



Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TOIMINNANTARKASTUSKERTOMUS 149/2007

Ulkoasiainministeriön hallinnonalan
tuloksellisuusraportointi
eduskunnalle




ISSN 1796-9506 (nid.)
ISSN 1796-9514 (PDF)
ISBN 978-952-499-012-7 (nid.)
ISBN 978-952-499-013-4 (PDF)
Edita Prima Oy

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
TOIMINNANTARKASTUSKERTOMUS DNRO 128/54/07
23.8.2007

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointia eduskunnalle koskeneen tarkastuksen.


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

Ylijohtaja



Vesa Jatkola

Ylitarkastaja



Katri Lammi

Asiasanat:

ulkoasiainministeriö, tulosohjaus, tilivelvollisuus, tulostavoitteet, valtion tilinpäätöskertomus

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	9
1 JOHDANTO	11
2 TARKASTUSASETELMA	14
2.1. Tarkastuksen tavoite ja kohde	14
2.2. Tarkastuskriteerit ja tarkastuksen toteutus	15
3 TARKASTUSHAVAINNOT	18
3.1 Tavoitteiden asettaminen	18
3.1.1 Ylemmän tason tavoitteet	18
3.1.2 Tavoitteet talousarvioesityksessä	21
3.2 Raportointi tilinpäätöskertomuksessa	28
3.2.1. Ohjeet ja määräykset	28
3.2.2. Ulkoasiainministeriön raportointi	31
4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT	35
LÄHTEET	38

ULKOASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALAN TULOKSELLISUUSRAPORTOINTI EDUSKUNNALLE

Tarkastuksessa on arvioitu, antaako ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle vuodelta 2006 riittävät tiedot ulkoasiainministeriön hallinnonalan toiminnallisesta tuloksellisuudesta ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Pääasiallinen tarkastuskohde on ollut ulkoasiainministeriön hallinnonalaa koskeva osuus valtion tilinpäätöskertomuksessa. Tilinpäätöskertomuksen lisäksi tarkastusaineistona on hyödynnetty hallinnonalaa käsittelevää osaa vuoden 2006 valtion talousarvioesityksessä, hallinnonalan ohjelmia ja strategioita sekä ulkoasiainministeriön tiliviraston toimintakertomusta vuodelta 2006.

Tuloksellisuustietojen riittävyys tarkastaminen liittyy pyrkimykseen varmistua tilivelvollisuuden ja tulosvastuun toteutumisesta eri hallinnonaloilla. Arvioitaessa ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointia keskeisinä kysymyksinä ovat olleet ensinnäkin, vastaako raportointi sille asetettuja vaatimuksia ja toiseksi, onko talousarvioesityksessä olevien tavoitteiden toteutumisesta raportoitu riittävästi hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kuvauksessa. Lisäksi tarkastuksessa on arvioitu, miten jäsennellyn ja selkeän kokonaisuuden hallinnonalan strategiset linjaukset ja niiden toteutumisen raportointi muodostavat.

Tarkastusvirasto katsoo suorittamansa tarkastuksen perusteella, että hallinnonalan talousarvioesitys kattaa sisällöllisesti melko hyvin hallitusohjelmassa, hallituksen strategia-asiakirjassa ja ulkoasiainministeriön yleisstrategiassa ilmaistut tavoitekokonaisuudet. Talousarvioesityksessä käytetään hieman eri tavoin ilmaistuja vaikuttavuustavoitteita kuin ministeriön vuosisuunnitelmassa. Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tavoitehierarkiassa ylemmän strategisen tason tavoitteet ovat erittäin abstrakteja ja yleisluonteisia. Laajat strategiset tavoitteet eivät linjaa toimintaa vain olennaisimpiin asioihin. Ylemmän tason tavoitteiden epätarkkuus heijastuu talousarvioesityksessä konkreettisten tulostavoitteiden vähytenä. Talousarvioesityksessä esitetään vain vähän seurattavia tavoitteita ja

tunnuslukuja, mitä ei voida pitää hyvän tuloksellisuusajattelun mukaisena.

Ulkoasiainministeriön hallinnonalan raportoimat tiedot valtion tilinpäätöskertomuksessa antavat kokonaisuutena arvioiden riittävän kuvan hallinnonalan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden kehityksestä kertomusvuonna. Talousarvioesityksen ja tilinpäätöskertomuksen hallinnonalaan koskevien osioiden perusteella puutteita on kuitenkin erityisesti määrärahojen kehityksen ja saavutettujen tulosten suhteen kuvaamisessa. Myös tuloksellisuuden kehittymistä kuvaavia indikaattoreita on hyvin vähän. Tilinpäätöskertomuksen ulkoasiainministeriötä koskeva osa käsittelee lähes yksinomaan hallinnonalan yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Ulkoasiainministeriön tilinpäätöskertomus on puutteistaan huolimatta johdonmukaisesti laadittu ja hyvin kirjoitettu kokonaisuus. Strategisten tavoitteiden ja kahden erityisteman mukaista jäsentelyä voidaan pitää onnistuneena. Tuloksellisuusraportointia ja tavoitteenasettelua koskevat yksityiskohtaiset indikaattorit ja jäsenllymmät tavoitekokonaisuudet on koottu kattavasti ministeriön vuosisuunnitelmaan ja toimintakertomukseen.

Tarkastusvirasto on tarkastuksen perusteella esittänyt ulkoasiainministeriölle suosituksia hallinnonalan tavoitteenasettelun ja tuloksellisuusraportoinnin edelleen kehittämiseksi.

**RESULTATRAPPORTERINGEN TILL RIKSDAGEN PÅ
UTRIKESMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE**

Med revisionen har utvärderats, huruvida resultatrapporteringen till riksdagen på utrikesministeriets förvaltningsområde år 2006 ger tillräckliga uppgifter om det funktionella resultatet och de samhälleliga effekterna på utrikesministeriets förvaltningsområde. Det huvudsakliga revisionsobjektet har varit det avsnitt i statens bokslutsberättelse som gäller utrikesministeriets förvaltningsområde. Förutom bokslutsberättelsen har som revisionsmaterial utnyttjats avsnittet om förvaltningsområdet i statens budgetförslag för år 2006, på förvaltningsområdet utarbetade program och strategier samt verksamhetsberättelsen från räkenskapsverket utrikesministeriet för år 2006.

Granskningen av resultatinformationens tillräcklighet anknyter till strävan att säkerställa att redovisningsskyldigheten och resultatansvaret förverkligas på olika förvaltningsområden. Vid bedömningen av resultatrapporteringen på utrikesministeriets förvaltningsområde har centrala frågor varit för det första, huruvida rapporteringen uppfyller de för den ställda kraven och huruvida utfallet av de i budgetförslaget uppställda målsättningarna har rapporterats tillräckligt i beskrivningen av det funktionella resultatet på förvaltningsområdet. Därtill har vid revisionen gjorts en bedömning av hur strukturerad och klar den helhet är som utgörs av de strategiska linjedragningarna på förvaltningsområdet och rapporteringen om deras förverkligande.

Revisionsverket anser på basis av den utförda revisionen, att budgetförslaget på förvaltningsområdet innehållsmässigt tämligen väl täcker de målsättningshelheter som har framförts i regeringsprogrammet, regeringens strategidokument och i utrikesministeriets allmänna strategi. I budgetförslaget används i viss mån andra målsatta effekter än i ministeriets årsplan. I målsättningsstrategin på utrikesministeriets förvaltningsområde är målsättningarna på det högre, strategiska planet synnerligen abstrakta och allmänna till sin karaktär. De vittomfattande strategiska målsättningarna riktar inte in verksamheten på endast det väsentliga. Inexaktheten i målsättningarna på det högre planet avspeglar sig på budgetförslaget som ett ringa antal konkreta resultatmål. I budgetförslaget framförs endast

få målsättningar som kan följas upp och få nyckeltal, vilket inte kan anses överensstämma med ett gott resultattänkande.

De av utrikesministeriets förvaltningsområde rapporterade uppgifterna i statens bokslutsberättelse ger som helhet betraktat en tillräcklig bild av hur effekterna och resultatet på förvaltningsområdet har utvecklats under redogörelseåret. På basis av avsnitten om förvaltningsområdet i budgetförslaget och bokslutsberättelsen förekommer emellertid brister särskilt i beskrivningen av förhållandet mellan anslagens utveckling och de uppnådda resultaten. Också indikatorer som beskriver resultatutvecklingen förekommer ytterst litet. Bokslutsberättelsens text om utrikesministeriet behandlar så gott som enbart förvaltningsområdets samhälleliga effekter.

Utrikesministeriets bokslutsberättelse är trots dess brister en konsekvent utarbetad och välskriven helhet. Dispositionen med strategiska målsättningar och två särskilda teman kan betraktas som lyckad. Detaljerade indikatorer och mera strukturerade målsättningshelheter gällande resultatrapporteringen och måluppställandet har på ett övergripande sätt sammanställts i ministeriets årsplan och verksamhetsberättelse.

Revisionsverket har på basis av revisionen gett utrikesministeriet rekommendationer för ytterligare utvecklande av uppställandet av målsättningar och resultatrapporteringen på förvaltningsområdet.

1 JOHDANTO

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut ulkoasiainministeriön hallinnonalan talousarviovuotta 2006 koskevaa tuloksellisuusraportointia eduskunnalle. Tarkastusvirasto on tarkastanut eri hallinnonalojen tuloksellisuusraportointia ja tulostavoitteiden asettamista varainhoitovuodesta 2002 lähtien¹. Tarkastusten tavoitteena on ollut tuottaa tietoa siitä, onko hallinnonalojen eduskunnalle suuntaama tuloksellisuusraportointi ollut riittävää.

Valtionhallinnon taloudellisen ohjauksen perusedellytys on, että päätöksenteko voidaan perustaa oikeisiin ja riittäviin tietoihin hallinnon toiminnan tuloksellisuudesta. Tavoitteiden asettamiseksi tarvitaan tietoa siitä, miten jo tehdyt päätökset ja toimenpiteet ovat onnistuneet. Perustuslain mukaan hallituksen tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta². Tämän valtion tilinpäätöskertomukseksi kutsutun asiakirjan tarkoitus on välittää eduskunnalle keskeiset tiedot hallinnon tuloksellisuuden kehityksestä kertomusvuonna.

Hallituksen kertomusmenettelyä on uudistettu voimakkaasti viime vuosina, koska aiemman menettelyn ei katsottu enää vastaavan nykyisen tulosohjauksen tarpeisiin. Talousarviovuoteen 2004 asti tiedot hallinnon toiminnan tuloksista koottiin hallituksen kertomukseen valtiovarain hoidosta ja tilasta (ns. tilakertomus). Raportointiin kohdistui runsaasti kritiikkiä. Eduskunnan saamat tiedot hallinnon tuloksellisuudesta koettiin niin muodollisesti kuin sisällöllisestikin riittämättömiksi. Erityistä huolta aiheutti se, että raportoinnista ei muodostunut yhtenäistä kokonaiskuvaa hallinnon toiminnan yhteiskunnallisista vaikutuksista. Uudistamistarve kävi ilmi paitsi eduskunnan taholta, myös useissa tutkimuksissa, selvityksissä ja Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksissa³.

Uudistuksen tavoitteena on ollut rakentaa selkeä tilinpäätöskokonaisuus, joka palvelee eduskunnan ja hallituksen päätöksentekoa ja toteuttaa tilivelvollisuutta. Uudistuksen myötä valtion tilinpää-

¹ *Mm.* VTV 52/2003, 78/2004, 79/2004, 107/2005, 130/2006.

² *PL* 46 §.

³ *Mm.* VTV 78/2004, 52/2003, 4/2001, 14/1998, VaVM 22/2003.

töskertomus sisältää tiedot valtion taloudesta ja toiminnasta yleisesti. Sen lisäksi kertomus sisältää ministeriön toimialan tuloksellisuuden kuvauksen. Tilinpäätöskertomuksessa on myös valtion tilinpäätös liitteineen, mukaan lukien liikelaitosten ja rahastojen tärkeimmät tilinpäätöslaskelmat.

Ensimmäinen tilinpäätöskertomus tehtiin varainhoitovuodelta 2004. Talousarviovuosi 2006 on kolmas vuosi, jolloin annetaan uusimuotoinen tilinpäätöskertomus, ja toinen vuosi, jonka osalta talousarviotavoitteiden asettaminen on tapahtunut kokonaan uuden lainsäädännön pohjalta. Tilinpäätöskertomusmenettely on vakiintumassa, mutta tilivelvollisuus uudistuksen toteutumisen seuranta on tärkeää, jotta valtionhallinnon taloudellista ohjausta voidaan kehittää edelleen saavutettujen tulosten ja vaikutusten pohjalta. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksissa on tuotu esiin raportoinnissa havaittuja puutteita ja kehittämistarpeita. Tarkastusvirasto on esimerkiksi katsonut, että saavutettujen tulosten kytkeminen asetettuihin tavoitteisiin on useissa tapauksissa ollut ongelmallista ja tuloksellisuutta mittaavien indikaattorien käyttö on ollut liian vähäistä.⁴ Tarkastuksissa on kuitenkin pyritty huomioimaan se, että tulosohjauksen uudistaminen ja raportoinnin kehittäminen ovat aikaa vieviä prosesseja, joiden tulokset ovat nähtävissä vasta vähitellen.

Tämän tarkastuksen kohteena on ollut ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi vuodelta 2006. Tarkastuksen tavoitteena on ollut tuottaa tietoa siitä, antaako ulkoasiainministeriön tuloksellisuusraportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa riittävät tiedot niin talousarvion noudattamisesta kuin hallinnonalan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestäkin. Raportoinnin riittävyys liittyy kiinteästi siihen, miten ja millaisia tavoitteita hallinnonalalle on asetettu. Tämän vuoksi tarkastuksessa on tilinpäätösraportoinnin lisäksi arvioitu myös hallinnonalan tavoitteenasettelua talousarvioesityksessä ja sitä tukevisia strategia-asiakirjoissa.

Ulkoasiainministeriö käynnisti 13.9.2005 hankkeen⁵, jonka tarkoituksena oli hallinnonalan tulosohjauksen uudistaminen vastaamaan tulosohjauksen terävöittämiseksi ja kehittämiseksi asetettuja määräyksiä. Vuoden 2006 vuosisuunnittelussa oli jo siirrytty hank-

⁴ VTV 105/2005, 131/2006.

⁵ UM015:00/2005.

keen tavoitteiden mukaisesti tulossopimusmenettelyyn, jossa asetettiin konkreettisia tulostavoitteita. Hankkeen tavoitteena oli myös kehittää hallinnonalalle indikaattoreita tuloksellisuuden seuraamiseen.

2 TARKASTUSASETELMA

2.1. TARKASTUKSEN TAVOITE JA KOHDE

Tarkastuksen kohteena on ulkoasianministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle. Tärkein eduskunnan käyttöön tarkoitettu tuloksellisuusinformaatio kootaan vuosittain valtion tilinpäätöskertomukseen, joka on perustuslain 46 §:ssä säädetty kertomus valtiontalouden hoidosta ja tilasta. Ulkoministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointia käsitellään tarkastuksessa varainhoitovuoden 2006 osalta. Tarkastuksen keskeisin kohde on ulkoministeriön osuus valtion tilinpäätöskertomuksessa, joka on annettu eduskunnalle vuoden 2007 valtiopäivillä.

Tarkastuksen tavoitteena on tuottaa tietoa ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportoinnin tasosta varainhoitovuodella 2006. Tarkastuksessa on selvitetty, saako eduskunta tilinpäätösraportoinnin kautta tarpeeksi tietoa ulkoministeriön toiminnan tuloksellisuudesta ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Tarkastuksen pääkysymyksenä on, onko ulkoministeriön tuloksellisuusraportointi eduskunnalle riittävää.

Tarkastuksessa ulkoasiainministeriön tuloksellisuusinformaatiota arvioidaan sekä hallinnonalalle asetettujen tavoitteiden että varsinaisen raportoinnin kautta. Tavoiteasiakirjoja arvioidaan siksi, että tavoitteenasettelulla on merkittävä vaikutus lopullisen raportoinnin onnistumiseen. Tarkastuksen kannalta tärkein tavoiteasiakirja on talousarvioesitys, mutta tarkastuksessa pyritään huomioimaan myös se, että talousarvioesityksen tavoitteet pohjautuvat hallinnonalan strategiaan linjauksiin. Tarkasteltavia tavoitekokonaisuuksia ovat ulkoministeriölle hallitusohjelmassa, hallituksen strategiaasiakirjassa, ulkoasianministeriön hallinnonalaan kuuluvissa strategioissa⁶ sekä valtion talousarvioesityksessä asetetut tuloksellisuus- ja vaikuttavuustavoitteet.

Raportoinnin arvioinnissa keskitytään ulkoasiainministeriön osuuteen valtion tilinpäätöskertomuksessa. Tilinpäätöskertomuses-

⁶ *Mm. Ulkoministeriön strategia, kehityspoliittinen ohjelma, kauppapoliittinen ohjelma, lähialueyhteistyön strategia.*

sa hallinnonalat tiivistävät raportointinsa suppeaan tilaan, kun taas toimintakertomuksessa samat tiedot esitetään perusteellisemmin ja laajemmin. Tarkastuksessa tilinpäätöskertomustekstin arvioinnin tukena käytetään ulkoasiainministeriön tilinpäätöksen toimintakertomusosaa vuodelta 2006. Tarkastuksessa huomio kohdistuu siihen, olisiko jokin toimintakertomuksessa esitetty, mutta tilinpäätöskertomuksesta pois jätetty tieto parantanut tuloksellisuusraportoinnin riittävyttä ja selkeyttä.

2.2. TARKASTUSKRITEERIT JA TARKASTUKSEN TOTEUTUS

Tarkastus on toteutettu analysoimalla kirjallista materiaalia. Tärkeimmät tarkasteltavat asiakirjat ovat olleet talousarvioesitys vuodelle 2006 ja tilinpäätöskertomuksen ulkoasiainministeriön hallinnonalaan koskeva osuus vuodelta 2006. Tarkastushavaintojen tukena on käytetty hallituksen strategia-asiakirjaa vuodelta 2005, ulkoasiainministeriön vuosisuunnitelmaa 2006, hallinnonalan ohjelmia ja strategioita sekä ulkoasiainministeriön tiliviraston toimintakertomusta vuodelta 2006.

Tarkastusmenetelmänä on ollut sisällönanalyysi. Kun asiakirjoja on analysoitu, lähtökohtana on käytetty lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia tuloksellisuusraportoinnille ja tavoitteenasettelulle⁷. Tarkastelun yleisen viitekehyksen muodostavat tuloksellisuuden käsitteet valtionhallinnossa, tulosprisman malli ja tuloksellisuutta määrittävä normiohjaus. Talousarvion tavoitteiden analysoinnissa on hyödynnetty soveltuvien osin kriteeristöä, jota tarkastusvirastossa on käytetty tehtäessä aiempia tuloksellisuusraportointia koskevia selvityksiä ja tarkastuksia. Tarkastuksessa on pyritty huomioimaan, että hallinnonalan erityispiirteet vaikuttavat väistämättä myös sen tuloksellisuustavoitteiden ja -raportoinnin esittämistapaan. Tästä huolimatta lähtökohtana on luonnollisesti se, että tuloksellisuustietojen

⁷ *Talousarviolaki (423/1988); Talousarvioasetus (1243/1992); Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnitelmien laadinnasta TM 0402, 31.3.2004, osittain muutettu TM 0501, 6.4.2005, TM 0601, 6.4.2006, TM 0701, 26.4.2007; Valtiovarainministeriön ohje valtion tilinpäätöskertomuksen laadinnasta VM 8/032/2006.*

riittävyttä koskevien vaatimusten kohdalla lainsäädäntö on kaikille hallinnonaloille sama.

Kun uudet säädökset ja ohjeet tuloksellisuusraportoinnin ja tavoitteenasettelun toteuttamisesta otettiin käyttöön, vaatimukset ensimmäiselle tilinpäätöskertomukselle pyrittiin pitämään kohtuullisina. Kyseessä oli eräänlainen siirtymäkausi, koska vuoden 2004 talousarviotavoitteet oli laadittu vanhan lainsäädännön pohjalta, mutta raportointi tapahtui jo uusien säännöksiin. Tällöin tavoitteenasettelu ja raportointi eivät voineet olla täysin yhteismitallisia. Nyt tarkasteltava tilinpäätöskertomus talousarviovuodelta 2006 on kolmas uusi muotoinen tuloksellisuusraportti ja myös talousarviotavoitteet on jo kahtena vuonna laadittu uusittujen säädösten mukaan.

Tarkastuksessa kysymystä tuloksellisuusraportoinnin riittävydestä lähestytään kolmen näkökulman ja niihin liittyvien kriteereiden kautta. Ensimmäinen näkökulma koskee raportointiin liittyvää normiohjausta. Tietojen riittävyyden kriteerinä pidetään sitä, miten hyvin raportointi vastaa siitä annettuja ohjeita, lähinnä talousarviolain ja -asetuksen säännöksiä sekä valtiovarainministeriön ohjetta tilinpäätöskertomuksen laadinnasta.

Tarkastuksen toinen näkökulma liittyy raportoinnin selkeyteen ja ymmärrettävyyteen. Tietojen riittävyyden kriteerinä on tällöin se, että hallinnonalan osuus tilinpäätöskertomuksessa on niin selkeästi laadittu, että ulkopuolinen lukija voi vaikeuksista saada kuvan hallinnonalan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden kehityksestä kertomusvuonna.

Kolmas näkökulma koskee tilinpäätösraportoinnin ja sitä edeltävän tavoitteenasettelun suhdetta. Kriteerinä pidetään tavoitteiden ja tulosten vastaavuutta. Talousarvioesityksessä esitettyihin tavoitteisiin tulee vastata tilinpäätösraportoinnissa ja raportoinnista tulee käydä ilmi, missä laajuudessa tavoitteet on saavutettu tai miksi ne ovat mahdollisesti jääneet saavuttamatta. Tältä osin on huomattava, että tilinpäätöskertomuksen hallinnonalakohtainen sivumäärä asettaa rajoituksia täysin kattavalle ja yksityiskohtaiselle raportoinnille. Hallinnonaloja onkin ohjeistettu keskittymään olennaisimpiin tietoihin ja suositeltu myös temakohtaista lähestymistapaa.⁸ Ulkoasiainministeriö on raportoinnissaan vuodelta 2006 keskittynyt yleisen raportoinnin ohella kahteen erityisteemaan; kehitysyhteistyön

⁸ *Ks. esim. VaVM 45/2006 vp.*

projektiapuun, sektoriohjelmiin ja budjettitukeen sekä kansalaispalveluihin ja konsultointiaan.

Myös hallinnonalan tavoitteenasettelun ja strategioiden arviointi liittyy keskeisesti tuloksellisuusinformaation riittävyyden tarkastamiseen. Useiden muiden hallinnonalojen tavoin ulkoasiainhallinto ilmoittaa pyrkivänsä kehittämään toimintaansa strategiатыön pohjalta kohti selkeämpää tavoitteellisuutta ja tulosjohtamista. Strategisuutta arvioitaessa tarkastelu ei ole sisällöllistä, vaan kohteeksi nostetaan se, onko strategisten tavoitteiden, keinojen ja tulosten raportoinnin ketju looginen ja riittävän selkeästi esitetty. Tässä tarkastuksessa tuloksellisuustietojen riittävyyden viimeisenä kriteerinä pidetään sitä, miten jäsennellyn ja selkeän kokonaisuuden hallinnonalan strategiset linjaukset ja niiden toteutumisen raportointi muodostavat.

Ulkoasiainministeriön tarkastuskertomusluonnoksesta antama palaute on otettu huomioon tarkastuskertomuksessa.

Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Katri Lammi ja sitä on ohjannut tarkastusjohtaja Jarmo Soukainen.

3 TARKASTUSHAVAINNOT

Tässä luvussa esitetään tarkastuksen havainnot. Alaluvussa 3.1. käsitellään ulkoasiainministeriön hallinnonalan tavoitteiden asettamista ja alaluvussa 3.2. tuloksellisuusraportointia.

3.1 TAVOITTEIDEN ASETTAMINEN

3.1.1 Ylemmän tason tavoitteet

Hallitusohjelman mukaan hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisena yleisenä tavoitteena on edistää kestävästä kehityksestä, vakautta ja turvallisuutta kansainvälisessä yhteisössä sekä vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa. Hallituksen strategia-asiakirja vuodelta 2005 painottaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjausten lisäksi

1. Aloitteellista ihmisoikeuspolitiikkaa
2. YK:n vuosituhatjulistuksen kansallista toimeenpanoa
3. Globalisaation hallinnan kehittämistä – Helsinki-prosessia
4. EU:n kehittämistä ja erityisesti Suomen EU-puheenjohtajuutta syyskaudella 2006.

Ulkoasiainministeriön hallinnonalan haasteita on käsitelty myös ministeriön tulevaisuuskatsauksissa. Globalisaatio, kansainvälisen kaupan ja talouden kysymykset, kansainväliset kehityskysymykset ja ministeriön työnjakoon liittyvät asiat toistuvat tausta-asiakirjoissa. Kauppa- ja kehityspoliittisissa ohjelmissa taustat ja tavoitteet ilmaistaan yksilöidymin. Ulkoasiainministeriön toimintaa leimaavat myös lukuisat kansainväliset sopimukset, joiden noudattamiseen Suomi on valtiona sitoutunut. Hallinnonalan tavoitteenasettelussa on voimakas kansainvälinen painotus.

Ulkoasiainministeriö ilmoittaa laatineensa hallinnonalan strategian hallituksen strategia-asiakirjan, muiden politiikka-asiakirjojen sekä eduskunnan linjausten mukaisesti. Valtionhallinnossa on viimeisen kymmenen vuoden aikana alettu painottaa voimakkaasti strategista ajattelua. Strategisella ajattelulla julkishallinnossa tarkoitetaan tulevaisuuskeskeistä lähestymistapaa, jossa tär-

keimmät toimenpidekokonaisuudet kootaan muutamien strategisten linjausten alle. Strategiset linjaukset pyritään valitsemaan niin, että niiden avulla on mahdollista saavuttaa asetetut tavoitteet mahdollisimman tuloksellisesti ja vaikuttavasti. Strategisen ajattelun perusideana on olennaiseen keskittyminen, mutta hallinnonalojen strategia-asiakirjoilla on ollut taipumus paisua hyvin laajoiksi esityksiksi, joissa tavoitteita, toimenpiteitä ja erilaisia osakokonaisuuksia on runsaasti.

Tästä kehityksestä poiketen ulkoasiainministeriön strategia on erittäin pelkistetty kokonaisuus. Lyhyttä toimintaympäristökatsausta ja arvoja lukuun ottamatta strategiset tavoitteet mahtuvat strategia-asiakirjassa kahdelle sivulle. Strategisia tavoitteita, jotka toistuvat kaikissa strategiaa hierarkisesti alemmissa tavoiteasiakirjoissa, on viisi. Strategiset tavoitteet ovat:

- Vaikutusvaltainen Suomi kansainvälisessä yhteisössä
- Turvallisuutta luova kansainvälinen yhteisö
- Oikeudenmukainen maailma
- Menestyvä Suomi
- Avoin ja palveleva ulkoministeriö

Strategisten tavoiteotsikoiden alla kuvataan, miten ulkoasiainministeriö toimii saavuttaakseen tavoitteen. Tämän lisäksi strategiatavoiteisiin on liitetty luettelo, jossa kerrotaan, mitä tavoitteeseen pyrkiminen vaatii käytännössä. Esimerkiksi:

Oikeudenmukainen maailma

UM tukee demokratian, hyvän hallinnon, ihmisoikeuksien, tasa-arvon, oikeusvaltioperiaatteen, toimivan markkinatalouden ja kestävän kehityksen toteutumista. Lisääntyvän keskinäisen riippuvuuden maailmassa UM edistää inhimillistä turvallisuutta ja vähentää köyhyyttä.

Käytännön toiminnassa tämä tarkoittaa erityisesti sitä, että:

- kansainvälistä oikeutta ja globaalihallintaa vahvistetaan
- kehitysyhteistyön laatua parannetaan ja kestäväää kehitystä suosivia kumppanuuksia vahvistetaan
- oikeusvaltiota, demokratiaa ja ihmisoikeuksia edistetään.

Viimeistä linjausta (avoin ja palveleva ulkoministeriö) lukuun ottamatta ulkoasiainministeriön strategiset tavoitteet ovat varsin kunnianhimoisia. Ne ovat pikemminkin visioita ja iskulauseita kuin tavoitteita, varsinkin jos lähdetään siitä, että tavoitteiden tulisi pääsääntöisesti olla saavutettavissa hallinnonalan omin pyrkimyksin. Myöskään ministeriön näkemystä strategiisiin tavoitteisiin liittyvistä käytännön toimista ei voi pitää erityisen käytännönläheisenä, mutta on selvää, että hyvin abstrakteihin tavoitteisiin on vaikeaa luontevasti yhdistää konkreettisia toimenpiteitä. Vaikuttavuustavoitteet ovat ymmärrettäviä, kun hallinnonalan toimikenttä on laaja ja kansainvälinen, mutta tulosajattelussa tällaisista tavoitteista koituu helpposti ongelmia.

Ensinnäkin, strategisuuden idea on valita tiettyjä, parhaaksi katsottuja toimintalinjoja ja vastaavasti hylätä toisia. Erittäin laajat ja yleisluonteiset strategiset vaikuttavuustavoitteet eivät linjaa toimintaa kovinkaan tehokkaasti. Ulkoasiainministeriön strategiassa ei ole kysymys niinkään valituista kehittämissuunnista kuin hallinnonalan toiminnan kokoamisesta viiden väljän otsikon alle. Toiseksi, kun vaikuttavuustavoitteet liikkuvat hyvin yleisellä ja vaikeasti saavutettavalla tasolla, niitä tarkentavien toiminnallisten tavoitteiden ja seurantaan tarkoitettujen indikaattorien löytäminen on työlästä. Ulkoasiainministeriön strategiaesimerkistä voi huomata, että käytännön toiminnan ohjaamiseen tarkoitettut linjaukset eivät liiku juuri strategista vaikuttavuustavoitetta konkreettisemmalla tasolla. Strategian yleisluonteisuuden ongelma näkyy myös hallinnonalan vuosisuunnitelmassa, kun strategiisiin tavoitteisiin on pyritty yhdistämään suoriutumisen tasoa kuvaavia mittareita. Kolmanneksi, laajojen strategisten vaikuttavuustavoitteiden yhteyttä toimintaan käytettyihin resursseihin ja saavutettuihin tuloksiin on hyvin vaikeaa todentaa uskottavasti.

Ulkoasiainministeriön toiminnan luonne ei poikkihallinnollisuudessaan ja kansainvälisyydessään anna mahdollisuutta asettaa vain sellaisia tavoitteita, jotka hallinnonala voi yksin omalla toiminnallaan saavuttaa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että ulkoasiainministeriön tulisi asettaa ensisijaisesti sellaisia vaikuttavuustavoitteita, joita kenenkään ei ole mahdollista saavuttaa – tai joiden kohdalla ulkoministeriön osuus vaikuttavuuden kehityksessä ei ole lainkaan erotettavissa kokonaisuudesta. Vaikka strategiset tavoitteet olisi tarkoitettu vain kokoaviksi otsikoiksi, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta tarkasteltaessa niihin on puututtava kriittisesti.

Laajojen strategiamuotoilujen positiivinen puoli on se, että kun strateginen päämäärä on tarpeeksi yleisesti ilmaistu, se mahdollistaa paljon erilaisia toimintamalleja ilman, että itse päästrategiaa on muutettava jatkuvasti olosuhteiden mukaan. Tällöin strategian puitteissa pystytään reagoimaan dynaamisemmin kuin yksityiskohtaisen strategian kohdalla. Ulkoasiainministeriö on käyttänyt strategiassa olevia tavoitteita ja käytännön toiminnan linjauksia hallinnonalan talousarvioesityksen ja vuosisuunnitelman laadinnassa. Tarkoituksena on, että ulkoasiainministeriön hallinnonalan yksiköt ja edustukset laativat myös vuosittaiset tulostavoitteensa strategian pohjalta.

3.1.2 Tavoitteet talousarvioesityksessä

Ulkoministeriön strategia on valmistunut loppuvuonna 2005 eli myöhemmin kuin talousarvioesitys vuodelle 2006. Talousarvioesityksen vaikuttavuustavoitteet ovat sisällöllisesti hyvin samansisältöisiä kuin strategian tavoitelinjaukset, mutta ilmaisuiltaan erilaisia.⁹

Talousarvioesityksen tavoitteiden tarkastelussa kriteereinä käytetään normeja, joiden mukaan hallinnonalan talousarviotavoitteet tulee asettaa. Talousarvioesityksen laadintaa ohjaa laki valtion talousarviosta (423/1988), talousarvioasetus (1243/1992,) sekä valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinnasta¹⁰. Talousarvioasetuksen 1b §:n mukaan talousarvioehdotusten tulee sisältää:

1. ehdotukset talousarvioesityksen selvitysosiin otettaviksi valtioneuvoston asettamiksi tavoitteiksi valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle asianomaisen ministeriön toimialalla;
2. ministeriön alustavat tulostavoitteet valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle toimialallaan;

⁹ *Hallinnonalan talousarvioesitys vuodelle 2007 on sen sijaan muodostettu ulkoasiainministeriön strategiassa käsiteltyjen viiden strategisen vaikuttavuustavoitteen mukaan.*

¹⁰ *Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinnasta, TM 0402, 31.3.2004, osittain muutettu TM 0501, 6.4.2005 ja TM 0601, 6.4.2006, TM 0701, 26.4.2007.*

3. ministeriön alustavat tulostavoitteet hallinnonalan merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmille seikoille.

Toiminnallista tuloksellisuutta koskevat tavoitteet on eriteltävä toiminnallista tehokkuutta, tuotoksia ja laadunhallintaa sekä tarvittaessa henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittymistä koskeviin tavoitteisiin. Tulostavoitteet on esitettävä mahdollisuuksien mukaan käyttäen tunnuslukuja, joita tarpeen vaatiessa täydennetään laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla.

Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinnasta tarkentaa talousarvioehdotuksen rakennetta ja sisältöä edelleen. Tämän tarkastuksen kannalta keskeiset määräykset koskevat vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden esittämistä. Määräykset velvoittavat hallinnonalan esittämään tavoitteensa pääluokka-, luku- ja momenttitason hierarkiana niin, että pääluokkatasolla tavoitteet koskevat koko hallinnonala, lukutasolla politiikkasektoreita ja momenttitasolla yksittäisiä virastoja tai virastokokonaisuuksia. Ministeriön on myös esitettävä kullekin siirtomenolle (momentit 30 - 69) alustavat tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle sekä mahdolliset toiminnalliset tulostavoitteet siirtomenolla rahoitettavalle toiminnalle. Tulostavoitteet on asetettava myös investointi-, sijoitus- tai muulle menolle. Pääluokan perusteluissa on esitettävä lyhyt toimintaympäristön kuvaus.

Tavoitteiden kohdalla on pyrittävä valtiovarainministeriön määräysten mukaan ns. alemman ja ylemmän tason tavoitteiden yhteyteen. Lukuperusteluissa on kuvattava, miten esitetyt tavoitteet tukevat pääluokkatasolla esitettyjä tavoitteita, ja vastaavasti momentti-perusteluissa on kuvattava, miten niissä esitetyt tavoitteet tukevat lukutason tavoitteiden saavuttamista. Tavoitteet on mahdollisuuksien mukaan ilmaistava vuositason tunnuslukuina ja samalla esitettävä vertailu aiempien vuosien kehitykseen.

Hallituksen esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2006 ulkoasiainministeriön hallinnonalan osuus, pääluokka 24, koostuu viidestä luvusta ja seitsemästätoista momentista. Pääluokalle esitetään määrärahoiksi noin 895 miljoonaa euroa. Tarkasteluvuonna ulkoasiainministeriön hallinnonala on määrärahoiltaan kolmanneksi pienin hallinnonala oikeusministeriön ja ympäristöministeriön jälkeen. Ulkoasiainministeriön hallinnonalan suurimman menoerän,

kehitysyhteistyön, osuus hallinnonalan budjetista on noin 570 miljoonaa euroa. Luvun 24.30, kansainvälisen kehitysyhteistyön, osuus on noin 518 miljoonaa euroa, josta lähes kaikki, noin 516 miljoonaa euroa, kuuluu varsinaisen kehitysyhteistyön momentille 24.30.66.

Ulkoasiainministeriön hallinnonalan luonteesta johtuen toimintaympäristön muutosten kuvailu on keskeisessä roolissa lähes jokaisessa ministeriön suunnittelu- ja raportointiasiakirjassa. Talousarvioesityksen pääluokkatasolla esitetään lyhyt toimintaympäristön kuvaus, jossa korostetaan laajan turvallisuuden näkökulmaa ja EU:n kasvavaa roolia kansainvälisenä toimijana. Ennen toimintaympäristön kuvausta pääluokan selvitysosassa on kuvattu ministeriön toiminta-ajatus. Ministeriön strategiatyö ei ole ehtinyt vaikuttaa vielä toiminta-ajatuksen yhteydessä mainittuihin ulkoasiainministeriön arvoihin, jotka ovat hieman erilaisia kuin ministeriön strategiassa mainitut arvot.

Toimintaympäristön kuvailun jälkeen pääluokkatasolla esitetään ministeriön yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Vaikuttavuustavoitteet ovat:

- Suomen kansainvälisen aseman vahvistaminen ja talouden kansainvälisten toimintaedellytysten parantaminen
- suomalaisten etujen ja suomalaisuuden edistäminen maailmalla
- vakauden, turvallisuuden ja yhteistyön lisääminen lähialueilla
- Euroopan unionin laajentaminen ja kehittäminen
- kansainvälinen vakaus, turvallisuus ja hyvinvointi sekä globalisaation hallinnan kehittäminen.

Talousarvioesityksessä mainitut vaikuttavuustavoitteet poikkeavat jossain määrin sekä esitystavaltaan että sisällöltään ministeriön vuosisuunnitelmassa esitetyistä vaikuttavuustavoitteista. Vuosisuunnitelman vaikuttavuustavoitteet tarkennettuine tulostavoitteineen ja seurantaindikaattoreineen on muodostettu ministeriön uuden strategian viiden strategisen tavoitteen mukaisesti. Talousarvioesityksen vaikuttavuustavoitteet ovat puolestaan ministeriön aiemman kokonaisstrategian tavoitteita. Uuden ja vanhan strategian mukaisissa vaikuttavuustavoitteissa on jonkin verran sisällöllisiä painotuseroja. Vuosisuunnitelmassa tavoitteet on esitetty huomattavasti talousarvioesitystä jäsennellymmmin ja selkeämmin.

Talousarvioesityksen pääluokkaperusteluista on vaikea hahmottaa, mitä hallinnonalan tulostavoitteet todella ovat. Pääluokan selvitysosassa on pitkälti kuvailevaa tekstiä, josta eri vaikuttavuustavoitteil-

le asetettuja tarkempia tulostavoitteita on melkein mahdotonta erottaa. Edellä lueteltujen vaikuttavuustavoitteiden esittämistä seuraa pääluokassa puolentoista sivun melko jäsenitelemättömältä vaikuttava teksti, jossa on sekaisin niin kansallisia kuin kansainvälisiä tavoitteita, kehittämisen ja edistämisen ilmaisuja, yleistä toiminnan kuvailua ja yhteistyön merkityksen korostamista. Pääluokkatasolla ei ole esitetty taulukkomuodossa yhtään tavoitetta. Jäsennellympi esittämistapa palvelisi sekä lukutason tavoitteiden liittämistä pääluokkatason tavoitteisiin että lukijan tarvetta ymmärtää hallinnonalan tavoitteenasettelun rakennetta. Pääluokkatason tavoitteiden järjestelmällisempi esittäminen mahdollistaisi paremmin myös luku- ja momenttitason tavoitteiden sitomisen laajempiin vaikuttavuustavoitteisiin. Mainittakoon, että valtionvarainministeriön määräystä toiminta- ja taloussuunnitelmien ja talousarvioehdotusten laatimisesta on muutettu keväällä 2007. Uudessa määräyksessä korostetaan, että talousarvioesityksen pääluokka- ja lukuperustelujen tulee muodostaa johdonmukainen kokonaisuus ja eri tavoitetasojen hierarkian on oltava selkeä.

Pääluokan lisäksi ulkoasiainministeriön talousarvioesityksessä on neljä lukua. Luvut ovat 24.01 ulkoasiainhallinto, 24.30 kansainvälinen kehitysyhteistyö, 24.50 lähialueyhteistyö sekä 24.99 ulkoasiainministeriön hallinnonalan muut menot. Ulkoasiainhallinnon luvun selvitysosassa todetaan, että ulkoasiainhallintoa kehitetään strategiatyön pohjalta entistä selkeämmin toiminnan ja tavoitteiden lähtökohdista. Tarkoituksena on selvitysosan mukaan siirtyä vuoden 2006 vuosisuunnittelun yhteydessä tulossopimusmenettelyyn, jossa asetetaan konkreettiset tulostavoitteet ja indikaattorit tavoitteiden saavuttamisen seuraamiseksi. Ulkoasiainhallinnon luvun selvitysosassa luetellaan neljä tavoitekokonaisuutta, joista tärkein on Suomen EU-puheenjohtajuuskauden onnistuminen vuonna 2006. Tavoitteita asetetaan myös hallinnon virtaviivaistamiselle ja todetaan, että tarkoituksena on vähentää 15 hallinnollista tukitehtävää vuoden aikana. Kolmas tavoite koskee henkilöstön kehittämistä. Tässä yhteydessä viitataan ministeriön henkilöstöstrategiaan 2005 - 2010 ja todetaan, että sen toteuttaminen on vuoden 2006 merkittävin henkilöstöä koskeva tavoite. Viimeinen tavoitekokonaisuus liittyy edustustoverkon ja konsulipalveluiden kehittämiseen. Varsinaista tavoitetta ei tekstissä ilmaista, mutta kehittämistyön etenemistä seurataan ja arvioidaan asiakastytyväisyyden kautta. Myös viennin

edistämistä ja kansainvälistymistä (VKE) seurataan luomalla VKE-toiminnan kehittämiseksi arviointijärjestelmä.

Ulkoasiainhallintoa koskevan luvun momenttitasolla yksityiskohtaisimmat tulostavoitteet ja tunnusluvut on asetettu hallinnon virtaviivaistamista koskevalle tavoitteelle ja henkilöstön kehittämiseksi. Hallinnon virtaviivaistamiselle on asetettu erityisen kattavasti tavoitteita. Tunnusluvut koskevat hallinnon virtaviivaistamisen osalta lähinnä edustustojen sähköisten järjestelmien kehittämistä, henkilöstön osalta työtyytyväisyys- ja kouluttautumisasteita. Tunnusluvuille on asetettu kolmen vuoden aikasarja.

Kansainvälistä kehitysyhteistyötä käsittelevä luku 24.30 on hallinnonalan talousarvioesityksen laajin osa niin resursseiltaan, merkitykseltään kuin sivumäärältäänkin. Se käsittää lähes puolet ministeriön talousarvioesityksen tekstistä, määrärahoiltaan kaksi kolmasosaa. Luvun selvitysosa on, kuten pääluokankin selvitysosa, kirjoitettu ilman jäsenneltyjä tavoitteita. Tavoitteet on ilmaistu tekstin sisällä yleisluonteisina ilmaisuina, kuten:

- Kehityspoliittisen ohjelman mukaisesti laadunhallinnan ja toiminnallisen tehokkuuden kolme päätavoitetta ovat johdonmukaisuuden parantaminen keskeisillä politiikkalohkoilla, kehitysyhteistyön tuloksellisuuden parantaminen sekä kehitystä tukevien kumppanuuksien vahvistaminen.
- Poliitiikkajohdonmukaisuuden tavoitteena on vahvistaa kehitystä edistävää toimintaa erityisesti kehityksen ja kaupan sekä kehityksen ja turvallisuuden välillä.
- Kehitysyhteistyön laadun ja tuloksellisuuden parantamisen tärkeimpänä tavoitteena on vahvistaa kehitysmaiden omistajuutta tukemalla yhteistyömaiden omia suunnitelmia sekä toimimalla niiden omien menetelmien ja prosessien mukaisesti mm. budjetituksesta saatuja kokemuksia hyödyntäen sekä sektoriohjelmien yhteisrahoitusta lisäämällä.

Tavoitteiden toteutumiselle ei esitetä selvitysosassa lainkaan tunnuslukuja, mutta tekstissä viitataan useisiin seurannan kansallisiin ja erityisesti kansainvälisiin seurannan mittareihin esimerkiksi seuraavasti:

- Kehityspoliitiikan ja kehitysyhteistyön yhteiskunnallista vaikutavuutta seurataan yhteistyömaissa maakohtaisten, vuosituhatjulistuksen kehityspäämäärien ja kehitykselle suotuisan toimintaympäristön seuraamista varten valittujen mittareiden avulla.

Talousarvioesityksen perusteella ei saa selkeää kuvaa siitä, millaisia tavoitearvoja vaikuttavuuden kehittymisen seurannassa aiotaan käyttää.

Varsinaisen kehitysyhteistyön momentti 24.30.66 on jaettu yhdeksään alakohtaan. Alakohtia ovat monenkeskinen kehitysyhteistyö; maa- ja aluekohtainen kehitysyhteistyö; Euroopan kehitysrahasto; humanitaarinen apu; kehitysyhteistyön suunnittelu ja tukitoiminnot sekä kehityspoliittinen tiedotus; kehitysyhteistyön evaluointi ja sisäinen tarkastus; tuki kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle, Kehitysyhteistyön Palvelukeskukselle (KePa) ja kehitysyhteistyötiedotukselle; sekä korkotuki. Kaikille alakohdille on asetettu tavoitteita ja kohtien lopussa ilmoitetaan, miten niiden toiminnallista vaikuttavuutta, laatua ja tuloksellisuutta aiotaan seurata. Esitystapa on johdonmukainen ja selkeä, joskaan varsinaisia tunnuslukuja ei esitetä.

Kehitysyhteistyötä koskevan talousarvioluvun selvänä puutteena voidaan pitää sitä, että vaikka luvun ja sen momenttien selvitysosassa esitetään runsaasti tavoitteita ja seurantatapoja, vaikuttavuuden kehittymistä kuvaavat tunnusluvut ja aikasarjat puuttuvat luvusta lähes kokonaan. Luku on määrärahoiltaan niin merkittävä, ettei tätä voida pitää hyväksyttävänä. Ulkoasiainministeriön mukaan luvussa esitetyt viittaukset seurantatapojen muotoihin ovat nimenomaan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden mittareita. Esitystapa ei kuitenkaan anna kuvaa tavoitetasosta, joka talousarviovuonna pyritään saavuttamaan. Riippumatta siitä, käytetäänkö kehityksen mittaamisessa kansallisia vai kansainvälisiä indikaattoreita, tärkeimmät tavoitteet olisi mahdollisuuksien mukaan ilmaistava tunnuslukuina ja samalla esitettävä vertailu aiempien vuosien kehitykseen. Vuoden 2006 osalta tavoitteet eivät muodosta tilinpäätösraportoinnille sellaista perustaa, jonka pohjalta resurssien käytön suhdetta toiminnan vaikuttavuuteen olisi mahdollista arvioida riittävästi.

Lähialueyhteistyötä koskevassa talousarvioesityksen luvussa 24.50 yhteistyön päätavoitteeksi ilmaistaan alueellisen vakauden edistäminen ja lähialueiden tasapainoisen taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen tukeminen. Luvussa on esitetty voimavarojen kehitys vuosina 1990 - 2005. Toiminnan vaikuttavuudelle ei ole esitetty tunnuslukuja, mutta luvussa todetaan, että toiminnan vaikuttavuuteen kiinnitetään erityistä huomiota ja vaikuttavuuden arvioi-

miseksi toteutetaan 1 - 2 ohjelma- tai sektorikohtaista evaluaatiota prioriteettisektoreilla.

Luvun 24.99, ulkoasiainministeriön hallinnonalan muut menot, määrärahoiltaan tärkeimmät momentit ovat suomalaisten rauhanturvajoukkojen ylläpitomenoja koskeva momentti 24.99.22 sekä siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskeva momentti 24.99.25. Luvun selvitysosassa viitataan eduskunnalle vuonna 2004 annetun turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon tavoitteisiin. Selvitysosassa esitetään myös kansainväliseen ilmastopimukseen liittyvän momentin 24.99.67 tavoite, hallitusohjelmaan kirjattu pyrkimys vahvistaa Suomen toimintaa kansainvälisessä ympäristöpolitiikassa. Tavoitteiden toteutumisen seurantatapoihin ei luvussa puututa.

Ulkoasiainministeriön talousarvioesityksen lukutason tavoitteet kytkeytyvät selvästi pääluokkatason vaikuttavuustavoitteisiin. Pääluokkatason tavoitteet ovat tosin niin laajoja ja väljästi ilmaistuja, että lukutason tavoitteet on mahdollista yhdistää niihin sangen vaivattomasti. Varsinaista tavoitehierarkiaa on kuitenkin hankalaa hahmottaa kokonaisuudesta. Hallinnonalan talousarvioesityksessä käytetty tapa, jossa tavoitteita ei nosteta tekstistä erilleen, vaikeuttaa tarpeettomasti tavoitekokonaisuuksien ymmärtämistä.

Ulkoasiainministeriön hallinnonalan vuosisuunnitelmassa viidelle strategiselle vaikuttavuustavoitteelle on määritetty tulostavoitteet ja niille seurantaindikaattorit. Kuten aiemmin on todettu, vaikuttavuustavoitteet ovat strategiassa esitetyjä tavoitteita ja poikkeavat jonkin verran talousarvioesityksen vaikuttavuustavoitteista. Vuosisuunnitelma toimii ministeriön strategian, ei talousarvioesityksen, logiikalla. Vuosisuunnitelmassa vaikuttavuustavoitteisiin liittyviä tulostavoitteita on esitetty yhteensä 56 kappaletta. Tulostavoitteisiin on yhdistetty mittareita, joista osa on hyvin eksakteja, osa yleisluonteisempia. Sopivien mittarien löytäminen on ilmeisen ongelmallista, mikäli tavoitteet on esitetty hyvin yleisellä tasolla. Yksityiskohtaisimmat tulosmittarit koskevat edustustoja. Mittareista löytyy myös ilmeisesti vahingossa asiakirjaan jäänyttä kritiikkiä, jonka paikka ei kuitenkaan ole tavoiteasiakirjaan päässeiden mittareiden yhteydessä¹¹.

¹¹ *Vaikuttavuustavoitteen 2006: Vaikutusvaltainen Suomi kansainvälisessä yhteisössä yhteydessä esitetään kymmenen tulostavoitetta, joista yksi on Suomen*

3.2 RAPORTOINTI TILINPÄÄTÖSKERTOMUKSESSA

3.2.1. Ohjeet ja määräykset

Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa arvioidaan tässä tarkastuksessa kolmen kriteerin kautta: raportoinnista annettujen säännösten ja ohjeiden perusteella, raportoinnin selkeyden ja ymmärrettävyyden kannalta sekä tavoitteenasettelun ja raportoinnin vastaavuuden suhdetta tarkastelemalla. Perustuslain 46 §:n mukaan hallituksella on velvollisuus raportoida toiminnastaan eduskunnalle antamalla kultakin varainhoitovuodelta kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Perustuslain tarkoittama kertomuksen nimi ja sisältö tarkennetaan talousarviolain 17, 17a ja 18 §:ssä valtion tilinpäätöskertomukseksi. Talousarviolain 18 §:ssä säädetään, että valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva).

Talousarviolain 17 §:n mukaan ”tilinpäätöskertomukseen otetaan valtion tilinpäätös ja tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista samoin kuin tärkeimmät tiedot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä ministeriöiden toimialoilla”. Tilinpäätöskertomuksessa ovat myös valtion liikelaitosten tuloslaskelmat ja taseet sekä talousarvion ulkopuolella olevien rahastojen tuotto- ja kululaskelmat tai tuloslaskelmat ja taseet, ja lisäksi tiedot liikelaitosten ja rahastojen toiminnan, talouden ja tuloksellisuuden sekä niiden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista. Talousarvioasetus tarkentaa

vaikuttavuus kv. järjestöissä ja vaikutusvallan lisääminen. Mittari ja tavoitetaso ilmaistaan seuraavasti:

"Suomi onnistunut saavuttamaan johtokuntapaikkoja ja rekrytoimaan suomalaisia asiantuntijoita. Aloitteellisuus. Vaikuttavuus kv. järjestöissä ei ole kiinni suomalaispaikoista, lisäksi pj-kaudella hankala löytää rekrytoitavia eli mittari liian kunnianhimoinen."

talousarviolain säädöksiä edelleen. Asetuksen 68a ja 68b § käsittelevät tilinpäätöskertomuksen sisältöä ja aikataulua.

Talousarvioasetuksen 68a §:n 3 momentissa edellytetään, että ministeriöt antavat valtiovarainministeriölle valtion tilinpäätöskertomuksen laadinnan edellyttämiä tietoja ja selvityksiä. Näillä tiedoilla ja selvityksillä tarkoitetaan ensinnäkin ministeriöiden lyhyitä, noin yhden sivun mittaisia, vaikuttavuuskatsauksia yhteiskuntapolitiikan ja valtion talousarvion yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksen pääpiirteisiin. Toiseksi momentilla viitataan katsauksiin hallitusohjelman ja hallituksen strategia-asiakirjan mukaisten politiikkaohjelmien ja tiettyjen hallinnonalarajat ylittävien politiikkakokonaisuuksien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä. Kolmanneksi momentissa tarkoitettuja tietoja voivat olla sellaiset lisä- ja taustatiedot, joita tarvitaan tilinpäätöskertomuksen laadinnassa ja sisällön arvioinnissa.

Toiminnan tuloksellisuuden kuvausta koskevat yksityiskohtaiset säädökset, joihin ministeriöiden tuloksellisuusraportointi perustuu, ovat talousarvioasetuksen 68b §:ssä. Talousarvioasetuksen 68b §:ssä on määritelty, että ministeriön toiminnan tuloksellisuuden kuvauksen tulee sisältää:

1. katsaus ministeriön toimialan toimintaan ja siinä tapahtuneisiin tärkeimpiin muutoksiin sekä arvio yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä ja ministeriön hallinnonalan toiminnallisesta tuloksellisuudesta varainhoitovuoden aikana;
2. katsaus toimialan toimintaympäristön merkittävimmistä muutoksista ja riskeistä sekä arvio niiden merkityksestä valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden sekä ministeriön hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitykselle samoin kuin hallinnonalan riskienhallinnan järjestämiselle;
3. tärkeimmät tiedot valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä ja toimenpiteiden kustannustehokkuudesta ministeriön toimialalla;
4. tärkeimmät tiedot ja arviot ministeriön hallinnonalalla myönnettyjen siirtomenojen vaikuttavuudesta sekä niillä rahoitetun toiminnan toiminnallisesta tuloksellisuudesta;
5. tärkeimmät tiedot ja arviot ministeriön hallinnonalalla käytettyjen sijoitusmenojen vaikuttavuudesta, taloudellisuudesta ja kannattavuudesta;

6. tärkeimmät yhteenvedotiedot hallinnonalan sekä sen virastojen ja laitosten 65 §:ssä tarkoitettujen toiminnallisen tehokkuuden, suoritteiden ja laadunhallinnan sekä henkisten voimavarojen hallinnan kehityksestä;
7. tärkeimmät yhteenvedotiedot ja arviot ministeriön hallinnonalalla toimivien valtion liikelaitosten ja rahastojen talouden ja toiminnan tuloksellisuuden kehityksestä;
8. katsaus ministeriön toimialan valtionyhtiöiden kehitykseen ja omistajapolitiikkaan sekä tärkeimmät tiedot valtion muun liiketoiminnan kehityksestä;
9. analyysi valtion tilinpäätöksestä ja ministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten sekä valtion liikelaitosten ja rahastojen tilinpäätöksistä ilmenevistä, hallinnonalan taloutta ja talouden tilinpäätöksistä ilmenevistä, hallinnonalan taloutta ja talouden rakennetta ja kehitystä koskevista olennaisimmista seikoista sekä talouden ja tuloksellisuuden kehityksen välisistä yhteyksistä;
10. tärkeimmät tiedot ja tulokset valtion toiminnan ja rahoituksen määrävuosittaisista vaikutusten arvioinneista toimialalla, jos varainhoitovuoden aikana on tehty laajempi vaikutusten arviointi.

Valtiovarainministeriö on antanut ohjeen valtion tilinpäätöskertomuksen laadinnasta vuodelta 2006.¹² Ohjeessa tarkennetaan tilinpäätöskertomuksen sisältöä ja muotoa. Valtiovarainministeriö painottaa, että ministeriön toimialan tuloksellisuuden kuvauksen tulee olla lyhyt, eduskunnan ja hallituksen päätöksenteon kannalta olennaisia asioita käsittelevä sekä esitystavaltaan selkeä ja ymmärrettävä. Ohjeessa todetaan, että kuvauksen pääpainon tulee olla yhteiskuntapoliittisesti ja eduskunnan valtionaloudellisen päätöksenteon kannalta merkittävissä asioissa.

Valtiovarain controller -toiminto, jonka tehtävänä on talousarviolain mukaan varmistaa valtioneuvostolle tilinpäätöskertomuksen tietojen oikeellisuus ja riittävyys, antaa tilinpäätöskertomukseen vahvistuslausuman hallinnonalojen tuloksellisuuskuvausten tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä¹³. Controller-toiminto on laatinut

¹² Valtiovarainministeriön ohje valtion tilinpäätöskertomuksen laatimisesta, VM 8/032/2006, 8.11.2006.

¹³ Valtion tilinpäätöskertomuksen tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden varmistaminen. Valtioneuvoston controllerin ohje ja menetelmäkuvaus. Ohjaus ja tili-velvollisuus 4/2006. VM 45/01/2006, 21.12.2006.

menetelmäkuvausten kehikosta, jonka avulla se arvioi tietoja. Controller käyttää tuloksellisuustietojen arviointiin tarkistuslistoja, joissa käydään yksityiskohtaisesti läpi valtion talousarviolain 17 §:n ja talousarvioasetuksen 68b §:n vaatimukset tuloksellisuusraportoinnille. Siinä missä Valtiontalouden tarkastusvirasto on tuloksellisuusraportointia arvioidessaan riippumaton, ulkoinen tarkastusviranomainen, valtioneuvoston controller-toiminto edustaa sisäistä valvontaa. Controller-toiminto osallistuu hallinnonalojen tuloksellisuuskuvausten käsittelyyn myös luonnosvaiheessa. Controller ehdottaa korjauksia ja täydennyksiä tuloksellisuuskuvauksiin, kun ministeriöiden tilinpäätöskertomusehdotuksia käsitellään valtiovarainministeriössä.

3.2.2. Ulkoasiainministeriön raportointi

Ulkoasiainministeriön hallinnonala koskeva osuus valtion tilinpäätöskertomuksessa on 17 sivua pitkä ja jaettu ulkoministeriön strategian mukaisten viiden linjauksen mukaisesti. Ministeriö raportoi myös kahdesta erityisteemasta; kehitysyhteistyön projektiavusta, sektoriohjelmista ja budjettituesta sekä kansalaispalveluista ja konsulttoiminnasta.

Raportoinnin aluksi esitetään otsikolla "Toimintaympäristö ja tavoitteet" katsaus hallinnonalan tärkeimpiin tapahtumiin vuonna 2006. Kuvaus keskittyy lähinnä Suomen EU-puheenjohtajuuskauden asioihin. Katsauksesta on pääteltävissä, että Suomen EU-puheenjohtajuuskauden onnistunut hoitaminen on ollut hallinnonalan keskeisin ansio yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta talousarviovuonna. Katsauksessa viitataan ulkoasiainministeriön strategiaan ja ilmaistaan ministeriön toiminta-ajatus sekä viisi strategista tavoitetta. Resurssien kehityksestä todetaan kehitysyhteistyömäärärahojen kasvu kertomusvuonna.

Viisi strategista tavoitetta muodostavat hallinnonalan raportoinnin rungon ja otsikot. Otsikoiden alla kerrotaan ensin tavoitteen merkitys sekä se, mitä tavoitteeseen pyrkiminen tarkoittaa ministeriön käytännön toiminnassa. Nämä tekstit ovat suoraan ministeriön strategiasta. Raportoinnin rakenne ei vastaa talousarvioesityksen lukujaottelua eikä vaikuttavuustavoitteiden sisältö täysin pääluokkataso tavoitteita, joten tavoitteiden ja tulosten yksityiskohtaisen vertailun tueksi tarvitaan ministeriön vuosisuunnitelma. Raportin teksti

on tyyliltään kertovaa. Taulukkojen käyttö on hyvin vähäistä ja koskee lähinnä määrärahojen kehitystä kolmen vuoden aikasarjalla.

Ensimmäinen strateginen tavoite, vaikutusvaltainen Suomi kansainvälisessä yhteisössä, käsittää yhdeksän alaotsikkoa. Otsikoiden alla käsitellään Suomen yhteistyötä ja tavoitteita EU:n ja ulkovaltojen suhteen. Tavoiteasiakirjassa esitetyt tulostavoitteet mittareineen käsitellään kattavasti. Tavoitteiden ja tulosten välisen suhteen toteaminen vaatii kuitenkin asiakirjavertailua vuosisuunnitelman ja tilinpäätöskertomustekstin välillä. Raportoinnissa ei monessakaan kohdassa korosteta sitä, että esitetty asiakokonaisuus tai tapahtuma on ollut ministeriön tavoitteena ja että sille on asetettu tietty tavoite-taso. Mikäli tilinpäätösraportointitekstiä lukee tietämättä ministeriön tavoitteita etukäteen, tekstistä voi saada vaikutelman enemmänkin toiminnan kuvailuna kuin tulosraportointina. Yksityiskoh-tainen tuloksellisuusraportointi, jossa tavoitteet ja tulokset esitetään rinnakkain, on ministeriön toimintakertomuksessa.

Toinen strateginen tavoite, turvallisuutta luova kansainvälinen yhteisö, käsittää kriisienhallinnan ja terrorisminvastaisen yhteistyön. Kappaleeseen pätee sama kritiikki tavoitteiden ja tulosten esit-tämistävän selkeydestä kuin ensimmäisen strategisen tavoitteenkin kohdalla. Taulukkona esitetään määrärahojen kehittymistä kuvaava aikasarja. Kolmannen strategisen tavoitteen, oikeudenmukaisen maailman, sisällä esitetään ensimmäinen ministeriön raportoitavaksi valitsemista erityisteemoista. Kehitysyhteistyön projektiapua, sektoriohjelmia ja budjettitukea käsitellään lähes kuuden sivun verran. Osiossa esitetään taulukkomuodossa Suomen tuloksia Pariisiin julis-tuksen seurantaraportissa, joka käsittelee kehitysyhteistyön tuloksel-lisuutta ja vaikuttavuutta. Tekstissä arvioidaan myös eri kehitys-apumuotojen vaikuttavuutta ja tehdään katsaus budjettituen käyt-töön kehitysmaiden tukimuotona. Esimerkkinä käytetään Tansaniaa, jossa on tehty laaja yhteisevaluointi vuosien 1994 - 2004 budjetti-tuesta. Kehitysyhteistyön erityisteemaa käsiteltäessä ulkoasianmi-nisteriön huomio on toiminnan vaikuttavuudessa. Vaikuttavuus nähdään kuitenkin lähes pelkästään positiivisena: näkökulma ei pai-nota tarpeeksi toiminnan riskien tunnistamista eikä kielteisten vai-kutusten arviointia. Kehitysyhteistyön määrärahat muodostavat lä-hes kaksi kolmasosaa ministeriön määrärahoista ja vaikuttavuuden kriittisen arvioinnin ja riskien tunnistamisen on oltava mahdollista siitä huolimatta, että se on erityisesti monenkeskeisessä kehitysyh-teistyössä vaikeaa.

Menestyvä Suomi -otsikon alla esitetään neljännen strategisen linjauksen vaikuttavuuden kehittymisen päälinjat, joita ovat keskeytetty WTO-neuvottelukierros ja kauppapolitiikan edistäminen Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella. Viides strateginen tavoite, avoin ja palveleva ulkoasiainministeriö, käsittää toisen tilinpäätöskertomusosaan otetun erityisteeman. Katsaus kansalaispalvelujen ja konsulitoiminnan tilanteeseen on havainnollinen, kattava ja hyvin kirjoitettu. Raportoitujen tietojen riittävyys tai kattavuuteen ei vaikuta se, että osio antaa konsulipalveluista ja niiden toimivuudesta hyvin edustavan kuvan, kun taas kuva Suomen kansalaisista konsulipalveluiden asiakkaina on jokseenkin negatiivinen. Konsulipalveluista esitetään kertomusvuoden numerotietoa ja kiinnitetään huomiota myös toiminta-alueeseen liittyviin riskeihin ja niiden käsitelyyn. Avoin ja palveleva ulkoasiainministeriö -otsikon alle talousarvioesityksessä ja vuosisuunnitelmassa koottuihin tuloksellisuusindikaattoreihin ei puututa tilinpäätösraportoinnissa. Ulkoasiainministeriön tilinpäätökseen kuuluvassa toimintakertomuksessa on esitetty tuloksellisuuden indikaattorit asianmukaisine aikasarjoineen.

Henkisten voimavarojen hallinta -osioon on koottu ulkoasiainministeriön henkilöstöä koskevia tunnuslukuja. Osio vastaa raportoinnista annettuja ohjeita ja siinä esitetään riittävät tiedot henkilövoimavarojen kehittymisestä.

Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi antaa pääosin riittävät tiedot toimialan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä, mutta tilinpäätöskertomustekstissä on myös selviä ongelmia. Ministeriön vuosisuunnitelmassa ja toimintakertomuksessa tavoitteiden, tulosten ja resurssien suhde käy ilmi selkeämmin, mutta tilinpäätöskertomuksen teksti ei korosta tuloksellisuutta eikä resurssien käyttöä tulosten aikaansaamisessa. Tilinpäätöskertomusosion ei tulisi olla edustava kertomus siitä, mitä hallinnonalalla on tapahtunut, vaan sen pitäisi antaa kuva nimenomaan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden kehittymisestä suhteessa käytettyihin voimavaroihin. Ulkoministeriön hallinnonalalla vaikeuksia tuottaa myös ministeriön oman toiminnan vaikutusten erottaminen muiden toimijoiden vaikutuksesta.

Eri hallinnonalojen joukossa ulkoasiainministeriön tuloksellisuusasiakirjat erottuvat edukseen, kun kriteeriksi otetaan tekstin ymmärrettävyys ja sujuvuus. Keskivertolukijalla ei ole mitään vaikeuksia seurata tuloksellisuusasiakirjojen tekstejä, koska raportointi on huomattavasti lukijaystävällisempää kuin mitä hallinnon teksti

hallinnolle normaalisti on. Retorisen taidokkuuden kääntöpuolena on raportointitiedon paikoittainen hämäävyys. Lukija ei voi välttyä vaikutelmalta, että tilinpäätöskertomuksen ulkoministeriötä koskevassa osassa melkein mikä tahansa kehityskulku kyetään selittämään diplomaattisesti parhain päin. Näin on erityisesti alueilla, joilla toiminnan onnistumisen arviointi on vaikeaa, esimerkiksi ulkosuhteiden hoidossa ja lähialueyhteistyössä.

Asiakirjojen perusteella voi päätellä, että ulkoasiainministeriö on omaksunut varsin hitaasti tuloksellisuuskäsitteistöä ja esimerkiksi tulosindikaattorien taso on toistaiseksi melko kirjava. Ministeriön strategia-asiakirjoissa on selkeän strateginen, olennaiseen keskittyvä ote, mutta asetetut tavoitteet konkretisoituvat heikosti toiminnalliseksi tavoitteiksi. Tällöin myös raportointi muodostuu ongelmalliseksi. Kun lisäksi talousarvioesityksen vaikuttavuustavoitteet poikkeavat niistä, joista tilinpäätöskertomuksessa raportoidaan, selkeää kuvaa raportoinnin tasosta on vaikea muodostaa.

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastusviraston suorittaman tarkastuksen tavoitteena on ollut tuottaa tietoa ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportoinnin riittävydestä. Tarkastuksen keskeisinä kysymyksinä ovat olleet ensinnäkin se, vastaako raportointi sille asetettuja vaatimuksia ja toiseksi se, onko talousarvioesityksessä olevien tavoitteiden toteutumisesta raportoitu riittävästi hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kuvauksessa. Tarkastuskriteereinä on käytetty tavoitteiden asettamisen ja raportoinnin lain- ja ohjeenmukaisuutta, raportoinnin selkeyttä ja ymmärrettävyyttä sekä tavoitteiden ja raportoinnin yhteyttä. Tarkastuksessa on kiinnitetty erityistä huomiota myös ulkoasiainministeriön strategisen tavoitteenasettelun asemaan raportoinnin perustana.

Tarkastusvirasto katsoo suorittamansa tarkastuksen perusteella, että hallinnonalan talousarvioesitys kattaa sisällöllisesti melko hyvin hallitusohjelman, hallituksen strategia-asiakirjan ja ulkoasiainministeriön yleisstrategian tavoitekokonaisuudet. Talousarvioesityksessä käytetään hieman eri tavoin ilmaistuja vaikuttavuustavoitteita kuin ministeriön vuosisuunnitelmassa. Hallinnonalan tavoitehierarkiassa ylemmän strategisen tason tavoitteet ovat hyvin abstrakteja ja yleisluonteisia. Erittäin laajat strategiset tavoitteet eivät linjaa toimintaa vain olennaisimpiin asioihin ja ne toimisivat paremmin ministeriön visioina kuin strategisina tavoitteina. Ylemmän tason tavoitteiden epätarkkuus heijastuu talousarvioesityksessä konkreettisten tulostavoitteiden vähyytenä. Talousarvioesityksessä esitetään vain vähän seurattavia tavoitteita ja tunnuslukuja, mitä ei voida pitää tuloksellisuusajattelun mukaisena. Tämä korostuu erityisesti kehitysyhteistyön talousarvioluvun kohdalla, joka käsittää valtaosan ministeriön määrärahoista.

Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportoinnissa esitetyt tiedot antavat kohtuullisessa määrin riittävän kuvan hallinnonalan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden kehityksestä. Talousarvioesityksen ja tilinpäätöskertomuksen hallinnonalaan koskevien osioiden perusteella puutteita on erityisesti määrärahojen kehityksen ja saavutettujen tulosten suhteen kuvaamisessa. Myös tuloksellisuus-

den kehittymistä kuvaavia indikaattoreita on hyvin vähän. Tilinpäätöskertomuksen ulkoasiainministeriötä koskeva teksti käsittelee lähes yksinomaan hallinnonalan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Kehitysyhteistyön erityisteeman osalta raportoinnissa ei käsitellä riittävästi toimintaan liittyviä riskejä ja mahdollisia kielteisiä vaikutuksia.

Ministeriön palveluista, konsulitoiminnasta, raportoidaan myös erityisteemanä. Konsulipalveluiden toimivuutta koskevat arviot ovat kuitenkin silmiinpistävästi pelkästään ministeriön itsensä tekemiä. Ilmiö toistuu tilinpäätöskertomustekstissä useassa kohdassa ja haittaa toimialan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden kehityksen arviointia. Vaikuttavuusarvioiden tueksi tulisi esittää enemmän sellaisia perusteluja, jotka eivät ole pelkästään hallinnonalan omia näkemyksiä omasta toiminnastaan.

Ulkoasiainministeriön tilinpäätöskertomus on johdonmukaisesti laadittu ja erinomaisesti kirjoitettu kokonaisuus. Strategisten tavoitteiden ja kahden erityisteeman mukaista jäsentelyä voidaan pitää onnistuneena. Tuloksellisuuden kehittymistä koskevat yksityiskohdalliset indikaattorit ja jäsenellymmät tavoitekokonaisuudet on koottu ministeriön vuosisuunnitelmaan ja toimintakertomukseen.

Hallinnonalan tulisi kehittää talousarviotavoitteiden esittämistä ja tuloksellisuusraportointia seuraavasti:

- vaikuttavuustavoitteiden muodostamisessa tulisi kiinnittää huomiota tavoitteiden saavutettavuuteen sekä siihen, että vaikuttavuustavoitteiden alapuolelle kyetään muodostamaan jännevä tavoitehierarkia,
- vuotuiset tavoitteet ja tulokset tulisi kyetä suhteuttamaan niihin vaikutuksiin, joita toiminnalla halutaan olevan pitkällä aikavälillä,
- resurssien käytön suhdetta tavoiteltavien tai saavutettujen tulosten tasoon tulee pyrkiä selkeyttämään sekä talousarvioesityksessä että tilinpäätösraportoinnissa,
- toiminnan vaikuttavuuden kehittymistä kuvaavia tunnuslukuja tulee hyödyntää paljon nykyistä enemmän; erityisesti kehitysyhteistyön vaikuttavuudelle tulee voida esittää seurattavia tavoitearvoja,
- tavoitteiden asettamisessa ja tulosten raportoinnissa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että ministeriön rooli toiminnan vaikuttavuuden kehityksessä käy nykyistä selkeämmin ilmi,

- raportoinnissa tulisi esittää selkeämmin asetetut tavoitteet, niiden saavuttamisen aste sekä toimintaan kohdistuvat mahdolliset riskit,
- ministeriön kansalaisiin kohdistuvan toiminnan osalta vaikuttavuuden kehityksen arvioinnissa tulisi käyttää hyväksi myös asiakaspalautetta tai muuta ulkopuolisen tahon suorittamaa arviointia.

LÄHTEET

Suomen perustuslaki (731/1999).

Laki valtion talousarviosta (423/1988) muutoksen 1111/2004 jälkeen.

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992) muutoksen 99/22005 jälkeen.

Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinnasta, TM 0402, 31.3.2004, osittain muutettu TM 0501, 6.4.2005 ja TM 0601, 6.4.2006.

Valtiovarainministeriön ohje valtion tilinpäätöskertomuksen laatisemisesta, VM 8/032/2006, 8.11.2006.

Valtion tilinpäätöskertomuksen tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden varmistaminen. Valtioneuvoston controllerin ohje ja menetelmäkuvaus. Ohjaus ja tilivelvollisuus 4/2006. VM 45/01/2006, 21.12.2006. Valtiovarainministeriö, valtiovarain controller-toiminto.

Tulosohjauksen käsikirja. Julkaisuja 2/2005. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma, 24.6.2003.

Hallituksen strategia-asiakirja 2005.

Suomen etu – globaali vastuu. Ulkoministeriön strategia. 19.10.2005.

Tuesta kumppanuuteen – Suomen lähialueyhteistyön strategia. Ulkoasiainministeriön itäosasto 22.4.2004.

Kehityspoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 5.2.2004. Ulkoasiainministeriö.

Suomen kauppapoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 8.9.2005. Ulkoasiainministeriö.

Joukkueen pelikenttänä maailma. Ulkoministeriön henkilöstöstrategia 2005-2010.

Ulkoasiainhallinnon haasteet 2000-luvun alussa. Ulkoasiainministeri Erkki Tuomiojan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antama selvitys 12.6.2001 Suomen ulkoasiainhallinnon tehtävistä ja voimavaroista.

Ulkoasiainministeriön tulevaisuuskatsaus. Helsinki 14.3.2003. Ulkoasiainministeriö.

Vuodesta 2003 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta
– *pk-yritysten kehittämishankkeet*
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohjaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen
- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemytön ja atk-konsultointipalvelujen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
– *valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen*
- 54/2003 Raja- ja merivartioiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
– *energiatuet ympäristönsuojelun välineenä*
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta

- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
– *lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna*
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio
– *riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle*
- 78/2004 Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jätevero
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilatahankkeet
- 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 soveltamista 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 työttömyyssetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityiset
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattiavustukset 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 käyttökustan-
nusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallin-
nossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusrapor-
tointi 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 valtionavustuk-
set Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennera-
hastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenette-
lystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaan-
oton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen koko-
naisuus*
- 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



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. (09) 4321, faksi (09) 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-012-7 (nid.)