen sijaan toimenpiteissä olleiden henkilöiden määriä ei ole kerrottu.

⁹¹ Myös luvun 32.50 (Alueiden kehittäminen ja rakennerahastopolitiikka) perusteluissa ilmoitetaan työllistämistoimenpiteiden piirissä oleviksi osin samoja henkilöitä, joten samat suoritiedot esitetään kahdessa eri luvussa. Talousarvioesityksessä tulisi kertoa, miltä osin luvut ovat päällekkäisiä. Vertailun vuoksi todettakoon, että pääluokassa 33 (Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala) on esitetty vastaavan tyyppisistä toiminnoista aikasarjoissa volyyymi- ja kustannustietoja vuosien 2000, 2008 ja 2009 toteutuneesta kehityksestä ja arvioita vuosiksi 2010 ja 2011.

Henkilötyövuosien määrät kuvaavat julkisen palvelutarjonnan volyyymia, eivät työllistämistoimenpiteiden yhteiskunnallista vaikuttavuutta tai sitä, miten toimenpiteet edistävät pääluokka- tai lukuperusteluissa⁹² sanottuja vaikuttavuustavoitteita.

Momentin 32.30.51 (Työllistämisen-, koulutus- ja erityistoimet) perusteluista on löydettävissä eräitä vuoden 2011 määrärahatarpeen laskennassa käytettyjä yksikkökustannuksia mutta ei aiempien vuosien toteutuneita kustannuksia.

Työttömien tai työllisten määriä ei kerrota pääluokka-, luku- eikä momenttiperusteluissa eikä myöskään sitä, kuinka moni henkilö on toimenpiteiden piirissä. Ministeriön edustajien mukaan muun muassa työttömien aktivointiaste on kuitenkin sellainen mittari, joka kiinnostaa eduskuntaa säännöllisesti sen käsitellessä työllisyysmäärärahoja.

Työttömyyttä sekä työvoimapolitiittisten toimenpiteiden toiminnallista tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta koskevien tietojen niukkuus talousarvioesityksessä on yllättävää ottaen huomioon se, että asiaa korostetaan pääluokkaperusteluissa ja että toimenpiteisiin käytettäväksi esitettävien varojen määrä on huomattava (530 milj. euroa momentilla 32.30.51), sekä se, että eduskunnan kiinnostus asiaan on suuri.

Luvussa 32.50 (Alueiden kehittäminen ja rakennerahastopolitiikka) on esitetty taulukko EAKR- ja ESR-osarahoitettavien toimenpideohjelmien päätavoitteista ohjelmakaudella 2007–2013. Taulukossa on viisi vaikuttavuuden indikaattoria; ne kuvaavat työpaikka- ja yritysvaikutuksia (kpl, hlö). Kustakin indikaattorista kerrotaan kaksi lukuarvoa: toteutumatieta vuosilta 2007–2009 ja tavoite vuosiksi 2007–2013. Tavoitteita tai arvioita talousarviovuodeksi 2011 ei sen sijaan esitetä määrärahojen perusteluiksi. Kun toteutumatieta esitetään kolmen vuoden yhteismääränä ja tavoite seitsemän vuoden yhteismääränä, ei asetelmasta myöskään ole vaivatta havaittavissa se, miten hyvin toiminta on edennyt tavoitteiden suunnassa. Tasaisen vauhdin oletuksella näyttää siltä, että tavoitteista olisi jääty huomattavasti jälkeen, mutta tätä selittää osin tietysti se, että yritys- ja työpaikkavaikutukset syntyvät viiveellä.

⁹² *Lukuperustelujen vaikuttavuustavoitteet ovat seuraavat: Nuorten työttömyysjaksot jäävät mahdollisimman lyhyiksi, työttömyysjaksot eivät pitkity, työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmat eivät lisäänty ja rakenteellinen työttömyys vähenee.*

*Luvun 32.20 (Innovaatiopolitiikka ja yritysten kansainvälistyminen)
perustelut*

Innovaatiopolitiikkaan ja yritysten kansainvälistymiseen on esitetty vuodeksi 2011 määrärahaa 823 miljoonaa euroa, joka on 4 prosenttia suurempi kuin edellisen vuoden talousarviossa. Luvun selvitysosa on laaja, yli 2 sivua. Selvitysosassa kuvataan laveasti hallinnon toimintaa, toimenpiteitä ja erilaisia pyrkimyksiä sekä uusia tai muuten tärkeitä pidettyjä tavoitteita, painopisteitä, linjauksia ja näkökulmia. Perusteluissa esitetään myös erilaisia arvioiteja, strategioita ja ohjelmia⁹³, joiden todetaan vaikuttavan siihen, mihin suuntaan innovaatiopolitiikkaa ja yritysten kansainvälistymistä kehitetään. Perusteluissa ei kerrota määrärahojen vuosittaisina lisäyksinä näkyvää hallituksen tavoitetta kasvattaa t&k-toiminnan rahoitus 4 prosenttiin BKT:sta⁹⁴ mutta todetaan, että tutkimus- ja innovaatiotoiminnan panostusten kasvaessa korostuu tarve arvioida rahoituksen ja eri politiikkatoimien yhteiskunnallista ja taloudellista vaikuttavuutta. Perustelujen mukaan yhteiskunnallisen päätöksenteon tietopohjaa vahvistetaan tutkimuksen, arvioinnin ja ennakkoinnin keinoin.

Hallinnonalan pääluokkaperusteluissa oli esitetty näkemys, jonka mukaan tutkimus- ja innovaatiotoiminnan hyötyvaikutuksia joudutaan jatkossa yhä enemmän tavoittelemaan kokeilevien ja suurempaa riskinottoa sisältävien hankkeiden avulla. Lukuperusteluissa ei tätä näkemystä ja sen vaikutuksia tarkenneta. Lukuperustelut näyttäisivät pikemminkin korostavan sellaista toimintaa ja vaikuttavuutta, jossa yhteiskunnan panostukset kanavoituvat työpaikoiksi ja hyvinvoinniksi ilman kasvavaa riskinottoa. Pääluokan selvitysosassa esitetyn näkemyksen merkitys jää näin ollen auki. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että riskinoton lisäämistä on korostettu Tekesin kanssa käytävissä neuvotteluissa, mutta sitä ei ole kirjattu lukuperusteluihin.

⁹³Tällaisia ovat ainakin kansallinen innovaatiostrategia, innovaatiojärjestelmän kansainvälinen arviointi, hallitusohjelma, Suomen matkailustrategia, VTT:n ja GTK:n strategiset arvioinnit, hallituksen sektoritutkimusta koskevat linjaukset, valtion tuottavuusohjelma, yritysten kansainvälistymistä edistävien valtionapuyhteisöjen sekä ulkomaankauppaa ja elinkeinopolitiikkaa edistävien yhteisöjen arvioinnit, konsernistrategia ja muut tulosalueen strategiat.

⁹⁴Tämä tavoite on todettu yleisperustelujen luvussa 5.4 Tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikka (TAE 2011, Y 70).

Lukuperustelujen mukaan ministeriö on asettanut alustavasti innovaatiopolitiikalle ja yritysten kansainvälistymiselle seuraavat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet⁹⁵:

- Suomen sijoitus kansainvälisessä innovaatiovertailuissa ei laske suhdannetilanteen johdosta.
- Kasvavilla ja kehittyvillä aloilla syntyy uutta yritystoimintaa. (2)
- Pääomasijoitustoiminta kohdistuu nykyistä enemmän alkuvaiheen rahoittamiseen kehittyvissä klustereissa. (2)
- Luovilla aloilla, hoiva-alalla ja metsäalalla syntyy uutta ja kansainvälistyvää yritystoimintaa.
- Kasvuyritysten toimintaedellytykset paranevat.
- PK-yritykset kansainvälistyvät.
- Innovaatiotoiminnan toteutuksessa kysyntä- ja käyttäjälähtöisyys vahvistuu. (3)
- Kansalliset ja alueelliset osaamis- ja innovaatiokeskittymät ovat nykyistä verkottuneempia, paremmin koordinoituja ja kansainvälisempiä. (3)
- Yritykset ja tutkimuslaitokset hyödyntävät nykyistä enemmän kansainvälisiä tutkimusverkostoja ja -kumppanuuksia.
- Julkisten palvelujen tuottavuus paranee ja syntyy uusia palvelutuotannon liiketoimintakonsepteja.
- Julkisissa palveluissa on aloitettu innovatiivisia hankkeita toimintatapojen uudistamiseksi.
- Yhä useampi yritys harjoittaa tutkimus- ja kehitystoimintaa, uudistaa toimintaansa innovaatioiden avulla ja ottaa käyttöön uusia liiketoimintamalleja.
- Alueiden erityisvahvuudet kehittyvät ja osaamiskeskusten välinen yhteistyö lisääntyy.
- Tekninen turvallisuus ja luotettavuus yhteiskunnassa ja yrityksissä pysyvät korkealla tasolla.

Politiikkalohkolle on asetettu peräti 14 vaikuttavuustavoitetta. Luvun perustelut eivät täytä vaatimuksia keskittyä oleelliseen ja esittää ainoastaan keskeisimmät tavoitteet. Vain neljällä tavoitteella on yhteys pääluokkatason tavoitteisiin.

Tavoitteet on enimmäkseen muotoiltu selkeästi vaikuttavuustavoitteiksi: niissä on ilmaistu se vaikutus, joka toiminnalla halutaan saada aikaan.

⁹⁵ Luettelossa olevat numerot viittaavat pääluokkaperusteluissa esitettyihin vaikuttavuustavoitteisiin, jotka ovat samalla myös työ- ja elinkeinoministeriön konsernistrategian tavoitelinjauksia.

Tavoitteiden toimivuutta heikentää kuitenkin se, että moni käytetyistä termeistä ei ole selkeä ja tarkkarajainen ("kasvavat ja kehittyvät alat", "aluiden erityisvahvuudet", "uudet liiketoimintamallit" jne.). Myös tavoitetasot on ilmaistu erittäin väljästi ("nykyistä enemmän", "uutta", "paranee" jne.). Vaikuttavuustavoitteista ei myöskään ole esitetty lainkaan indikaattoreita ja tavoitearvoja, joilla pyrittäisiin tarkentamaan vaikuttavuustavoitteita sekä kuvamaan niiden saavuttamista tai muita innovaatiopolitiikan aikaansaannoksia. Konsernistrategiasta johdetut innovaatiopolitiikkaa koskevat vaikuttavuustavoitteet eivät ole muita tavoitteita tarkemmin ilmaistuja tai "mittaroituja".

Vuoden 2009 talousarvioesityksestä alkaen talousarvioesitysten lukuperusteluissa on todettu, että innovaatio- ja tutkimustoiminnan panostusten kasvaessa korostuu myös tarve arvioida rahoituksen ja eri politiikkatoimien yhteiskunnallista ja taloudellista vaikuttavuutta. Tämä näkemys ei kuitenkaan sanottavammin heijastu talousarviossa. Vaikuttavuustavoitteiden runsaus, niitä koskevien indikaattori- ja mittaritietojen puuttuminen ja keskittyminen toimintojen kuvailuun antavat päätöksentekijälle puutteelliset edellytykset arvioida sitä, mitä tuloksia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia innovaatiopolitiikalla tavoitellaan talousarviovuonna. Päätöksentekijällä tulisivikin olla käytettävissään nykyistä huomattavasti tarkemmat tiedot innovaatiopolitiikan kustannuksista, vaikutuksista ja ajatelluista muista aikaansaannoksista, jotta sillä olisi edellytyksiä arvioida panostusten tarkoituksenmukaisuutta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että innovaatiopolitiikkaa ja yritysten kansainvälistymistä koskeva politiikkalohko kattaa erittäin laajan alueen, mistä syystä myös vaikuttavuustavoitteita on useita. Ministeriön mukaan vaikuttavuusarvioinnin, mukaan lukien indikaattorit, kehittäminen on työn alla. Ministeriö tuo esille sen, että vaikuttavuuden arvioimiseksi on tehty paljon työtä niin Suomessa kuin muuallakin maailmassa, mutta tulokset ovat edelleen huonoja.

Syksyllä 2011 alkava Tekesin arviointi sisältää myös sen toiminnan vaikuttavuutta koskevan osion.

Momenttitason vaikuttavuustavoitteet luvussa 32.20 (Innovaatiopolitiikka ja yritysten kansainvälistyminen)

Momenttiperusteluissa tulee selostaa ne keskeiset toimenpiteet tai olennaimmat toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet, joilla pyritään saavut-

tamaan pääluokka- ja lukuperusteluissa esitetyt vaikuttavuustavoitteet. Momenttitasolla ei ole tarkoitus esittää vaikuttavuustavoitteita⁹⁶.

Luvussa on 12 momenttia, joista kuusi on kulutus-, viisi siirto- ja yksi sijoitusmenomomentti. Momenttien selvityksissä on esitetty toiminnallisen tuloksellisuuden ohella myös vaikuttavuustavoitteita (taulukko 7).

TAULUKKO 7. Momentikohtaiset yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet ja mittarit luvussa 32.20 Innovaatiopolitiikka ja yritysten kansainvälistyminen (Lähde: TAE 2011).

Momentti	Vaikuttavuustavoitteet		
	Tavoitteiden määrä (kpl)	Tavoitteet, joilla määrällinen tavoitetaso (kpl)	Esitetty tunnuslukuja
01. GTK	2	0	ei
02. VTT	7	3	3 tunnuslukua
03. Tukes	4	2	3 tunnuslukua
05. Mikes	2	0	ei
Tekes	3	0	13 ennakoivaa tunnuslukua; toteutumattomat 2009, arviot 2010 ja tavoitteet 2011
06. Toimintamenot			
40. Avustukset			
83. Lainat			
07. MEK	1	0	4 tunnuslukua
41. Järjestöjen yleisavustukset	8	0	ei
42. Innovaatiokeskittymien kehittäminen	2	0	ei
43. Kansainvälistymisavustukset	3	0	ei
45 T&k-hankkeiden valmistelu	0	0	ei
Luku yhteensä	32	5	

⁹⁶ VM 2008, kohta 7.8.7.

Kuten taulukosta 7 ilmenee, myös momenttitasolla on runsaasti ministeriön asettamia vaikuttavuustavoitteita. Niitä on erikseen asetettu jokaiselle virastolle ja laitokselle, samoin lähes jokaiselle tukijärjestelmälle. Vaikuttavuustavoitteiden yhteismäärä (32) nouseekin varsin suureksi vielä momenttitasolla, jolla niitä ei enää ole valtiovarainministeriön määräyksen mukaan tarkoitus esittää.

Tavoitteiden asettamisessa on osin onnistuttu etenemään konkreettisempaan suuntaan: Momenttitason 32 vaikuttavuustavoitteesta viisi on asetettu siten, että tavoite sisältää myös konkreettisen, määrällisen tavoitetason. Nämä on asetettu VTT:lle ja Tukesille. Matkailun edistämiskeskuksen vaikuttavuustavoite on laadullinen (”Suomen houkuttelevuus matkailumaana paranee”), mutta sitä kuvaamaan on asetettu neljä tunnuslukua ja niille tavoitearvot vuodelle 2011. Loput luvun vaikuttavuustavoitteista ovat laadullisia (”määrä lisääntyy”, ”kilpailukyky paranee” tmv.) ja ilman tavoitetta kuvaavia indikaattoreita.

Työ- ja elinkeinoministeriö on luokitellut VTT:n ohella myös Tekesin ja Geologian tutkimuskeskuksen hallinnonalansa strategisesti tärkeisiin toimijoihin. Molempien virastojen vaikuttavuustavoitteet ovat kuitenkin pelkästään laadullisia. Geologian tutkimuskeskukselle ei ole esitetty lainkaan indikaattoreita, joilla sen vaikuttavuutta on tarkoitus seurata. Tekesin kolmea vaikuttavuustavoitetta puolestaan on tarkoitus seurata 13 tunnusluvulla. Tunnusluvut koskevat julkisen ja yksityisen t&k-rahoituksen määriä, rahoituksen saajien määriä ja toimialoja, yrityskokoa jne. Tällaiset tunnusluvut kuvaavat kuitenkin Tekesin jakamaa tukea eivätkä sillä aikaansaatuja vaikutuksia tai edes Tekesin suoritteita tai tuotoksia.

Momentin 32.20.06 selvitysosan mukaan Tekesin vaikuttavuustavoitteiden toteutumista seurataan ensisijaisesti kolmen vuoden välein teetettävillä vaikuttavuusarvioinneilla. Ministeriön edustajan mukaan vaikuttavuusarviointi oli valmistunut vuoden 2010 alussa. Näin ollen sen tulokset olisivat olleet käytettävissä vuoden 2011 talousarvioesitystä valmisteltaessa. Tuloksia ei kuitenkaan ole esitetty talousarvioesityksessä.

Tekesille asetetut kolme alustavaa vaikuttavuustavoitetta vuoden 2011 talousarvioesityksessä ovat

- Vahva osaamispohja, tutkimus- ja kehittämistoiminta, kansainvälisyys ja verkostot ovat laaja-alaisen ja kysyntä- ja käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan menestystekijöitä Suomen keskeisillä aloilla ja klustereissa. Kysyntä- ja käyttäjälähtöisyyden vahvistuminen innovaatiotoiminnassa on yhtenä painopisteenä.
- Innovaatioiden ansiosta tuottavuus kansantalouden ja yhteiskunnan kannalta tärkeillä aloilla ja klustereissa on kansainvälistä huippua ja yritykset globaalisti kilpailukykyisiä. Uuden ja uudistuvan liiketoiminnan syntymistä edistetään kaikilla potentiaalisilla aloilla, myös

TEM-konsernin tavoitelinjausten mukaisesti luovilla aloilla, hoivaalalla ja metsäalalla.

- Taloudellinen kasvu edistää ihmisten ja ympäristön hyvinvointia. Innovaatiot ja kokonaisvaltainen kehittäminen muodostavat perustan yhteiskunnan hyvinvointi- ja ympäristötavoitteiden saavuttamiselle. Tuottavuuden nosto ja työelämän laadun parantaminen on välttämätöntä kaikilla aloilla, myös julkisissa palveluissa. Erityisenä painopisteenä on uusiutuvan energian kilpailukyvyyn vahvistaminen.

Tavoitteet on vain näennäisesti puristettu kolmeen. Jokaisen tavoitteen sisältö on huomattavan laaja ja yleinen. Tavoitteet ovat osin jopa julistuksenomaisia. Laajuudeltaan, täsmällisyydeltään ja tarkkarajaisuudeltaan ne eivät etene ainakaan yksityiskohtaisempaan suuntaan verrattuina pääluokka- tai lukutason tavoitteisiin vaan pikemminkin päinvastoin. Innovaatiopolitiikan määrärahojen vaikuttavuustavoitteissa onkin vaikea nähdä etenemistä yleisestä yksityiskohtaisempaan tai tavoite–keino-hierarkiaa pääluokan sisällä. Kerrotunkaltaiset vaikuttavuustavoitteet jättävät myös arviointien tekijöille runsaasti mahdollisuuksia valita arviointikohteita ja -kriteerejä.

3.1.5 Kokoavia havaintoja

Hallinnonalan strategiakokonaisuus käsittää kymmeniä strategioita ja on siten poikkeuksellisen laaja ja monitahoinen. Strategioiden suuri määrä viittaa paitsi siihen, että hallinnonala on erittäin suuri, myös siihen, että koko strategia-ajattelun tarkoitus ja tavoitteet on ymmärretty hallinnonalalla varsin laveasti. Strategioilla tulisi tähdätä kokonaisuuksien hallitsemiseen ja pitkän aikavälin linjauksiin; suunnitelmat puolestaan tehdään lyhyempää aikajännettä silmällä pitäen, ja niillä koordinoidaan pienempiä asiakysymyksiä.

Työ- ja elinkeinoministeriön konsernistrategian ydin ovat laajat tavoitelinjaukset, jotka kattavat noin 30 prosenttia hallinnonalan toiminnasta. Ennemmin kuin strategisia linjauksia, tavoitelinjaukset ovat sellaisia toiminta-alueita, joilla pyritään saavuttamaan mahdollisimman hyviä tuloksia hyvinvoinnin, työllisyyden ja elinvoimaisen yritystoiminnan suhteen. Strategialinjausten perustelutekstit eivät selitä tyhjentävästi sitä, millä perusteilla strategiset valinnat ja priorisoinnit on tehty. Hallinnonalan strategia-asiakirjoissa valittujen linjausten taloudellisia vaikutuksia sivutaan vain vähän, ja strategioiden valmistelutyössä on satunnaisesti käytetty apuna taloudellisia analyysejä sekä esimerkiksi arvioita siitä, millaisia kustannuksia vaihtoehtoisista kehityskuluista seuraisi.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei laatinut hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmaa vaan on katsonut, että vastaavaa tarkoitusta palvelee hallinnonalan konsernistrategia, sen pohjalta valmisteltu toimintalinjausten toimeenpanoasiakirja ja nelivuotinen kehusehdotus määrärahaaulukoineen ja liitemuistioineen. Ministeriön luettelemissa asiakirjoissa suunnitellaan hallinnonalan taloutta kattavasti usean vuoden ajanjaksolla mutta ei sen toimintaa. Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei näin ollen ole käytössään toimivaa usean vuoden kattavaa, hallinnonalan toiminnan ja talouden yhteen liittävää suunnittelua.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä tai sen hallinnonalalla ei ole usean vuoden henkilöstösuunnitelmaa, vaan hallinnonalan henkilöstösuunnittelun katsotaan toteutuvan osana kehysuunnittelua ja talousarviosuunnittelua. Ministeriö korostaa, että vastuu henkilöstön määrästä ja laadusta kuuluu kullekin virastopäällikölle ja ministeriö ohjaa virastoja tulohajauksella. Organisaatioiden nykyiset henkilöstömäärät ovat historiallisen kehityksen tulos. Ministeriöltä puuttuu konsernistrategiaan, hallinnonalan muihin strategioihin tai toimintaympäristön muutoksiin perustuva näkemys siitä, miten hallinnonalan eri tehtävät tulisi vastaisuudessa resursoida. Tuottavuusohjelman vähennykset eivät siten perustu ja toteuta tällaista näkemystä. Henkilöstösuunnittelun puuttumisen riskinä on pitäytyminen olemassa oleviin rakenteisiin ja siten myös epätarkoituksenmukaiset tuottavuustoimet.

Valtion talousarvioesityksessä vuodeksi 2011 työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan lukurakenne tukee kokonaiskuvan saamista varojen käytöstä hallinnonalan keskeisimpiin tehtäviin, ja sitä voi myös pitää johdonmukaisena ja toimivana. Päätöksentekijän ja muiden talousarvion hyväksikäyttäjien on kuitenkin melko vaikea havaita sitä, mitä yhteiskunnallisia vaikutuksia ja millä taloudellisella panostuksella työ- ja elinkeinoministeriö aikoo vaikuttavuustavoitteet saada aikaan vuonna 2011. Syynä tähän on se, että vaikuttavuustavoitteita esitetään varsin suuri määrä, tavoitteet eivät muodosta selkeää pääluokkatasolta momenttitasolle tarkentuvaa kokonaisuutta ja talousarvioesityksestä puuttuu niitä kuvaamaan asetetut, seurattavissa olevat indikaattorit tavoitearvoineen.

3.2 Johtaminen

3.2.1 Ministeriön johtaminen

Ministeriön johtamisella tarkoitetaan tässä niitä rakenteita, toimintatapoja ja järjestelmiä, joilla ministeriö pyrkii toimimaan tuloksellisesti. Ministe-

riön johtamisessa tarkasteltiin ministeriössä hoidettavien tehtävien tarkoituksenmukaisuutta, organisaatorakenteen ja johtamisfoorumien toimivuutta sekä neuvottelukuntalaitoksen roolia. Ministeriön keskeistä ydintoimintoa, säädösohjausta, käsitellään erikseen luvussa 3.2.2 ja ministeriötä hallinnonalansa johtajana luvuissa 3.2.3–3.2.7.

Ministeriön tehtävien tarkoituksenmukaisuus

Työ- ja elinkeinoministeriön perustaminen ja sille tulevat tehtävät sekä aluehallinnon uudistaminen oli kirjattu pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan. Siinä esitettiin myös yleisempi tavoite uudistaa keskushallintoa siten, että ministeriöistä siirretään toimeenpanotehtäviä ja muut kuin valtakunnalliset kehittämistehtävät alue- ja paikallishallinnolle. Hallitusohjelman mukaan tämä edellytti sitä, että ministeriötehtävät ja keskusvirastotehtävät erotetaan toisistaan ja keskusvirastotehtävät arvioidaan uudelleen. Henkilöstön asema tuli turvata muutoksissa⁹⁷.

Työ- ja elinkeinoministeriössä tehtiin vuonna 2009 ydintoimintoanalyysi⁹⁸, jossa arvioitiin ministeriön tehtäviä ydintehtävien näkökulmasta ja selvitettiin henkilöresurssien käyttö eri tehtäviin. Ydintehtäviin luettiin politiikan valmistelu ja strategiset linjaukset, säädösvalmistelu, strateginen johtaminen, ohjaus ja seuranta sekä kehitystoiminnan ohjaus. Näitä tehtäviä onkin pidettävä ministeriöiden ydintehtävinä. Analyysin tulosten kannalta ovat ratkaisevia ne perusteet, joilla tehtävät on käytännössä luokiteltu. Analyysissa onkin huomautettu, että aineisto on syntynyt subjektiivisten arvioiden perusteella, joten sitä on käsiteltävä suuntaa-antavana.

Analyysin mukaan ministeriön kokonaishenkilötyövuosista käytettiin 49 prosenttia ydintehtäviin, 26 prosenttia tukipalveluihin, 6 prosenttia operatiiviseen johtamiseen, 3 prosenttia viranomaispäätöksiin, 9 prosenttia kehittämistehtäviin, 2 prosenttia ylläpitotehtäviin ja 4 prosenttia muihin tehtäviin.

Tehtävien jakaumassa oli osastojen ja yksiköiden välillä selviä eroja. Työelämä- ja markkinaosaston tehtävät olivat poikkeuksellisen suuressa määrin ministeriön ydintehtäviä, sen sijaan energiaosastolla korostuivat operatiiviset tehtävät; osasto on perinteisesti vastannut energiapolitiikasta aina valmistelusta toimeenpanoon asti. Myös alueiden kehittämissyksikön tehtävät painottuivat toimeenpanotehtäviin, joita analyysin mukaan voitaisiin siirtää esimerkiksi ELY-keskuksille erikoistumistehtävinä.

⁹⁷ Pääministeri Matti Vanhasen II hallitusohjelma, 69.

⁹⁸ Ydintoimintoanalyysi 2009.

Sittemmin joitakin tehtäviä on siirretty ministeriöstä sen alaiseen hallintoon ja niitä on myös ulkoistettu⁹⁹. Ministeriössä on kuitenkin edelleen operatiivista toimintaa muun muassa aluekehitys-, energia- ja tietojärjestelmätehtävissä sekä ELY-keskusten ohjaustehtävissä. (ELY-keskusten ohjauksesta tarkemmin luvussa 3.2.5.) Myös ministeriön yksiköt eroavat edelleen toisistaan tehtäviensä "operatiivisuudessa". Ministeriössä on kuitenkin suunnitteilla sellaisia hankkeita, jotka toteutuessaan merkitsevät operatiivisten tehtävien siirtoja ministeriöstä.

Ministeriön rakenne

Konserniohjausmallissa tavoitteena oli rakentaa työ- ja elinkeinoministeriöstä organisaatio, jolla on vahva sisäinen koheesio, jossa osastojen ja yksiköiden rajat ovat matalat ja joka ennakoii ja reagoi herkästi toimintaympäristönsä muutossuuntiin. Myös henkilöstö oli otettu huomioon; tavoitteeksi oli asetettu, että ministeriön työtyytyväisyys (3,5) ylittää valtionhallinnon vastaavan (3,4).¹⁰⁰

Ministeriön toimittua kaksi vuotta teetti ministeriö kansliapäällikön aloitteesta vuonna 2010 arvioinnin¹⁰¹ organisaationsa toimivuudesta. Tavoitteena oli muun muassa arvioida, miten toiminta tukee konsernin strategista ohjausta sekä tehdä organisaatiota ja toimintatapoja koskevia kehittämissuhteita. Arvioinnin mukaan monet asiat ovat sujuneet ennakkoon arvioitua paremmin ja myös yhteistyö on lisääntynyt ministeriön sisällä, vaikka sitä on edelleen liian vähän. Matriisirakenne on hoitanut suunnittelun tehtävänsä, ja muutosvaihe on ollut välttämätön.¹⁰²

Arvioinnissa todettiin, että kahden ministerin malli on lähtökohtaisesti haasteellinen. Työ- ja elinkeinoministeriön todettiin olevan ainoa ministeriö, jossa kahden ministerin vastuut eivät ole linjassa vaan konserniohjauksen osalta matriisissa. Näin ollen syntyy muun muassa tilanteita, jossa toisella ministerillä on sisältövastuu ja toisella budjettivastuu. Myös tehtävien ja henkilöresurssien siirrot ministereiden välillä ovat käytännössä vaikeita, vaikka ne toiminnallisesti olisivatkin perusteltuja.¹⁰³

⁹⁹ Osa kansainvälistymisavustuksista on siirretty ELY-keskuksien myönnettäväksi, kaivoslain mukaiset lupa- ja valvontatehtävät siirtyvät Tukesiin 1.7.2011, Salmiaan on siirretty henkilöstönkehittämiseen liittyviä tehtäviä, työolobarometrin laadinta on ulkoistettu jne.

¹⁰⁰ Loppuraportti 2008, 6.

¹⁰¹ Bearing Point 2010.

¹⁰² Bearing Point 2010, 5 ja 15.

¹⁰³ Bearing Point 2010, 15.

Ministeriön rakennetta ei pidetty tyypillisenä matriisiorganisaationa, sillä horisontaaliyksiköillä on runsaasti substanssitehtäviä ja erittäin korkea osuus henkilöstöresursseista. Esimerkiksi elinkeinopolitiikan suunnittelu ja ohjaus oli hajaantunut osastoille ja horisontaaliyksiköihin. Tehokkaan johtamisen kannalta ei pidetty tarkoituksenmukaisena, että substanssiasioita johdetaan niin laajasti matriisiyksiköistä. Arvioijat ehdottivat kolmen matriisiyksikön yhdistämistä yhdeksi yksiköksi kansliapäällikön alaisuuteen. Horisontaaliyksiköiden määrä vähenisi ja edesauttaisi näiltä osin resurssien joustavaa hyödyntämistä ja mahdollistaisi näin tuottavuuden parantamista.¹⁰⁴

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti välittömästi arvioinnin loppuraportin valmistuttua kaksi hankeryhmää jatkotyötä varten. Rakennetyöryhmän tehtävänä oli analysoida rakennetta koskeneita ehdotuksia ja esittää mahdollisia vaihtoehtoisia organisointimuotoja. Johtamistyöryhmän tehtävä oli vastaavasti käsitellä johtamisen ja osaamisen kehittämistä koskevia ehdotuksia. Molempien työryhmien ehdotusten tuli olla valmiina 31.3.2011 mennessä.¹⁰⁵

Ministeriön uusi organisaatiorakenne on tarkoitus saada käyttöön uuden hallituksen aloitettua toimintansa. Luonnoksissa on matriisiyksiköiden tehtäviä ja niiden henkilöstömäärää vähennetty tuntuvasti. Tämänhetkisen arvion mukaan ministeriön organisaation ja työjärjestyksen muutokset tapahtuvat alkusyksystä 2011.

Ministeriön ja konsernin johtamisforumit

Elinkeinoministeri ja työministeri johtavat ministeriötä ja hallinnonalan toimintaa apunaan kansliapäällikkö, ministeriön johtoryhmä sekä kummankin ministerin oma valtiosihteeri. Kansliapäällikkö vastaa ministeriön toiminnasta ja huolehtii, että tehtävät hoidetaan tuloksellisesti.

Ministeriössä toimii useita johtoryhmiä. Työjärjestyksessä on määräykset kolmesta ministeriön yhteisestä johtoryhmästä (ministeriön johtoryhmä, virkamiesjohtoryhmä ja laajennettu virkamiesjohtoryhmä), ja lisäksi tarvittaessa voidaan asettaa määräaikaisia johto- ja yhteistyöryhmiä, joiden kokoonpanosta ja tehtävistä määrätään ryhmien asettamispäätöksissä. Myös osastot ja yksiköt voivat asettaa omia johtoryhmiään (työjärjestys, 4 ja 6–9 §).

¹⁰⁴ *Bearing Point 2010, 5.*

¹⁰⁵ *TEM 2011 -uudistus. Hankeryhmien asettaminen, TEM/2930/00.04.01/2010, Työryhmän asettamispäätös, 5.11.2010.*

Ministeriön johtoryhmä käsittelee ministeriötä ja hallinnonalaan koskevat laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät linjaukset ja kehittämishankkeet, strategiaperusteiset ennakkointia ja toimintaympäristön analysointia koskevat asiat, hallinnonalan sekä ministeriön sisäiset tulostavoitteet, kehys- ja talousarvioasiat, työjärjestysmuutokset sekä muut, muun muassa ministerien määräämät asiat. Ryhmä on kokoontunut pääsääntöisesti joka toinen viikko (18 kertaa vuonna 2010). Se on muun muassa hyväksynyt konserni-strategian ja sen muutokset, hallinnonalan tulostavoitteet, tilinpäätös-kannanotot ja kehusehdotukset. Lisäksi kokousten asialistalla on joka kerta ollut myös ajankohtaisten asioiden läpikäynti.¹⁰⁶

Ministeriön johtoryhmän kanssa vuoroviikoin kokoontuu INTO-ryhmä, jonka muodostavat molemmat ministerit, heidän valtiosihteerinsä ja kansliapäällikkö. INTO toimii ministeriön ylimmän johdon keskustelufoorumina. Se käsittelee ministereiden kannanottoa edellyttäviä kiireellisiä ja ajankohtaisia asioita, valmistelee ja yhteen sovittaa asioita johtoryhmän käsittelyyn sekä keskustelee ministeriön toiminnan kehittämisasioista.

Virkamiesjohtoryhmä käsittelee hallinnonalan ja ministeriön toimintaan vaikuttavat keskeiset linjaukset ja suunnitelmat. Lisäksi se valmistelee ministeriön johtoryhmälle tuotavat asiat sekä toimii kansliapäällikön ratkaistavaksi tuotavien asioiden valmisteluelimenä. Virkamiesjohtoryhmä on kokoontunut vuonna 2010 noin kaksi kertaa kuukaudessa (yhteensä 19 kertaa). Se on käsitellyt muun muassa vuoden 2010 lisäbudjettiesitykset, talousarvioesityksen 2011, tulossuunnitteluohjeet 2011 ja ministeriön tilinpäätöskannanotot 2009. Jokaisen kokouksen asialistalla on ollut myös osastojen ja yksiköiden ajankohtaisia lainsäädäntö-, strategia-, arviointi-, kehittämis- yms. asioita, joita asianomainen päällikkö on esitellyt.¹⁰⁷

Laajennettu virkamiesjohtoryhmä käsittelee ministeriön toimintaa, organisaatiota ja henkilöstöä laajasti koskevia yhteisiä asioita. Tähän ryhmään kuuluvat virkamiesjohtoryhmän jäsenten lisäksi kehittämissyksikön ja tukiyksiköiden päälliköt, lainsäädäntöjohtaja, tietohallintojohtaja, henkilöstön edustaja ja kansliapäällikön erikseen määräämät virkamiehet.¹⁰⁸ Ryhmä kokoontuu kerran kuukaudessa.

¹⁰⁶ Ministeriön johtoryhmään kuuluvat molemmat ministerit, kansliapäällikkö, valtiosihteerit, alivaltiosihteeri, osastopäälliköt ja ministerien erikseen määräämät muut virkamiehet. Lisäksi ryhmän kokouksiin osallistuvat kehittämissyksikön ja viestintäyksikön päälliköt (työjärjestys 6 §:n 3 mom.).

¹⁰⁷ Virkamiesjohtoryhmään kuuluvat kansliapäällikkö, alivaltiosihteerit ja osastopäälliköt ja lisäksi viestintäyksikön päällikkö osallistuu kokoukseen (työjärjestys 7 §:n 3 mom.).

¹⁰⁸ Työjärjestys, 8 §.

Konsernipolitiikan ohjausryhmä (KPO) käsittelee konsernin toimintapolitiikan ja rakenteiden kannalta keskeisimpiä asioita, jotka liittyvät konsernistrategiaan, arviointeihin, tulosohejaukseen, kehityshankkeisiin jne. Ohjausryhmään kuuluvat ministeriön kansliapäällikkö, toimijaryhmä yhden päälliköt ja niiden tulosohejauksesta vastaavien ministeriön osastojen ja yksiköiden päälliköt. Ohjausryhmä kokoontuu kerran kuukaudessa.

Konserniohjausfoorumiin (KOF) kuuluvat ministeriön ylin johto, kaikkien virastojen ja ELY-keskusten päälliköt. Foorumin osanottajien määrä on kohonnut jopa 80 henkilöön. Ryhmä kokoontuu kaksi kertaa vuodessa käsittelemään strategiaa, tulosohejausta ja laajasti muita konsernin yhteisiä asioita.

Hallinnonalan kattavia johtoryhmiä ovat myös IT-johtoryhmä ja palvelutoiminnan johtoryhmä. Nämä käsittelevät hallinnonalan kehityshankkeita ja antavat hankkeista lausuntoja.

Ministeriön johtamisjärjestelmän yhtenä haasteena on pidetty sitä, että ministeriötason johtamisfoorumeja on liikaa ja niissä on päällekkäisyyksiä. Ryhmien kokoonpanot ovat osin myös epätarkoituksenmukaisen suuria. Johtamisvastuut tulisikin määritellä selkeästi, jotta vältetään resurssien kuluminen liiaksi kokoustamiseen ja koordinointiin.¹⁰⁹

Neuvottelukunnat ja vastaavat toimielimet

Ministeriön yhteydessä toimii melko laaja neuvottelukuntalaitos: neuvottelukuntia on lähes 20. Lisäksi ministeriön yhteydessä toimii lautakuntia, toimikuntia ja ohjaus- tai johtoryhmiä. Osa toimielimistä on lakisääteisiä. Toimielinten rooli on seurata ja kehittää toimintaa tekemällä aloitteita, esityksiä jne. Jäsenet edustavat pääasiassa sidosryhmiä, ja jäsenten määrä saattaa olla hyvinkin suuri, jopa 20–30 henkeä. Ministeriön ohella myös hallinnonalan virastojen yhteydessä toimii joitakin neuvottelu- ja valtuuskuntia tai vastaavia toimielimiä johtokunnan ohella.

Näitä hallinnon ”sivuorganisaatioita” on erällä tehtävälalueilla sekä ministeriön että sen alaisen organisaation yhteydessä. Vastaavasti on tehtävälueita, joilla näitä sivuorganisaatioita ei ole ministeriön eikä sen alaisen viraston yhteydessä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on vuonna 2010 yhdenmukaistanut neuvottelukuntien ja vastaavien toimielinten palkkiot antamalla asiasta määräyksen. Määräystä on perusteltu yhtenäisen toimintatavan turvaamisella ja

¹⁰⁹ *Ydintoimintoanalyysi 2009, 63; Bearing Point 2010, 12 ja 21.*

hallinnollisen työmäärän vähentämisellä.¹¹⁰ Ministeriö ei ole sen sijaan antanut suosituksia yhdenmukaisista menettelytavoista eikä periaatteista, joita sovellettaisiin neuvottelukuntalaitoksen rooliin, tehtäviin, kokoonpanoon, laajuuteen jne. Tarkoituksenmukaista olisikin selvittää neuvottelukuntien tarvetta ja vaikuttavuutta etenkin, kun ministeriön tekemän linjauksen mukaan virastojen hallitusten ja johtokuntien jäsenet tulee nykyisin valita yhteistyösuhteiden ja asiantuntijuuden perusteella lähinnä virastojen ulkopuolisista henkilöistä (ks. luku 3.2.3). Toisaalta lienee tarve arvioida myös sitä, onko hallinnonalalla sellaisia tehtäviä, joissa neuvottelukuntaa voisi pitää perusteltuna.

3.2.2 Säädösjohtaminen

Tarkastus kohdistui ministeriön säädösjohtamisen menettelyihin. Säädösjohtamisesta laadittiin tarkastuksen kuluessa erillinen selvitys (ks. luku 2.3), jossa on kuvattu tässä kertomuksessa esitettyjä yksityiskohtaisemmat havainnot, johtopäätökset ja suositukset säädösjohtamisen menettelytavoista.

Tarkastuksen kriteerinä oli ensinnäkin se, tunnistaako, vastuuttaako ja resursoiko ministeriön johto säädösjohtamisen eri tehtävät (sääntelyn ajanmukaisuuden arviointi, säädössuunnittelu, vaihtoehtojen sääntelytapojen arviointi, säädösten toimeenpanon ja vaikutusten arviointi, hankejohtaminen ja EU-säädösvalmisteluun osallistuminen).

Toisena kriteerinä pidettiin sitä, että ministeriöllä on käytössä sellaiset menettelytavat, joilla hallinnon ulkopuoliset tahot voivat varhaisessa vaiheessa lausua näkemyksensä sääntelyn ongelmakohtista, vaihtoehtoisista sääntelystrategioista, sääntelykeinoista ja säädösehdotuksista.

Kolmantena kriteerinä käytettiin sitä, että ministeriöllä on käytössä sellaiset menettelytavat, jotka varmistavat sen, että eduskunnalle esitetty tieto niin kansallisissa kuin EU-säädösehdotuksissakin on kattavaa, selvää ja oikea-aikaista.

Tarkastus rajautui menettelytapojen arviointiin, joten siinä ei tarkasteltu sitä, onko säädösesityksissä tosiasiallisesti esitetty tieto ollut kattavaa ja selvää. Oikea-aikaisuuden toteutumista on tarkastettu eduskunnalle annettuina budjettilakiesityksinä ja U-kirjelminä EU-säädösehdotuksista.

¹¹⁰ *Neuvottelukuntien ja vastaavien toimielinten palkkiot 1.1.2011 alkaen, TEM/1919/00.03.05.02/2010.*

Säädösjohtamisen tehtävien organisointi ja vastuut

Ministeriön työjärjestyksessä säädösjohtamisen tehtäviä ei ole eriytetty eri osastoille tai toimintayksiköille lukuun ottamatta säädösvalmistelun kehittämistä ja säädöshankkeiden seurantaan, jotka on keskitetty säädösvalmistelun kehittämisen ja yhteiskuntavastuun ryhmään (jäljempänä säädösvalmistelun kehittämisryhmä). Säädöshankkeiden valmisteluvastuut on eri osastoilla niiden tehtäväalueiden mukaisesti. Tehtävien hajuttaminen on perusteltua siitä näkökulmasta, että ministeriön tehtäväkenttä on laaja, jolloin myös johdettavia sääntelyalueita on lukuisia. Toisaalta synergiahyötyjen saavuttaminen siitä, että kaksi ministeriötä on yhdistetty, edellyttää aiempaa laajempaa tarkastelutapaa säädösjohtamisessa.

Sääntelyn ajanmukaisuuden arviointi

Tarkastuksen johtopäätöksenä oli, että säädösjohtamisen tehtäväalueista sääntelyn ajanmukaisuuden arviointitehtävä oli tunnistettu puutteellisesti ja että synergiahyötyjen mahdollisuuksia ei ole käytetty riittävästi. Sääntelyn ajanmukaisuuden arvioinnin avulla voidaan varmistaa, että hallinnonalalla on riittävästi tietoa hallinnonalan päämäärien kannalta keskeisen sääntely-ympäristön ongelmakohtista. Sääntelyn ajanmukaisuuden arviointitehtävää ei ole ministeriössä erikseen vastuutettu ja resursoitu. Tämän seurauksena arvioinnin toteuttaminen jää asia-alueittain määrittelyyn vastuun mukaisesti eri henkilöiden suoritettavaksi sikäli, kuin tällaiseen arviointiin jää resursseja. Riskinä on tällöin, että käynnistyvät säädösuudistukset ohjautuvat eri tehtäväalueilla yksittäisten intressiryhmien kiinnostuksen mukaan sen sijaan, että uudistukset perustuisivat sellaisten ongelmakohtien poistamiseen, jotka ovat ministeriön päämäärien kannalta tärkeitä.

Esille nostetut ongelmat tyypillisesti suuntaavat sääntelyuudistuksien kohdistumista ja uudistusten tavoitteita. Tarkastuksen mukaan yhteiskunnalliset toimijaryhmät toimivat usein sääntelyn ongelmakohtien esille nostajina. Arviointien lähtökohtien etukäteisen määrittämisen voidaan katsoa edesauttavan objektiivista arviointia. Tämän lisäksi arviointikohteen etukäteisen rajaamisen voidaan olettaa edistävän sitä, että keskeiset toimijat osallistuvat arviointiin, mikä on myös hyvän hallinnon periaatteiden mukaista. Tarkastuksen mukaan ongelman muodostaa se, että ministeriön johto ei ole määrittellyt sääntelyn ajanmukaisuuden arvioinnin lähtökohtia, arvioitavia sääntely-ympäristöjä, sääntelyalueita eikä arvioinnissa käytettäviä näkökulmia tai kriteereitä. Tällöin arviointien kohdentamiselle ja resursoinnille sekä esille nostettujen ongelmien arvottamiselle ei ole riittävästi tietoperustaa.

Vaikka hallinnon vuorovaikutusyhteydet yhteiskunnallisiin toimijaryhmiin ovat vakiintuneita, ei ministeriön keskeisiä sidosryhmiä ole ministeriötasolla määritelty. Tilanteen riskinä on myös se, että sääntelyn arviointiin uusia ja aiemmasta poikkeavia näkökulmia tuovat toimijaryhmät eivät tule riittävästi kuulluiksi.

Säädöspoliittisten tavoitteiden asettaminen ja säädösuunnittelu

Tarkastuksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriössä on asetettu tavoitteita säädösvalmistelun laadulle, esitysten tekniselle virheettömyydelle ja säädöshankkeiden valmistelun oikea-aikaisuudelle. Tavoitteet on valmisteltu ministeriön säädösvalmistelun kehittämissyhmässä, jossa myös ministeriön lainsäädäntösuunnitelma on hallitusohjelman perusteella valmisteltu. Ministeriön mukaan tavoitteet ovat olleet esillä osastojen ja kansliapäällikön välisissä tulosneuvotteluissa, vaikka tavoitteita vuodelle 2010 ei ole kirjattu kansliapäällikön ja osastojen välisiin tulossopimuksiin. Sen sijaan vuoden 2011 tulostavoitteet on kirjattu kansliapäällikön ja osastojen välisten tulossopimusten liitteisiin. Ministeriön mukaan kuluvan vaalikauden aluksi tavoitteista on järjestetty säädösvalmistelijoille koulutus- ja keskustelutilaisuus, jossa muun ohessa laadulliset tavoitteet ja niiden toteutuma on käyty läpi. Kaikki osastot eivät kuitenkaan olleet tietoisia asetetuista tavoitteista, joten on ilmeistä, että tavoitteista viestimisessä on ministeriön sisällä ollut puutteita.

Tarkastuksessa muodostui käsitykseksi, että säädöshankkeiden priorisoinnin kannalta ministeriön strategia on varsin yleinen. Toisaalta hallitusohjelmalla on merkittävä ohjausvaikutus ministeriön lainsäädäntösuunnitelman sisältöön. Lainsäädäntösuunnitelman laatiminen on tämän vuoksi enemmänkin hallitusohjelmaan yksilöityjen hankkeiden listausta kuin aitoa strategioiden perustalta tapahtuvaa hankkeiden valintaa. On kuitenkin huomattava, että ministeriö osallistuu hallitusohjelman laatimiseen esittämällä hallitusneuvotteluihin eri säädöshankkeita. Tämä kooste on ministeriössä muodostettu eri osastojen esitysten pohjalta.

Säädösvalmisteluprosessiin sisältyy lukuisia toimintoja, jotka vaikuttavat säädösvalmisteluprosessin ja säädösesitysten laatuun. Ministeriössä on toteutettu hallituskauden 2007–2010 aikana säädösvalmistelun resurssikartoitus, laadittu säädösvalmistelun kehittämissuunnitelma ja tarvittaessa päivitettävä, ministeriön Intranet-sivuille liitetty prosessiohje vuoden 2010 lokakuussa. Kyseinen ohje ei ole kuitenkaan muodollinen ohje tai määräys. Lisäksi ministeriön MAHTI-asianhallintajärjestelmään on valmisteltu ns. hankekortti/hankkeen perustiedot -lomake ja käynnistyvissä säädöshankkeissa käyttöön pakollinen arviomuistio. Tarkastuskertomusluon-

noksessa antamassaan palautteessa ministeriö on todennut tämän tulevan käyttöön 1.9.2011 toteutettavan organisaatiouudistuksen jälkeen.

Säädösvalmisteluprosessin tulisi olla avoin, ja eri toimijatahoilla tulisi olla mahdollisuus osallistua valmisteluun jo varhaisessa vaiheessa. Tarkastuksen perusteella ministeriö ei ole arvioinut kattavasti valmisteluprosessin eri osavaiheiden toteutunutta laatua. Arvioinnin perusteella voitaisiin tehdä päätelmät siitä, täyttääkö prosessi siihen kohdistuvat vaatimukset, paikantaa prosessin ongelmakohdat sekä asettaa kehittämistavoitteet

Vaihtoehtoiset sääntelytavat

Vaihtoehtoisia sääntelykeinoja on esimerkiksi itsesääntely, jolle on luonteenaista, että siinä mukana olevat yhteisöt itse ohjaavat, valvovat ja tarvittaessa sanktioivat jäsentensä käyttäytymistä. Yhteissääntelyä voidaan kuvata lainsäädännön ja itsesääntelyn yhdistelmäksi, jossa julkisia tehtäviä on annettu yksityisoikeudellisen organisaation hoidettavaksi. Näiden käytöllä voidaan välttää säädösten kokonaismäärän kasvua. Itsesääntely ja yhteissääntely ovat lisäksi oikeudelliseen sääntelyyn nähden joustavampia sääntelymuotoja, koska menettelyjä voidaan tarkistaa ilman aikaa vievää lainsäädäntöprosessia. Tarkastuksessa selvitettiin, onko ministeriössä käytetty vaihtoehtoisia sääntelykeinoja.

Ministeriössä ei ole erillistä vastuutahoa vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arviointia varten, vaan tehtävän toteuttamisvastuu määräytyy henkilötasolle viedyn asiaperusteisen tehtäväjaon mukaisesti. Tällainen organisoititapa edellyttää hyvää aikataulu- ja resurssisuunnittelua. Koska valmistelijoiden resurssitarvetta seurannan, arvioinnin ja hankevalmistelun alueella ei arvioida etukäteen, on riskinä, että laajempaa selvitystyötä edellyttävät tehtävät jäävät muiden hallinnollisten tehtävien jalkoihin.

Tarkastuksen havaintona oli, että vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arviointi on ministeriössä erilaista eri osastoilla. Joillakin sääntelyaloilla perustuslaki rajoittaa mahdollisuutta käyttää lakia alemman asteista sääntelyä. Uusittu perustuslaki onkin ministeriön mukaan lisännyt lakitasoisen sääntelyn käyttöä. Toisaalta vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arviointia todettiin heikentävän myös vallitsevan kulttuurin, joka korostaa oikeudellista sääntelyä ohjaukskeinona. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ministeriö ilmoittaa, että osana ministeriön virkamiesjohdon marraskuussa 2010 hyväksymää parannettua säädöshankkeiden hankintaa edellytetään, että vastuuvaihtoehtoisuus on säädösehdotuksen perusvalmistelun alkaessa yhteydessä säädösvalmistelun kehittämissyhmään, jolloin on mahdollista arvioida myös mahdollisuudet vaihtoehtoisten sääntelytapojen valintaan.

Säädöshankkeiden hallinta ja johtaminen

Tarkastuksen perusteella päätöksenteko säädöshankkeen organisoinnista on osastoilla ja käytännössä organisoinnista vastaavat pääosin valmistelijat itse. Tapauskohtaista organisointia osastoittain ja ryhmien sisällä voidaan pitää ongelmana silloin, kun hankkeen valmistelu osoittautuu ennakoitua työläemmäksi tai kun säädöshankkeella on nopea aikataulu ja valmistelun vaatimiin resursseihin ei ole etukäteen varauduttu. Tarkastuksen mukaan ministeriön lainvalmisteluresurssit eivät jousta osastojen välillä. Tällöin on riskinä, että pyrkimys pysyä aikatauluissa heikentää valmistelun laatua.

Säädösesitysten valmistelun loppuvaiheessa tapahtuvan kuulemisen merkitys esitysten sisältöön on todettu useassa yhteydessä vähäiseksi. Sen sijaan varhaisella kuulemisella on todettu voivan olla olennainen merkitys säädösesityksen sisällölle. Varhaisella laajalla kuulemisella voidaan varmistaa sitä, että sääntelyn kohde on rajattu tarkoituksenmukaisesti, erilaiset vaihtoehdot tulevat esille ja ennen kaikkea luodaan edellytykset sille, että eri vaihtoehtojen vaikutuksien tunnistamiselle ja arvioimiselle jää riittävästi aikaa.

Tarkastuksen havaintona oli, että ministeriön säädösjohtamisen menettelytavat eivät ole riittäviä varmistamaan, että osallistuminen toteutuu riittävän varhain ja laajasti. Hallinnon ulkopuolisia toimijoita kuullaan muun muassa erilaisissa neuvottelukunnissa ja vapaamuotoisissa palaverissa. Siitä, onko osallistuminen tapahtunut valmistelun varhaisessa vaiheessa ja onko kuuleminen ollut tällöin riittävän laajaa, ei esitystekstien perusteella ole tehtävissä päätelmää. Ongelma on se, että tieto varhaisen vaiheen kuulemisesta on pelkästään valmistelijalla. Haastattelujen mukaan päävastuu järjestää varhainen kuuleminen katsottiin olevan valmistelijalla, kun sen sijaan virallisen kuulemisen yhteydessä korostettiin myös osastojen johdon vastuuta.

Tarkastuksen perusteella kuultavien joukko on vakiintunut. Tällainen tilanne johtaa helposti siihen, että yksittäisiä tärkeitä toimijatahoja jää valmistelusta sivuun. Säädöshankkeiden valmistelusta tiedottamisella ja eri toimijatahojen kytkemisellä mukaan hankkeisiin varhaisessa vaiheessa voidaan edistää valmistelun tietoperustan riittävyttä.

Tarkastuksen perusteella valmistelun varhaiseen vaiheeseen osallistuvat edustavat tyypillisesti sektoroitunutta ja keskittyntä asiantuntijatietoa tai erilaisten intressiryhmien keskusjärjestöjä. Erilaisia neuvottelukuntia, joissa eri toimijaryhmät ovat kattavasti edustettuina, voidaan pitää hyvänä menettelynä niissä tapauksissa, joissa tällaisten elinten kokoonpano on käsiteltävänä olevan asian kannalta edustava. Kaikkien osastojen tehtäväalueilla neuvottelukuntatyypistä elintä ei ole kuitenkaan käytössä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että prosessien ja säädösvalmistelun yhteydessä kuultavien toimijaryhmien määrittelyä on aiheellista systematisoida. Ministeriön toimialan laajuuden vuoksi yhteinen yhteiskunnallisten prosessien määrittely tai ministeriön toimialan kattava "sidosryhmärekisteri" ei ole mahdollinen. Käynnissä olevan kansalaisyhteiskuntastrategian valmistelun yhteydessä on tarkoitus määritellä, miten potentiaaliset kuultavat tahot osastoittain/asiaryhmittäin eri prosesseissa määritellään. Ministeriön mukaan kansalaisyhteiskuntastrategian on tarkoitus valmistua vuoden 2011 syksyn aikana.

Edelleen ministeriö ilmoittaa, että säädöshankkeiden tehostettu hallintamenettely otetaan käyttöön ministeriön organisaatiouudistuksen yhteydessä. Kansalaisyhteiskuntastrategian laadinta ja siinä yhteydessä toteutettava eri yhteiskunnallisissa prosesseissa kuultavien potentiaalisten tahojen määrittely lisäävät myös varhaisen kuulemisen avoimuutta ja selventävät valmistelun eri vaiheisiin osallistuvien rajaamista.

Tarkastuksen perusteella on myös tärkeää, että ministeriöllä olisi mekanismi, jolla varmistetaan, että säädösesitykset on toimitettu oikeusministeriön laintarkastusyksikköön ja että esitysten sisältöä on korjattu yksikön esittämien huomioiden mukaisesti. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että säädösvalmistelun kehittämisryhmän toteuttamassa seurannassa ei ole tullut ilmi tapauksia, joissa tarkastamatta jättäminen ei olisi täyttänyt valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 30 pykälän mukaista kiireellisyysperustetta. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ministeriö toteaa myös, että valtioneuvostossa esiteltävissä säädösehdotuksissa esittelijä vastaa siitä, mitä hänen esittelystään päätetään. Näin ollen menettely, jolla vastuuvalmistelijä veloitettaisiin ottamaan esitykseen huomioita, joita hän ei pidä oikeina, ei ole mahdollista.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, jäljempänä myös julkisuuslaki) korostaa hallinnon aktiivista tiedotusvelvollisuutta ja edellyttää, että viranomaisen asiakirjahallinto on ajantasainen kuvaamaan keskeneräisten säädöshankkeiden valmisteluvaihetta ja asiakirjoja. Tarkastuksen perusteella hallinnon ulkopuolisille toimijoille ei ole muodostunut laissa tarkoitettuja edellytyksiä tiedonsaantiin vireillä olevista säädöshankkeista. Tämä johtuu siitä, että ministeriön asianhallintajärjestelmät ja HARE-hankerekisteri eivät ole luotettavia kuvaamaan valmistelussa olevia hankkeita. Tarkastuksen perusteella myös säädösvalmistelua kuvaavien asiakirjojen arkistoinnissa oli puutteita.

Tarkastuksen mukaan asiakirjahallinnon tehtäviä ei ole riittävän selvästi määritelty ja vastuutettu eikä niistä ole riittävästi viestitetty vastuullisille. Ongelmaksi asiakirjahallinnon alueella tarkastuksessa havaittiin myös

puutteet toimijoiden vastuiden toimeenpanon seurannassa ja valvonnassa. Tarkastuksen perusteella vastuu säädösesityksen tietosisällön laadusta katsotaan olevan pääasiassa valmistelijalla. Sen sijaan osastojen johto ei ole tunnistanut riittävästi vastuutaan luoda sellaiset menettelytavat, joiden perusteella säädösesityksen tietosisällön laatu tulee varmistetuksi. Säädösvalmistelun kehittämisryhmän edellytykset myötävaikuttaa säädösvalmistelun laatuun rajoittuvat informaatio-ohjaukseen, johon kuuluvat erilaiset menetelmäkuvaukset, koulutus ja vaikutusarviointituen antaminen pyydettyssä. Tarkastuksen perusteella valmistelijoiden menettelyjä ohjaavat valmistelun aikataulut, ja siksi vaikutusarviointit jäävät valmistelun viime vaiheeseen.

Vaikka ministeriössä on keskitetty vaikutusarvioinnin tuki, ministeriön johto, osastot tai ryhmät eivät ole edellyttäneet, että sitä myös käytetään. Tämän tuen käyttämisharkinta on yleensä valmistelijalla. Tarkastuksen perusteella olisi syytä harkita, tulisiko tämän tuen käytön olla pakollista.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö ilmoittaa, että ministeriön virkamiesjohto on marraskuussa 2010 muun muassa linjannut, että vastuuvaimistelijalla on säädösehdotuksen perusvalmistelun alkaessa yhteydessä säädösvalmistelun kehittämisryhmään. Tällöin käydään läpi eri vaikutusarviointien, mukaan lukien eriliset vaikutusarvioselvitykset, tarve.

Ministeriön mukaan viime vaalikauden aikana on ministeriössä tehty säädösvalmistelun resurssikartoitus, laadittu säädösvalmistelun kehittämissuunnitelma ja paikannettujen ongelmakohtien perusteella laadittu prosessiohjeet. Nämä kolme asiaa on myös hyväksytty ministeriön laajennetussa johtoryhmässä. Tarkastuksen perusteella näitä toimia voi pitää myönteisinä.

Myönteistä on myös se, että ministeriössä on asetettu tavoitteita valmistelun laadulle vaikutusarviointien alueella. Tarkastuksen perusteella laadullisista tavoitteista viestiminen ei kuitenkaan ole ollut riittävä. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ainakin syksyllä 2010 käytyjen, vuotta 2011 koskeneiden tulosneuvotteluiden pöytäkirjoihin tavoitteet on kirjattu kaikkien säädösvalmistelua tekevien toimintayksiköiden tulossopimuksiin. Lisäksi muun ohessa laadulliset tavoitteet ja niiden toteuma on käyty läpi säädösvalmistelijoille järjestetyssä koulutus- ja keskustelutilaisuudessa.

Osallistuminen EU-säädöshankkeiden valmisteluun

Tarkastuksen perusteella vastuiden jakautuminen EU-säädösten ennakoinnissa ei ollut täysin selvä. Tarkastuksen mukaan ministeriössä ei ole riittä-

viä menettelytapoja varmistaa eduskunnan oikea-aikaista tiedonsaantia EU-säädöshankkeissa. Eduskunnan oikea-aikaista informointia on edistetty tavoiteohjauksella. Tavoiteaikataulu on yksilöity suositusluonteiseen EU-oppaaseen, mutta tulossopimukseen tavoitetta ei ole sisällytetty. Tarkastushavaintojen mukaan ministeriöllä ei ole käytössä sellaista keskitettyä seurantaa, jolla voidaan todentaa EU-valmistelun vaihe valmistelun aikana. Näin ollen aikataulujen toteutuminen eri osastoilla tulee esille vasta sitten, kun E-kirjeet tai U-kirjelmät on toimitettu eduskunnalle. Tarkastushavaintojen mukaan tässä on ollut viiveitä.

Tarkastusvirasto on katsonut, että ministeriöiden sisäisillä henkilöjärjestelyillä tulee varmistaa, että hankkeita koskeva asiantuntemus EU-säädösvalmistelussa ei keskity liiaksi yksittäisille virkamiehille¹¹¹. Tämän tarkastuksen havaintona oli, että myös EU-asioissa vastuu valmistelun etenemisestä on yksittäisten valmistelijoiden harteilla. Joillakin osastoilla on pidetty hyvänä menettelynä sitä, että osastolla toimii tiimi, josta valmistelutehtävään voidaan tarvittaessa osoittaa sijainen. EU-asioissa ei kuitenkaan edelleenkään ole hankkeille nimettyä varahenkilöä. Tarkastuksen perusteella myöskään hallintoyksikkö ei ole osoittanut sijaisuusvastuuta tehtävään, jolla selvitetään EU-vastuuvalmistelija.

Tarkastuksen mukaan on tärkeää, että varmistetaan eri osastojen EU-säädösvalmisteluun osallistumisen käytäntöjen yhdenmukaisuus tuottamalla keskitetysti tietoa mahdollisista valmistelua koskevista uusista vaatimuksista ja valmisteluohjeiden sisällön uudistuksista. Tärkeää on myös se, että sijaisuusvastuut määritellään kaikille niille toiminnoille, jotka suoraan tai välillisesti vaikuttavat EU-säädöshankkeiden valmistelun etene- miseen.

Ministeriössä ei ole erityisiä menettelyjä, joilla pyritään varmistamaan, että EU-säädösasioissa eduskunnalle esitetty tieto on kattavaa. Tiedon katsotaan täydentyvän valmisteluprosessissa, jossa keskeinen vaihe on jaostokäsittely. Tarkastuksen perusteella myös poliittisen tahon katsottiin myötävaikuttavan eduskunnalle esitettävän tiedon sisältöön. EU-säädösasioihin liittyviä, eduskunnalle toimitettuja asiakirjoja ei ole toden- nettavissa ministeriöstä yhdestä lähteestä, sillä näitä asiakirjoja laaditaan eri tietojärjestelmillä ja erityyppiset asiakirjat arkistoidaan eri arkistoihin. Tämä on puute.

Tarkastuksen perusteella ministeriössä tulisi ohjeistaa kaikkien säädös- valmistelussa muodostuvien asiakirjojen dokumentointikäytäntöjä ja arvi- oida mahdollisuuksia yksittäistä asiaa koskevien asiakirjojen arkistoinnin keskittämistä samaan kohteeseen.

¹¹¹ VTV 2006.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö ilmoittaa, että ministeriön organisaatiouudistuksen yhteydessä EU-säädöshankkeiden seuranta keskitetään säädösvalmistelun kehittämisryhmälle.

Säädöshankkeiden toimeenpanon ja vaikutusten seuranta

Tarkastuksessa selvitettiin, miten säädöshankkeiden toimeenpanon ja vaikutusten seuranta ministeriön tehtävänä on tunnistettu, vastuutettu ja resursoitu. Säädösten toimeenpanon ja vaikutusten seuranta ovat tärkeitä säädösjohtamisen tehtäväalueita, koska säädösten valmistelussa on yleensä muodostettu oletuksia säädösten vaikutusmekanismeista. Mikäli nämä oletukset ovatkin virheellisiä, säädös voi olla tehoton tai aikaansaada jopa kielteisiä, tarkoittamattomia vaikutuksia. Sellaiset säädösuudistukset, joiden perustana on oletuksia eri toimijoiden käyttäytymisvaikutuksista, sisältävät riskin erityisesti ennakoitujen vaikutusten todentumisesta, koska käyttäytyminen määräytyy useiden tekijöiden tuloksena.

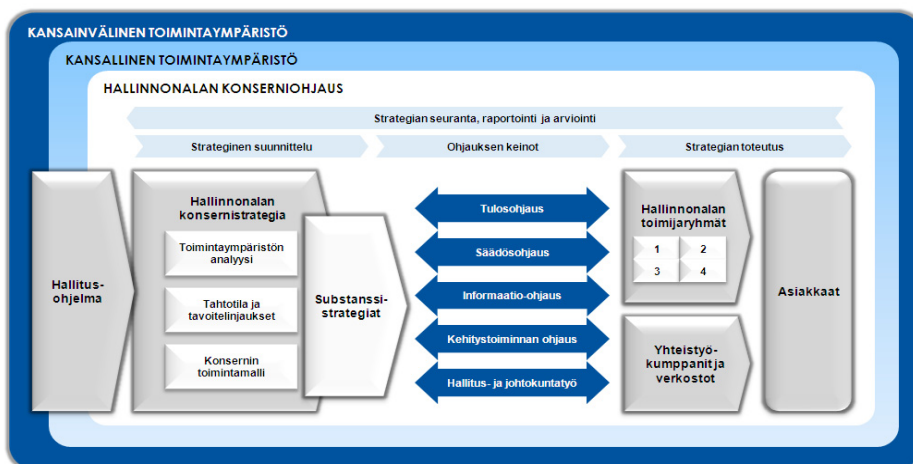
Työ- ja elinkeinoministeriössä säädösten toimeenpanon ja vaikutusten seurantatehtävä on tunnistettu selkeästi niillä alueilla, joilla seurantavastuun perustana ovat hallinnonalan ulkopuolelta asetetut seurantavelvoitteet. Seurantavastuu määrittyy ministeriön työjärjestyksen asiaperustaisen vastuunjaon mukaisesti. Seurantatehtävän katsotaan sisältyvän osaksi säädösvalmistelijoiden tehtäviä, vaikka sitä ei ole erikseen toimenkuvissa määritelty. Ministeriön mukaan alaisen hallinnon tuottama seurantatieto on tärkeä säädöshankkeiden toimeenpanon ja vaikutusten seurannassa. Erillisiin seuranta- ja arviointihankkeisiin voidaan käyttää ministeriön tutkimus- ja selvitysmäärärahaa. Tyypillisesti osastojen käyttöön osoitettua määrärahaa pidettiin riittämättömänä. Sellainen seuranta ja arviointi, joka perustuu ulkopuolelta asetettuihin seurantavelvoitteisiin, priorisoidaan resurssien käytössä muiden seuranta- ja arviointitarpeiden edelle.

3.2.3 Hallinnonalan johtaminen

Hallinnonalan johtamisessa tarkasteltiin työ- ja elinkeinoministeriössä kehitettyä niin sanottua konserniohjausmallia ja sen toimivuutta sekä hallinnonalan virastojen ja laitosten johtokuntien roolia ohjausmuotona. Hallinnonalan tulosohtaus, ELY-keskusten ja rahastojen ohjausta sekä hallinnonalan organisaatorakenteiden tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan erikseen luvuissa 3.2.4–3.2.7.

Konserniohjausmalli

Työ- ja elinkeinoministeriö on mallintanut hallinnonalansa ohjausjärjestelmän, ns. konserniohjausmallin. Taustalla oli hallinnonalan toimijoiden toive tiivistää ministeriön melko löyhänä pidettyä ohjausotetta ja siten parantaa tavoitteellisuutta, karsia päällekkäisyyksiä ja hyödyntää synergioita. Tavoitteena oli myös saada ministeriölle yksi yhteinen ääni sen sijaan, että hallinnonalan ohjaus oli tapahtunut politiikkalohkoittain usealta osastolta ja eri muodoissa. Malli sisältää suunnitteluprosessit, seuranta-, arviointi- ja raportointiprosessit, rakenneratkaisut sekä päätöksenteon vastuut ja foorumit (kuvio 3).



KUVIO 3. Työ- ja elinkeinoministeriön konserniohjausmallin rakenne (Lähde: Loppuraportti 29.8.2008).

Mallin mukaan ministeriön päämääränä on toteuttaa hallitusohjelmaa sekä vastata hallinnonalan toimijoiden strategisesta ohjauksesta. Sen ohjausrooli koostuu seuraavista tehtävistä:

- hallinnonalan yhteisten strategioiden määrittäminen
- tavoitteiden asettaminen hallinnonalalle
- hallinnonalan tavoitteiden seuranta ja arviointi.

Hallinnonalan toimijoiden vastuulla on puolestaan toteuttaa konsernistratégiaa sekä ministeriön niille asettamia tavoitteita. Ne vastaavat myös oman strategiansa valmistelusta, operatiivisen toiminnan suunnittelusta ja johtamisesta sekä tulosten raportoinnista ministeriölle. Konserniohjausmallissa on määritelty eri ohjausvälineiden aikataulut ja vastuut valmistelutyöhön osallistumisesta hyväksymiseen saakka.

Konserniohjauksen lähtökohta on hallitusohjelmaan pohjautuva konsernistrategia, josta on ollut tarkoitus luoda hallinnonalan tärkein ohjausväline¹¹². Konserni- ja substanssistrategioiden toimeenpanossa ministeriöllä on käytössään seuraavat ohjauskeinot:

- tulosohejaus
- säädösohejaus
- informaatio-ohjaus
- kehitystoiminnan ohjaus
- hallitus- ja johtokuntatyö.

Kehitystoiminta on yksi konserniohjausmallin ohjauskeinoista. Kehityshankkeita on koottu niin sanotuiksi muutosohjelmiksi, joista ensimmäinen on TEM-konsernin muutosohjelma 2010 ja toinen on TEM-konsernin muutosohjelma 2012. Muutosohjelmia käsitellään jäljempänä luvussa 3.3.2 ja muita konserniohjauksen muotoja informaatio-ohjausta lukuun ottamatta tämän luvun lisäksi luvuissa 3.2.2, 3.2.4 ja 3.2.6.

Konserniohjauksen kohteet eli hallinnonalan viranomaiset ja laitokset sekä osa valtionapuyhteisöistä on jaettu neljään toimijaryhmään (ks. liite 1) niiden toiminnan luonteen ja ministeriön ohjaustarpeen perusteella. Luokittelulla on pyritty yhtenäistämään ministeriön ohjausta ja kohdentamaan sen voimavaroja mahdollisimman tehokkaasti.

Käytännön ohjaustyössä on korostunut toimijaryhmän 1 rooli, kun sen sijaan muiden toimijaryhmien (2–4) väliset erot eivät ole olleet näkyviä¹¹³. Toimijaryhmä 1 on hallinnonalan määrärahojen käytöllä mitattuna keskeisin¹¹⁴. Sillä katsotaan myös olevan hallitusohjelman, konsernistrategian ja tavoitelinjausten toteutuksen kannalta kriittinen vaikutus. Tätä korostaa se, että konsernistrategia on laadittu erityisesti toimijaryhmää 1 silmälläpitäen ja myös tavoitelinjauksia on uudistettu yhteistyössä tämän ryhmän kanssa. Ministeriön ohjausote on toimijaryhmän 1 suhteen aktiivisin, mikä näkyy esimerkiksi siinä, että tulosneuvottelujen puheenjohtajana toimii osastopäällikön asemasta kansliapäällikkö tai konserniohjausyksikön alivaltiosihteeri (ks. luku 3.2.4).

Keväällä 2010 ministeriössä tehtiin virkatyönä itsearviointi konserniohjausmallin toimivuudesta käytännössä. Sen mukaan konserniohjausmallissa ei ole ”rakenteellisia valuvikoja”, mutta kuitenkin vielä on pitkä

¹¹² Loppuraportti 29.8.2008, 15, 20.

¹¹³ TEM muistio 5.3.2010.

¹¹⁴ Toimijaryhmän 1 virastoissa ja laitoksissa on noin 85 % hallinnonalan henkilökunnasta ja henkilöstökuluista (2009, lähde: Netra), joten ryhmä on myös henkisten voimavarojen näkökulmasta tärkeä.

matka siihen, että malli olisi täysimääräisesti käytössä ja integroitu muuhun toiminnan ohjaukseen ja johtamiseen.¹¹⁵ Arvioinnin tulokset käsiteltiin 8.2.2010 ministeriön virkamiesjohtoryhmässä. Ryhmä totesi muun muassa, että toimintalinjat ja substanssistrategiat elävät vielä liikaa omaa elämäänsä ja että erilaisia strategioita ja ohjausfoorumia on varsin paljon.

Arvioinnin keskeisten johtopäätösten pohjalta laadittiin kehittämissuunnitelma, jossa on esitetty tärkeimmät toimet, niiden aikataulut ja vastuuhenkilöt¹¹⁶. Keskeinen kehittämisalue on strateginen suunnittelu.

Tarkastuksen perusteella työ- ja elinkeinoministeriön luomaa konserniohjausmallia voi pitää onnistuneena tapana yhtäältä hahmottaa laajaa ja hajanaista hallinnonalaa ja toisaalta luoda hallinnonalan ohjaukselle kattava viitekehys. Mallissa on määritelty ministeriön ohjausvälineet ja siinä on myös huomioitu tarve muuttaa ja kehittää hallinnonalan toimintaa ja rakenteita. Tämä on suunniteltu tapahtuvaksi erityisten muutosohjelmien puitteissa. Mallissa on pyritty myös ottamaan hallintaan hallinnonalan toimijoiden erilaisuus. Ministeriö on pyrkinyt myös aktiivisesti seuraamaan mallin käytännön toimivuutta ja kehittämään sitä.

Hallitus- ja johtokuntatyö ohjausmuotona

Hallitus- ja johtokuntatyö on määritelty yhdeksi työ- ja elinkeinoministeriön konserniohjauksen välineistä. Johtokunta onkin kaikissa hallinnonalan virastoissa ja laitoksissa lukuun ottamatta valvontaviranomaisia (Kilpailuvirasto, Energiamarkkinavirasto sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirasto), joiden ehdoton riippumattomuus on haluttu turvata ja joihin ei tämän vuoksi ole asetettu johtokuntia. Toinen poikkeus ovat ELY-keskukset, joiden ohjaus- ja johtamisjärjestelmä on siinä määrin poikkeuksellinen, ettei johtokuntamallia ole haluttu viedä niihin.

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyrkinyt yhtenäistämään johtokuntia koskevat periaatteet ja menettelytavat suosituksillaan¹¹⁷, jotka käsittelevät johtokuntien koostumusta, vastuuta, perehdyttämistä, palkkioita jne. Suositusten tavoitteena on ollut myös selventää johtokuntien asemaa suhteessa ministeriöön ja virastopäällikköön. Yhtenäistäminen on edellyttänyt myös muutoksia virastoja ja laitoksia koskeviin säädöksiin. Niitä on tehty samassa yhteydessä, kuin lainsäädäntöä muutoinkin on ollut tarvetta uudistaa.

¹¹⁵ TEM muistio 5.3.2010.

¹¹⁶ TEM power point -esitys 21.4.2010.

¹¹⁷ Hallitus- ja johtokuntatyö -suositus 1.1.2011.

Johtokunnan jäsenet tulee valita asiantuntijuuden ja yhteistyösuhteiden perusteella¹¹⁸. Ulkopuolisilla asiantuntijoilla ja yhteistyötahoilla on aiempaa suurempi osuus johtokunnissa, sillä jäseniksi voidaan valita ainoastaan viraston ulkopuolisia henkilöitä kuitenkin siten, että yhden jäsenen tulee aina olla työ- ja elinkeinoministeriön virkamies¹¹⁹. Virastopäällikköä tai muuta viraston palveluksessa olevaa henkilöä ei enää voida valita johtokunnan jäseneksi, koska johtokuntien yhdeksi tehtäväksi on määritelty valvoa viraston toimintaa. Suosituksen mukaan johtokunnassa on 5–7 jäsentä.

Johtokunnan tehtävä on erityisesti tukea strategista johtamista. Johtokunnilla on kuitenkin runsaasti myös operatiivisia tehtäviä, sillä johtokunta muun muassa hyväksyy ministeriön kanssa tehdyn tulossopimuksen yhdessä viraston päällikön kanssa, päättää toiminta- ja taloussuunnitelmasta sekä talousarvioehdotuksesta, hyväksyy ja allekirjoittaa tilinpäätöksen yhdessä viraston päällikön kanssa sekä huolehtii siitä, että sisäisen valvonnan toimivuus on järjestetty asianmukaisella tavalla.¹²⁰

Viraston päällikkö vastaa operatiivisesta johtamisesta. Päällikön tehtävänä on johtaa, valvoa ja kehittää virastonsa toimintaa sekä vastata toiminnan tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta ministeriölle ja johtokunnalle. Päällikkö toimii johtokunnan esittelijänä ja on tässä roolissaan vastuussa myös strategisesta päätöksenteosta.¹²¹

Valtion budjettitalouden piiriin kuuluvien virastojen ja laitosten johtamisessa on varsin yleisesti luovuttu johtokunnista ja korvattu niitä neuvottelukunnilla. Neuvottelukuntatyypin toimielimen on katsottu kuvaavan paremmin johtokunnilla ollutta roolia johdon tukena. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla on kuitenkin haluttu säilyttää johtokunnat.

¹¹⁸ Ennen uuden johtokunnan nimittämistä ministeriön konserniohjausyksikkö selvittää johtokunnassa tarvittavan asiantuntemuksen kuulemalla ministeriön osaston ja viraston edustajien sekä edellisen johtokunnan puheenjohtajan näkemykset johtokunnassa tarvittavasta asiantuntemuksesta ja osaamisesta.

¹¹⁹ Ministeriön edustajaa ei voida valita siltä osastolta tai siitä yksiköstä, joka vastaa tulosohjauksesta, joten tulosohjaaja ja johtokunnassa oleva ministeriön virkamies eivät ole esimies-alaisuudessa. Tällä on haluttu estää intressiristiriitoja sisältävien yhdistelmien syntyminen.

¹²⁰ Hallitus- ja johtokuntatyö -suositus 1.1.2011, 6–7 ja esim. laki Teknologian tutkimuskeskus VTT:stä 953/2010.

¹²¹ Hallitus- ja johtokuntatyö -suositus 1.1.2011, 5 ja esim. laki Teknologian tutkimuskeskus VTT:stä 953/2010.

3.2.4 Tulosohtaus

Tulosohjauksesta tarkastuksessa selvitetiin vastuiden selkeyttä ministeriössä, ministeriön tulosohjaukseen kohdistaman ohjauksen riittävyttä sekä talousarvion alustavien vaikuttavuustavoitteiden välittymistä tulosopimuksiin. Lisäksi tarkasteltiin toimijaryhmään 1 kuuluvien organisaatioiden tulosopimuksissa asetettujen vaikuttavuustavoitteiden arvioitavuutta ja mitattavuutta. Lopuksi arvioitiin ministeriön tulosohjausprosessin toimivuutta henkilöstöasioiden ohjauksessa. Tällöin kiinnitettiin huomiota erityisesti tavoitteiden asettamiseen ja seurantaan.

Tulosohjauksen vastuut ja ohjaus

Tulosohjausta luonnehditaan työ- ja elinkeinoministeriössä konserniohjauksen kovaksi ytimeksi¹²². Konserniohjausmallin käyttöönotto on haastattelujen mukaan yhdenmukaistanut ja kehittänyt tulosohjauksen menettelytapoja¹²³.

Ministeriön työjärjestyksessä on määritelty selvästi, että konserniohjausyksikkö vastaa hallinnonalan tulosohjausprosessin toimivuudesta ja kehittämisestä yhteistyössä ministeriön toimintayksiköiden kanssa. Sen tehtävänä on myös valmistella työ- ja elinkeinostrategiaan perustuvat tulosneuvottelujen lähtökohdat, jotka käsitellään ministeriön johtoryhmässä. Yksiköt ja osastot puolestaan valmistelevat konserniohjausyksikön kanssa tulostavoitteet virastoille ja laitoksille (11 §:n 1 ja 2 mom.).

Työjärjestyksessä määrätään myös tulosneuvottelujen vetovastuu: Tulosneuvotteluista vastuu on substanssiosastoilla, ja neuvottelut käydään asianomaisten osastopäälliköiden johdolla (11 §:n 3 mom.). Poikkeuksen tästä muodostavat toimijaryhmän 1 virastot, laitokset ja sopimusyhteisöt, sillä näiden tulosneuvottelujen puheenjohtajana toimii kansliapäällikkö tai konserniohjausyksikön alivaltiosihteeri; näidenkin tulosohjauksen valmistelu tapahtuu silti asianomaisen osastopäällikön alaisuudessa.

Ministerit vahvistavat hallinnonalan tulostavoitteet konserniohjausyksikön alivaltiosihteerin esittelystä (työjärjestyksen 11 §:n 5 mom.).

Työjärjestyksessä on myös määräykset tulosjohtamisesta ministeriössä (10 §).

Tulosohjauksen aikataulutus perustuu konserniohjausmallin mukaiseen vuosikelloon. Ministeriössä on myös määritelty ne foorumit, joissa käytän-

¹²²Loppuraportti 29.8.2008, 31.

¹²³Haastattelut TEM:ssä 12.5.2011 ja 13.5.2011.

nön tulosohtausasiat käsitellään yhdessä yhtäältä ministeriön sisällä ja toisaalta yhdessä tulosohtattavien kanssa.

Hallinnonalan virastojen ja laitosten tulosohtauksesta vastaavat ministeriön virkamiehet kokoontuvat kaksi kertaa vuodessa ministeriön sisäisessä tulosohtausfoorumissa (TOF), joka toimii informaatio- ja valmennusryhmänä. Siinä käydään läpi hallinnonalan tulosohtausasioita.

Konsernin tulosohtausfoorumi (KTOF) puolestaan toimii koko konsernin kattavana tulosohtauksen käytännön tason koordinaatioelimenä. Se kokoontuu kaksi kertaa vuodessa käsittelemään tulosohtauksen säännölliseen vuosikiertoon liittyvät asiat. Tähän foorumiin osallistuvat ministeriön tulosohtausvirkamiehet ja virastojen tulosohtauksen yhteyshenkilöt, yhteensä noin 60 henkilöä. Tulosohtauksen keskeisiä kysymyksiä käsitellään myös konsernipolitiikan ohtausryhmässä, jossa on ministeriön virkamiesjohtoa ja toimijaryhmän 1 johtajat.

Ministeriön konserniohtausyksikkö on antanut kesäkuussa 2010 hallinnonalan vuoden 2011 tulossuunnittelua koskevan ohteen¹²⁴, jossa esitetään työjärjestyksen tarkoittamat tulossuunnittelun yleiset lähtökohdat sekä annetaan runsaasti ohteita tulosneuvottelujen käymiseen ja myös tulossopimusten rakennesuositus. Suositus noudattaa tulosprisman mukaisia tuloksellisuuden peruskriteerejä. Ohteessa korostetaan, että kullekin tavoitteelle tulee esittää myös mittarit ja tavoitearvot.

Ohteessa pyydetään virastoja esittämään ministeriölle toimitettavassa aineistossaan myös näkemyksensä siitä, miten ne voivat toteuttaa konsernistrategiaa tulostavoitteissaan. Tätä varten virastoille on toimitettu ministeriössä laadittu asiakirja, jossa kukin konsernistrategian kuudesta tavoitelinjauksesta on purettu 1–3 tulostavoitteeksi ja kullekin tulostavoitteelle on yksilöity 1–5 toimenpidettä. Virastoja kehotetaan merkitsemään ehdotuksiinsa näkyville niiden kytkennät konsernistrategiaan.

Ohteessa tarkoitettut konsernistrategiasta johdetut tulostavoitteet ovat samat, jotka on esitetty myös vuoden 2011 talousarvioesityksessä osana lukuperustelujen alustavia vaikuttavuustavoitteita. Näitä vaikuttavuustavoitteita on arvioitu edellä luvussa 3.1.4, jossa niiden puutteena on pidetty sitä, että tavoitteet on muotoiltu niin yleisellä tasolla, etteivät ne ole sellaisenaan johtamisen ja seurannan kannalta toimivia. Tavoitteisiin ei ollut

¹²⁴ Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tulossuunnittelu koskien vuotta 2011 (TEM/1625/00.03.01.02/2010, 21.6.2010). Kirjeessä on ohteistettu muun muassa ministeriölle toimitettava aineisto, tulosneuvottelujen asialista, erityisiteemat ja osallistujat sekä tulossopimuksen rakennesuositus. Ohteen mukaan tulosneuvotteluissa keskustellaan ministeriön tilinpäätöskannanotosta ja yksikkökohtaisista arvioinneista sekä todetaan VTV:n tarkastuskertomusten huomiot ja edellytetyt toimenpiteet.

myöskään liitetty sellaisia toiminnan tuloksia kuvaavia indikaattoreita tai arviointikriteereitä, joilla voitaisiin arvioida toiminnan tuloksia ja tavoitteiden saavuttamista. Myöskään tulossuunnitteluohjeessa ei määritellä sitä, millä virasto- tai hallinnonalatason indikaattoreilla tai mittareilla tavoitelinjausten toteutumista mitataan tai arvioidaan.

Sama yleisyys leimaa myös niitä toimenpiteitä, jotka ministeriössä on yksilöity konsernistrategiaa vuosina 2010–2011 toteuttaviksi toimenpiteiksi¹²⁵ ja jotka on sisällytetty ohjeistukseen. Toimenpiteet ovatkin varsin moniselitteisesti ilmaistua tekemistä, jonka tarkempi sisältö ja tarkoitus jäävät osin melko epämääräisiksi.

Edellä kerrotun perusteella ministeriö on pyrkinyt luomaan niin kirjallisella ohjeistuksellaan kuin muullakin tulosohjaukseen liittyvällä yhteistyöllä yhdenmukaiset menettelyt hallinnonalan tulosohjaukselle. Tulosohjauksen ”kovan ytimen” eli selvien, seurattavissa ja mitattavissa olevien vaikuttavuustavoitteiden osalta ohjauksen kehittäminen on vielä puolitiesä. Ministeriön tuleekin kehittää sellaiset hallinnonala- ja virastotasoiset indikaattorit ja arviointikriteerit, joilla hallinnonalan toiminnalle ja varojen käytölle voidaan asettaa riittävän luotettavat vaikuttavuustavoitteet ja joilla myös voidaan seurata tavoitteiden toteutumista.

Tulosohjattavien määrä

Työ- ja elinkeinoministeriön tulosohjattavien määrä on varsin suuri. Tarkastuksessa tehdyn kartoituksen mukaan ministeriö tekee tulosopimuksia tai vastaavia asiakirjoja yli 40 organisaation kanssa. Virastoja ja laitoksia on 27 (ml. 15 ELY-keskusta), ja valtionapuyhteisöjä on ainakin 12. Lisäksi ministeriö kohdistaa vuosittain kahdelle valtionyhtiölle (Finnvera Oyj ja Suomen Teollisuussijoitus Oy) elinkeino- ja omistajapoliittiset tavoitteet.¹²⁶ Ministeriö käy myös Koulutuskeskus Salmian kanssa tulosneuvottelut, joissa käsitellään muun ohella Salmian koulutustarjontaa ja sovitaan koulutukselle tulostavoitteita (osallistujien määrät, opiskelijapäivät jne.).

¹²⁵ *Toimenpiteitä ovat esimerkiksi ”FinNode-verkoston kanavoimaa ymmärrystä innovaatiotoiminnan muodoista välitetään kansainvälistyville yrityksille signaalissoiden avulla”, ”Innovaatioiden syntyä kannustetaan julkisten hankintojen avulla vahvistamalla kehittäjäorganisaatioiden osaamista ja kehittämällä Tekesin rahoitusvälineistöä” tai ”Työelämän laadun osaamista tukevaa koulutusta järjestetään laajasti”.*

¹²⁶ *Esimerkiksi Suomen Teollisuussijoitus Oy:n elinkeino- ja omistajapoliittiset tavoitteet vuodelle 2010 (kirje TEM/3337/10.10.02/2009, 12.11.2009). Lähetekirjeessään ministeriö esittää, että ”yhtiö ottanee tavoitteet toiminnassaan huomioon ja käsittelee ne muun muassa yhtiön hallituksessa”.*

Tulossopimusten kokonaismäärä on kuitenkin huomattavasti suurempi kuin sopimusosapuolten määrä, sillä niin innovaatio- kuin työllisyys- ja yrittäjyysosastokin ovat tehneet erilliset ohjausasiakirjat kunkin ELY-keskuksen kanssa. Lisäksi ministeriö on tehnyt tulossopimukset ELY-keskusten kolmen valtakunnallisen yksikön tehtävistä.¹²⁷ Näiden lisäksi ministeriön konserniohjausyksikkö on päivittänyt ELY-keskusten strategiset tulossopimukset vuodeksi 2011.¹²⁸ Kaikki edellä tarkoitetut tulossopimukset ja vastaavat asiakirjat yhteenlaskettuna nousee vuoden 2011 erilaisten tulossopimusten määrä yli 70:n.

Ministeriön konserniohjausyksikkö on ohjannut tulosohtauksen käyttöä suosittelemalla, että alle 500 000 euron valtionavuiata ei tehdä erillistä tulossopimusta vaan ohjaus tapahtuisi pelkällä valtionapupäätöksellä. Lopullinen harkintavalta asiassa on kuitenkin jätetty osastoille. Tarkastuksessa tehdyn kartoituksen perusteella käytäntö pienissä, alle 500 000 euron valtionavuiassa on vaihdellut. Osassa tapauksia on tehty pelkkä valtionapupäätös, mutta tulossopimuksia on voitu laatia myös silloin, kun valtionavustus on ollut selvästi alle 500 000 euroa.

Noin puolet edellä tarkoitetuista 12 tulossopimussyhteisöstä saa valtionapua viennin- ja kansainvälistymisen edistämiseen. Alan toimijoita koskevassa synergia-analyyssissä on kyseenlaistettu se, missä määrin on tarkoituksenmukaista, että niin moni organisaatio tarjoaa julkisin varoin tuettuja kansainvälistymispalveluja. Toiseksi, arvioinnin mukaan tiiviimpään tulosohtaukseen päästäisiin, kun siirrettäisiin tuen painopistettä valtionavustuksesta projektiavustusten suuntaan. Nimittäin projekteja avustaessaan ministeriö voisi ottaa vahvemmin kantaa tuettavan toiminnan sisältöön, ohjausimpulssit välittyisivät nopeammin ja tuen ohjautumisen valvonta olisi helpompaa.¹²⁹ Mikäli työ- ja elinkeinoministeriö etenee näiden ehdotusten suuntaan, voi se vähentää sekä tulosohtattavien yhteisöjen että hallinnollisen työnsä määrää.

¹²⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö on tehnyt Etelä-Savon ELY-keskuksen kanssa tulossopimukset tietohallinto-, kirjanpito- ja aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön tehtävistä.

¹²⁸ TEM:n julkaisuja, *Konserni 7/2011*, 7–8. Julkaisussa on mukana 31 tulossopimusta ja viittaus Huoltovarmuuskeskuksen tulossopimukseen, joka luottamuksellisenä ei sisälly siihen.

¹²⁹ TEM:n julkaisuja *Innovaatio 67/2010*.

Talousarvioesityksen alustavien tavoitteiden välittyminen tulossopimuksiin

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kohdistuneiden tarkastusviraston tilintarkastusten mukaan valtion vuoden 2010 talousarvioesityksessä esitetyt kaikki virastojen ja laitosten tulostavoitteet ovat sisältyneet pääsääntöisesti tulossopimuksiin tai vastaaviin asiakirjoihin sellaisenaan eli sisällöllisesti muuttumattomina. Talousarvioesitykseen puolestaan on katsottu otetun kaikki merkittävimmät tulostavoitteet lukuun ottamatta yhtä kirjanpitoyksikköä (Etelä-Savon ELY-keskus), jossa useita merkittäviä tulostavoitteita katsottiin jääneen pois.¹³⁰

Tilintarkastushavaintojen mukaan toiminnallisten tulostavoitteiden laatu ei ollut parantunut vuonna 2010 edelliseen vuoteen verrattuna. Hallinnonalan virastojen ja laitosten vuoden 2010 tulostavoitteita koskevat keskeisimmät tilintarkastushavainnot ovat olleet seuraavat:

- Kirjanpitoyksiköistä noin 60 prosentilla ei ollut riittäviä taloudellisuustavoitteita tai niiden sijasta kustannustavoitteita tehtävittäin tai tulosalueittain.
- Noin joka toisella kirjanpitoyksiköllä oli riittävät tuottavuustavoitteet.
- Kirjanpitoyksiköistä noin 80 prosentilla oli palvelukykyä koskevat seurantakelpoiset tavoitteet.
- Noin joka toisella kirjanpitoyksiköllä oli suoritteita ja julkishyödykkeitä koskevat seurantakelpoiset tavoitteet.

Vaikuttavuustavoitteet sekä niiden arvioitavuus ja mitattavuus

Vuonna 2010 tehdyssä arvioinnissa 24 prosenttia vastanneista oli sitä mieltä, että työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tulosohjausprosessi on toimiva, ja 27 prosenttia oli asiasta eri mieltä (lopun eivät olleet samaa eivätkä eri mieltä)¹³¹. Arvioinnista ei käy ilmi, mihin näkemykset toimimattomuudesta tai toimivuudesta perustuvat. Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa tulosta on kommentoitu toteamalla, että se on aikaansa sidottu ja kuvaa muutosvaihetta, jolloin perinteiseen tulosohjaukseen vietiin konsernistrategiaa tavoitelinjauksineen.

Yksi tulosohjauksen haasteista liittyy kuitenkin edelleen konsernistrategian ohjausvaikutukseen. Konsernistrategian perusteella määritellyt tulos-

¹³⁰ Työ- ja elinkeinoministeriön vuoden 2010 tilintarkastus; tilintarkastajan väliraportti Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tulosohjaus ja budjetointi, 17.12.2010.

¹³¹ Bearing Point 2010, 20.

tavoitteet ja toimenpiteet ovat hyvin yleisiä ja abstrakteja, eikä niitä vielä vuoden 2011 tulossuunnitteluohjeissakaan ole konkretisoitu siten, että ministeriön ohjeen perusteella olisi selvää se, mitä tuloksia ja vaikutuksia toiminnalla ja varojen käytöllä tavoitellaan ja millä indikaattoreilla toiminnan onnistumista tullaan arvioimaan. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö ilmoittaa, että se on kehittämässä konsernistrategiaa toteuttavien tavoitelinjausten asettelua ja toimeenpanoa siten, että linjaukset asetetaan noin hallituskauden mittaisiksi. Palautteen mukaan tavoitelinjausten toteutumiseksi asetetaan tavoitteet, mittarit sekä arviointikriteerit; vaikuttavuustavoitteiden toteutumista seurataan vuosittain ja lopullinen arviointi tapahtuu hallituskauden lopulla.

Sama ohjausotteen väljyys näkyy yleisemminkin hallinnonalan tavoitteenasettelussa. Lähes kaikissa laitosarvioinneissa työ- ja elinkeinoministeriön tulosohtausotteelta on kaivattu terävöittämistä; VTT:n arvioinnin mukaan ministeriön ohjausote on kenties liiankin väljä¹³². Geologian tutkimuskeskuksen arvioinnissa taas todetaan, että ministeriön ohjausote ei ole ollut kovin vahva, vaan Geologian tutkimuskeskukselle on jäänyt liikaa vastuuta oman toimintansa suuntaamisessa.¹³³ Tarkastusvirasto on puolestaan energia- ja ilmastoteknologian tukemista koskevassa tarkastuksessaan katsonut Tekesille tulossopimuksissa asetettujen tavoitteiden olevan yleisluonteisia ja konkretisoimattomia ja esittänyt, että työ- ja elinkeinoministeriön tulisi terävöittää tulosohtausotettaan¹³⁴.

Toinen tulosohtauksen haasteista liittyy siihen, miten substanssiosastot saadaan aidosti sitoutettua konsernin tavoitelinjausten toimeenpanoon. Ministeriön havaintojen mukaan osastot eivät ole olleet aktiivisia tavoitelinjausten viemisessä tulossopimuksiin, vaan niiden kytkeminen tulossopimuksiin on jäänyt konserniohtausyksikön aktiivisuuden varaan ja näyttänyt osin ”päälle liimaamiselta”. Tämä näkyy selvästi siinä, että tulostavoitteita kuvaamaan asetetut indikaattorit mittaavat eri asioita kuin tavoitteilla tavoitellaan. Tulostavoitteena on esimerkiksi ”alkavien yritysten liiketoiminta-, markkinointi- ja kv-osaaminen vahvistuu”, jota mitataan uusien yritysten lukumäärällä tai tavoitteena on ”innovaatiotoiminnan toteutuksessa kysyntä- ja käyttäjälähtöisyys vahvistuu”, jota mitataan kansain-

¹³² TEM julkaisuja Innovaatio 64/2010.

¹³³ HMV Public Partner Oy 2010, 58–60. Arvioinnissa suositeltu johtamisroolien selkeyttämistä tarkoittava tutkimuskeskusta koskeva lakiuudistus on sittemmin toteutettu (laki 167/2011 ja valtioneuvoston asetus 168/2011 Geologian tutkimuskeskuksesta). Ministeriön virkamiesjohtoryhmä on todennut 25.10.2010 kokouksessaan, että GTK:n arvioinnin tulokset on nostettava vahvasti esille syksyn tulosohtauskierroksella.

¹³⁴ VTV 2011 b.

välisen t&k-rahoituksen hyödyntämisellä. Tulosohjauksen keskeinen ongelma liittyykin siihen, että tulosmittarit eivät ole valideja suhteessa tulostavoitteisiin. Arvioitaessa konsernistrategiaa tämä tarkoittaa myös sitä, että kytkentä tavoitelinjauksiin on osin jäänyt ”retoriikan tasolle”.¹³⁵

Hallinnonalan vaikuttavuustavoitteiden indikaattoreille on tyypillistä se, että ne kuvaavat toimintaan suunnattujen panosten käyttöä (tuen saajien määrät, prosenttijakaumat, toimialat jne.) eivätkä aikaansaatuja tuotoksia tai vaikutuksia. Esimerkiksi Geologian tutkimuskeskuksen arvioinnissa suositeltiin, että indikaattorit olisivat strategiasta johdettuja, haluttuun muutokseen johtavia tulosindikaattoreita, ei panosmittareita.¹³⁶ Tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota samaan seikkaan Tekesin energia- ja ilmastohankkeissa. Tarkastuksessa on katsottu, että hankkeiden tukemisen tavoitteet puuttuvat todellisuudessa kokonaan, sillä pelkästään tuen myöntämismäärä ei voi olla tavoite. Tavoitteena tulisi olla kaupallisesti ja teknisesti onnistuneet energia- ja ilmastoinnovaatiot ja mittareina onnistuneiden energia- ja ilmastoinnovaatioiden määrä ja hankkeista syntyvä liikevaihto.¹³⁷ Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että sen ja Tekesin näkemykset ovat olleet poikkeavia tarkastusviraston kannasta.

Tekesille on vuoden 2011 tulossopimuksessa asetettu ne kolme vaikuttavuustavoitetta, jotka oli esitetty alustavina vaikuttavuustavoitteina sen toimintamäärärahamomentin selvitysosassa (ks. luku 3.1.4). Tulossopimuksen mukaan vaikuttavuustavoitteiden toteutumista tullaan arvioimaan lähivuosina ulkopuolisella teetettävällä arvioinnilla. Kun Tekesin vaikuttavuustavoitteet ovat abstrakteja ja tulosindikaattorit kuvaavat panostuksia, tulee arviointien tekemisen ensimmäisiä haasteita tarkastuksen perusteella olemaan se, mitkä ovat ne vaikutukset, joita pyritään arvioimaan, ja toisaalta se, mitkä ovat ne mittarit, joilla tämä tehdään. Tarkastushavaintojen mukaan nykyisenkaltaiset tavoitteet mahdollistavat hallinnonalalla yleisemminkin arvioinnit, joissa indikaattorit valitaan kuvaamaan onnistumisalueita ja niiden tavoitetasot asetetaan sen perusteella, mitä tuloksia on saavutettu.

Henkilöstöasiat tulosjohtamisessa

Työ- ja elinkeinoministeriö on niin talousarvioehdotuksen laadintaohjeessaan kuin tulossuunnitteluohjeessaankin määrittellyt ne tunnusluvut, joita

¹³⁵ Ks. myös TEM julkaisuja *Innovaatio* 64/2010, 70–73.

¹³⁶ *HMV Public Partner Oy* 2010, 58–60.

¹³⁷ *VTV* 2011b.

virastojen tulee käyttää kuvaamaan henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittämistä. Tunnusluvut kuvaavat henkilöstön hyvinvointia, työtyytyväisyyttä, osaamisen kehittämistä ja organisaation työnantajakuvaa¹³⁸. Tulossopimuksiin on virastokohtaisesti vaihtelevasti saattanut sisältyä myös muita tunnuslukuja.

Henkilöstöindikaattoreissa sekä tavoitearvot että niiden toteutuneet arvot vaihtelevat paljon virastoittain. Haastattelujen perusteella ministeriössä ei ole pyritty aktiiviseen ja tavoitteelliseen konsernin laajuiseen henkilöstöasioiden hallintaan asettamalla mittareille yhteisesti tavoitearvoja. Tulosohjauksen koordinoinnissa ei myöskään ole käsitelty henkilöstömittareiden toteutuneita arvoja eikä puututtu edes merkittävimpiin poikkeamiin. Tavoitteiden asettaminen, niiden haasteellisuus ja seuranta onkin jäänyt osastojen ja tulosohjaajien harkintaan.

Eräänä esimerkkinä henkilöstömittareiden huomattavista poikkeamista mainittakoon Kilpailuviraston henkilöstön vaihtuvuus. Vuonna 2009 Kilpailuviraston lähtövaihtuvuus on ollut hallinnonalan suurin (8,7 %), ja suurena sen on arvioitu jatkuvan vastaisuudessakin, sillä tavoitteeksi vuodelle 2010 on asetettu alle 10,0 prosenttia ja vuodelle 2011 alle 8 prosenttia. Samanaikaisesti (2009) Kuluttajatutkimuskeskuksen lähtövaihtuvuus on ollut 0 prosenttia, Geologian tutkimuskeskuksen 0,8 prosenttia ja Tekesin 5,8 prosenttia.

Tarkastuksessa on katsottu Kilpailuvirastoa koskevat ministeriön tilinpäätöskannanotot vuosilta 2004–2009. Niistä jokaisessa ministeriö toteaa Kilpailuviraston henkilöstön vaihtuvuuden olevan suuri, ja useina vuosina sen todetaan kohdistuneen erityisesti Kilpailuviraston ydintoimintoihin. Kilpailuviraston henkilöstön vaihtuvuus on siten jatkunut suurena jo vuosikausia, ja tilanne on ollut työ- ja elinkeinoministeriön tiedossa.

¹³⁸ *GTK:n tulosohjauksessa on käytetty hallinnonalan tavanomaisia henkilöstömittareita. GTK:n arvioinnissa suositeltiin kehittämään indikaattoreja henkilöstövoimavarojen hallinnalle. Käytettyjen indikaattoreiden sanottiin kuvaavan perusasioita ja olevan varsin niukat. Ne eivät kuvaa organisaation osaamispuutetta ja sen kehitystä. (HMV Public Partner Oy 2010, 45). TEM:n Tulevaisuuden työelämä 2015 -hankkeessa on ollut esillä tarve kehittää tulosohjauksen henkilöstöindikaattoreja. Esillä ovat olleet muun muassa mittarit, jotka kuvaavat sukupuolten tasa-arvoa ja henkilöstön liikkuvuutta, mukaan lukien kansainvälinen liikkuvuus. Kansainvälisen liikkuvuuden lisäämistarpeeseen oli kiinnitetty huomiota innovaatiojärjestelmän kansainvälisessä arvioinnissa. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö ilmoittaa sisällyttäneensä uudet, Tulevaisuuden työelämä 2015 hankkeeseen perustuvat mittarit vuotta 2012 koskevaan tulossuunniteluohjeeseen.*

Kilpailuviraston henkilöstön vaihtuvuus ja sen syyt on tuotu selvästi esiin myös vuonna 2009 suoritetussa Kilpailuviraston arvioinnissa. Syinä pidetään tutkijoiden palkkatason alhaisuutta ja sitä, että Kilpailuviraston tarjoamat urakehitysmahdollisuudet ovat vähäiset. Arvioinnin mukaan viraston resurssit ovat muihin pohjoismaisiin virastoihin verrattuna selvästi pienemmät ja kansainvälisesti arvioituna niukat. Arvioinnissa on katsottu, että yhteiskunnan kannalta tärkeisiin tehtäviin löytyy aina ajan kuluessa riittävät resurssit. Kilpailuviraston resurssien niukkuuden todetaan osoittavan sen, että yhteiskunta ei ole pitänyt kilpailun turvaamista ja edistämistä kovin tärkeinä¹³⁹.

Myös tuoreessa alkuvuonna 2011 ilmestyneessä julkaisussa työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että markkinoiden muuttuminen merkitsee Kilpailuviraston työn edelleen vaikeutumista ja henkilökunnan osaamisvaatimusten oleellista kasvamista. Tehokas kilpailuvalvonta edellyttää vastaisuudessa entistä parempia valmiuksia taloudellisten analyysimenetelmien hyväksikäyttöön, yhä syvällisempää kilpailuoikeuden osaamista ja oikeudenkäyntiosaamista. Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, että näiltä osin tilanne ei ole tällä hetkellä tyydyttävä.¹⁴⁰

Kilpailuviraston resursseja ei ole merkittävästi lisätty sen perustamisen (1988) jälkeen, vaikka sen tehtäviä on lisätty. Sen resurssit (66 htv) onkin kaikissa yhteyksissä todettu pieniksi. Koska sen resurssien määrää ei ole mitoitettu sellaiseksi, että se kestää suuren vaihtuvuuden haitat, on pysyväksi muuttuneella, suurella vaihtuvuudella erityisen haitalliset seuraukset Kilpailuvirastolle ja kilpailupolitiikalle.

Tekesissä puolestaan on tavoitteena 5–10 prosentin suuruinen lähtövaihtuvuus. Haastateltavien mukaan Tekesin resurssien määrä on sellaisella tasolla, joka kestää vaihtuvuuden, ja toiseksi se voi vaihtuvuuden myötä palkata markkinoilta tavoittelemaansa osaamista. Suuresta vaihtuvuudesta onkin haastateltavien mukaan Tekesille hyötyä mutta Kilpailuvirastolle haittaa.¹⁴¹

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että Kilpailuvirastoa koskeva ongelma on tunnistettu myös ministeriössä. Tämä näkyy muun muassa siinä, että tuottavuusohjelman henkilöstövähennyksiä ei ole kohdennettu Kilpailuvirastoon samassa mitassa kuin muihin virastoihin.

¹³⁹ TEM julkaisuja Kilpailukyky 6/2009, 21–22, 39.

¹⁴⁰ TEM raportteja 1/2011, 89–90.

¹⁴¹ Haastattelut TEM:ssä 12.5.2011 ja 27.5.2011.

Raportointi ja seuranta

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tulostavoitteiden seuranta toteutetaan valtion tuloksellisuustietojärjestelmän (Netra) avulla. Seurannassa on käytössä kaksi erilaista menettelytapaa: Konsernistrategiaa toteuttavista tulostavoitteista raportoidaan neljä kertaa vuodessa. Tämä raportointi koskee siten käytännössä vain toimijaryhmää 1. Toteutumatietojen lisäksi virastot arvioivat sen, miten koko vuoden tavoite tullaan saavuttamaan.¹⁴²

Muista kuin konsernistrategiaa toteuttavista tulostavoitteista raportointi tapahtuu kaksi kertaa vuodessa. Myös tässä raportoinnissa on mahdollista käyttää ns. "liikennevaloarviointia".

3.2.5 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjaaminen

ELY-keskusten ohjauksesta tarkastuksessa selvitettiin strategista ohjausta, yleishallinnollista ja toiminnallista ohjausta sekä ELY-keskusten tehtävien keskittämistä.

Valtion aluehallintoviranomaisina toimivien ELY-keskusten ohjaukseen osallistuvat useat ministeriöt ja keskusvirastot. ELY-lain mukainen ohjausjärjestelmä on varsin monitahoinen, sillä laissa on säännökset ELY-keskusten yleishallinnollisesta ohjauksesta, strategisesta suunnittelusta ja strategisesta ohjauksesta, toiminnallisesta ohjauksesta sekä yhteisiä toimintoja ja yhtenäistä toimintatapaa koskevasta toiminnallisesta ohjauksesta (ELY-laki, 6–8 §).

Strateginen suunnittelu ja ohjaus

Strateginen suunnittelu ja strateginen ohjaus ovat uusia, aluehallintouudistuksen yhteydessä käyttöön otettuja ohjausvälineitä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ELY-keskusten strategisesta suunnittelusta ja ohjauksesta, ja sen tehtävänä on laatia ohjausasiakirjat yhdessä kuuden muun ministeriön ja ohjaavien virastojen kanssa sekä yhteistyössä ELY-keskusten ja maakunnan liittojen kanssa. (ELY-laki, 7 §:n 2 mom.)

Strateginen suunnittelu tarkoittaa kaikille ELY-keskuksille yhteistä strategia-asiakirjaa, joka laaditaan "yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä alueiden näkemysten huomioon ottamiseksi" (ELY-laki, 7 §). Siinä on

¹⁴² Arvioinnissa käytetään viisiosaista asteikkoa, ns. liikennevaloja. Asteikon arvosanat ovat tavoite ylitetty, tavoite saavutettu, tavoite osittain toteutunut, tavoite ei ole toteutunut ja tavoitteesta luovuttu.

tarkoitus esittää ohjaavien viranomaisten yhteinen näkemys¹⁴³ siitä, miten valtakunnalliset tavoitteet sovelletaan alueelliseen toimintaan. Ensimmäisessä, vuosiksi 2010–2011 laaditussa strategia-asiakirjassa näkemykset on koottu kolmeksi strategiseksi painopistealueeksi, niitä toteuttaviksi toimintalinjoiksi ja edelleen tavoitteiksi. Tavoitteita on yhteenlaskettuna useita kymmeniä, ja niistä valtaosa on muotoiltu hyvin yleiselle tasolle ("huolehditaan, että taloudessa kilpailu toimii hyvin" jne.). Asiakirjassa on esitetty myös ELY-keskuksiin kohdistuvat tuottavuusohjelman mukaiset henkilötyövuosien vähennystavoitteet.

Strategisella ohjauksella puolestaan tarkoitetaan strategista tulossopimusta, joka laaditaan kullekin ELY-keskukselle erikseen. Vuosiksi 2010–2011 laadittuja strategisia tulossopimuksia on tarkistettu jo vuonna 2010; työ- ja elinkeinoministeriö antoi asiasta kesäkuussa 2010 ohjeen¹⁴⁴. Siinä oli otettu huomioon muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön konserni-strategiaan vuoden 2010 alussa lisätty uusi tavoitelinjaus "autetaan nuoria työllistymään". Kunkin ELY-keskuksen tuli tehdä tähän liittyen oma tavoite-esityksensä.

ELY-keskusten strategisen suunnittelun ja ohjauksen ongelmina on pidetty muun muassa aidon strategisen synergian puuttumista sekä ohjausmenettelyiden runsautta ja osittaista päällekkäisyyttä¹⁴⁵. ELY-keskusten ohjaukokonaisuus on uusi ja sitä kehitetään edelleen. Työ- ja elinkeinoministeriössä on tekeillä uutta hallituskautta varten uusi strategia-asiakirja ja myös strategisia tulossopimuksia varten ollaan laatimassa teknisiä ja sisällöllisiä ohjeita¹⁴⁶.

ELY-keskusten yleishallinnollinen ja toiminnallinen ohjaus

Muihin virastoihin verrattuna työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa ELY-keskuksia huomattavan operationaalisesti, sillä tältä sektorilta puuttuu keskusvirasto. Ministeriö joko hoitaa itse tai ohjaa monia sellaisia tehtäviä, jotka eivät tavanomaisesti kuulu ministeriölle.

ELY-lain mukaan työ- ja elinkeinoministeriölle kuuluu ELY-keskusten yleishallinnollinen ohjaus (6 §), jolla tarkoitetaan muun muassa keskusten hallintoa ja sen järjestämistä koskevaa normiohjausta sekä toimintamäärä-

¹⁴³ Voimassa olevan strategia-asiakirjan on allekirjoittanut kahdeksan ministeriä. Se on julkaistu TEM:n julkaisusarjassa numerolla 39/2009.

¹⁴⁴ Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategisten tulossopimusten 2010–2011 tarkistaminen, TEM:n kirje Dno 1889/051/2009, 21.6.2010.

¹⁴⁵ Tieto 2015, 9.

¹⁴⁶ Haastattelu TEM:ssä 10.3.2011.

rahaohjausta¹⁴⁷. Ministeriön tehtävänä on myös keskusten yhteisten toimintojen ja muiden keskusten yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisten toimenpiteiden toiminnallinen ohjaus (ELY-laki, 8 §:n 1 mom.). Käytännössä tämä tarkoittaa ELY-keskusten talouteen, tietohallintoon, viestintään, henkilöstöpolitiikkaan jne. liittyviä tehtäviä. Ministeriö hoitaa näitä tehtäviä osin tekemällä vuosittain erilliset toiminnalliset tulossopimukset tietohallintoyksikön, kirjanpitoyksikön ja aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön tehtävistä niitä hoitavan Etelä-Savon ELY-keskuksen kanssa. Ministeriössä hoidetaan myös monia ELY-keskusten operatiivisia tehtäviä (ELY-keskusten sähköisten palvelujen ja tietojärjestelmien kehittäminen, työnvälityksen tietopalvelun www.mol.fi ylläpito jne.). Ministeriön operatiivisia ELY-tehtäviä on käsitelty edellä luvuissa 3.1.3 ja 3.2.1.

Ministeriöön onkin käytännössä muodostunut ”ELY-keskusvirasto”¹⁴⁸. Ministeriön konserniohjausyksikön tehtävänä on vastata strategisen suunnittelun ja ohjaamisen koordinoinnista sekä yleishallinnollisesta ohjauksesta ja toimintamäärärahojen jakamisesta (työjärjestyksen 18 ja 50 §). Viestintäyksikön tehtävänä on vastata ELY-keskusten viestinnän koordinoinnista yhdessä konserniohjausyksikön kanssa (25 §), ja henkilöstö- ja osaamisen kehittämissyksikkö puolestaan valmistelee ja toteuttaa henkilöstöasioita yhteistyössä konserniohjausyksikön kanssa (28 §).

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa omalta osaltaan myös ELY-keskusten toiminnallisesta (”substanssi”-) ohjauksesta. ELY-lain mukaan toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi laaditaan ohjaavien viranomaisten johdolla tarvittaessa toiminnallisia tulostavoiteasiakirjoja (8 §:n 2 mom.). Käytännössä viranomaiset ovat toteuttaneet ohjaustaan tekemällä omat erilliset tulossopimukset kunkin ELY-keskuksen kanssa; jopa saman hallinnonalan eri viranomaiset ovat tehneet omia tulossopimuksiaan. Myös työ- ja elinkeinoministeriö on tehnyt kaksi toiminnallista tulossopimusta ELY-keskusten kanssa. Yhdellä ELY-keskuksella saattaakin olla jopa yli 10 toiminnallista tulossopimusta, ja yhteensä ELY-keskusten kanssa niitä on tehty 145 niin vuonna 2010 kuin myös vuonna 2011¹⁴⁹.

ELY-lain mukaan toiminnallisia tulossopimuksia tehdään ”tarvittaessa”. Myös viranomaisten tavoitteena on ollut vähentää niiden määrää; vuodelle 2011 tavoitteena oli laatia kunkin ELY-keskuksen kanssa yksi toiminnallinen tulossopimus per hallinnonala¹⁵⁰. Tämä tavoite ei kuitenkaan ole

¹⁴⁷ HE 59/2009 vp. *ELY-keskusten toimintamäärärahat on keskitetty työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan.*

¹⁴⁸ Haastattelu TEM:ssä 30.11.2010.

¹⁴⁹ Haastattelu TEM:ssä 10.3.2011.

¹⁵⁰ Power point -esitys 27.8.2010 TEM:ssä.

toteutunut sen enempää työ- ja elinkeinoministeriössä kuin muillakaan hallinnonaloilla, vaan viranomaisten omat vuotuiset tulossopimukset ovat säilyneet keskeisenä ohjausmuotona.

Työ- ja elinkeinoministeriön konserniohjausmallin tavoitteena on puolestaan ollut, että ministeriö "puhuu yhdellä äänellä" ulospäin. Tavoite ei kuitenkaan ole toteutunut, vaan myös työ- ja elinkeinoministeriön ELY-keskuksiin kohdistama ohjaus on sirpaloitunut. Ministeriön eri ohjausrooleja ja -vastuita onkin pidetty osittain epäselvinä.¹⁵¹

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö ilmoittaa, että se laatii vuodeksi 2012 yhden toiminnallisen tulossopimuksen kullekin ELY-keskukselle, mikä vähentää osaltaan ohjausasiakirjojen määrää ja yhtenäistää käytäntöjä. Lisäksi ohjaavien ministeriöiden kanssa on käynnistetty hanke toiminnallisten tulossopimusten yhdenmukaistamiseksi.

ELY-keskusten tehtävien keskittäminen

ELY-lain mukaan keskuksat voivat hoitaa tehtäviä useamman kuin yhden keskuksen toimialueella, jos toimialueen laajentamisella voidaan tehostaa keskusten toimintaa ja valtion resurssien käyttöä tai parantaa palvelujen saatavuutta. Tällaiset järjestelyt edellyttävät valtioneuvoston asetuksella säätämistä, joten niistä ei voida sopia ELY-keskusten kesken eikä niistä päättämiseen tai sopimiseen riitä ohjaavien ministeriöiden toimivalta. (Ks. ELY-laki, 5 §:n 2 mom.)

ELY-laissa tarkoitettuja toiminnan tehostamismahdollisuuksia on tunnistettu runsaasti jo ELY-keskuksia perustettaessa, sillä lähes jokaisella keskuksella on vaihteleva määrä joko valtakunnallisia erikoistumistehtäviä tai sellaisia tehtäviä, jotka se hoitaa yhden tai useamman ELY-keskuksen puolesta¹⁵². Tehtäviltään ELY-keskuksat ovatkin keskenään hyvin erilaisia. Asiakkaiden kannalta hallinto- ja palvelurakenne on monimutkainen, ja epäselvää voi olla se, mitä palveluja ELY-keskuksesta on saatavilla¹⁵³.

Valtakunnallisesti keskitetyksi hoidettuihin tehtäviin on vuonna 2010 käytetty yhteensä 92 htv.¹⁵⁴ Tämän lisäksi muutamat valtakunnallisista

¹⁵¹ *Tieto 2015, 9; haastattelu TEM:ssä 10.3.2011.*

¹⁵² *Ks. ELY-asetus, 3–20 §. Toiminnan tehostamismahdollisuuksia on katsottu edelleen olevan olemassa (Tieto 2010, 15, 19–21).*

¹⁵³ *Tieto 2010, 4 ja 15.*

¹⁵⁴ *HESSU 15 yhteenvedot, sähköposti TEM:stä 18.3.2010.*

erikoistumistehtävistä on organisoitu erillisiksi yksiköiksi¹⁵⁵, joissa on käytetty henkilöstöresursseja yhteensä 180 htv (2010). Valtakunnallisena yksikkönä voidaan pitää myös ministeriön alaista Koulutus- ja kehittämis-keskus Salmiaa (8 työntekijää), joka tuottaa ELY-keskuksille ja TE-toimistoille koulutuspalveluja. ELY-keskusten sisälle onkin tosiasiaa muodostunut huomattava joukko valtakunnallisia, keskusvirastomaisesti toimivia yksiköitä ja toimintoja. Henkilöstöresursseilla mitattuna valtakunnallisesti keskitetyksi hoidettavia tehtäviä on jo yhden suurehkon keskusviraston verran (n. 280 htv).

Ohjaavien viranomaisten ylimmästä johdosta ja ELY-keskusten edustajasta on koottu ELY-keskusten johtoryhmä, joka koordinoi, linjaa ja johtaa virkamiestasolla keskuksien toimintaa. Johtoryhmän keskeinen tehtävä on muodostaa yhteinen näkemys ELY-keskusten ohjauksesta ja varmistaa ministeriöiden välinen yhteistyö. Vuonna 2011 sen on suunniteltu koontuvan seitsemän kertaa.¹⁵⁶ Tätä ryhmää voi verrata työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan keskusvirastojen johtokuntiin, sillä se on koottu ELY-keskusten ulkopuolisista, mutta niiden ohjauksen kannalta merkittävistä sidosryhmäedustajista.

Työ- ja elinkeinoministeriö teetti vuonna 2010 selvityksen, jonka tavoitteena oli tuottaa näkemyksiä ELY-rakenteen kehittämistarpeista ja -mahdollisuuksista. Selvityksessä käsiteltiin neljää erilaista kehittämisvaihtoehtoa ja päädyttiin ehdottamaan ELY-keskusten kokoamista yhdeksi virastoksi, johon kuuluu yhdeksän täyden palvelun ELY-keskusta ja useita toimipisteitä. Vaihtoehdon esitettiin merkitsevän tehokkaampaa ja taloudellisempaa toimintaa ja ohjausta sekä mahdollistavan henkilöstöresursien joustavamman käytön. Mallin myötä poistuisi myös erilaisten ELY-keskusten aiheuttama sekaannus.¹⁵⁷ Selvitys on ollut sittemmin lausuntokierroksella¹⁵⁸. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö ilmoittaa, että ELY-keskusten ohjausjärjestelmää tehostetaan ja toimintaa kehitetään hallitusohjelman linjausten mukaisesti ELY-keskusten nykyisen määrän ja rakenteen pohjalta.

¹⁵⁵ *Etelä-Savon ELY-keskuksen yhteyteen tilivirastoyksikkö, tietohallintoyksikkö, tietohallintopalveluyksikkö ja viestintäyksikkö (ELY-asetus, 18–20 §).*

¹⁵⁶ http://elyintra.alh.fi/yhteiset/Organisaatio/Toimielimet/Sivut/ely_johtoryhma.aspx; luettu 15.3.2011.

¹⁵⁷ *Tieto 2010.*

¹⁵⁸ *ELY-keskusten ylijohdajat ovat todenneet keskusten olevan isoja virastoja, jotka vaativat päätoimisen ylijohdajan. Keskukselta voisi muodostua tehokas ja yhteisiä tavoitteita toteuttava virasto vain normaalina päällikkövirastona. Ylijohdajan on kyettävä huolehtimaan kaikkien keskuksille annettujen tehtävien johtamisesta. (Ylijohdajilta kananotto ELY 2015 -selvitykseen. Tiedote 27.2.2011)*

3.2.6 Hallinnonalan organisaatorakenteen tarkoituksenmukaisuus

Hallinnonalalla on toteutettu useita merkittäviä rakennemuutoksia, kuten edellä luvuissa 2.1.1–2.1.2 on selostettu. Muutostarpeet ovat kuitenkin laajemmat, jotta hallinnonalan rakenteet olisivat riittävän tarkoituksenmukaiset luomaan edellytykset hallinnonalan taloudelliselle ja tehokkaalle toiminnalle. Tarkastuksessa selvitettiin, minkälaisia muutospaineita rakenteisiin on esitetty. Pääasiallisena aineistona olivat ministeriön tulevaisuus-katsaus ja ministeriön teettämät arviointitutkimukset.

Tulevaisuuskatsauksessaan työ- ja elinkeinoministeriö on katsonut hoitavansa tehtäviä, jotka eivät kuulu ministeriötasolle, ja on siksi ehdottanut uuden energiakeskusviraston perustamista. Tämä tapahtuisi vahvistamalla Energiamarckkinaviraston asemaa energiatehokkuutta, uusiutuvan energian edistämistä ja energiatalouden seurantaan koskevissa kysymyksissä sekä muuttamalla Energiamarckkinaviraston ja Motiva Oy:n työnjakoa. Energiatukien myöntäminen siirrettäisiin ministeriöstä osin Tekesille ja osin jollekin ELY-keskukselle erikoistumistehtävänä.¹⁵⁹ Energiaosaston tehtävien luonnetta on käsitelty myös edellä luvussa 3.2.1.

Vuosina 2008–2009 suoritettiin Suomen innovaatiojärjestelmän kansainvälinen arviointi. Sen mukaan organisatoriset perusratkaisut harjoittaa innovaatiopolitiikkaa ovat toimivia. Arvioinnissa todetaan, että julkisen yritysrahoituksen ja -palvelujen järjestelmään on lisätty uusia instrumentteja ja organisaatioita ilman, että entisiä olisi lakkautettu. Yritystukijärjestelmää pidettiin niin yritysten kuin hallinnonkin näkökulmasta monimutkaisena ja osin päällekkäisenä. Arvioinnissa suositus oli selkiinnyttää tukijärjestelmää ja -organisaatiota.¹⁶⁰

Innovaatiojärjestelmän arvioinnissa kiinnitettiin huomiota siihen, että suomalaisten yritysten kansainvälistymisen edistäminen on hajaantunut hyvin moniin organisaatioihin. Lähes kaikki tutkimus-, innovaatio- ja yritystoimintaa tukevat julkiset organisaatiot pyrkivät päätehtävänsä ohella edistämään kansainvälistymistä. Sitä tulisi edistää läpäisyperiaatteella, mutta myös toiminnan tehostaminen ja keskittäminen on tarpeen. Finpro ry:n ja Invest in Finlandin toimintojen yhdistämisen esitettiin mahdollista-

¹⁵⁹ Tulevaisuuskatsaus 8.9.2010, 13 ja 27. Valtioneuvoston kanslia oli pyytänyt ministeriöitä esittämään näkemyksensä 2010-luvun haasteista. Menettely liittyy seuraavan hallitusohjelman valmisteluun, ja sillä pyritään lisäämään hallitusohjelman valmistelun avoimuutta.

¹⁶⁰ Innovaatiojärjestelmän arviointi, tiivistelmä, 14.

van tehokkaamman resurssien käytön myös ulkomaisten investointien houkuttelussa.¹⁶¹

Edellä mainittujen kahden organisaation yhdistämisaikajatus on sittemmin esitetty vuoden 2010 lopussa valmistuneessa arvioinnissa¹⁶², jossa todetaan tällaisen ratkaisun olevan käytössä kaikissa arvioinnin verrokkimaisissa. Arvioinnista käy hyvin ilmi se, että useilla hallinnonaloilla on huomattava määrä kansainvälistymistä edistäviä viranomaisia ja julkisin varoin tuettuja yhteisöjä. Raportissa kyseenalaistetaan se, missä määrin on tarkoituksenmukaista, että työ- ja elinkeinoministeriö tarjoaa julkisin varoin tuettuja kansainvälistymispalveluja niin monen organisaation toimesta, kuin se nyt tekee. Yritysten näkökulmasta kansainvälistymispalvelujen käyttö olisi yksinkertaisempaa, jos julkisesti tuetuille palveluille olisi alueellisesti yksi ovi, mutta suomalaisessa kansainvälistymisen edistämisympäristössä tämä yhden luukun periaate ei toteudu kotimaassa eikä myöskään ulkomailla.

Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan toimeksiannosta työ- ja elinkeinoministeriö kartoitti hallinnonalansa tutkimuslaitoksille (VTT, GTK, MIKES, KTK) suunnatulla kyselyllä sitä, miltä osin niiden tutkimustoiminta soveltuisi paremmin yliopistoissa tehtäväksi. Tavoitteena oli poistaa päällekkäisyyksiä sekä vahvistaa tutkimuslaitosten ja yliopistojen ydintehtäviä. Kartoituksen johtopäätös oli, että tutkimuksellisista tarpeista ei merkittäviä siirtoja nähty tarpeelliseksi lyhyellä aikavälillä¹⁶³.

Työ- ja elinkeinoministeriön vastauksessa neuvottelukunnalle tulee kuitenkin esiin selviä kehittämistarpeita. Hallinnonalan tutkimuksen ongelmana todetaan ”joissakin tapauksissa” olevan hajanaisuus, pirstaleisuus sekä vähäiset taloudelliset ja henkilöresurssit. Tutkimuslaitoksia, jotka eivät kykene kokonsa ja niukkojen resurssiansa vuoksi tuottamaan korkealaatuisia ja kilpailukykyistä tutkimusta, tulisikin ministeriön mielestä harkiten yhdistää muihin tutkimuslaitoksiin tai hallintovirastoihin. Edelleen ministeriö katsoo, että joidenkin sen tutkimusalojen ja -laitosten painoarvo on vääristynyt suhteessa yhteiskunnan muuttuneisiin tarpeisiin.¹⁶⁴ Ministeriö ei vastauksessaan yksilöi näitä aloja ja laitoksia. Ministeriön mukaan hallinnonalan tutkimustoimintaa tullaan tarkastelemaan sektoritutkimusjärjestelmän uudistuksen yhteydessä.

Kuluttajatutkimuskeskuksesta ministeriö toteaa edellä mainitussa vastauksessaan, että useissa arvioinneissa keskuksen toiminta on katsottu yhteis-

¹⁶¹ *Innovaatiojärjestelmän arviointi, tiivistelmä, 11.*

¹⁶² *TEM:n julkaisu Innovaatio 67/2010, 83–84.*

¹⁶³ *TEM:n virkamiesjohtoryhmän pöytäkirjan 16.8.2010 liite.*

¹⁶⁴ *TEM:n virkamiesjohtoryhmän pöytäkirjan 16.8.2010 liite.*

kunnallisesti tärkeäksi ja eri hallinnonalojen tarpeita yhdistäväksi. Tutkimuskeskus tuottaa tutkimusta kuluttajapoliittisen päätöksenteon tueksi, mutta sen tutkimustoiminta ei kuitenkaan ole riittävästi kohdannut Kuluttajaviraston tietotarpeita kuluttajapolitiikan suunnittelun, toteutuksen ja valvonnan suhteen. Ministeriön mukaan ”on nähty tarvetta vallitsevia strategioita haastavalle, ennakoivalle tutkimukselle, joka ei palvele suoraan operatiivista päätöksentekoa”.¹⁶⁵

Kuluttajatutkimuskeskus puolestaan on katsonut, että valtion talous- ja yhteiskuntatieteellisen sektoritutkimuksen uudistaminen on edennyt hitaasti. Nyt tutkimusta tehdään vähäisin resurssein ja hajallaan pienissä tutkimusryhmissä niin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan laitoksissa¹⁶⁶ kuin muuallakin hallinnossa. Tutkimuskeskus toteaa tehneensä useampia aloitteita selvityksen laatimiseksi tutkimusresurssien kokoamisesta yhteen laitokseen tai yksikköön. Tällä saavutettaisiin synergiaetuja, tehokkuutta ja niin sanottua tutkimuksen kriittistä massaa.¹⁶⁷ Kuluttajatutkimuskeskuksen hallinnollisesta asemasta onkin käyty keskustelua jo vuosia ja tehty useita selvityksiä¹⁶⁸. Kuluttajahallinnon muutostarpeiden selvittäminen on edelleen esillä. TEM-muutosohjelma 2012:n mukaan asiaa on tarkoitus selvittää vuonna 2012.

Geologian tutkimuskeskus tekee eri muodoissa laajaa yhteistyötä useiden yliopistojen kanssa. Tutkimuskeskuksesta tehdyn arvioinnin mukaan sillä ei kuitenkaan ole merkittäviä päällekkäisyyksiä minkään yksittäisen tutkimusyksikön tai yliopistotutkimuksen kanssa. Arvioinnissa suositeltiin Seismologian instituutin (OKM), Geodeettisen laitoksen (MMM), Suomen ympäristökeskuksen (YM) ja Geologian tutkimuskeskuksen (TEM) yhteistyön tiivistämistä ja todettiin että muualla maailmalla mainitun kaltaiset yksiköt toimivat tyypillisesti samassa organisaatiossa.¹⁶⁹ Arvioinnin mukaan tutkimuskeskuksen valitsevat ydintehtävät ovat oikeita,

¹⁶⁵ TEM:n virkamiesjohtoryhmän pöytäkirjan 16.8.2010 liite.

¹⁶⁶ Tällaisina on lueteltu erityisesti Kuluttajatutkimuskeskus, VTT, Tekes ja ministeriön strategia- ja ennakointiyksikkö. Tämän lisäksi virastot käyttävät resursseja alan selvityksiin, tilaustutkimuksiin ja vastaaviin.

¹⁶⁷ Aloite selvityksen käynnistämiseksi (KTK/87/00.09–01/2010, 21.5.2010) ja Valtion talous- ja yhteiskuntatieteellisen sektoritutkimuksen uudistaminen (Aloite KTK/69/00.09–01/2011, 18.3.2011). Kuluttajatutkimuskeskuksen ja VTT:n yhteiskuntatutkimuksen yhdistäminen oli yhtenä mahdollisuutena esillä, kun selvitettiin mahdollisuuksia yhtiöittää VTT.

¹⁶⁸ Ks. esim. VTV 2007.

¹⁶⁹ Geodeettisen laitoksen ja Geologian tutkimuskeskuksen kytkemistä toisiinsa oli ehdotettu jo Rantasen selvitysmiesraportissa (Pääjohtaja Eljas Ekdahlin puhe 7.5.2010 GTK:n arvioinnin loppuseminaarissa).

mutta sen tutkimusaluekokonaisuus on liian laaja. Tutkimusohjelmat ovat määräytyneet paitsi tutkimuskeskuksen strategiavalintojen myös sen perusteella, mitä itselleen tärkeitä aiheita tutkijat ovat halunneet jatkaa. Kymmenestä tutkimusohjelmasta vain noin puolet oli liittynyt tiiviisti laitoksen ydintehtäviin. Arvioinnin suositus oli, että tutkimusohjelmien määrää tulisi vähentää ja toiminnan tulisi perustua entistä selvemmin strategian mukaisille ydinalueille.¹⁷⁰ Edellä sanotun perusteella arvioinnissa olisi ollut tehtävissä myös se johtopäätös, että tutkimuskeskus on yliresursoitu sen nykyisiin toiminnallisiin tarpeisiin nähden¹⁷¹. Tämän suuntaisia näkemyksiä on esitetty tarkastuksen kuluessa myös työ- ja elinkeinoministeriössä. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että Geologian tutkimuskeskuksessa on siirrytty yhä vahvemmin ohjelmajohdanteen toimintaan ja myös rönsojy on karsittu ja karsitaan edelleen. Sen henkilöresurssit on leikattu eniten hallinnonalalla.

Valtion teknillisestä tutkimuskeskuksesta työ- ja elinkeinoministeriö toteaa edellä mainitussa vastauksessaan, että EU:n tasolla energiateknologian tutkimuksen painoarvo on kasvamassa. VTT on energia- ja ilmastonmuutosalalla vahva toimija, mutta alan tutkimus on hajallaan useissa sektoritutkimuslaitoksissa, yliopistoissa ja uusissa strategisen huippuosaamisen keskittymissä SHOKeissa. Tarve tiivistää yhteistyötä on ministeriön mukaan havaittu.¹⁷²

VTT:n arvioinnissa on puolestaan katsottu, että VTT ei ole sektoritutkimuslaitos eikä sitä ole tarve kehittää vastaisuudessaan siihen suuntaan. Vaikuttaminen ja päätöksentekoa tukeva toiminta on VTT:ssä väistämättä alisteinen sen muille rooleille.¹⁷³ Myös haastattelussa on tullut selvästi esiin sama näkemys VTT:n roolista: VTT ei ole sektoritutkimuslaitos, jonka tehtävä olisi hyödyttää yhteiskunnallista päätöksentekoa, vaan ennen muuta tutkimuslaitos, jonka tehtävä on edistää elinkeino-

¹⁷⁰ *HMV Public Partner Oy, 2010 ja TEM:n virkamiesjohtoryhmän pöytäkirjan 16.8.2010 liite.*

¹⁷¹ *Arviointi on valmistunut vuonna 2010, jolloin GTK:n resurssit ovat olleet 645 htv. Hallinnonalan tuottavuusohjelmassa GTK:n tavoitteeksi on asetettu 543 htv vuonna 2015 eli 15,8 % vähemmän. Hallinnonalan vähennystavoite vastaavana ajanjaksona on yhteensä keskimäärin 9,9 %.*

¹⁷² *TEM:n virkamiesjohtoryhmän pöytäkirja 16.8.2010 ja sen liite.*

¹⁷³ *TEM julkaisuja Innovaatio 64/2010, 91. VTT:n tavoite sitä koskevan lain mukaan on edistää toiminnallaan yritysten teknologista ja taloudellista kilpailukykyä ja tukea yhteiskuntapolitiikan suunnittelua ja toimeenpanoa (laki Teknologian tutkimuskeskus VTT:stä, 2 §).*

elämää tutkimus- ja kehittämistoiminnalla¹⁷⁴. Tämä rooli näkyy myös siinä, että VTT:n toiminnasta lähes 70 prosenttia katetaan ulkopuolisilla tuloilla. Liikelaitostamispöytäkirjojen kariuduttua esillä on ollut tutkimuskeskuksen yhtiöittäminen¹⁷⁵. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että koko tutkimuskeskuksen yhtiöittäminen ei ole enää ollut ajankohtainen.

Työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa toimii koulutus- ja kehittämiskeskus Salmia, entinen Työvoimaopisto. Sen tehtävänä on tuottaa, hankkia ja järjestää työ- ja elinkeinotoimistoille, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille sekä niiden yhteistyökumppaneille koulutus- ja kehittämispalveluja.¹⁷⁶ Kouluttajina toimivat opiston oma henkilöstö sekä ministeriön virkamiehet, ja lisäksi se tuottaa koulutusta ostopalveluna. Salmian toiminnan kulut (yht. noin miljoona euroa/vuosi) katetaan työ- ja elinkeinoministeriön toimintamäärärahasta. Salmiassa annettava koulutus, majoitus ja ruokailu ovat ilmaisia niin koulutettaville kuin heidän työnantajilleenkin¹⁷⁷, joten sen tuottama koulutus on vahvasti työ- ja elinkeinoministeriön subventoimaa. Näin ollen kilpailutilanne potentiaalisten koulutustarjoajien välillä ei ole neutraali.

Aikanaan Salmian asemaa pohdittaessa ja lakia uudistettaessa¹⁷⁸ ei ole selvitetty ja verrattu erilaisia koulutushankintavaihtoehtoja ja niiden taloudellisuutta. Useat haastateltavat ovat olleet sitä mieltä, että Salmiaa tuskin olisi perustettu, jos olisi lähdetty ”puhtaalta pöydältä” eli jos Työvoimaopistoa ei olisi ollut. Valtionhallinnon koulutushankintastrategiatyöryhmä julkaisi maaliskuussa 2011 mietinnön, jonka mukaan Salmian ja HAUSin perustehtävissä on samankaltaisuutta, joten kummankin organisaation toiminnan tehostamiseksi on syytä arvioida niiden yhteistyön kehittämismahdollisuuksia¹⁷⁹.

3.2.7 Valtion budjettitalouden ulkopuoliset rahastot

Valtion talousarvion ulkopuolella olevat rahastot muodostavat laajahkon poikkeuksen eduskunnan budjettivallasta. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla on kolme tällaista rahastoa: Huoltovarmuusrahasto, Valtion-

¹⁷⁴ Haastattelu TEM:ssä 11.5.2011.

¹⁷⁵ *Kauppalehti* 17.5.2010 ja 18.5.2010.

¹⁷⁶ *Laki työ- ja elinkeinoministeriön koulutus- ja kehittämiskeskuksista* (646/2010).

¹⁷⁷ *Työnantajat maksavat koulutettavien matkakustannukset ja päivärahat.*

¹⁷⁸ Ks. HE 49/2010 vp.

¹⁷⁹ VM 2011, 42 ja 44.

takuurahasto ja Valtion ydinjätehuoltorahasto. Tarkastuksessa selvitettiin rahastojen aseman ja ohjauksen yhdenmukaisuutta. Lisäksi tarkasteltiin rahastojen riskienhallintaa; tämä tehtiin lähinnä rahastojen tilinpäätösten sekä ministeriön tilinpäätöskannanottojen perusteella.

Rahastojen yhteenlaskettu tasearvo on ollut hieman alle neljä miljardia euroa ja tilikauden voitto 32–97 miljoonaa euroa vuosina 2009–2010 (taulukko 8).

TAULUKKO 8. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan budjetin ulkopuolisten rahastojen toiminnan volyyymi (Lähde: Netra).

rahasto	tase (milj.€)		tuotto-/kulujäämä (milj.€)	
	2009	2010	2009	2010
Valtion ydinjätehuoltorahasto	1 821	1 940	45	32
Huoltovarmuusrahasto	1 192	1 253	-13	58
Valtiontakuurahasto	765	770	-0	5
Yhteensä	3 778	3 963	32	95

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan kehysuunnitteluprosessin yhteydessä rahastoista vastaavat ministeriön osastot esittävät rahastoihin liittyvät mahdolliset kehysvaikutukset (siirrot rahastoon ja rahastosta), jotka tarvittaessa sisällytetään ministeriön kehusehdotukseen. Ministeriö on toimittanut rahastojen ennakoivat rahoituslaskelmat kehysuunnittelun yhteydessä valtiovarainministeriölle. Sen sijaan se ei ole pyytänyt eikä siten myöskään toimittanut valtiovarainministeriölle talousarvioesityksen laadintamääräyksessä tarkoitettuja erittelyjä rahastojen taloudellisista riskeistä ja riskien rahasto- ja valtiontaloudellisista vaikutuksista (ks. talousarvioehdotusten laadintamääräys, kohta 6.3.1).

Valtion vuoden 2011 talousarvioesityksen yleisperusteluissa¹⁸⁰ on kuvattu lyhyesti rahastojen toiminnan tarkoitus, tulot ja tasearvot sekä Valtiontakuurahaston vastuiden yhteismäärä ja likvidien varojen määrä.

Rahastojen asema ja ohjaus

Taulukkoon 9 on koottu eräitä tietoja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluvien rahastojen asemasta ja ohjauksesta. Tiedot ovat lähinnä kutakin rahastoa koskevasta laista ja asetuksesta.

¹⁸⁰ TAE 2011, Y 105–107.

TAULUKKO 9. Rahastojen asema ja ohjaus.

	Ydinjätehuolto- rahasto	Huoltovarmuus- rahasto	Valtion takuu- rahasto
Rahaston asema suhteessa ministeriöön	TEM:n alainen ja hoidossa	Ohjaus ja valvonta kuuluvat TEM:lle	TEM:n yhteydessä
Nimittävä viranomainen			
- johtokunnan t. hallituksen	VN	TEM	VN
- toimitusjohtajan tai pääsihteerin	VN	TEM	TEM
- rahaston tilintarkastajat	TEM	TEM	TEM
Tilintarkastajien pätevyysvaatimus	JHTT ja KHT	JHTT ja KHT	yhden oltava JHTT tai KHT
Vahvistava viranomainen			
- talousarvio	TEM	ei vahvisteta erikseen	TEM
- tilinpäätös	TEM	VN	VN
Tulosohjattu	ei ¹⁸¹	kyllä	ei
Ministeriö esittää tilinpäätöskannanoton	kyllä	kyllä	kyllä
Kirjanpito, laskentatoimi ja tilintarkastus	laki valtion talousarviosta (432/1988)	kirjanpitolaki (1336/1997) ja tilintarkastuslaki (459/2007)	ei ole säännöstä rahastoa koskevassa laissa tai asetuksessa

Taulukosta 9 ilmenee, että työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan rahastojen asema, ohjaus ja valvonta on järjestetty keskenään poikkeavilla tavoilla. Erot perustuvat osin voimassa olevaan lainsäädäntöön ja osin ministeriön käytäntöihin (esim. tulosohjaus).

Valtiontalouden tarkastusvirasto on katsonut, että rahastoissa olevat varat saattavat jäädä talousarviovaroja vähemmälle huomiolle ja valvonnalle. Tämän vuoksi virasto on esittänyt, että kaikille rahastoille tai niitä hoitaville organisaatioille olisi asetettava selkeät, mitattavissa olevat tulostavoitteet. Koska rahastotalous on kokonaisuutena taloudellisesti hyvin

¹⁸¹ Neuvottelut käydään vuosittain ja niitä kutsutaan tulosneuvotteluiksi, mutta niissä ei sovita tulostavoitteista vaan käydään läpi rahaston toimintaa.

merkittävä, olisi myös rahastojen organisointia ja hallintoa kehitettävä yhtenäisin periaattein. Mahdolliset poikkeamat tulisi perustella.¹⁸²

Valtion ydinjätehuoltorahasto

Ydinenergialain (990/1987) 9 §:n mukaan ydinjätteen tuottajilla on velvollisuus aiheuttamisperiaatteen mukaisesti vastata ydinjätehuoltotoimenpiteistään ja niiden kustannuksista. Tämän varmistamiseksi jätteen tuottajien tulee maksaa ydinjätehuoltomaksuja Valtion ydinjätehuoltorahastoon¹⁸³. Rahaston varojen yhteismäärän täytyy jokaisena tarkasteluhetkenä vastata tekemättömien ydinjätehuoltotoimenpiteiden kustannuksia. Yhteiskunnalla on näin taloudellinen takuu siitä, että ydinjätehuolto pystytään hoitamaan kaikissa olosuhteissa. Rahaston tehtävänä on kerätä, säilyttää ja turvaavasti sijoittaa ne varat, jotka tarvitaan ydinjätteistä huolehtimiseen.

Vuonna 2009 työ- ja elinkeinoministeriö on ottanut käyttöön vuotuiset energiaosaston ja ydinjätehuoltorahaston tulosneuvottelut. Neuvotteluissa käydään läpi rahaston toimintaa, mutta ei tehdä tulossopimuksia eikä aseteta tulostavoitteita. Tulostavoitteiden asettamista ei ole pidetty tarpeellisena, koska tavoitteiden katsotaan määräytyvän ydinenergialaista ja siten olevan siltä osin samat eri vuosina¹⁸⁴. Tulostavoitteita ei aseteta esimerkiksi lainaus- tai sijoitustoiminnan tuotoille, vaikka tuotot tuloutetaan rahastolle¹⁸⁵ ja toiminnan voitoilla hyvitetään jätehuoltovelvollisten rahasto-osuuksia. Tulostavoitteiden asettamista ydinjätehuoltorahaston lainaus- ja sijoitustoiminnalle tulisikin harkita.

Ydinjätehuoltorahaston johtokunta on arvioinut rahaston sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa vuosien 2009 ja 2010 tilinpäätöksissä. Johtokunnan mukaan rahaston sisäinen valvonta ja riskien hallinta ovat täyttäneet niille säädetyt vaatimukset lukuun ottamatta systemaattista riskien tunnistamista ja arviointia. Molempien vuosien toimintakertomuksissa johtokunta toteaa käsitelleensä asiaa koskevan muistion. Vuoden 2010

¹⁸² VTV 2009.

¹⁸³ Valtion ydinjätehuoltorahaston toimintaa sääntelevät ydinenergialaki (990/1987) ja -asetus (161/1988), asetus Valtion ydinjätehuoltorahastosta (161/2004) sekä valtioneuvoston päätös Valtion ydinjätehuoltorahaston varoista annettavien lainojen yleisistä ehdoista (83/2010).

¹⁸⁴ Ydinjätehuoltorahaston tilinpäätös 2010, kohta 6.

¹⁸⁵ Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan Valtiontakuurahaston pääoman tuotolle ei ole asetettu tavoitteita, koska Valtiontakuurahaston sijoitustuottoja ei tulouteta rahastolle. Ydinjätehuoltorahaston sijoitustuotot tuloutetaan rahastolle, mikä puoltaa tulostavoitteiden asettamista sijoitustoiminnalle.

tilinpäätöksessä johtokunta ilmoittaa, että se on päättänyt ryhtyä laatimaan systemaattista riskiarviota toimintavuonna 2011.

Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut vuodelta 2009 tilinpäätöskannanoton, jonka mukaan sillä ei ole huomauttamista Valtion ydinjätehuoltorahaston toiminnasta eikä tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2009. Ministeriön käsityksen mukaan rahaston toiminta ja tilinpäätös vuodelta 2009 vastaavat valtioneuvoston asettamia tavoitteita.

Huoltovarmuusrahasto

Huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimien yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle (laki huoltovarmuuden turvaamisesta, 4 §). Huoltovarmuuden kehittämistä ja ylläpitoa varten on työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa Huoltovarmuuskeskus¹⁸⁶, jonka hoidossa Huoltovarmuusrahasto on. Huoltovarmuusrahastolla ei ole omaa talousarviota ja tilinpäätöstä eikä myöskään hallitusta, toimihenkilöitä ja tilintarkastajia, vaan ne ovat ainoastaan rahastoa hoitavalla Huoltovarmuuskeskuksella.

Huoltovarmuusrahastosta rahoitetaan huoltovarmuuden ylläpito ja Huoltovarmuuskeskuksen menot. Huoltovarmuusrahastoon tuloutetaan polttoaineiden ja sähkön valmisteverotuksen yhteydessä kannettava huoltovarmuusmaksu¹⁸⁷.

Työ- ja elinkeinoministeriö tekee vuosittain tulossopimuksen Huoltovarmuuskeskuksen kanssa. Tarkastusvirasto on vuonna 2008 katsonut, että tulostavoitteille olisi asetettava selkeät mittarit ja sopimuksissa olisi sovittava säännönmukaisesta raportoinnista työ- ja elinkeinoministeriölle¹⁸⁸. Huoltovarmuuskeskuksen mukaan sittemmin tulosohtauksessa on otettu käyttöön uusia indikaattoreita, säännölliset tulosohtauksensaamiset ministeriön kanssa kaksi kertaa vuodessa ja kirjallinen raportointi tulostavoitteiden saavuttamisesta¹⁸⁹.

Huoltovarmuuskeskuksen hallitus ei ole esittänyt toimintakertomuksessaan vuodelta 2010 kirjanpitolain tarkoittamaa kattavaa arviointia toiminnan

¹⁸⁶ *Huoltovarmuuskeskuksesta ja -rahastosta säädetään laissa huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992) sekä valtioneuvoston asetuksessa Huoltovarmuuskeskuksesta (455/2008). Lisäksi valtioneuvosto asettaa noin viiden vuoden välein huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet; voimassa olevat tavoitteet on vahvistettu asetuksessa 539/2008.*

¹⁸⁷ *Laki nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta (1472/94) ja laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta (1260/1996).*

¹⁸⁸ *VTV 2008.*

¹⁸⁹ *Huoltovarmuuskeskuksen edustajan puhelinhaastattelu 29.3.2011.*

merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä eikä arviota todennäköisestä tulevasta kehityksestä (kirjanpitolain 3 luvun 1 §:n 5 ja 6 momentit)¹⁹⁰. Huoltovarmuuskeskuksen edustajan mukaan lukuisia riskiarvioita on tehty vuosien mittaan, vaikka arviointia riskeistä ei ole esitetty toimintakertomuksissa¹⁹¹.

Työ- ja elinkeinoministeriö on tilinpäätöskannanotossaan vuodelta 2009 todennut, että Huoltovarmuuskeskus on saavuttanut pääosin tulostavoitteen. Lisäksi ministeriö on todennut, että riskienhallinta on keskeisessä asemassa Huoltovarmuuskeskuksessa sen toiminnan luonteen vuoksi ja maininnut muutamia sellaisia hankkeita, joilla keskus on vuonna 2009 pyrkinyt varautumaan riskeihin.

Valtiontakuurahasto

Valtiontakuurahaston tarkoitus on turvata Finnvera Oyj:n antamien, valtiontakuurahastosta annetun lain (jäljempänä myös rahastolaki) 4 §:ssä tarkoitettujen sitoumusten täyttäminen. Rahaston varoista hoidetaan myös Valtiontakuuksien ja sitä edeltäneiden laitosten antamat vastuusitoumukset. Rahasto saa varansa valtion talousarviossa sille siirrettäväksi osoitettavasta määrärahasta, Finnvera Oyj:n rahastoon siirtämistä varoista sekä vastuusitoumuksiin liittyvistä takuumaksuista ja takaisinperintäsaatavista (rahastolain 3 §).

Valtiontakuurahaston vastattavana ovat Finnvera Oyj:n antamat sitoumukset, jotka perustuvat neljään lakiin (ks. rahastolain 4 §). Kussakin laissa on säädetty se takuiden ja muiden sitoutumisten enimmäismäärä, joka on Finnvera Oyj:n käytettävissä kyseisen lain nojalla. Neljässä laissa säädettyt vastuuden enimmäismäärät ovat yhteenlaskettuina 15 650 miljoonaa euroa.

Valtiontakuurahaston vastattavana olevat sitoumukset ovat olleet alle lain salliman yhteenlasketun enimmäismäärän mutta kuitenkin huomattavan suuret. Vastuut ovat noin 3-kertaiset verrattuna työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan määrärahaan (3,3 mrd. euroa) vuoden 2011 varsinaisessa talousarviossa. Vastuukanta on kasvanut lyhyessä ajassa rajusti, välillä jopa kaksinkertaiseksi (taulukko 10):

¹⁹⁰ Huoltovarmuuskeskuksen toimintakertomus ja tilinpäätös vuodelta 2010.

¹⁹¹ Huoltovarmuuskeskuksen edustajan puhelinhaastattelu 29.3.2011.

TAULUKKO 10. Valtiontakuurahaston kokonaisvastuu (mrd. euroa) vuosina 2006–2010
(Lähde: Valtion talousarvioesitykset vuosiksi 2008–2011 ja rahaston tilinpäätös 2010).

Vuosi	2006	2007	2008	2009	2010
Vastuukanta	5,2	5	8,6	10,1	8,9

Valtion talousarvioesityksissä on niukat tiedot Valtiontakuurahaston vastuiden kehityksestä. Yleisperusteluissa kerrotaan yhtä ajankohtaa koskeva tieto vastuiden ja kassavarojen määrästä ja lisäksi arvio siitä, että vastuiden määrä tulee kasvamaan talousarviovuonna. Tarkempaa arviota tulevasta kasvusta ei esitetä eikä myöskään vastuiden toteutunutta kehitystä useamman vuoden ajalta. Vuosien 2010 ja 2011 talousarvioesityksissä todetaan, että suuret toimialakohtaiset riskikeskittymät ja kansainvälisen talouden epävakaa tilanne lisäävät tarvetta kerryttää rahaston likvidejä varoja sellaiselle tasolle, jolla maksuvalmius säilytetään kohonnuttu riskipositiota vastaavana. Tavoitetasoa ei tarkenneta.

Valtiontakuurahastoon ei sovelleta tulosohejausta. Ministeriön tilinpäätöskannanotossa vuodelta 2009 tätä perustellaan Valtiontakuurahaston toiminnan teknisellä luonteella sekä rahaston ja Finnvera Oyj:n välisellä työnjaolla; tulostavoitteiden asettaminen, mittaaminen ja seuraaminen vientitakuu- ja erityistakaustoiminnassa tehdään Finnvera Oyj:n rahoitus-toiminnalle. Myöskään rahaston pääoman tuotolle ei ole asetettu tavoitteita. Tilinpäätöskannanoton mukaan näin on menetelty siitä syystä, että Valtiontakuurahastossa olevat varat ovat osa valtion yleistä kassavarantoa ja ne sijoitetaan osana valtion yleistä kassanhallintaa eikä sijoitustuottoja tulouteta rahastolle. Ministeriö toteaa, että yleisesti arvioiden Valtiontakuurahasto on suoriutunut hyvin valtiontakuurahastolain mukaisista tehtävistään vuonna 2009.

Rahaston tilinpäätöksissä esitetään tietoja vastuukannan määrästä ja riskiaseman kehityksestä. Johtokunta on niin vuonna 2009 kuin myös vuonna 2010 arvioinut, että kokonaisriski on kasvanut. Vuonna 2009 syynä on katsottu olevan vastuiden määrän kasvu, vuonna 2010 vastuiden keskittyminen. Molempina vuosina johtokunta myös toteaa, että tappiovaara on lisääntynyt ja että luottotappioiden kasvuun varaudutaan seuraavien vuosien aikana.¹⁹²

Valtiontakuurahaston tilinpäätökset ovat sekä vuonna 2009 että vuonna 2010 sisältäneet sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman. Lausuman mukaan sisäisellä valvonnalla ja riskienhallinnalla on varmis-

¹⁹² Valtiontakuurahaston tilinpäätös vuodelta 2009 ja vuodelta 2010.

tettu, että menettelyt ovat asianmukaiset rahaston talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden.¹⁹³

Rahastojen riskit

Edellä esitetyn perusteella työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla toimivien kolmen talousarvion ulkopuolisen rahaston toimintaan sisältyy merkittäviä taloudellisia riskejä. Rahastot ovat osin tunnistaneet tarpeen kehittää riskien tunnistamista ja arviointia. Kehitettävää on edelleen myös riskien esittämisessä tilinpäätöksessä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on finanssipoliitikkaa koskevassa erilliskertomuksessa todennut, että erityisrahoitusyhtiön sitoumuskanta muodostaa merkittävän piilevien riskien ja velvoitteiden keskittymän. Kuitenkaan riskien kokonaisuudesta ei finanssipoliittisen päätöksenteon asiakirjoissa ole juurikaan kokoavia tietoja. Valtiontakuurahastoon ja valtion yhtiömuodossa järjestämään erityisrahoitustoimintaan liittyvien riskien tulisikin olla mahdollisimman läpinäkyvän ja selkeän seurannan ja arvioinnin kohteena.¹⁹⁴

3.2.8 Kokoavia havaintoja

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala on uusi ja laaja. Se on myös läpikäynyt merkittäviä rakenteellisia uudistuksia. Ministeriössä on ollut perustamisesta alkaen matriisiorganisaatio, jonka toimivuutta ministeriö on seurannut. Organisaatorakenne on tarkoitettu uudistaa uuden hallituksen aloitettua toimintansa ja uudistusta koskevissa luonnoksissa matriisiyksiköitä ja -tehtäviä on vähennetty tuntuvasti. Ministeriö on arvioinut myös omia tehtäviään ja siirtänyt niitä alaiseensa hallintoon, mutta edelleen ministeriössä hoidetaan myös operatiivisia tehtäviä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on systematisoinut hallinnonalan johtamista kehittämällä niin sanotun konserniohjausmallin. Sitä voi pitää onnistuneena tapana sekä hahmottaa laajaa ja hajanaista hallinnonalaan että luoda hallinnonalan ohjaukselle kattava viitekehys. Mallissa on määritelty ministeriön ohjausvälineet, huomioitu hallinnonalan organisaatioiden erilaisuus sekä tarve muuttaa ja kehittää hallinnonalan toimintaa ja rakenteita. Viimeksi mainittua varten on laadittu kaksi niin sanottua TEM-muutosohjelmaa. Myös konserniohjausmallin toimivuutta ministeriö on seurannut aktiivisesti ja pyrkinyt kehittämään sitä.

¹⁹³ Valtiontakuurahaston tilinpäätös vuodelta 2009 ja vuodelta 2010.

¹⁹⁴ VTV 2010b, 149.

Ministeriön yhteydessä toimii varsin monta neuvottelukuntaa. Näitä hallinnon ”sivuorganisaatioita” ei ole kaikilla ministeriön tehtävälalueilla. Ministeriö ei ole antanut neuvottelukuntalaitoksen roolia, tehtäviä, kokoonpanoa jne. koskevia suosituksia eikä arvioinut neuvottelukuntien tarvetta tai vaikuttavuutta.

Hallinnonalalla on ollut, ja on edelleen, erilaisia näkemyksiä johtokunnista ohjausmuotona. Niiden etuna on nähty mahdollisuus saada ulkopuolista asiantuntemusta ja sidosryhmäsuhteita viraston johtamiseen. Toisaalta niiden on nähty voivan hämärtää virastopäälliköiden mahdollisuuksia ja velvollisuutta johtaa ja vastata virastonsa toiminnasta.

Sääntelyn ajanmukaisuuden arvioinnin avulla voidaan varmistaa, että hallinnonalalla on riittävästi tietoa hallinnonalan päämäärien kannalta keskeisen sääntely-ympäristön ongelmakohdista. Hallinnonalan vuorovaihtusyhteydet yhteiskunnallisiin toimijaryhmiin ovat vakiintuneita, mutta ministeriön keskeisiä sidosryhmiä ei ole ministeriötasolla määritelty. Tilanteen riskinä on se, että sääntelyn arviointiin uusia ja aiemmasta poikkeavia näkökulmia tuovat toimijaryhmät eivät tule riittävästi kuulluiksi. Sääntelyn ajanmukaisuuden arvioinnin lähtökohtia ei ole jäsennetty arviointikohteina ja arviointinäkökulmina. Tämä heikentää arviointien kohdentamista ja resursointia ja luo riskin objektiivisten arviointien toteutumiselle.

Tarkastuksen perusteella säädösjohtamisen eri tehtäviä vastuutettaessa ja resursoitaessa ei ole otettu riittäväällä tavalla huomioon eri tehtävien painoarvoja. Tämä johtaa siihen, että resurssit kohdentuvat aikataulutettujen säädöshankkeiden valmisteluun. Vähemmälle huomiolle jäävät sen sijaan sääntelyn ajanmukaisuuden ennakoiva arviointi, vaihtoehtoisten sääntelytapojen arviointi sekä säädösten toimeenpanon ja vaikutusten arviointi. Riskinä on, että sääntely-ympäristö ei kehity tarkoituksenmukaisesti, vaan uudistukset kohdistuvat yksittäisiin ja kapeista näkökulmista johdettuihin sääntelyn muutostarpeisiin.

Tarkastuksen perusteella säädöshankkeiden hallinnan menettelytavat eivät olleet riittäviä turvaamaan prosessin toimivuutta julkisuuslain mukaisen kuulemisen ja varhaisen osallistumisen toteutumiseksi.

Tarkastuksen perusteella menettelytavat eivät ole riittäviä turvaamaan eduskunnan oikea-aikaista ja kattavaa tiedonsaantia EU-säädösvalmistelussa.

Myönteistä on, että ministeriössä tehty ja säädösvalmistelun resurssikartoitus, laadittu säädösvalmistelun kehittämissuunnitelma ja paikannettujen ongelmakohtien perusteella laadittu prosessiohjeet. Nämä kolme asiaa on myös käsitelty ministeriön laajennetussa johtoryhmässä.

Myönteistä on myös se, että ministeriössä on asetettu säädösvalmistelua koskevia tavoitteita. Tarkastuksen perusteella laadullisista tavoitteista

viestiminen ei kuitenkaan ole ollut riittävää, vaikkakin tavoitteet on otettu vuoden 2011 tulossopimukseen ja niitä ja niiden toteumaa on käsitelty säädösvalmistelijoille järjestetyssä koulutus- ja keskustelutilaisuudessa.

Ministeriö on luonut kirjallisilla ohjeilla ja yhteistyömuodoilla yhdenmukaiset menettelyt hallinnonalan tulosohjaukselle. Toiminnallisissa tulostavoitteissa on edelleen kehitettävää. Vaikuttavuustavoitteet puolestaan ovat laajoja ja yleisiä, ja niitä kuvaaviksi tarkoitetut tulosindikaattorit kuvaavat useimmiten panostuksia. Tulosohjauksen ”kovan ytimen” eli selvien, seurattavissa ja mitattavissa olevien toiminnan ja sen vaikuttavuuden tavoitteiden kehittäminen on kuitenkin vielä puolitiessä.

Ministeriö on antanut ohjeen, jossa on esitetty yhdenmukaiset henkilöstöindikaattorit kaikille hallinnonalan virastoille ja laitoksille. Tavoitearvojen asettaminen indikaattoreille ja indikaattorien seuranta ovat kuitenkin jääneet osastojen ja tulosohjaajien harkintaan. Ministeriö ei ole pyrkinyt tulosohjauksessa toteuttamaan konserninlaajuisia henkilöstöasioiden hallintaa, ja näin ollen merkittäviinkään poikkeamiin ei ole puututtu. Esimerkiksi Kilpailuviraston henkilöstön vaihtuvuus on jatkunut vuosikausia suurena, ja sellaisena sen on arvioitu jatkuvan vastaisuudessakin. Vaihtuvuus on kohdistunut erityisesti Kilpailuviraston ydintoimintoihin. Tilanne on ollut työ- ja elinkeinoministeriön tiedossa. Koska viraston resurssien määrää ei ole mitoitettu siten, että se kestäisi suurta vaihtuvuutta, on pysyväksi muuttuneella vaihtuvuudella erityisen haitalliset seuraukset Kilpailuvirastolle ja kilpailupolitiikalle.

ELY-keskusten ohjausmalli on erittäin haasteellinen, sillä ohjaavia viranomaisia ja ohjausmuotoja on runsaasti, ja lisäksi ELY-keskukset ovat keskenään hyvin erilaisia. Ohjaus vaatii paljon hallinnollista työtä, ja sen ”tuloksena” syntyy runsaasti muun muassa tulossopimusasiakirjoja. Niin ELY-keskuksiin kuin myös ministeriöön on syntynyt keskusvirastomaista toimintaa ja keskusvirastomaisia yksiköitä. Työ- ja elinkeinoministeriön konserniohjausmallin tavoitteena on ollut, että ministeriö ”puhuu yhdellä äänellä” ulospäin. Tavoite ei ole toteutunut ELY-keskusten osalta, sillä ministeriön niihin kohdistama ohjaus on sirpaloitunut useisiin yksiköihin. Ministeriön eri ohjausrooleja ja -vastuita onkin pidetty osittain epäselvinä.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan rahastojen asema, ohjaus ja valvonta on järjestetty keskenään poikkeavilla tavoilla. Erot perustuvat osin voimassa olevaan lainsäädäntöön, osin ministeriön käytäntöihin. Rahastojen toimintaan sisältyy merkittäviä taloudellisia riskejä, ja rahastot ovatkin osin tunnistanee tarpeen kehittää riskien tunnistamista ja arviointia. Kehitettävää on edelleen myös siinä, miten riskeistä kerrotaan tilinpäätöksessä. Valtiontakuurahaston vastuut ovat kasvaneet huomattavasti lyhyessä ajassa. Tarkastusvirasto on finanssipolitiikkaa koskevassa erilliskertomuksessaan vuonna 2011 todennut, että Valtiontakuurahastoon ja

valtion yhtiömuodossa järjestämään erityisrahoitustoimintaan liittyvien riskien tulisi olla mahdollisimman läpinäkyvän ja selkeän seurannan ja arvioinnin kohteena.

3.3 Laskentatoimi ja arviointijärjestelmät

3.3.1 Hallinnonalan laskentatoimi

Hallinnonalan laskentatoimea arvioitiin niiden havaintojen perusteella, jotka tarkastusviraston tilintarkastus teki vuosittaisissa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tilintarkastuksissa.

Laskentatoimen järjestämisestä säädetään talousarviolain 16 §:ssä ja talousarvioasetuksen 55 §:ssä. Säädösten 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 säädettyt tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot. *Johdon laskentatoimi* ja sen hyödyntäminen puolestaan on järjestettävä viraston ja laitoksen tuloksellisen johtamisen ja talousarvioasetuksen 69 §:ssä säädettyjen sisäisen valvonnan menettelyiden edellyttämällä tavalla.

Vuoden 2010 tilintarkastusten perusteella tuloksellisuuden laskentatoimi on järjestetty työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä talousarviolain 16 §:n mukaisesti lukuun ottamatta Etelä-Savon ELY-keskusta sekä työ- ja elinkeinoministeriötä. Etelä-Savon ELY-keskuksen laskentatoimen tilaan on osaltaan vaikuttanut ELY-keskusten toiminnan aloittaminen 1.1.2010. ELY-keskukselle annettiin kuitenkin ilmoitusvelvollisuus: sen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 12.8.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimensa järjestämiseksi talousarviolain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

Työ- ja elinkeinoministeriölle puolestaan on annettu kielteinen laillisuuskannanotto tuloksellisuuden laskentatoimen tilasta. Kielteisellä laillisuuskannanotolla tarkoitetaan tilintarkastuskertomuksessa esitettävää huomautusta olennaisesta talousarvion tai sitä koskevien keskeisten säännösten noudattamatta jättämisestä. Työ- ja elinkeinoministeriötä oli huomautettu tuloksellisuuden laskentatoimen kehittymättömyydestä jo useana vuonna peräkkäin. Ministeriö oli ilmoittanut aikomuksistaan suorittaa korjaavia toimenpiteitä. Niitä ei kuitenkaan ollut toteutettu riittävästi, jotta asiantila olisi korjaantunut ja tuloksellisuuden laskentatoimi olisi saatettu talousarviolain 16 §:n edellyttämällä tavalla asianmukaiseksi. Laskentatoimen kehittymättömyyden takia ministeriö ei ole raportoinut talousar-

vioasetuksen 65 §:n mukaisia tietoja taloudellisuudesta ja tuottavuudesta. Ministeriössä tuloksellisuuden laskentatoimeen ei ole kohdistunut sen kehittymistä vahvasti edistäviä organisaation sisäisiä odotuksia ja sen toimintaedellytysten vahvistamista.

Tilintarkastajien vuodelta 2010 tekemien arvioiden mukaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksiköistä oikeat ja riittävät tiedot taloudellisuudesta on pystynyt tuottamaan 85 prosenttia ja tuottavuudesta 77 prosenttia kirjanpitoyksiköistä. Vastaavat luvut valtionhallinnon kaikista kirjanpitoyksiköistä vuodelta 2010 olivat 82 prosenttia (taloudellisuus) ja 75 prosenttia (tuottavuus). Näiltä osin tilanne työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla vastaa siten hyvin valtionhallinnon keskimääräistä tilannetta. Henkisten voimavarojen hallinnan tilan seuraamista varten kaikissa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä on olemassa vakiintuneessa käytössä olevia järjestelyjä.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä talousarvio- ja liikekirjanpidon hoitamista voidaan tilintarkastuksen havaintojen mukaan pitää asianmukaisena. Sen sijaan kirjanpitoyksiköillä on vuonna 2010 ollut vaikeuksia hoitaa valtuusseurantaa asianmukaisesti. Tilintarkastuksessa valtuusseurannan puutteita on havaittu Etelä-Savon ELY-keskuksessa sekä työ- ja elinkeinoministeriössä. Hallinnonalalla valtuusseurantaa on lisäksi vain Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus Tekesissä.

Edellä todettujen tilintarkastuksen havaintojen lisäksi tässä tarkastuksessa tehtiin eräitä muita havaintoja laskentatoimesta. Ministeriön johtoryhmän ja virkamiesjohtoryhmän pöytäkirjojen perusteella johtoryhmät käsittelevät ministeriön ja hallinnonalan johtamista laajan ja monipuolisen ajankohtaisaineiston perusteella¹⁹⁵. Sen sijaan laskentatoimen mahdollisuuksien hyväksikäyttö ministeriön ja hallinnonalan toiminnasta ja vaikuttavuudesta on vähäistä. Eräs haastateltava totesi, että ministeriössä ”opetellaan liikekirjanpidon tilien kautta tapahtuvaa hallinnonalan seurantaa”, esimerkkinä tästä mainittiin palkkojen, matkamenojen ja vuokrien seuranta.¹⁹⁶ Tuloksellisuuden laskentatoimi ja johdon laskentatoimi ovatkin varsin kehittymättömiä. Tarkastuksen yhteydessä haastatellut ministeriön asiantuntijat ja johtavat virkamiehet tunnistivat mahdollisuuden hyödyntää laskentatoimen tuottamia tietoja esimerkiksi eri tehtävien hoidosta, tuki-

¹⁹⁵ *Tarkastuksen yhteydessä on käyty läpi johtoryhmien vuoden 2010 pöytäkirjat.*

¹⁹⁶ *Haastattelu 28.2.2011. Ministeriön toimivuuden arvioinnissa esitettiin merkittäviä resurssien vähentämisiä tukitoiminnoista, mutta henkilöstö- ja talouspalveluissa niitä pidettiin tarpeellisena vahvistaa (Bearing Point 2010, 10–11).*

instrumenttien tuloksellisuudesta ja hallinnonalan kustannusvaikuttavuudesta.

Laskentatoimen puutteet tulivat esiin myös Geologian tutkimuskeskuksen arvioinnissa: Ministeriö ei käytännössä suuntaa tutkimuskeskuksen toimintaa taloudellisella ohjauksella, sillä nykyinen taloudellinen ohjaus antaa ainoastaan budjettiraamit toiminnalle. Arvioinnissa pidettiin myös tutkimuskeskuksen oman johtamisen haasteena sen varsin kehittymätöntä toiminnan seurantajärjestelmää, vaikka se kuitenkin täyttää muodolliset valtionhallinnon vaatimukset.¹⁹⁷

3.3.2 Tutkimus- ja arviointitiedon tuottaminen ja hyödyntäminen

Tarkastuksessa selvitettiin, onko hallinnonalalla riittävät edellytykset tuottaa tutkimus- ja arviointitietoa päätöksenteon tueksi. Aineistona käytettiin ministeriön tuottamia dokumentteja tutkimus-, arviointi- ja selvitystoiminnastaan sekä ministeriön virkamiesten haastatteluja. Tarkastuskriteereinä pidettiin seuraavia:

- Ministeriössä on tavoitteellinen tutkimusstrategia.
- Ministeriö koordinoi tutkimusta ja arviointia strategiansa mukaisesti.
- Tutkimukseen ja arviointiin on varattu riittävästi resursseja ja ne jaetaan suunnitellusti ja läpinäkyvästi.
- Tutkimukset ja arvioinnit tehdään ministeriössä vahvistettujen periaatteiden mukaisesti.
- Tutkimus kattaa suunnitellulla aikavälillä eri politiikkalohkot, virastot ja laitokset sekä politiikkatoimenpiteitä arvioidaan riittävästi.
- Tutkimusten ja arviointien tulokset julkaistaan pääsääntöisesti.
- Ministeriöllä on menettelyt hyödyntää tutkimusten ja arviointien tuloksia päätöksenteon tukena.
- Ministeriöllä on menettelyt hyödyntää päätöksentekonsa tukena tutkimuslaitosten tutkimustoimintaa.

Tutkimus- ja arviointistrategia

Työ- ja elinkeinoministeriön johtoryhmä hyväksyi vuonna 2009 ministeriön tutkimusstrategian. Siinä on esitetty tutkimus- ja selvitystoiminnan toiminta-ajatus ja visio. Niiden toteuttamiseksi strategiassa on myös määriteltä periaatteet.¹⁹⁸

¹⁹⁷ *HMV Public Partner Oy 2010, 20 ja 41–44.*

¹⁹⁸ *TEM muistio 20.8.2010 ja TEM julkaisuja Työ ja yrittäjyys 71/2009.*

Tutkimusstrategian mukaan ministeriön tutkimus- ja selvitystoiminnassa voidaan hahmottaa kaksi pääaluetta, joista toinen palvelee strategista ja toinen operatiivista päätöksentekoa. Ensin mainittua voidaan hyödyntää, kun tehdään periaatteellisia ja laajavaikutteisia linjauksia. Jälkimmäinen taas on sellaista tutkimusta, joka pääsääntöisesti tukee päätösten toimeenpanoa.¹⁹⁹

Työ- ja elinkeinoministeriön tutkimusstrategiaa voi pitää tavoitteellisenä: siinä on esitetty keskeiset linjaukset siitä, miten tutkimus- ja selvitystoimintaa suunnataan ja kehitetään lähivuosina. Linjaukset sisältävät myös strategian toteutumisen ja ajanmukaisuuden vuosittaisen seurannan. Se on kirjoitettu ymmärrettävästi.

Tutkimusstrategiassa puhutaan tutkimus- ja selvitystoiminnasta, mutta se kattaa tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen mukaan myös arviointitoiminnan. Tarkastushavaintojen perusteella arviointitoimintaa olisi hyvä tarkastella tutkimusstrategiassa omana lukunaan. Lisäksi tutkimus- ja arviointitoiminnan suunnittelua ja koordinointia olisi hyvä kehittää konserttasolla edelleen.

Tutkimus- ja arviointitoiminnan koordinointi ja vastuut

Tutkimusstrategian keskeiset toimeenpano- ja seurantatehtävät on vastuutettu ministeriön strategia- ja ennakointiyksikölle, ja se myös vastaa ministeriön tutkimustoiminnan kehittämisestä.²⁰⁰ Yksikön käsiteltäviksi kuuluvat

- hallinnonalan tutkimustoiminnan sekä sektoritutkimuksen koordinointi ja resursointi
- ministeriön tutkimusohjelman valmistelu yhteistyössä osastojen kanssa
- strategisen ennakointitiedon tuottaminen, kokoaminen ja tulkinta
- ministeriön keskeisten strategisten hankkeiden määrittely, johtaminen ja koordinointi
- ministeriön tutkimustoimintaan kohdistuvan jakamattoman määrärahan kohdentaminen.²⁰¹

Tutkimusstrategian mukaan yleisvastuu yhteisen strategisen tutkimuksen kehittämisestä on strategia- ja ennakointiyksiköllä.²⁰² Haastattelujen mukaan arvioinnit koko ministeriöstä ja hallinnonalasta sekä sen virastoista

¹⁹⁹ TEM julkaisuja Työ ja yrittäjyys 71/2009.

²⁰⁰ TEM muistio 20.8.2010 ja TEM julkaisuja Työ ja yrittäjyys 71/2009.

²⁰¹ Työ- ja elinkeinoministeriön työjärjestys, 17 §.

²⁰² TEM julkaisuja Työ ja yrittäjyys 71/2009.

ja laitoksista käsitellään strategia- ja ennakointiyksikössä sekä konserniohjausyksikössä. Yksittäisten laitosten (kuten Tekes, VTT, GTK) osalta myös tulosohjaajilla on tärkeä rooli: heillä on vastuu siitä, että laitosten arvioinnit järjestetään.²⁰³

Tutkimusstrategian mukaan osastojen ja yksiköiden tutkimus- ja selvitystyö voi palvella niiden vastuulla olevien strategioiden ja politiikka-alueiden kehittämistä. Usein niissä on kyse politiikan toimeenpanoa tukevan (operatiivista päätöksentekoa palvelevan) tutkimustiedon tuottamisesta. Jokainen osasto hoitaa vastuullaan olevan politiikan arvioinnin.²⁰⁴

Ministeriö tekee myös omaa analyysityötä, joka perustuu tietoaisteihin, tutkimuksiin ja selvityksiin. Analyysityötä tehdään pääasiassa strategia- ja ennakointiyksikössä. Työllä on merkitystä politiikkavalmistelussa, tutkimustiedon tulkinnessa ja hyödyntämisessä sekä ministeriön tutkimustoiminnan suuntaamisessa.²⁰⁵

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö ilmoittaa, että energia- ja ilmastopolitiikassa tarvittavasta laajasta analyysi-, ennakointi- ja skenaariotyöstä huolehtii energiaosasto yhteistyössä muiden asiaan liittyvien ministeriöiden kanssa.

Osastot ja yksiköt raportoivat strategia- ja ennakointiyksikölle edellisen vuoden tutkimus- ja selvitystoiminnan varojen käytöstä, sisällöstä, tuloksista ja hyödyntämisestä sekä alkavan vuoden suunnitelmista hakiessaan siltä rahoitusta seuraavan vuoden tutkimustoimintaan. Raportit on hyväksytty yksiköiden johtoryhmissä. Strategia- ja ennakointiyksikön tehtävänä on tarkastella suunniteltujen hankkeiden strategianmukaisuutta, relevanssia ja mandaattia. Yksikkö koostaa raporteista muistion, joka sisältää yhteenvedon edellisen vuoden toiminnasta ja alkavan vuoden suunnitelmista. Muistio toimii määrärahojen jakopäätöksen perustelumuistiona. Hankkeiden toteutus ja käytännössä myös tärkeysjärjestykseen asettaminen ovat osastojen vastuulla.²⁰⁶

Koska määrärahojen jakaminen perustuu osastojen ja yksiköiden esittämiin toimintasuunnitelmiin ja laskelmiin, ministeriöllä on edellytykset koordinoida tutkimus- ja selvitystoimintaa ja myös suunnata varat siten, että toiminta kattaa kaikki politiikka-alueet niiden tarpeiden mukaisessa suhteessa. Tämän ohjauksen toimivuus riippuu kuitenkin käytännössä siitä, miten hyvin osastot ja yksiköt pysyvät esittämässään suunnitelmissa.

²⁰³ Haastattelut 26.1.2011.

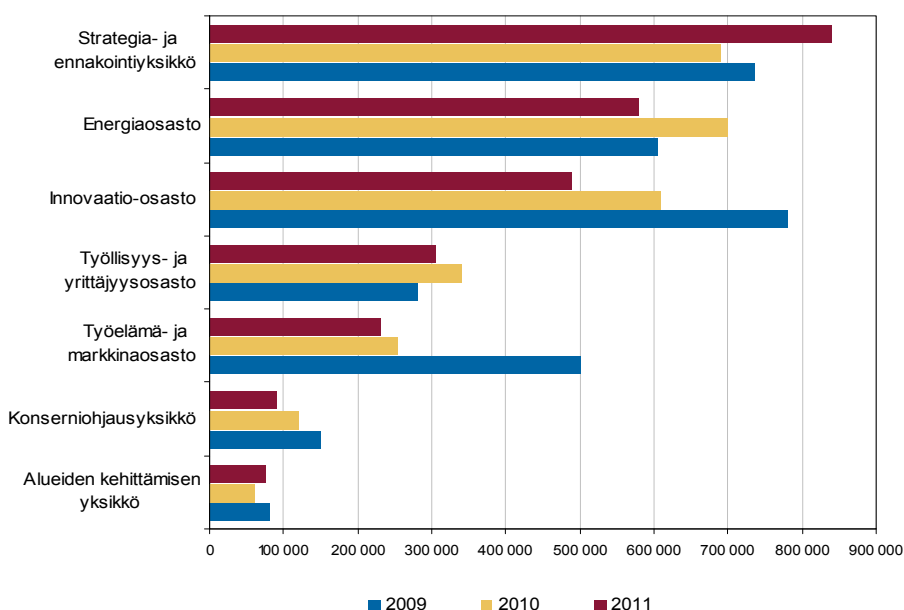
²⁰⁴ Haastattelut 26.1.2011 ja TEM julkaisuja Työ ja yrittäjyys 71/2009.

²⁰⁵ TEM muistio 20.8.2010 ja haastattelut 26.1.2011.

²⁰⁶ TEM muistiot 4.2.2010 ja 1.2.2011 sekä haastattelut 26.1.2011.

Valtion vuoden 2010 talousarvion mukaan tutkimus- ja selvitystoimintaan sekä strategiaan hankkeisiin oli varattu 3,5 miljoonaa euroa (momentin 32.01.01 selvitysosa). Tutkimusstrategian mukaan tästä noin miljoona euroa osoitetaan strategiaan hankkeisiin, jolloin tutkimus- ja selvitystoimintaan on käytettävissä 2,5 miljoonaa euroa.

Ministeriön osastot ja yksiköt hakevat vuosittain määrärahaa tutkimuksiin, selvityksiin ja arviointeihin strategia- ja ennakointiyksiköltä. Tutkimusmäärärahojen hakeminen on ohjeistettu ja jakopäätöksen valmistelu on dokumentoitu.²⁰⁷ Tutkimusmäärärahaa on jaettu osastoille ja yksiköille yhteensä noin 3,1 miljoonaa euroa vuonna 2009, noin 2,8 miljoonaa euroa vuonna 2010 ja noin 2,6 miljoonaa euroa vuonna 2011 (kuvio 4).



KUVIO 4. Työ- ja elinkeinoministeriön tutkimusmääräraha (euroa) osastoittain ja yksiköittäin vuosina 2009–2011 (Lähde: TEM, muistio 20.8.2010).

Tutkimus- ja selvitysmäärärahan lisäksi TEM-konsernin muutosohjelma 2010:n hankkeisiin on käytetty ministeriön tuottavuusmäärärahaa (mom. 32.01.21) vuosina 2009–2010 yhteensä 603 456 euroa.²⁰⁸ Vuosiksi 2011–

²⁰⁷ TEM muistiot 23.11.2009, 4.2.2010, 20.8.2010 ja 1.2.2011 sekä työ- ja elinkeinoministeriön päätös tutkimus- ja selvitystoiminnan vuoden 2011 määrärahan jakamisesta (TEM/297/02.01.07/2011, 16.2.2011).

²⁰⁸ TEM muistio 25.10.2010.

2012 ajoittuvan Muutosohjelma 2012:n kustannusarvio on 940 000 euroa.²⁰⁹

Hallinnonalan tutkimuslaitosten²¹⁰ määrärahat ovat vuoden 2011 valtion talousarviossa yhteensä 136,5 miljoonaa euroa. Laitosten bruttomenojen arvioidaan olevan noin 326,6 miljoonaa. Tilastokeskuksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan vuoden 2011 tutkimus- ja kehitysmäärärahat ovat noin 746 miljoonaa euroa. Tästä Tekesin osuus on noin 79 prosenttia eli noin 590 miljoonaa euroa.²¹¹

Tutkimusten ja arviointien laadunvarmistus

Tutkimusstrategian mukaan tutkimustoiminnan periaatteet ovat avoimuus ja kilpailullisuus, korkea tutkimuksellinen laatu, politiikkarelevanssi ja sovellettavuus sekä julkisuus ja prosessien tehokkuus. Arviointitoiminnan periaatteiksi on määritelty läpinäkyvyys, ammattimaisuus, tehokkuus ja hyödynnettävyys, sekä systeeminäkökulma.²¹²

Periaatteita noudattamalla voidaan varmistaa, että tutkimukset ja arvioinnit ovat laadukkaita ja riippumattomia. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen mukaan strategiassa esitetyt arviointiperiaatteet ovat alkaneet näkyä myös käytännön työssä. Erityisesti arviointien riippumattomuuteen on alettu kiinnittää aiempaa enemmän huomiota.²¹³ Tarkastuksessa ei arvioitu systemaattisesti periaatteiden noudattamista, mutta niiltä osin kuin arviointihankkeita käsitteleviä asiakirjoja käytiin läpi, vaikutti siltä, että periaatteita noudatetaan.²¹⁴

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ministeriö kehittää edelleen sekä konsernin ennakoivaa toimenpiteiden vaikutusten arviointia että jälkikäteistä vaikuttavuuden arviointia. Erityisesti vahvistettujen vaikuttavuusarvioinnin periaatteiden kattava noudattaminen tarvitsee ministeriön mukaan edelleen huomiota.

²⁰⁹ TEM power point -esitys 16.3.2010.

²¹⁰ VTT, GTK, KTK ja Mikes.

²¹¹ Suomen virallinen tilasto (SVT): Tutkimus- ja kehittämisrahoitus valtion talousarviossa.

²¹² TEM julkaisuja Työ ja yrittäjyys 71/2009, liite 1.

²¹³ TEM julkaisuja Työ ja yrittäjyys 71/2009, muistio 20.8.2010 ja haastattelut 26.1.2011.

²¹⁴ Dokumenttien osalta läpikäytyt arvioinnit on listattu tuonnempana.

Vuonna 2010 työ- ja elinkeinoministeriössä oli 142 tutkimus- ja arviointihanketta. Rahamääräisesti hankkeiden keskikoko oli vajaat 25 000 euroa²¹⁵. Osastojen ja yksiköiden tutkimus- ja selvitystoiminnan keskeisissä sisällöllisissä tavoitteissa ja painotuksissa vuodeksi 2011 ei ole raportoitu merkittäviä muutoksia vuoteen 2010 nähden. Vuonna 2011 aiotaan toteuttaa yhteensä 134 hanketta.²¹⁶

Ministeriön laajennetun virkamiesjohtoryhmän mukaan hankkeiden tutkimuksellisessa luonteessa, yhteisrahoitteisuudessa ja tuottajatahoissa näyttää olevan pysyväisluonteisia eroja eri osastojen ja yksiköiden välillä. Toiset suosivat pieniä konsulttiselvityksiä ja toiset taas laajempia tutkimuksia. Ministeriön omien määrärahojen merkitys alan tutkimustoiminnalle on myös hyvin erilainen eri politiikkalohkoilla.²¹⁷

Ministeriön laajennetun virkamiesjohtoryhmän mukaan osastojen ja yksiköiden tutkimus- ja selvitystoiminta on edelleen pirstoutunut liian pieniin hankkeisiin. Vuodesta 2011 laajennettu virkamiesjohtoryhmä linjasi, että osastojen ja yksiköiden on resurssitilanne huomioon ottaen käytävä tutkimus- ja selvitystoiminnan hankesalkkunsu uudelleen läpi sekä priorisoimalla ja viivästäväällä toteutettava vain välttämättömimmät hankkeet, 65–80 hanketta.²¹⁸

Samalla kun ministeriön johtoryhmä hyväksyi tutkimusstrategian, se päätti vahvistaa ministeriön yhteistä, strategista tutkimusta ja käynnistää alkuvaiheessa 2–3 tällaista tutkimusta. Vuonna 2010 niitä käynnistettiin kolme, ja ne kohdistuivat yritystukien vaikuttavuuteen, Suomen mahdollisuuksiin uusiutuvan energian globaalissa liiketoiminnassa sekä alueellisten työmarkkinoiden muutoksiin.²¹⁹

Ministeriöllä on ollut TEM-konsernin muutosohjelma 2010:n puitteissa yhdeksän arviointihanketta vuosina 2009–2010. Niiden keskimääräinen koko oli noin 67 000 euroa. Hankkeet jakautuivat strategia- ja synergia-

²¹⁵ *Hankkeista 64 (45 %) oli sellaisia, joissa pääasiallinen tekijä oli julkisen sektorin organisaatio. Nämä hankkeet maksoivat noin 1,7 miljoonaa euroa, mikä oli noin 48 prosenttia vuonna 2010 sidotuista tai käytetyistä määrärahoista. Yksityisen sektorin toteuttamia hankkeita oli 77 (54 %). Nämä hankkeet maksoivat noin 1,8 miljoonaa euroa eli noin 51 prosenttia vuonna 2010 sidotuista tai käytetyistä määrärahoista. (TEM muistio 1.2.2011).*

²¹⁶ *TEM muistio 1.2.2011.*

²¹⁷ *TEM muistio 2.2.2011*

²¹⁸ *TEM muistio 2.2.2011.*

²¹⁹ *TEM muistio 1.2.2011 ja Koski & Ylä-Anttila 2011.*

hankkeisiin sekä alue- ja paikallishallinnon uudistamishankkeisiin.²²⁰ Ohjelman hankkeet ovat olleet suuria verrattuna tutkimus- ja selvitysrahoituksella toteutettuihin hankkeisiin, joten niiden voi odottaa tuottavan strategista päätöksentekoa palvelevaa tietoa.

Innovaatiopolitiikan vaikuttavuuden selvittämiseksi toteutettiin Suomen innovaatiojärjestelmän kansainvälinen arviointi vuonna 2009.²²¹ Alueiden kehittämisen kansallisista ohjelmista on tehty useita arviointeja. Myös EU:n rakennerahasto-ohjelmista on tehty säädösten edellyttämät arvioinnit ohjelmakaudelta 2000–2006 sekä ennakoarvioinnit ja arviointisuunnitelmat ohjelmakaudeksi 2007–2013.²²² Ministeriö on myös teettänyt arvioinnin vuosien 2003–2007 työpoliittisesta tutkimusohjelmasta.²²³ Teke-sin ja Finvera Oyj:n arvioinnit on tarkoitus käynnistää vuoden 2011 lopulla osana TEM-konsernin 2012 muutosohjelmaa.²²⁴

Ministeriön osastot ja yksiköt ovat toteuttaneet vuotuisten suunnitelmien perusteella tutkimuksia, selvityksiä ja arviointeja vastuullaan olevilta poliittikalohkoilta.²²⁵

Tarkastuksen perusteella ministeriö on teettänyt arvioinnit keskeisistä virastoista ja laitoksista sekä useista poliittikalohkoista. Arviointia ei ole tehty energiapolitiikasta, työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta eikä Turvatekniikan ja Mittatekniikan keskuksista.

Tarkastuksen perusteella ministeriön tutkimus- ja selvitystoiminta vaikuttaa suunnitelmalliselta ja tutkimuksen osalta koko hallinnonalan kattavalta. Keskeisten poliittikatoimien vaikuttavuuden arviointia olisi kuitenkin syytä lisätä ja tutkimustoiminnan hankekokoa tulisi kasvattaa.

Toiminnan ongelmia on ministeriössä tiedostettu ja niitä on tuotu esiin tutkimus- ja selvitysvarojen jakoon liittyvissä valmisteluraporteissa ja saatettu myös johtoryhmän tietoon.

Tarkastuskertomuksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö kertoo, että eri toimijoiden ja poliittikalohkojen konsernitaseisten vaikutusten arvioinneille asetetaan lisää painoarvoa ja tämä näkökulma sisällytetään myös yksittäisiin arviointeihin. Kokoavia konsernin vaikutavuusarviointeja tullaan suorittamaan ohjeellisesti hallituskausittain.

²²⁰ TEM muistio ja power point -esitys 25.10.2010.

²²¹ *Evaluation of the Finnish National Innovation System.*

²²² Ks. www.tem.fi >julkaisut; rakennerahastot.fi.

²²³ *Valtakari ym. 2011.*

²²⁴ *TEM diaesitys 16.3.2011.*

²²⁵ *TEM muistiot 4.2.2010 ja 1.2.2011.*

Tulosten raportointi

Ministeriön tutkimusstrategian mukaan yksi tutkimus- ja selvitystoiminnan periaatteista on julkisuus. Ministeriö julkaiseekin vuosittain suuren määrän tutkimuksia, arviointeja ja selvityksiä. Strategia- ja ennakointiyksikön mukaan TEM-julkaisuja ja TEM-analyyseja on vuosina 2008–2010 ilmestynyt 209 ja niistä on luonteeltaan tutkimuksellisia 141.²²⁶ Strategia- ja ennakointiyksikkö pitää positiivisena sitä, että tutkimuksellisten julkaisujen määrä on kasvanut viime vuosina.

Tutkimuksia julkaistiin vuonna 2008 lähinnä työpolitiikan ja yrittäjyyspolitiikan aloilta. Vuonna 2009 julkaisuja oli jo huomattavasti enemmän muiltakin teema-alueilta. Vuonna 2010 ilmestyi seitsemän tutkimuksellista julkaisua energia- ja ilmastoteemasta (vuonna 2009 ei yhtään), mutta sen sijaan työ- ja yrittäjyys -teeman julkaisujen määrä väheni. Erityisesti energia- ja ilmastopolitiikan tutkimuksellisten julkaisujen niukkuutta on ministeriössä pidetty ongelmana, kun otetaan huomioon näiden politiikka-alueiden merkitys.²²⁷

Ministeriön omissa sarjoissa julkaistaan paperisina tai sähköisinä julkaisuina vain osa tuloksista ja osa julkaistaan esimerkiksi tutkimuslaitosten sarjoissa. Tämä vaikeuttaa julkaisuasteen arviointia. Ministeriön Internet-sivuille olisi hyvä lisätä linkit kaikkiin ministeriön varoilla tuotettuihin julkaisuihin tiedon käyttäjien palvelun parantamiseksi.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että tutkimus- ja selvitystyön arvo ei voi olla pelkästään siinä, missä sarjassa tai kansissa tulokset julkaistaan. Tutkimuksen tärkeimpänä arvona on sen sisältö. Suuri osa energiaosaston tilaamista tutkimustuloksista julkaistaan tutkimuksen tekijän raporteina. Pääsääntöisesti ne ovat saatavilla ministeriön nettisivuilla.

Tiedon hyödyntäminen

Julkaisutoiminnan lisäksi tulosten hyödyntämiseen liittyy myös muita ulottuvuuksia, kuten tutkimustoiminnan sisällöllinen suuntaaminen sekä tutkimuksista ja selvityksistä ministeriössä käytävä keskustelu.²²⁸

²²⁶ TEM muistio 1.2.2011.

²²⁷ TEM muistio 1.2.2011. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö tuo esille sen, että energiaosasto ei edelleenkään näe "suureksi ongelmaksi" sitä, että tutkimusraportteja ei julkaista suuressa määrin TEM:n sarjassa.

²²⁸ TEM muistio 1.2.2011 ja haastattelut 26.1.2011.

Haastattelujen mukaan ministeriössä on yleisenä käytäntönä, että arvioinnin jälkeen asetetaan työryhmä, joka pohtii arvioinnin tuloksia ja jatkotoimia.²²⁹ Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että arviointiraportit muodostavat perustan ministeriön jatkotyölle.

Vuoden 2009 aikana osastot ja yksiköt pitivät joitakin tiedotustilaisuuksia tai seminaareja hankkeistaan. Ministeriön laajennettu virkamiesjohtoryhmä päätti 2.2.2011, että hallinnonalan tutkimusresurssien tehokkaamaksi hyödyntämiseksi ja tutkimustiedon käytön lisäämiseksi järjestetään TEM:n hallinnonalan tutkimuspäivät vuonna 2011.²³⁰

Haastatteluissa tuotiin esiin, että tutkimustiedon levittäminen ja hyödyntäminen eivät ole yksinkertaisia kysymyksiä. Valtioneuvosto ja sen päätöksenteko ovat monimutkainen tietoympäristö. Jos esimerkiksi on teetetty jokin tutkimus, niin ei ole selvää, että sitä käytetään tai että sitä käytetään oikeaan aikaan. Ei ole myöskään varmaa, että oikeat henkilöt saavat tietää tutkimuksen tuloksista tai että tutkimus vaikuttaa sillä tavalla, kuin sen tulokset edellyttävät. Prosessissa on siten monta vaihetta, jotka voivat estää tai heikentää tiedon siirtymistä päätöksentekoon.²³¹

Tutkimusstrategiassa on kiinnitetty huomiota siihen, miten tutkittu tieto siirtyy päätöksentekoon. Myös ministeriön johtoryhmä on sitoutunut vahvistamaan tutkimuksen hyödyntämistä niin politiikan valmistelussa kuin päätöksenteossakin. Edellytyksiä hyödyntää tutkimus- ja arviointitietoa näyttää siis olevan olemassa.

Tutkimuslaitosten rooli

Hallinnonalalla toimii neljä tutkimuslaitosta: Teknologian tutkimuskeskus VTT, Geologian tutkimuskeskus, Kuluttajatutkimuskeskus sekä Mittatekniikan keskus.

Euromääräisesti hallinnonalan tutkimustoiminta keskittyy VTT:lle. VTT:n tutkimustoiminnan kokonaismenot olivat vuonna 2010 noin 254 miljoonaa euroa, ja euroina laskettu osuus hallinnonalan tutkimuslaitosten tutkimustoiminnan kokonaismenoista oli noin 93 prosenttia.²³² Erityisesti VTT:n keskeisen aseman vuoksi työ ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tutkimuslaitosten tutkimus painottuu voimakkaasti elinkeinoelämää palve-

²²⁹ Haastattelut 26.1.2011.

²³⁰ TEM muistio 2.2.2011.

²³¹ Haastattelut 26.1.2011.

²³² Suomen virallinen tilasto (SVT): Tutkimus- ja kehittämisrahoitus valtion talousarviossa.

lemaan tutkimukseen. Siten hallinnonalalla tehtävän tutkimuksen rooli poikkeaa merkittävästi siitä, mikä rooli tutkimuksella on muilla hallinnonaloilla.

Tutkimuslaitoksista annetuissa säädöksissä hallinnonalan tutkimuslaitoksille ei ole määritelty tutkimusvastuita esimerkiksi aluepolitiikan eikä työpolitiikan alueilla. Käytännössä työ- ja elinkeinoministeriön eri politiikka-alueiden tutkimusvastuu onkin jaettu siten, että jokainen osasto ja yksikkö vastaa siitä, että sillä on käytettävissään riittävä tutkimus- ja arviointitieto omasta politiikkalohkostaan.

Ministeriö ohjaa tutkimuslaitoksia tulosohjauksen avulla strategisella tasolla. Ministeriö voi hyödyntää hallinnonalan tutkimuslaitosten työtä kolmella tavalla: asettamalla strategisia tavoitteita tutkimustoiminnalle, määrittelemällä lisäksi yksilöityjä tavoitteita päätöksentekoa palvelevalle tutkimukselle ja tilaamalla – kilpailutuksen kautta – tutkimuslaitoksilta töitä.

Strategia- ja ennakointiyksikön mukaan ei ole käytettävissä tietoa siitä, mikä osa hallinnonalan tutkimuslaitosten tutkimusta palvelee erityisesti ministeriön tai hallinnonalan päätöksentekoa.²³³

3.4 Sisäinen valvonta

Talousarvioasetuksen mukaan organisaation johdon on huolehdittava siitä, että organisaatiossa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt (sisäinen valvonta), jotka varmistavat organisaation talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden, sen hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen sekä sen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta (69 §:n 1 mom.). Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan talousprosessia laajemmin sen valvomista, että toiminnassa noudatetaan laillisuutta ja hyvän hallinnon periaatteita. Tässä tarkastuksessa sisäistä valvontaa on arvioitu lähinnä siltä osin kuin Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastus on sitä tarkastanut. Tällöin sisäisen valvonnan osana tarkastellaan erikseen sisäisen tarkastuksen järjestämistä hallinnonalalla, kirjanpitoyksiköiden sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumia sekä väärinkäytösilmoitusten ja kanteluiden määriä. Tilintarkastuksen tarkastelemien asioiden lisäksi ohjausjärjestelmätarkastuksessa tehtiin havaintoja virkamiesten jääviydestä.

²³³ TEM muistio 20.8.2010.

Sisäisen valvonnan järjestäminen työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä on asianmukaista. Hallinnonalan vuoden 2010 tilintarkastuskertomuksissa ei ole huomautettu sisäisen tarkastuksen järjestämisestä.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla sisäinen tarkastus on seitsemässä kirjanpitoyksikössä ja kuudessa sitä ei ole. Ne kirjanpitoyksiköt, joissa sisäinen tarkastus on, kuuluvat hallinnonalan suurimpiin: niiden osuus työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan vuoden 2010 määrärahojen käytöstä oli noin 93 prosenttia. Kaikilla sisäisillä tarkastuksilla on asianmukainen sisäisen tarkastuksen ohjesääntö. Eräissä kirjanpitoyksiköissä sisäinen tarkastus on resurssipanostuksella mitattuna niin vähäistä, että sillä saattaa olla vaikutuksia sisäisen tarkastuksen laatuun.

Sisäiseen tarkastukseen käytettiin hallinnonalalla yhteensä 14,4 henkilötyövuotta, minkä lisäksi ostopalveluja hankittiin noin 530 000 eurolla. Edellä mainittuihin resurssimääriin sisältyviä työ- ja elinkeinoministeriön tarkastusyksikön resursseja – yhteensä 5,3 henkilötyövuotta ja noin 250 000 euroa – on käytetty tarkastusten tekemiseen pääosin muualla työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla kuin itse ministeriössä. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työvoima- ja elinkeinoministeriö ilmoittaa, että tämä ei enää pidä paikkaansa.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksiköiden toimintakertomuksissa esitetyt sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumat ovat sisällöltään ja käsittelytavaltaan asianmukaisia, vaikkakin joitain kehittämistarpeita on todettu.

Väärinkäytösten määrää (2 kappaletta) niistä tehtyjen ilmoitusten perusteella ei voida pitää erityisen suurena hallinnonalalla, kun otetaan sen laajuus huomioon. Tarkastusvirastolle tehtyjen hallinnonalan kirjanpitoyksiköihin kohdistuvien kantelujen määrää (5 kappaletta) voidaan pitää tavanomaisena.

Virkamiesten jääviys

Oikeuskansleri lähetti kesäkuussa 2010 työ- ja elinkeinoministeriön tietoon päätöksensä ministeriön energiaosaston osastopäällikön esteellisyydestä liittyen uuden ydinvoimalaitoksen rakentamista koskevan periaatepäätöksen valmisteluun. Oikeuskansleri katsoi, että periaatepäätöksen valmistelua oli rasittanut asetelma, joka vaaransi puolueettomuutta kohtaan tunnettavaa luottamusta, mutta tämän ei kuitenkaan voitu todeta vai-

kuttaneen päätökseen. Oikeuskanslerilla ei siten ollut oikeudellisia perusteita ryhtyä muihin toimenpiteisiin.²³⁴

Ministeriön virkamiesjohtoryhmä kiinnitti sittemmin huomiota virkamiesten esteellisyyteen, kuten tuossa tilanteessa olikin asianmukaista. Kokouksessaan 11.10.2010 johtoryhmä päätti, että kukin alivaltiosihteeri ja osastopäällikkö ottavat yhteyttä henkilökohtaisesti osastonsa ohjauksessa oleviin virastojen päälliköihin sidonnaisuusilmoitusten ja sivutoimia koskevien tietojen ajantasaistamiseksi. Tarkastuksen yhteydessä haastatellut osastopäälliköt ilmoittivat menetelleensä sovitulla tavalla. Ministeriössä oli ollut tarkoituksena saada vuoden 2010 aikana ministeriön linjaukset virastopäälliköiden sivutoimista, mutta toistaiseksi näitä linjauksia ei ole tehty²³⁵.

Ministeriön johtoryhmien pöytäkirjoissa vuodelta 2010 on merkintöjä siitä, että virkamies on ilmoittanut esteellisyydestään ja jäävännyt itsensä asian käsittelyssä.

3.5 Raportointi

3.5.1 Tilinpäätökset ja toimintakertomukset

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

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksiköiden vuoden 2010 tilinpäätöslaskelmat antavat oikeat ja riittävät tiedot lukuun ottamatta Etelä-Savon ELY-keskuksen sekä työ- ja elinkeinoministeriön talousarvion toteutumalaskelmia. Etelä-Savon ELY-keskuksen tilintarkastuskertomuksessa on huomautettu yhteensä viidestä virheestä talousarvion toteutumalaskelmassa. Virheiden yhteismäärä oli 1,7 miljoonaa euroa. Työ- ja elinkeinoministeriön tilintarkastuskertomuksessa on huomautettu ennakoluonteisiin maksuihin liittyvien korkotulojen (1,3 milj. euroa) tosiasiallisesta talousarvion ja säännösten vastaisesta nettouttamisesta siirtomenomomentille.

Raportointi toiminnallisesta tehokkuudesta vuodelta 2010 oli puutteellista kahdessa kirjanpitoyksikössä, työ- ja elinkeinoministeriössä ja Etelä-Savon ELY-keskuksessa. Nämä kirjanpitoyksiköt ovat työ- ja elinkeino-

²³⁴ Ratkaisu 16.6.2010, dno OKV/6/50/2010.

²³⁵ Päätös TEM/339/01.03.04/2010, 22.2.2010 ja haastattelu 19.4.2011.

ministeriön hallinnonalalla selvästi suurimmat, kun asiaa mitataan talousarviokirjanpidon tulojen ja menojen yhteissummalla. Työ- ja elinkeinoministeriö ei ole esittänyt lainkaan tietoja toimintansa taloudellisuudesta ja tuottavuudesta. Lisäksi se ja Etelä-Savon ELY-keskus eivät ole raportoineet riittäviä tietoja suoritteiden määrästä ja julkishyödykkeistä. Energia-markkinaviraston vuoden 2010 toimintakertomuksessa esitetty maksullisen toiminnan laskelma sisälsi olennaisia virheitä, mistä virasto sai laillisuushuomautuksen vuoden 2010 tilintarkastuksessa.

Tarkastusviraston suorittamien tilintarkastusten perusteella ei voida muodostaa kattavaa arviota toimintakertomusten kaikkien tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä. Tilintarkastuksessa toiminnallisen tuloksellisuuden tarkastus painottuu osa-alueen "toiminnallinen tehokkuus" tarkastamiseen. Tilintarkastuksessa ei tarkasteta vaikuttavuudesta annettujen tietojen paikkansa pitävyyttä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on pitänyt hallinnonalansa virastoissa ja laitoksissa käytettyjä tuloksellisuuden raportoinnin perusteita ohjauksen ja tulosvastuun kannalta pääosin asianmukaisina. Kehitettävää tässä suhteessa ministeriön vuonna 2010 annetussa tilinpäätöskannanotossa²³⁶ mainitaan olevan viidellä kirjanpitoyksiköllä. Kehittämistarpeet koskevat tilinpäätöksen ja toimintakertomuksessa tietojen esitystapaa, tuottavuudesta raportointia sekä seurantatietojen ajantasaisuutta ja saatavuutta yleensä.

3.5.2 Valtion tilinpäätöskertomus

Valtion talousarvio on eduskunnan tärkein päätös, josta hallinto on eduskunnalle tilivelvollinen. Tilivelvollisuutta toteutetaan eduskunnalle annettavalla valtion tilinpäätöskertomuksella. Valtion vuoden 2010 tilinpäätöskertomuksesta selvitettiin, onko siinä työ- ja elinkeinoministeriön osalta raportoitu olennaiset tiedot hallinnonalan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Toiseksi arvioitiin sitä, ovatko raportoinnin rakenne ja esitystapa selviä.

Talousarviolain mukaan valtion tilinpäätöskertomukseen otetaan tärkeimmät tiedot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä ministeriöiden toimialoilla. Tilinpäätöskertomukseen otetaan lisäksi talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tuotto- ja kululaskelmat tai tuloslaskelmat ja taseet samoin kuin tiedot toiminnan, talouden ja tuloksellisuuden sekä niiden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista (17 §:n 1 mom.).

²³⁶ Kirje 9.6.2010 (TEM/925/02.01.06/2010 "Työ- ja elinkeinoministeriön tilinpäätöskannanotto hallinnonalan yksiköiden vuoden 2009 toiminnasta", liite 2).

Valtiovarain controllerin ohjeen mukaan hallinnon tulee arvioida talousarviossa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamista sekä käsitellä hallinnon olennaisimpia yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tehokkuuden seikkoja. Kertomuksessa käsitellään myös talousarvion resurssien kohdennuksen yhteys toteutettuihin toimenpiteisiin, toimenpiteiden vaikutukset ja vaikutusten yhteys vaikuttavuustavoitteisiin. Tärkeimpien vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista voidaan arvioida asteikolla erinomainen–hyvä–tyytyttävä–välttävä ja arviointi tiivistetään taulukkomuotoon katsauksen alkuun.²³⁷

Myös työ- ja elinkeinoministeriö on omassa laadintaohjeessaan korostanut keskittymistä olennaisiin tavoitteisiin, toivonut kriittistä arviointia tuloksellisuuden esittämiseen sekä muistuttanut resurssien kohdennuksen ja tavoitteiden yhteyden esittämisestä. Ohjeessa on myös pyydetty käyttämään taulukoita ja graafeja.²³⁸

Rakenne ja esitystapa

Työ- ja elinkeinoministeriön tuloksellisuuden kuvauksen rakenne on selkeä, se noudattaa talousarvion lukurakennetta ja osa otsikoista viittaa selvästi johonkin talousarvion vaikuttavuustavoitteeseen. Yksi otsikko sisältää myös arvion tavoitteen saavuttamisen asteesta (”Työelämän laatu on hieman kohentunut”), mitä menettelyä työ- ja elinkeinoministeriö oli ohjeessaan suositellut.

Tuloksellisuuden kuvauksessa on käytetty taulukoita ja grafiikkaa enemmän kuin aiempina vuosina, millä on voitu vähentää sanallista kuvausta ja lisätä tilinpäätöskertomuksen informaatioarvoa. Sen sijaan talousarviossa esitettyjen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisen arviointia ei ole tiivistetty taulukkomuotoon kuvauksen alkuun, niin kuin valtioneuvoston controllerin ohje edellytti.

Vaikuttavuuden kuvaus

Tarkastusviraston erilliskertomuksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö on yksi niistä kolmesta ministeriöstä, joilla on ollut eniten ongelmia raportoinnin laadussa vuoden 2010 valtion tilinpäätöskertomuksessa. Työ- ja

²³⁷ Valtion tilinpäätöskertomuksen laadinta vuodelta 2010. Ohje dro VM/2326/02.02.08.00/2010, 15.12.1020.

²³⁸ Valtion tilinpäätöskertomuksen työ- ja elinkeinoministeriön osuuden sekä TEM-kirjanpitoyksikön toimintakertomuksen laadinta vuodelta 2010, dro TEM/3188/02.10.01/2010, 18.1.2011.

elinkeinoministeriön osalta kysymys oli siitä, että sen talousarviossa esittämät tavoitteet ja toisaalta niistä raportointi tilinpäätöskertomuksessa poikkesivat asiasisällöltään eniten toisistaan.²³⁹

Tilinpäätöskertomuksessa on käytetty osittain samoja mittareita kuin talousarviossa. Toisaalta tilinpäätöskertomuksessa kuvataan tavoitteiden saavuttamista myös sellaisilla mittareilla, joita ei ollut esitetty talousarviossa ja joille ei ollut asetettu tavoitearvoja. Esimerkiksi työelämän laadun parantamistavoitteeseen liittyen esitetään työolobarometrin tunnuslukuja ja tietoja eläkkeellesiirtymisiän noususta, vaikka niille ei ollut asetettu tavoitteita.

Työ- ja elinkeinoministeriön talousarviossa on esitetty huomattavan suuri määrä vaikuttavuustavoitteita²⁴⁰. Pääluokkaperusteluissa niitä on seitsemän, ja niiden merkitystä korostaa se, että ne ovat samalla hallinnonalan konsernistategian tavoitelinjaukset. Tilinpäätöskertomuksessa on löydettävissä jokseenkin helposti kuvausta näistä neljään²⁴¹, mutta muiden osalta tilanne jää tulkinnanvaraisemmaksi. Myös lukuperusteluissa esitettyjen kymmenien eri vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista kuvataan vaihtelevasti. Energiapolitiikan kaikkia kahdeksaa vaikuttavuustavoitetta käsitellään ainakin jossain määrin. Innovaatiopolitiikan 12 vaikuttavuustavoitteesta selvimmin kuvausta on löydettävissä kolmeen tavoitteeseen²⁴². Epäselväksi jää kuitenkin se, ovatko juuri nämä vaikuttavuustavoitteet oleellisia innovaatiopolitiikan tavoitteita.

Tuloksellisuuden kuvauksessa pääpaino on siinä, että kerrotaan hallinnon toiminnasta sekä erilaisista toimenpiteistä ja hankkeista; sen sijaan vaikuttavuuden kuvaus on niukkaa. Selvimmin raportoidaan työllisyyspolitiikan osalta, jossa on voitu raportoida talousarviossa asetettujen indikaattorien ja niiden tavoitearvojen toteutumisesta.

²³⁹ VTV 2011a, 17.

²⁴⁰ Vuoden 2010 talousarvioesityksessä vaikuttavuustavoitteita on esitetty 7 kappaletta pääluokan ja 41 kappaletta lukuperustelujen selvitysosissa, minkä lisäksi vaikuttavuustavoitteita on lähes jokaisen momentin selvitysosassa. Yksistään innovaatioluvun eri momenteilla on 30 vaikuttavuustavoitetta ja 17 Tekesin siirtomenoihin liittyvää vaikuttavuuden tunnuslukua.

²⁴¹ Tavoitteet ovat "edistetään uutta, kasvavaa ja kansainvälistyvää yritystoimintaa", "lisätään työvoiman osaamista", "parannetaan tuottavuutta, työelämän laatua ja pidennetään työuria" sekä "edistetään uusiutuvan energian käyttöä".

²⁴² "Suomen sijoitus kansainvälisissä innovaatiovertailuissa ei laske suhdannetilanteen johdosta", "pk-yritykset kansainvälistyvät" ja "alueiden erityisvahvuudet kehittyvät ja osaamiskeskusten välinen yhteistyö lisääntyy". Samassa luvussa 16.1 on kuvattu yhtä pääluokkatavoitetta "Edistetään uutta, kasvavaa ja kansainvälistyvää yritystoimintaa".

Vuoden 2010 talousarviossa luvun 32.20 perusteluissa on sanottu, että tutkimus- ja innovaatiotoiminnan panostusten kasvaessa korostuu tarve arvioida rahoituksen ja eri politiikkatoimien yhteiskunnallista ja taloudellista vaikuttavuutta. Tästä huolimatta tilinpäätöskertomuksessa innovaatiopolitiikan vaikuttavuuden kuvaus on erittäin puutteellista. Tekstissä kerrotaan muutamia tietoja toiminnan rahoituksesta ja toimenpiteistä sekä ilmoitetaan, että vuonna 2010 päättyneiden projektien tuloksena syntyi 1 100 tuotetta, palvelua tai prosessia, lähes 600 patenttihakemusta ja yli 600 opinnäytettä. Tekesin yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta esitetään taulukko, mutta siinä käytetyt tulostittarit eivät kuitenkaan kuvaa toiminnan ja varojen käytön vaikuttavuutta vaan itse tukitoimintaa: tuen volyymin, saajia, kohdentumista jne.

Tilinpäätöskertomuksessa tuodaan esille muutamia valmistuneita arviointeja ja niiden tuloksia. Arviointien esittämisestä saatava lisäarvo jää kuitenkin vaatimattomaksi, koska tuloksista ilmoitetaan vain lyhyt, yleisen tason luonnehdinta, joka on lisäksi poikkeuksetta positiivinen. Tekeillä esimerkiksi kerrotaan olevan arvioinnin mukaan merkittävä rooli kestävään energiatalouteen ja ympäristöön liittyvien liiketoimintamahdollisuuksien edistäjänä. Muutamista aluekehitysohjelmista valmistuneiden loppuarviointien mukaan ohjelmilla on parannettu alueiden kykyä tunnistaa omat vahvuutensa ja kehittää niitä.

Tuloksellisuuden kuvauksessa on niukasti työ- ja elinkeinoministeriön omaa arviointia hallinnonalansa tavoitteiden saavuttamisesta, ja kriittinen arviointi siitä puuttuu lähes kokonaan. Ministeriön oma arviointi olisi ollut tarpeen muun muassa niissä tapauksissa, joissa vaikuttavuustavoitteet ovat väljiä ja yleisiä (”edistetään”, ”vahvistetaan” jne.). Lähinnä työllisyyspolitiikan osalta on pyritty arvioimaan esittämistapaan.

Tuloksellisuuden kuvauksessa on hyvin niukasti käsitelty määrärahojen yhteyttä toteutettuihin toimenpiteisiin, tuotoksiin tai vaikutuksiin. Varojen käyttöä ja toimenpiteitä on käsitelty erillään ja lisäksi siten, että niiden keskinäinen vertaaminen ei ole mahdollista. Esimerkiksi panokset esitetään euroina mutta tuloksista ilmoitetaan prosenttitietoja, taikka tiedot panoksista ja tuotoksista esitetään osin tai kokonaan eri toiminnasta tai eri kohderyhmistä. Kuvaus ei siten luo edellytyksiä arvioida toiminnallista tuloksellisuutta tai kustannusvaikuttavuutta taikka vertailla hallinnonalan eri organisaatioita tai tuki-instrumentteja.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että vaikuttavuustavoitteiden ja tunnuslukujen kehitystyö tulee näkymään vastaisuudessa myös raportointiasiakirjoissa, erityisesti valtiontilinpäätöskertomuksessa, ja parantaa siten ministeriön tilivelvollisuuden toteutumisen arviointia.

Rahastoja koskeva raportointi

Valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2010 työ- ja elinkeinoministeriö esittää kustakin rahastosta lyhyen kuvauksen mainitsemalla muutamia keskeisiä tilinpäätöslukuja. Ministeriö ei muutoin kuvaa rahastojen toiminnan tuloksellisuutta, ja se arvioi varsin niukasti rahastojen toimintaa ja tuloksellisuutta: Huoltovarmuusrahaston tilikauden taloudellista tulosta se luonnehtii ”varsin tyydyttäväksi”, ja Valtion ydinjätehuolto-rahastosta se toteaa pelkästään, että rahaston varat kattavat ydinjätehuollon tulevat kustannukset. Valtiontakuurahaston toiminnasta ministeriö ei esitä arvioita. Tilinpäätöskertomuksen perusteella ei voi esimerkiksi muodostaa käsitystä siitä, ovatko rahaston likvidit varat saatu sille tasolle, jota kohonneen riskitason on rahaston maksuvalmiudelta sanottu edellyttävän (ks. TAE 2010, Y 111).

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena oli työ- ja elinkeinoministeriön ohjausjärjestelmä. Tarkastuksen pääkysymys oli, miten hyvät edellytykset hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa toiminnan tuloksellisuudelle ja vastuun toteamiselle. Tarkastus kohdistui näin ollen ennen muuta ohjausjärjestelmään, eikä tarkastuksen perusteella voida tehdä päätelmiä siitä, miten tuloksellista työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan toiminta on ollut.

Tarkastusmallissa ohjausjärjestelmä on jaettu viiteen osaan: (1) suunnittelu, (2) johtaminen, (3) raportointi, (4) laskentatoimi ja arviointijärjestelmät sekä (5) sisäinen valvonta. Myös tarkastuksen pääkysymys jaettiin mainittuja ohjausjärjestelmän osia koskeviin osakysymyksiin ja edelleen alakysymyksiin, joiden avulla pyrittiin tuottamaan osajärjestelmien osalta vastaus pääkysymykseen.

Tarkastuksen perusteella työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa kokonaisuudessaan melko hyvät edellytykset hallinnonalan toiminnan tuloksellisuudelle ja vastuun toteamiselle.

Tarkastusvirasto perustelee kantaansa seuraavasti:

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjausjärjestelmää ja sen edellytyksiä arvioitaessa on huomattava, että hallinnonala on käynyt viime vuosina läpi suuria rakenneuudistuksia. Ministeriö on perustettu vasta vuonna 2008 ja sen aluehallinto on uudistettu vuonna 2010. Hallinnonala on ohjauksen kannalta haastava myös siksi, että sen tehtäväkenttä on laaja ja sisältää osin ristiriitaisiakin tavoitteita. Hallinnonalalla on paljon, erilaisia ja erikokoisia organisaatioita, ja viime vuosina onkin vuosittain tehty yhteensä noin 70 erilaista tulossopimusta.

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyrkinyt aktiivisesti kehittämään hallinnonalansa ohjausta ja on luonut hallinnonalalle konserniohjausmallin, joka tuo ohjaukselle yhtenäisen viitekehyksen. Mallissa on määritelty konsernistratogia ja muut ohjausvälineet sekä luotu yhdenmukaisia menettelyjä ja johtamisfoorumeja. Hallinnonalan organisaatiot on ryhmitelty neljään toimijaryhmään niiden toiminnan luonteen ja ministeriön erilaisen ohjaustarpeen perusteella.

Ministeriö on aktiivisesti kehittänyt niin omaa organisaatorakennettaan kuin hallinnonolansakin rakenteita. Työkaluiksi se on laatinut erityiset muutosohjelmat. Ministeriö on kehittänyt myös omia tehtäviään siirtämällä operatiivisia tehtäviä alaiseensa hallintoon. Näitä on kuitenkin edelleen ministeriössä.

Konsernistrategian lisäksi hallinnonalalla on 50–60 erilaista strategiaa. Strategioilla tulisi tähdätä kokonaisuuksien hallitsemiseen ja pitkän aikavälin linjauksiin; suunnitelmat puolestaan tehdään lyhyempää aikajännettä silmällä pitäen, ja niillä koordinoidaan pienempiä asiakysymyksiä. Ministeriön tulisikin erottaa nykyistä selvemmin toisistaan varsinaiset strategiset päätökset ja toiminnan normaali suunnittelu.

Konsernistrategian ydin ovat sen laajat tavoitelinjaukset. Ne ovat painopistealueita, joilla pyritään saavuttamaan mahdollisimman hyviä tuloksia hyvinvoinnin, työllisyyden ja elinvoimaisen yritystoiminnan suhteen. Hallinnonalan strategia-asiakirjoissa valittujen linjausten taloudellisia vaikutuksia sivutaan vain vähän. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisikin kehittää strategioiden linjauksiin liittyvien taloudellisten riskien tiedostamista ja analyysiä.

Ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalan taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Suunnittelun tulee tuottaa hallinnonalan toimintapolitiikan linjaukset sekä tärkeimmät vaikuttavuustavoitteet tunnuslukuihin. Talouttaan työ- ja elinkeinoministeriö suunnittelee usean vuoden ajanjaksolla, sillä kehysuunnittelu sisältää ministeriön näkemyksen hallinnonalan määrärahakehitykseksi seuraavan neljän vuoden ajalle. Ministeriön tulee kehittää suunnitteluaan niin, että se vastaa myös toiminnan suunnittelun osalta usean vuoden suunnittelulle asetettuihin vaatimuksiin.

Valtion talousarvioesityksessä esitetään työ- ja elinkeinoministeriön pääluokassa useita kymmeniä vaikuttavuustavoitteita, jotka lisäksi ovat hyvin yleisluonteisia ja joista pääsääntöisesti puuttuvat tavoitetta kuvaavat indikaattorit ja tavoitetasot. Hallinnonalan talousarvioesitys antaakin päätöksentekijälle heikot edellytykset arvioida sitä, mitä tuloksia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia hallinnonalan toiminnalla ja varojen käytöllä tavoitellaan. Tämä huonontaa myös ministeriön mahdollisuutta toteuttaa tilivelvollisuuttaan tilinpäätöskertomuksessa.

Tutkimus- ja innovaatiotoiminnan tukea on lisätty merkittävästi viime vuosina ja talousarvioesityksissä onkin toistettu näkemystä, jonka mukaan panostusten kasvaessa korostuu myös tarve arvioida rahoituksen ja eri politiikkatoimien vaikuttavuutta. Tämä näkemys ei sanottavammin heijastu niissä tavoitteissa, jotka innovaatiotoiminnalle on asetettu.

Puutteet tavoitteiden asettamisessa ovat heijastuneet valtion tilinpäätöskertomukseen, jossa työ- ja elinkeinoministeriön tulisi omalta osaltaan osoittaa eduskunnalle tilivelvollisuutensa toteutuminen. Tuloksellisuuden kuvauksessa pääpaino on ollut siinä, että on kerrottu hallinnon toiminnasta sekä erilaisista toimenpiteistä ja hankkeista; sen sijaan vaikuttavuuden kuvaus on niukkaa.

Hallinnonalan suunnittelun, ohjauksen ja raportoinnin keskeisin haaste liittyykin tavoitteiden määrittelyyn. Tarkastusvirasto katsoo, että työ- ja elinkeinoministeriön tulee kehittää sellaisia tavoitteita ja indikaattoreita, joilla hallinnonalan varojen käytölle voidaan asettaa riittävän luotettavat, toimintaa ja sen vaikuttavuutta kuvaavat tavoitteet ja joita käyttäen myös voidaan seurata tavoitteiden toteutumista ja raportoida siitä.

Hallinnonalalla on ollut, ja on edelleen, erilaisia näkemyksiä johtokunnista virastojen ohjausmuotona. Etuna on pidetty mahdollisuutta saada ulkopuolista asiantuntemusta ja sidosryhmiä viraston johtamiseen. Toisaalta johtokuntien on nähty voivan hämärtää ohjaus- ja vastuusuhteita. Työ- ja elinkeinoministeriön onkin syytä seurata johtokuntalaitoksen toimivuutta ja eri toimijoiden ohjaus- ja vastuusuhteiden selvyyttä sekä sitä, että turvataan virastojen edellytykset toimia tuloksellisesti.

Ministeriön yhteydessä toimii melko laaja neuvottelukuntalaitos. Tarkoituksenmukaista on selvittää neuvottelukuntien tarvetta ja vaikuttavuutta etenkin, kun myös virastojen johtokuntien jäsenet on tullut valita aiempaa enemmän alan asiantuntijoista ja sidosryhmien edustajista.

Nykyiset henkilöstömäärät niin ministeriössä kuin hallinnonalan virastoissa ja laitoksissakin ovat pitkäaikaisen kehityksen tulos. Ministeriöltä puuttuu konsernistrategiaan, hallinnonalan muihin strategioihin ja toimintaympäristön muutoksiin perustuva näkemys siitä, miten hallinnonalan eri tehtävät tulisi vastaisuudessa resursoida. Resursoinnissa on epätarkoituksenmukaisuuksia ja myös selviä pitkäaikaisia ongelmia, joita ei ole saatu ratkaistua kehysuunnittelun, tulosohjauksen tai tuottavuusohjelman avulla.

Yksi ongelmista on Kilpailuvirastossa vuosikautia jatkunut suuri, osin viraston ydintehtäviin kohdistunut henkilöstön vaihtuvuus. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan kilpailun edistäminen kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. Kilpailuviraston tehtävänä on turvata terve ja toimiva taloudellinen kilpailu, joten se on keskeinen kilpailupolitiikan edistäjä. Tarkastusvirasto katsoo, että työ- ja elinkeinoministeriön tulee huolehtia pikaisesti Kilpailuviraston asianmukaisesta resursoinnista ja muutoinkin hallinnonalansa tehtävien tarkoituksenmukaisesta resursoinnista.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjaus on pirstaloitunut kuuteen ministeriöön ja kolmeen keskusvirastoon. Tarkastusvirasto pitää erittäin perusteltuina pyrkimyksiä, joiden tavoitteena on yksinkertaistaa ja keventää ohjausta vähentämällä yksittäisten tulossopimusten määrää. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävien hoitoa on tehostettu keskittämällä niiden hoitamista alueellisesti ja valtakunnallisesti. Tarkastusvirasto pitää tarpeellisena hallinnon rakenteiden selkiinnyttämistä ja myös sitä, että tehtäväjakoa kehitetään niin, että ministeriötasolla hoidetaan lähinnä vain strateginen ohjaus. Ministeriön tulee tarvittaessa harkita

operatiivisten tehtävien siirtämistä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin erikoistumistehtävinä.

Tarkastusvirasto on antanut työ- ja elinkeinoministeriölle kielteisen laulusuuskannanoton tuloksellisuuden laskentatoimen tilasta vuonna 2010. Sen kehittämättömyydestä tarkastusvirasto oli huomauttanut ministeriötä jo useana vuonna peräkkäin. Ministeriössä tuloksellisuuden laskentatoimeen ei ole kohdistunut sen kehittymistä edistäviä organisaation sisäisiä odotuksia eikä sen toimintaedellytysten vahvistamista. Tarkastusvirasto katsoo, että työ- ja elinkeinoministeriön tulee huolehtia siitä, että sen tuloksellisuuden laskentatoimi täyttää talousarviolain vaatimukset ja lisäksi sen tulee tehostaa johtamisen tuloksellisuutta panostamalla johdon laskentatoimen kehittämiseen niin, että laskentatoimen tuloksia voidaan hyödyntää käytännön johtamistyössä.

Tarkastuksen perusteella työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla on riittävät edellytykset tuottaa tutkimus- ja arviointitietoa päätöksenteon tueksi, sillä työ- ja elinkeinoministeriössä on tavoitteellinen tutkimusstrategia, jossa on esitetty tutkimus- ja selvitystoiminnan suuntaamisen ja kehittämisen linjaukset lähivuosisiksi. Ministeriö on myös esittänyt tutkimus- ja arviointitoiminnan laatuun, tehokkuuteen ja avoimuuteen liittyvät periaatteet, joiden avulla se pyrkii varmistamaan tutkimusten ja arviointien laadun ja riippumattomuuden. Ministeriöllä on käytössään myös sellaiset menettelyt, joilla se voi arvioida tutkimus- ja arviointitoiminnan riittävyttä ja kattavuutta eri poliittikalohkoilla.

Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin ongelmia, jotka liittyivät lähinnä ministeriön yksiköiden ja osastojen tutkimus- ja arviointitoiminnan hankekokoon ja arviointien kattavuuteen. Ministeriön tulisi arvioida eri poliittikalohkot säännöllisesti sekä koota tutkimus- ja arviointitoimintaa nykyistä laajempiin hankekokonaisuuksiin.

Sääntelyn ajanmukaisuuden arvioinnin avulla voidaan varmistaa, että hallinnonalalla on riittävästi tietoa hallinnonalan päämäärien kannalta keskeisen sääntely-ympäristön ongelmakohdista. Näkemykset sääntelyn ongelmakohdista ja niiden tarkoituksenmukaisimmista ratkaisuvaihtoehdoista saattavat olla hyvinkin erilaisia. Tarkastusvirasto katsoo, että ministeriön tulee selkeyttää sääntelyn ajanmukaisuuden arvioinnin lähtökohtia sekä uudistaa arviointikäytäntöjä laajan ja varhaisen osallistumisen suuntaan siten, että arviointi tuottaa tietoa myös erilaisista, uusista näkökulmista. Ministeriön tulisi tunnistaa eri sääntelyalueilla ministeriön päämäärien kannalta olennaiset yhteiskunnalliset prosessit ja näihin kuuluvat toimijaryhmät nykyistä systemaatisemmin.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että osoitettaessa resursseja osastoille ja yksiköille tulee resurssien mitoituksessa ottaa huomioon, että resurssit kattavat säädösjohtamisen eri tehtäväalueet. Riskinä on muutoin

se, että osa tärkeistä säädösjohtamisen tehtäväalueista jää resurssien puutteessa tekemättä. Näitä tehtäväalueita ovat sääntelyn ajanmukaisuuden arviointi, vaihtoehtoisten sääntelytapojen arviointi sekä säädöshankkeiden toimeenpanon ja vaikutuksien seuranta. Ministeriön johdon tulisi myös määrittää ne sääntelyalueet, joilla uudistusten toimeenpanon ja vaikutuksien seuranta on erityisen tärkeää.

Tarkastusvirasto suosittelee harkittavaksi keskitetyn seurannan ja valvonnan tehostamista, jotta eduskunta saa riittävästi ja oikeaan aikaan tietoa sekä kansallisista että EU-säädösehdotuksista. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että sijaisuusvastuut määritellään kaikille niille toiminnoille, jotka suoraan tai välillisesti vaikuttavat EU-säädöshankkeiden valmistelun etenemiseen.

Tarkastusvirasto pitää tärkeänä säädöshankkeiden hallintamenettelyjen parantamista. Ministeriössä onkin tehty säädösvalmistelun resurssikartointus, laadittu säädösvalmistelun kehittämissuunnitelma ja laadittu uudet prosessiohjeet. Tämän lisäksi tulee avata säädösvalmisteluprosessin eri osavaiheet ja arvioida eri osavaiheiden merkitys prosessin toimivuuden ja lopputuloksen kannalta. Valmistelun läpinäkyvyyden ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiseksi varhaisen kuulemisen avoimuutta ja kuulemisen todennettavuutta tulee parantaa. Lisäksi kullakin sääntelyalueella tulisi selkeyttää kriteerit, joiden perusteella valmistelun eri vaiheisiin osallistuvien joukko rajataan.

Valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot merkitsevät poikkeusta talousarvion täydellisyyperiaatteesta, ja näin ne kaventavat eduskunnan budjettivaltaa. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan rahastot ovat kokonaisuutena taloudellisesti hyvin merkittäviä, ja rahastojen toimintaan sisältyy merkittäviä taloudellisia riskejä, joiden tunnistamisessa, arvioinnissa ja esittämisessä on puutteita. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää riskien hallintaan ja esittämiseen huomiota rahastojen ohjatessaan. Tarkastusvirasto pitää myös tärkeänä, että työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan rahastojen organisointia ja hallintoa kehitetään yhtenäisin periaattein.

Lähdeluettelo

1. Lait, asetukset ja valtioneuvoston päätökset

Perustuslaki (731/1999).

Laki Geologian tutkimuskeskuksesta (167/2011).

Laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992).

Laki kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta (75/2004).

Laki Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtionyhtiöstä (1352/1999).

Laki teknologian tutkimuskeskus VTT:stä (953/2010).

Laki Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta (1261/2010).

Laki työ- ja elinkeinoministeriön koulutus- ja kehittämiskeskuksesta (646/2010).

Laki työriitojen sovittelusta (420/1962).

Laki valtion erityisrahoitusyhtiöstä (443/1998).

Laki valtioneuvostosta (175/2003).

Laki valtion talousarviosta (423/1988).

Laki valtioneuvoston rahastosta (444/1998).

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

Laki yhteistoiminta-asiamiehestä (216/2010).

Merimiespalvelulaki (447/2007).

Ydinenergilaki (990/1987).

Asetus avaruusasiain neuvottelukunnasta (288/1992).

Asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (910/2009).

Asetus valtioneuvoston varustuksesta (957/1998).

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992).

Asetus valtion ydinjätehuoltorahastosta (161/2004).

Valtioneuvoston asetus Geologian tutkimuskeskuksesta (168/2011).

Valtioneuvoston asetus Huoltovarmuuskeskuksesta (455/2008).

Valtioneuvoston asetus työ- ja elinkeinoministeriöstä (1024/2007).

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003).

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa (VM 9/01/2006, 23.3.2006).

Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (539/2008).

Valtioneuvoston päätös Valtion ydinjätehuoltorahaston varoista annettavien lainojen yleisistä ehdoista (83/2010).

Ydinenergia-asetus (161/1988).

Työ- ja elinkeinoministeriön työjärjestys (552/2009).

2. Hallituksen esitykset

Hallituksen esitys laeiksi valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta ja eräiden tehtävien siirtämisestä työ- ja elinkeinoministeriöön (HE 54/2007 vp.).

Hallituksen esitys laiksi työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta (HE 19/2009 vp.).

Hallituksen esitys kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 273/2009 vp.).

Hallituksen esitys laiksi Työ- ja elinkeinoministeriön koulutus- ja kehittämiskeskuksesta (49/2010 vp.).

Hallituksen esitys aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (59/2009 vp.).

3. Muut kirjalliset lähteet

Asiakirjayhdistelmä vuoden 2010 talousarviosta. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5/2010.

Asiakirjayhdistelmä vuoden 2011 talousarviosta. Valtiovarainministeriön julkaisuja 9/2011.

Bearing Point. Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM). Ministeriön toimivuuden arviointi. Loppuraportti 1.11.2010. (Bearing Point 2010).

Evaluation of the Finnish National Innovation System. Full Report / Policy Report. www.evaluation.fi.

Finnvera Oyj: Taloudellinen katsaus 2010. (Finnvera Oyj 2010).

HMV Public Partner Oy. Geologian tutkimuskeskuksen strateginen ja toiminnallinen arviointi. Arviointiraportti 30.4.2010. www.tem.fi. (HMV Public Partner Oy 2010).

Huoltovarmuuskeskuksen toimintakertomus ja tilinpäätös vuodelta 2010.

Koski Heli ja Pekka Ylä-Anttila (2011). Yritystukien vaikuttavuus - tutkimushankkeen yhteenveto ja johtopäätökset. ETLA / TEM raportteja 7/2011.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, 19.4.2007. (Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma).

Suomen innovaatiojärjestelmän kansainvälisen arvioinnin tulokset ja suositukset. Tiivistelmä, www.tem.fi. (Innovaatiojärjestelmän arviointi, tiivistelmä).

Suomen Teollisuussijoitus Oy:n vuosikertomus 2009. (Suomen Teollisuussijoitus 2010).

Suomen virallinen tilasto (SVT): Tutkimus- ja kehittämisrahoitus valtion talousarviossa, www.stat.fi.

Tieto. ELY-keskukset 2015. Selvitys ELY-rakenteen kehittämistarpeista ja mahdollisuuksista. Loppuraportti (lyhyt). (Tieto 2015).

Työ- ja elinkeinoministeriö. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja 2010–2011. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 39/2009.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöpoliittinen ohjelma 2010–2015.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Haasteista mahdollisuuksia. Tulevaisuuskat-saus 8.9.2010. (Tulevaisuuskat-saus 8.9.2010).

Työ- ja elinkeinoministeriö. Kansallinen avaruusstrategia 2009–2011. Pe-riaatteet, tavoitteet ja toimenpiteet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Innovaatio 11/2009.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Kehityshanke hallinnonalan konserniohjauk-sen mallintamiseksi ja toteuttamiseksi. Loppuraportti 29.8.2008.(Loppuraportti 29.8.2008).

Työ- ja elinkeinoministeriö. Kilpailuviraston yhteiskunnallinen vaikut-tavuus. Selvitysmiesarviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Kilpailukyky 6/2009.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Pihtiputaalta Pekingiin – purjeilla vai mootto-rilla? Synergia-analyysi kansainvälistymisen tukipalveluista. Työ- ja elin-keinoministeriön julkaisuja, Innovaatio 67/2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Tavoitelinjauksiin perustuvat tulostavoitteet ajanjaksolle 2010–2011, päivätty 11.5.2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Työelämä ja markkinat 2007–2015. TEM raportteja 1/2011.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2009–2012. Työ- ja elinkeino-ministeriön julkaisuja. Konserni 1/2008.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tulostavoitteet vuodelle 2010. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Konserni 21/2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tulostavoitteet vuodelle 2011. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Konserni 7/2011.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Työ- ja elinkeinoministeriön tutkimusstrategia. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 71/2009.

Työ- ja elinkeinoministeriö. VTT:n strateginen ja toiminnallinen arviointi. Loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Innovaatio 64/2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Ydintoimintoanalyysi 2009.

Valtakari Mikko, Annu Kotiranta, Olli Oosi ja Mia Toivanen (2011). Työpoliittisen sektoritutkimusohjelman 2003–2007 loppuarviointi. Julkaistaan keväällä 2011 työ- ja elinkeinoministeriön julkaisusarjassa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri. Työ- ja elinkeinoministeriön osastopäällikön esteellisyys. Ratkaisu 16.6.2010, Dno OKV/6/50/2010. (OKV 2010).

Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen VTT:n tilinpäätös 2010.

Valtion talousarvioesitys 2010. (TAE 2010).

Valtion talousarvioesitys 2011. (TAE 2011).

Valtiontalouden tarkastusvirasto. EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta. Toiminnan-tarkastuskertomus 122/2006. (VTV 2006).

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Kuluttajahallinnon toimivuus, Toiminnan-tarkastuskertomus 156/2007. (VTV 2007).

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuutarkastuskertomus 184/2009. (VTV 2009).

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Ohjausjärjestelmätarkastus. Tuloksellisuustarkastuksen ohje, 2.9.2010 (VTV 2010a).

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä. K 21/2010 vp. (VTV 2010b).

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset. K 12/2011 vp. (VTV 2011a).

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen. Tuloksellisuustarkastuskertomus 227/2011. (VTV 2011b).

Valtiontakuurahaston tilinpäätös vuodelta 2009.

Valtiontakuurahaston tilinpäätös vuodelta 2010.

Valtion ydinjätehuoltorahaston tilinpäätös vuodelta 2009.

Valtion ydinjätehuoltorahaston tilinpäätös vuodelta 2010.

Valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta. Nro TM 0802 (2.4.2008) ja Nro TM 1001 (10.3.2010). (VM 2008).

Valtiovarainministeriö. Konserniotetta koulutukseen – henkilöstökoulutuspalveluiden järjestäminen valtiolla. Valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2011. (VM 2011).

Valtiovarainministeriö. Valtion tilinpäätöskertomus 2010, osa III, tilinpäätöslaskelmat. Ohjaus ja tilivelvollisuus 19a/2011.

Valtiontalouden kehykset vuosille 2011–2014. (VM/2202/02.02.00.00/2009).

4. Power point -esitykset, muistiot ja tiedotteet jne.

Työ- ja elinkeinoministeriö, power point -esitys 21.4.2010. Konserni-ohjausmallin toimivuuden arviointi – keskeiset johtopäätökset ja alustava kehittämissuunnitelma.

Työ- ja elinkeinoministeriö, power point -esitys 27.8.2010. ELYjen strateginen tulosohtaus.

Työ- ja elinkeinoministeriö, power point -esitys 25.10.2010. TEM-konsernin muutosohjelma 2010: suositukset ja toimenpiteet sekä 2012 hankkeiden valmistelu.

Työ- ja elinkeinoministeriö, power point -esitys 16.3.2011. TEM-konsernin muutosohjelma 2012: strategisen ohjattavuuden, palveluiden ja tuottavuuden kehittämissuunnitelma.

Työ- ja elinkeinoministeriö, muistio 5.5.2009. TEM ydintoimintoanalyysi 1. vaiheen loppuraportti.

Työ- ja elinkeinoministeriö, muistio 23.11.2009. Vuoden 2010 tutkimus- ja selvitystoiminnan ja Tuse-määrärahan käytön suunnittelu työ- ja elinkeinoministeriössä.

Työ- ja elinkeinoministeriö, muistio 4.2.2010. Taustamuistio vuoden 2010 tutkimus- ja selvitystoiminnan jakopäätöstä varten (7 liitettä).

Työ- ja elinkeinoministeriö, muistio 5.3.2010. Konserni-ohjausmalli käytännössä – havaintoja kehittämissuunnitelmaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö, muistio 20.8.2010. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tutkimustoiminta.

Työ- ja elinkeinoministeriö, muistio 25.10.2010. TEM-konsernin muutosohjelma 2010 tilannekatsaus, lokakuu 2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö, muistio 1.2.2011. Työ- ja elinkeinoministeriön tutkimus- ja selvitystoiminta 2010 ja suunnitelmat vuodelle 2011 (12 liitettä).

Työ- ja elinkeinoministeriö, muistio 2.2.2011. Tutkimus- ja selvitystoiminnan tilannearvio ja vuoden 2011 linjaukset.

Työ- ja elinkeinoministeriö, muistio 21.2.2011. Henkilöstömuutosten hallinnan tilanne 2/2011.

Labtium Oy:n tiedote 17.12.2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Kemikaalien tuotevalvontatehtävät siirtyvät Tukesiin. Tiedote 295/2010, 17.12.2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö. TEM:n tiedote 300/2010, 21.12.2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö. TEM:n uutiskirje 30.9.2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö. TEM:n uutiskirje 28.10.2010.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Huoltovarmuuskeskus. Lehdistötiedote 18.6.2008. Tarkastuskertomus 164/2008 Huoltovarmuuskeskus on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 8 kohdan perusteella. (VTV 2008).

Valtiokonttori. Valtion virastot ja laitokset 1.1.2011. Tiedote 23.3.2011.

5. Haastattelut

Työ- ja elinkeinoministeriö 30.11.2010 (2 henkilöä).

Työ- ja elinkeinoministeriö 14.12.2010 (2).

Työ- ja elinkeinoministeriö 26.1.2011 (3).

Työ- ja elinkeinoministeriö 11.2.2011 (4).

Työ- ja elinkeinoministeriö 28.2.2011 (1).

Työ- ja elinkeinoministeriö 10.3.2011 (4).

Työ- ja elinkeinoministeriö 18.3.2011 (1).

Työ- ja elinkeinoministeriö 18.3.2011 (4).

Työ- ja elinkeinoministeriö 21.3.2011 (6).

Työ- ja elinkeinoministeriö 22.3.2011 (3).

Työ- ja elinkeinoministeriö 14.4.2011 (1).

Työ- ja elinkeinoministeriö 19.4.2011 (1).

Työ- ja elinkeinoministeriö 3.5.2011 (2).

Työ- ja elinkeinoministeriö 11.5.2011 (1).

Työ- ja elinkeinoministeriö 12.5.2011 (1).

Työ- ja elinkeinoministeriö 13.5.2011 (1).

Työ- ja elinkeinoministeriö 27.5.2011 (1).

Liitteet

Liite 1. Toimijaryhmät 1-4

Toimijaryhmän 1 organisaatioiden toimintakenttä on laaja ja toiminnassa korostuu liiketoiminta ja kehittäminen. Näillä on hallitusohjelman, konsernistrategian ja tavoitelinjausten toteutuksen kannalta kriittinen vaikutus. Ministeriön ohjausote on näiden suhteen aktiivisin, ja ohjauksessa hyödynnetään kaikkia konserniohjauksen keinoja. Ryhmään kuuluvat kaikki 15 ELY-keskusta, Tekes, Finnvera Oyj, Suomen Teollisuussijoitus Oy, Teknologian tutkimuskeskus VTT, Geologian tutkimuskeskus ja valtionapuyhteisöistä Finpro ry.

Toimijaryhmään 2 kuuluvat ne toimijat, joiden toimintakenttä on erikoistunut ja joiden toiminnassa korostuu liiketoiminta ja kehittäminen. Nämä toimijat ovat pääosin valtionapulaitoksia, ja näillä on lisäksi tiivis kytkentä toimijaryhmään 1. Ohjauksessa painottuvat erityisesti tulos- ja resurssiohjaus. Ryhmään kuuluvat Matkailun edistämiskeskus, Patenti- ja rekisterihallitus, Koulutus- ja kehittämiskeskus Salmia ja valtionapuyhteisöistä Keksintösäätiö, Suomen standardisoimisliitto, Invest in Finland, Fintra, PKT-säätiö ja Suomen taideteollisuusyhdistys.

Toimijaryhmä 3 sisältää toimijat, joiden toimintakenttä on laaja ja joiden toiminnassa korostuvat viranomaistehtävät. Viranomaistehtävien luonteen vuoksi organisaatioiden strategisten painopistealueiden muuttaminen poliittisen tahtotilan mukaiseksi ei ole mahdollista välittömästi. Toimijaryhmän ohjauksessa painottuvat erityisesti tulos- ja resurssiohjaus. Näitä ovat Mittatekniikan keskus, Turvatekniikan keskus, Kuluttajatutkimuskeskus ja Kilpailuvirasto.

Toimijaryhmän 4 organisaatioiden toimintakenttä on erikoistunut ja toiminnassa korostuvat viranomaistehtävät; tehtäväalueeseen voi kuulua myös edistämistehtäviä. Tehtävien luonteen vuoksi organisaatioiden strategisten painopistealueiden muuttaminen poliittisen tahtotilan mukaiseksi ei ole mahdollista välittömästi. Näiden organisaatioiden toiminnasta on määritetty yleensä lainsäädännöllä, mikä kaventaa ministeriön konserniohjauksen ohjausmahdollisuuksia. Toimijaryhmän ohjauksessa painottuvat erityisesti säädös-, tulos- ja resurssiohjaus. Näitä ovat Kuluttajavirasto, Energiamarkkinavirasto ja Huoltovarmuuskeskus.

Lähde: Konserniohjauksen malli 2008, 36 ja TEM:n intranet, luettu 16.2.2011.

Tuloksellisuustarkastukset vuodesta 2005 lähtien

- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilanhankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat – *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltaminen käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998–2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa

- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus

- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosohjauksen tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta 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
Pohjoismaainen 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 Merenkululaitoksen 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 omistajaohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtioneuvoston tuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Poliitiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädosohjelmien 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 Sairaanhoidovakuutus – 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 henkilöjunaliikennestot
- 234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä



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

ISBN 978-952-499-207-7 (nid.)