



Tuloksellisuustarkastuskertomus 234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

JÄLKISEURANTARAPORTTI

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

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

1. Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurantaa varten lähetettiin työ- ja elinkeinoministeriölle kirjallinen selvityspyyntö, jossa yksilöitiin 17 kysymystä. Kysymykset koskivat tarkastuksessa tehtyjä oleellisia johtopäätöksiä ja kannanottoja, jotka liittyivät työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan suunnitteluun, johtamiseen, laskentatoimeen, arviointijärjestelmään sekä säädösjohtamiseen. Jälkiseurannassa on analysoitu myös työ- ja elinkeinoministeriön osalta valtion vuoden 2013 talousarvioesitystä ja hallituksen vuosikertomusta vuodelta 2013.

Jälkiseuranta toteutettiin jälkiseurantasuunnitelman mukaisesti lukuun ottamatta ELY-keskusten ohjausta ja tehtäviä koskevia johtopäätöksiä ja suosituksia, sillä tarkastusviraston vuoden 2014 tarkastussuunnitelmaan sisältyy aluehallinnon kehittämistä koskeva tarkastus.

2. Jälkiseurannan havainnot

Suunnittelu

Suunnittelun osalta tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota strategioiden suureen määrään (50–60) ja katsottiin, että ministeriön tulisi erottaa selvemmin toisistaan varsinaiset strategiset päätökset ja toiminnan normaali suunnittelu. Strategia-asiakirjoissa oli sivuttu vain vähän valittujen linjausten taloudellisia vaikutuksia, minkä vuoksi tarkastuksessa esitettiin, että ministeriön tulisi kehittää strategioiden taloudellisten vaikutusten arviointia.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa ministeriön organisaatorakenteen muuttamisen linjaorganisaatioksi olevan suuri korjausliike strategian implementoinnissa esiintyneisiin vaikeuksiin. Virkamiesjohtoryhmä on linjannut, että strategiaksi nimettyjä dokumentteja tehdään vain sen päätöksellä. Vanhentuneiden ja muuten poistuneiden strategioiden tilalle onkin tullut niin vähän uusia, että strategiatietokannan päivittämistä ei enää pidetä tarkoituksenmukaisena. Tulossopimusmallin kehittämällä pyritään linkittämään eri tasoilla tehtävät valinnat toisiinsa.

Ministeriö toteaa kehittäneensä konsernistratégiaan liittyvää taloudellisten vaikutusten arviointia asettamalla sen tavoitelinjauksiin seurannan mittarit, joita päivitetään ja tilannetta seurataan myös virkamiesjohtoryhmässä.

Jälkiseurannan perusteella työ- ja elinkeinoministeriö on ryhtynyt toimenpiteisiin, joilla selkiinnytetään strategisen ja toiminnan tavanomaisen suunnittelun rooleja ja strategioiden ohjaustehtävää. Toiseksi, konsernistratégiaassa valittujen tavoitelinjauksen seurantamittareiden asettaminen on oikeansuuntainen toimenpide.

Johtaminen

Tarkastuksessa todettiin, että työ- ja elinkeinoministeriö ei ole suunnitellut toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa toimintaa ja taloutta valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 12 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla. Ministeriöllä ei myöskään ollut näkemystä hallinnonalansa eri tehtävien tarkoituksenmukaisista henkilöresursseista selkeistä, pitkäaikaisista ongelmista huolimatta. Hallinnonalan suunnittelun, ohjauksen ja raportoinnin keskeisimpänä haasteena pidettiin toiminnan tavoitteiden ja niitä kuvaavien indikaattorien määrittelyä. Hallinnonalan vi-rastoissa oli säilytetty johtokunnat, joiden on nähty voivan hämärtää ohjaus- ja vastuusuhteita ja joista budjettitalouden piirissä on yleisesti luovuttu.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa ottaneensa käyttöön koko hallinnonalaa koskevan 4-vuotisen toiminta- ja taloussuunnitelman, joka valmistellaan samassa prosessissa hallinnonalan määrärahakehysten kanssa. Erillistä esitystä hallinnonalan resursoinnista ministeriö ei ole katsonut tarpeelliseksi, vaan virastojen resursseja käsitellään osana normaalia toiminnan ja talouden suunnittelua ja tarvittaessa tekemällä resurssisiirtoja. Esimerkkinä ministeriö mainitsee Energiaviraston resurssiliisäykset.

Ministeriö toteaa kehittäneensä talousarvion tavoitteenasettelua vähentämällä talousarviossa lukukohtaisten tavoitteiden määrää, lisäämällä indikaattoreita aikasarjoihin ja kytkemällä tavoitteet aiempaa selkeämmin pääluokkatason tavoitteisiin. Esimerkkinä ministeriö esittää energiapolitiikkaa koskevat tavoitteet ja mittarit. Hallituksen vuosikertomuksessa ministeriö puolestaan toteaa arvioivansa niin pääluokka- kuin lukutason tavoitteiden toteutumista.

Selvityksen mukaan virastojen johtokuntia on lakkautettu ja niiden määrä tulee edelleen vähenemään, siten että johtokunta säilyisi vain kahdessa virastossa ja hallitus yhdessä. Johtokuntien roolia ja vastuuta on selkeytetty virastokohtaisissa säädöksissä, ja myös johtokuntatyötä koskeva ministeriön suositus on päivitetty.

Jälkiseurannan perusteella ministeriö on ryhtynyt suunnittelemaan hallinnonalansa toiminta ja taloutta talousarviolain edellyttämällä tavalla ja talousarvioesityksissä on aiempaa selkeämmin esitetty toiminnan vaikuttavuutta kuvaavia tavoitteita ja niitä koskevia indikaattoreita. Kaikkein parhaiten tässä on toistaiseksi onnistuttu energiapolitiikassa, jonka ministeriökin on esittänyt selvityksessään esimerkkinä. Hallinnonalan

resurssien kohdentamisen osalta ministeriön toimenpiteet ovat oikeasuuntaisia ja niiden riittävyyteen kiinnitetään huomiota osana hallinnonalan jatkuvaa seuranta.

Talousarviolouden ulkopuoliset rahastot

Tarkastuksessa todettiin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan rahastojen olevan taloudellisesti hyvin merkittäviä ja niiden toimintaan liittyvän riskejä, joiden tunnistamisessa, arvioinnissa ja esittämisessä on puutteita. Rahastojen organisoiminnin ja hallinnon kehittämistä yhtenäisin periaattein pidettiin tärkeänä.

Selvityksessään työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että syksyllä 2011 ministeriön konserniohjausyksikkö käsitteli hallinnonalan rahastoja ottaen huomioon tarkastuskertomuksen havainnot ja esitti näkemyksiään mahdollisesta jatkokehitystyöstä. Rahastojen tehtävien todettiin kuitenkin eroavan toisistaan verrattain paljon eikä niihin sovi täysin samankaltainen rakenne, ohjaus ja sääntely. Valtiontakuurahaston osalta on ryhdytty toimenpiteisiin muun muassa rahaston riskien raportoinnin kehittämiseksi ja rahastoa koskeva säädöksiä on tarkoitus tämentää syksyllä 2014 käynnistyvässä hankkeessa. Valtion ydinjätehuoltorahastoa koskevat säädökset tarkistetaan viimeistään osana ydinenergialain kokonaisuudistusta. Huoltovarmuusrahaston osalta ministeriö on selvittänyt riskienhallinnan painopisteitä ja toimintoja ja todennut, että viime vuosina on tehty laaja-alaista riskien lähteiden, todennäköisyyden ja vaikuttavuuden arviointia. Ministeriö toteaa, että hallituksen vuosikertomukseen on nykyisin sisällytetty katsaukset rahastojen toimintaan liittyvistä riskeistä.

Jälkiseurannan perusteella työ- ja elinkeinoministeriössä on ryhdytty tarkastuksessa esitetyn suuntaisiin toimenpiteisiin. Toimenpiteiden riittävyyden arviointi edellyttäisi tarkempaa perehtymistä kunkin rahaston riskienhallintajärjestelmään.

Laskentatoimi ja arviointijärjestelmät

Laskentatoimen osalta tarkastuksessa todettiin, että ministeriön tulee huolehtia siitä, että tuloksellisuuden laskentatoimi täyttää talousarviolain vaatimukset ja lisäksi sen tulee panostaa johdon laskentatoimen kehittämiseen niin, että laskentatoimen tuloksia voidaan hyödyntää käytännön johtamistyössä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa selvityksessään laskentatoimen kehittämisen painottuneen Kieku-järjestelmän käyttöönoton valmisteluun. Kieku tulee mahdollistamaan laskentatoimen asianmukaisen hyväksikäytön muutaman vuoden kuluttua ja vasta sen yhteydessä ministeriö ottaa käyttöön työajan kohdentamisen.

Arvioinnin ja tutkimuksen osalta tarkastuksessa todettiin, että eri politiikkalohkot tulisi arvioida säännöllisesti ja että tutkimus- ja arviointitoiminta tulisi koota nykyistä laajempiin hankekokonaisuuksiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa selvityksessään, että tuleviksi vuosiksi suunnitellut politiikka- ja virastoarviointit sisällytetään ministeriön neljän vuoden toiminta- ja taloussuunnitelmaan. Ministeriö tekee aktiivisesti virastoarviointeja sekä arvioi määräajoin myös eri politiikkakokonaisuuksia ja -toimia. Tutkimusrahoituksesta valtaosa käytetään päätöksentekoa palvelevaan pienimuotoiseen selvitystoimintaan.

Jälkiseurannan perusteella työ- ja elinkeinoministeriön toimet laskentatoimien osalta kohdistuvat Kieku-järjestelmän käyttöönoton valmisteluun. Tarkastusvirasto jatkaa työ- ja elinkeinoministeriön laskentatoimen kehittämisen ja sen hyväksikäytön osalta seuranta ja kohdistaa siihen myös tarkastustoimintaa. Arviointitoiminnan osalta mi-

nisteriön toimenpiteet ovat tarkastuksessa esitetyn mukaisia ja toimenpiteitä on pidettävä riittävinä.

Säädösjohtaminen

Tarkastusvirasto katsoi, että ministeriön tulee selkeyttää sääntelyn ajanmukaisuuden arvioinnin lähtökohtia ja uudistaa arviointikäytäntöjä laajan ja varhaisen osallistumisen suuntaan. Tämän lähtökohdaksi ministeriön tuli yksilöidä eri sääntelyalueilla ministeriön päämäärien kannalta olennaiset yhteiskunnalliset prosessit ja näihin kuuluvat toimijaryhmät. Valmistelun läpinäkyvyyttä, kuulemisen avoimuutta ja kuulemisen todennettavuutta tuli parantaa sekä selkeyttää sääntelyalueittain kriteerit, joiden perusteella valmisteluun osallistuvien joukko rajataan.

Selvityksessään työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että hallitusohjelma, siihen liittyvä lainsäädäntösuunnitelma ja hallitusohjelman tarkistukset määrittävät keskeisesti lainsäädännöllä toteutettavat päämäärät, yhteiskunnalliset prosessit sekä tärkeät sääntelyalueet. Säädösjohtamisessa ja -valmistelussa ensisijainen huomio kohdistetaan hallitusohjelmassa tai konsernistrategiassa priorisoituihin policy-teemoihin ja -tavoitteisiin sekä niitä toteuttaviin toimenpiteisiin, jos niihin liittyy keskeisesti sääntelyä. Käytännössä tätä priorisointia toteutetaan myös erillisten hankkeiden tai toimintaohjelmien puitteissa.

Ministeriö toteaa, että sääntelyn ajanmukaisuuden parantamiseksi ja säädöshuoltotarpeiden selvittämiseksi (erityisesti sääntelyn ajanmukaisuuden ja vaikutusten arviointi, mahdollisuuksien mukaan sääntelyn keventäminen ja vaihtoehtoisten sääntelykeinojen käyttö) lainsäädäntöä on kartoitettu osana toiminta- ja taloussuunnitelman valmistelua ja näistä lähtökohdista on valmisteltu lainsäädäntösuunnitelma vuosille 2015–2018. Sääntelyn ajanmukaistamis- ja säädöshuoltotarpeet on vastaisuudessakin tarkoitus selvittää mahdollisimman systemaattisesti osana TTS-valmistelua. Erityisesti teknisluonteisten säädöshuoltotarpeiden kartoittamiseksi ja dokumentoimiseksi on ministeriön uuteen intranettiin luotu työtila.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa myös, että yhteistä sidosryhmärekisteriä ei ole ollut mahdollista ottaa käyttöön hankkeiden laajan kirjon johdosta. Tarkoituksena oli vuonna 2011 valmistellun kansalaisyhteiskuntastrategian perusteella systematisoida osallistumista ja kuulemista edelleen, mutta strategia oli yleispiirteinen tämän lähtökohdaksi.

Ministeriö toteaa, että lainvalmistelun laatuongelmia, mukaan lukien puutteellinen kuuleminen ja vaikutusarviointien dokumentointi, on tarkoitus vähentää noudattamalla vuonna 2013 valmistunutta lainvalmistelun prosessiopasta. Kyseinen opas ja ministeriön omat linjaukset edellyttävät säädöshankkeista tiedottamista sekä erityisesti lausuntopyyntöjen ja lausuntoyhteenvetojen julkistamista ministeriön internetsivuilla.

Selvityksessään ministeriö toteaa, että tarkastuksen jälkeen ministeriön ylimmän johdon kanssa on tehty tai tarkistettu johtajasopimuksia, joihin on otettu säädösjohtamisen laatutavoitteita.

Ministeriön toimialan tehtävät eivät rajaudu hallituskauteen, mikä korostaa ministeriön vastuuta tarkastella toimialan tehtäviä pidemmällä aikavälillä ja tähän liittyen selkeyttää sääntelyn arvioinnin lähtökohtia yhteiskunnallisina prosesseina ja toimijaryhminä myös ministeriötasolla. Selvityksessä ei tullut esille näitä tukevia toimenpiteitä. Tarkastusvirasto katsoo, että säännönmukainen lainsäädännön kartoittaminen toiminta- ja taloussuunnittelun yhteydessä tukee sääntelyn ajanmukaisuutta ja luo lähtökohtia vaihtoehtoisten ohjauskeinojen arvioinnille. Tarkastusvirasto pitää säännönmukaista me-

nettelytapaa hyvänä, kuten myös sitä, että teknisillä ratkaisuille on lisätty dokumentaatiota uudistustarpeista.

Selvityksen perusteella tavoiteohjaus on keskeinen ohjausmuoto valmistelun laadun ja oikea-aikaisuuden parantamisessa. Myönteistä on, että sääntelyn kehittämistehtävä on organisoitu ja vastuutettu, kuten myös selvityksessä todettu valvontavastuun todettavuus hankekohtaisesti.

Säädösjohtamisen resurssit

Tarkastusvirasto kiinnitti huomiota siihen, että kun ministeriö mitoittaa ja kohdentaa resursseja, tulee lähtökohtana olla säädösjohtamisen eri tehtäväalueet.

Työ- ja elinkeinoministeriö ilmoittaa selvityksessään, että säädösvalmistelu ja sen tukeminen on määritelty ministeriön ydinprosessiksi. Vuoden 2014 aikana käydään koko henkilöstöä koskevat kehityskeskustelut valmiuksista sisäiseen liikkuvuuteen vähenivistä tai tiivistettävistä tehtävistä muun muassa ministeriön ydintoimintoihin. Ministeriön johto on linjannut, että näiden keskustelujen yhteydessä muodostetaan ministeriön juristipooli, johon kuuluvia juristeja voidaan tilapäisesti tai osittain käyttää myös muiden kuin omaan perustoimenkuvaan kuuluvien juridista osaamista edellyttävien tehtävien hoitamiseen.

Jälkiseurannan perusteella ministeriö on ryhtynyt toimiin, joilla säädösvalmistelun resursseja voidaan kohdentaa joustavammin eri tehtäväalueille.

Säädöshankkeiden seuranta ja sijaisuudet

Tarkastusvirasto suositti harkittavaksi keskitetyn seurannan ja valvonnan tehostamista, jotta eduskunta saa kattavaa ja oikea-aikaista tietoa sekä kansallisista että EU-säädösehdotuksista. Tarkastusvirasto piti tärkeänä myös, että sijaisuusvastuut määritellään kaikille niille toiminnoille, jotka suoraan tai välillisesti vaikuttavat EU-säädöshankkeiden valmistelun etenemiseen.

Ministeriön ilmoituksen mukaan ministeriössä on otettu käyttöön EU-säädöshankkeiden, erityisesti direkttiivien asianmukaisen täytäntöönpanon seuranta, josta vastaa lainsäädäntöjohtaja tai hänen määräämänsä. Seurannan tulokset käsitellään vähintään kahdesti vuodessa ministeriön virkamiesjohtoryhmässä. Kansallisen lainsäädännön osalta ovat käytössä eduskunnalle annettavia hallituksen esityksiä koskeva listaus ja lisäksi talousarviossa, tulossopimuksissa ja johtamissopimuksissa on tavoite, jonka mukaan 80 % esityksistä annetaan eduskunnalle ilmoitetun istuntokauden aikana.

Jälkiseurannan perusteella ministeriö on panostanut toimenpiteisiin, joilla pyritään tehostamaan sitä, että eduskunta saa kattavaa ja oikea-aikaista tietoa sekä kansallisista että EU-säädösehdotuksista. Selvityksestä ei tullut esille, onko sijaisvastuita määritelty EU-hankkeiden valmistelun etenemiseen vaikuttaville toiminnoille.

3. Yhteenveto ja jatkotoimet

Jälkiseurannan perusteella työ- ja elinkeinoministeriö on jatkanut hallinnonalaohjausjärjestelmän kehittämistä ja useissa kohdissa toimenpiteitä on pidettävä oikeansuunta-

sina ja riittävinä. Ministeriö on ryhtynyt toimenpiteisiin selkiinnyttääkseen strategista ja toiminnan tavanomaista suunnittelua.

Työ- ja elinkeinoministeriö on ryhtynyt myös suunnittelemaan hallinnonalansa toimintaa ja taloutta talousarviolain tarkoittamalla tavalla usean vuoden aikavälillä. Talousarvioesityksissä on aiempaa selkeämmin esitetty toiminnan vaikuttavuutta kuvaavia tavoitteita ja indikaattoreita, parhaiten tässä on toistaiseksi onnistuttu ministeriön selvityksessäänkin esimerkkinä esittämässä energiapolitiikassa. Hallinnonalan resurssien kohdentamisen osalta ministeriön toimenpiteet ovat oikeansuuntaisia, mutta toimenpiteiden riittävyyteen tullaan kiinnittämään huomiota osana hallinnonalan jatkuvaa seuranta.

Jälkiseurannan perusteella työ- ja elinkeinoministeriö on kehittänyt säädösvalmistelun johtamistaan kytkemällä lainsäädännön kartoittamisen kiinteämmin osaksi muuta suunnittelujärjestelmää, lisäämällä johtamissopimuksiin säädösjohtamisen laatutavoitteita, valmistelemalla säädösjohtamisen resurssien joustavampaa kohdentamista sekä ottamalla käyttöön EU-säädöshankkeiden, erityisesti direktiivien, täytäntöönpanon seurannan.

Laskentatoimen hyväksikäytön ja kehittämisen osalta työ- ja elinkeinoministeriön toimenpiteet kohdistuvat Kieku-järjestelmän käyttöönoton valmisteluun.

Jälkiseurantaa ei ole tarpeen jatkaa, mutta tarkastusvirasto seuraa myös jatkossa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmän toimivuutta. Ohjausjärjestelmää ja sen osia tarkastetaan jatkossa osana normaalia tilintarkastusta sekä riskianalyyysien ja tarkastussuunnittelun perusteella tarvittaessa erillisinä tuloksellisuustarkastuksina.

Ylijohtaja

Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja

Kirsti Sälli

JAKELU

Työ- ja elinkeinoministeriö