

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON  
TARKASTUSKERTOMUS 131/2006

Työministeriön hallinnonalan  
tuloksellisuusraportointi  
eduskunnalle



EDITA PRIMA OY

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO  
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 322/54/06  
14.09.2006

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointia eduskunnalle koske-  
neen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään työministeriölle sekä tiedoksi valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

Yljohtaja

Vesa Jatkola

Ylitarkastaja

Katri Lammi

***Asiasanat:***

työministeriö, tulosohjaus, strategia, talousarvio, hallinnonala,  
tulostavoitteet, tilivelvollisuus

---

# SISÄLLYS

---

TIIVISTELMÄ .....	7
RESUMÉ .....	9
1 JOHDANTO.....	11
2 TARKASTUSASETELMA.....	13
2.1 Tarkastuksen tavoite ja kohde.....	13
2.2 Tarkastuskriteerit ja tarkastuksen toteutus .....	14
3 TARKASTUSHAVAINNOT .....	17
3.1 Tavoitteiden asettaminen.....	17
3.1.1 Ylemmän tason tavoitteet .....	17
3.1.2 Tavoitteet talousarvioesityksessä.....	21
3.2 Raportointi tilinpäätöskertomuksessa .....	27
3.2.1 Ohjeet ja määräykset.....	27
3.2.2 Työministeriön raportointi.....	30
4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT.....	37
LÄHTEET.....	40

## TYÖMINISTERIÖN HALLINNONALAN TULOSELLISUUSRAPORTOINTI EDUSKUNNALLE

Tarkastuksessa on arvioitu, antaako työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle vuodelta 2005 riittävät tiedot työministeriön hallinnonalan toiminnallisesta tuloksellisuudesta ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Pääasiallinen tarkastuskohde on ollut työministeriön hallinnonalaan koskeva osuus valtion tilinpäätöskertomuksessa. Tilinpäätöskertomuksen lisäksi tarkastusaineistona on hyödynnetty hallinnonalaan käsittelevää osaa vuoden 2005 valtion talousarvioesityksessä, työpolitiikan strategiaa, työllisyysohjelmaa sekä hallitusohjelmaa.

Arvioitaessa työministeriön 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 jäsenllyn ja selkeän kokonaisuuden hallinnonalan strategiset linjaukset ja niiden toteutumisen raportointi muodostavat.

Tarkastuksen perusteella tilinpäätöskertomuksen tiedot työministeriön hallinnonalan tuloksellisuudesta antavat riittävän kuvan hallinnonalan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden kehittymisestä. Hallinnonalan raportointi noudattaa siitä annettuja säädöksiä ja ohjeita. Tuloksellisuusraportoinnin esittämistapa ja rakenne eivät sen sijaan ole tarpeeksi selkeitä ja ymmärrettäviä. Työministeriön tuloksellisuusraportointi on järjestetty työpolitiikan strategisten linjausten mukaan. Talousarvioesitys on pyritty kokoamaan strategisten linjausten varaan, mutta kokonaisuutena talousarvioesitys noudattaa kuitenkin eri logiikalla toimivaa luku- ja momenttijaottelua. Kaikki talousarvioesityksen kohdat tavoitteineen eivät tällöin mahdu raportoinnin strategiseen viitekehykseen.

Työministeriön hallinnonalalla ei ole yksinkertaista erottaa sitä, mikä työllisyystilanteen kehityksessä on ollut hallinnonalan toiminnan seurausta ja mikä taas johtunut yleisestä kehityksestä. Tällöin myös resursoinnin suhdetta saavutettuihin vaikuttavuustuloksiin on

vaiketta luotettavasti arvioida. Talousarviovuotta 2005 koskevassa tuloksellisuusraportoinnissa kehityksen yleissuunta käy ilmi, mutta vaikuttavuuden kehityksen suhde rahoitukseen ja toiminnalliseen tuloksellisuuteen jää osin epäselväksi.

Johtopäätösten osalta on otettava huomioon, että työministeriö on selvittänyt työpolitiikan strategian kehittämistarpeita ja käynnistänyt maaliskuussa 2005 uuden työpolitiikan strategian 2007-2010-2013 laatimisen. Tavoitteena on laatia johdettava strategia. Tämä tarkoittaa muun muassa strategian laatijoiden ja toteuttajien vuorovaikutuksen parantamista sekä sitä, että strategia pyritään laatimaan aidosti valintoja tekeväksi ja konkreettiseksi.

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

## RESULTATRAPPORTERINGEN TILL RIKSDAGEN PÅ ARBETSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

Med revisionen har granskats huruvida resultatrapporteringen till riksdagen på arbetsministeriets förvaltningsområde för år 2005 ger tillräcklig information om det funktionella resultatet på arbetsministeriets förvaltningsområde och om de samhälleliga effekterna. Det huvudsakliga objektet för revisionen har varit avsnittet om arbetsministeriet i statens bokslutsberättelse. Förutom bokslutsberättelsen har som revisionsmaterial använts det avsnitt som behandlar förvaltningsområdet i statens budgetförslag för år 2005, strategin för arbetspolitiken, sysselsättningsprogrammet samt regeringsprogrammet.

Vid bedömningen av resultatrapporteringen på arbetsministeriets förvaltningsområde var de viktigaste frågorna för det första huruvida rapporteringen uppfyller de på den ställda kraven, och för det andra huruvida utfallet av de i budgetförslaget nämnda målsättningarna har rapporterats tillräckligt i beskrivningen av det funktionella resultatet på förvaltningsområdet. Dessutom har vid revisionen granskats hur strukturerad och klar den helhet är som utgörs av de strategiska linjedragningarna på förvaltningsområdet och rapporteringen om dem.

På basis av revisionen ger bokslutsberättelsens uppgifter om resultatet på arbetsministeriets förvaltningsområde en tillräcklig bild av hur effekter och resultat har utvecklats på förvaltningsområdet. Rapporteringen från förvaltningsområdet iakttar de föreskrifter och instruktioner som har getts om den. Sättet och strukturen för presentering av resultatrapporteringen är däremot inte tillräckligt klara och begripliga. Arbetsministeriets resultatrapportering har lagts upp enligt de strategiska linjedragningarna i arbetspolitiken. Avsikten har varit att sammanställa budgetförslaget utgående från de strategiska linjedragningarna, men som helhet följer emellertid budgetförslaget en uppdelning på kapitel och moment som bygger på en annan b-gik. Alla punkter i budgetförslaget jämte målsättningar ryms då inte inom rapporteringens strategiska referensram.



På arbetsministeriets förvaltningsområde är det inte lätt att särskilja vad som i utvecklingen av sysselsättningsläget kan hänföras till verksamheten på förvaltningsområdet och vad som åter har varit en följd av den generella utvecklingen. Då blir det också svårt att bedöma resurstilldelningens förhållande till de uppnådda effekterna. I resultatrapporteringen om budgetåret 2005 framgår den allmänna utvecklingstrenden, men hur effekterna har utvecklats i förhållande till finansieringen och det funktionella resultatet förblir delvis oklart.

I fråga om slutledningarna bör beaktas, att arbetsministeriet har utrett behovet av att utveckla den arbetspolitiska strategin och i mars 2005 har påbörjat utarbetandet av en ny strategi för arbetspolitiken åren 2007-2010-2013. Målsättningen är att utarbeta en styrbar strategi. Detta innebär bland annat att förbättra växelverkan mellan dem som utarbetar strategin och dem som förverkligar den, samt att syftet är att dra upp strategin så att den på ett konkret sätt framför faktiska alternativ.

Revisionsverket har på basis av revisionen framfört åt arbetsministeriet rekommendationer om hur måluppställandet och resultatrapporteringen på förvaltningsområdet ytterligare kunde utvecklas.

---

# 1 JOHDANTO

---

Valtionhallinnon taloudellisen ohjauksen perusedellytys on, että päätöksenteko voidaan perustaa oikeisiin ja riittäviin tietoihin hallinnon toiminnan tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta. 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 noudattamisesta<sup>1</sup>. Tämän valtion tilinpäätöskertomukseksi kutsutun asiakirjan tarkoitus on välittää eduskunnalle keskeiset tiedot hallinnon tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden 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 toiminnan 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 tarkastuskertomuksissa<sup>2</sup>.

Huolellisesti valmistellun uudistuksen tavoitteena on ollut rakentaa selkeä tilinpäätöskokonaisuus, joka palvelee eduskunnan ja hallituksen päätöksentekoa ja toteuttaa tilivelvollisuutta. Uudistuksen myötä valtion tilinpäätöskertomus sisältää tiedot valtion taloudesta ja toiminnasta yleisesti. Sen lisäksi kertomus sisältää ministeriön hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kuvauksen. Tilinpäätöskertomuksessa on myös valtion tilinpäätös liitteineen, mukaan lukien liikelaitosten ja rahastojen tärkeimmät tilinpäätöslaskelmat. Ensimmäinen tilinpäätöskertomus tehtiin varainhoitovuodelta 2004. Vuoden 2005 osalta sekä talousarviotavoitteiden asettaminen että ti-

---

<sup>1</sup> PL 46 §.

<sup>2</sup> Mm. VTV 78/2004, 52/2003, 4/2001, 14/1998, VaVM 22/2003,

linpäättöraportointi ovat tapahtuneet kokonaan uuden lainsäädännön pohjalta.

Tilivelvollisuus uudistuksen toteutumisen seuranta on tärkeää, jotta valtionhallinnon taloudellista ohjausta voidaan kehittää edelleen saavutettujen tulosten ja vaikutusten pohjalta. Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut eri hallinnonalojen tuloksellisuusraportoinnin riittävyttä varainhoitovuodesta 2002 lähtien<sup>3</sup>. Tarkastuksissa on tuotu esiin raportoinnissa havaittuja puutteita ja kehittämistarpeita. Tarkastusvirasto on esimerkiksi katsonut, että tulosten kytkeminen asetettuihin tavoitteisiin on useissa tapauksissa ollut ongelmallista ja tuloksellisuutta mittaavien indikaattorien käyttö on ollut liian vähäistä.<sup>4</sup> 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 työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi vuodelta 2005. Tarkastuksen tavoitteena on ollut tuottaa tietoa siitä, antaako työministeriön tuloksellisuusraportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa riittävät tiedot niin talousarvion noudattamisesta kuin hallinnonalan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestäkin. Tarkastuksessa on tilinpäättöraportoinnin lisäksi arvioitu hallinnonalan tavoitteenasettelua. Työministeriön hallinnonalalla sekä tavoitteenasettelu että raportointi on rakennettu strategisten linjausten pohjalta. Tämän vuoksi tarkastuksessa on lyhyesti arvioitu myös sitä, miten strategioiden käyttäminen talouden hallinnollisena ohjausvälineenä vaikuttaa tuloksellisuusraportoinnin onnistumiseen.

---

<sup>3</sup> *Mm. VTV 52/2003, 78/2004, 79/2004, 105/2005*

<sup>4</sup> *VTV 105/2005, 173/2005*

---

## 2 TARKASTUSASETELMA

---

### 2.1 TARKASTUKSEN TAVOITE JA KOHDE

Tarkastuksen kohteena on työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle. Tärkein eduskunnan käyttöön tarkoitettu tuloksellisuusinformaatio kootaan vuosittain valtion tilinpäätöskertomukseen, joka on perustuslain 46§:ssä säädetty kertomus valtiontalouden hoidosta ja tilasta. Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointia käsitellään tarkastuksessa varainhoitovuoden 2005 osalta. Tarkastuksen keskeisin kohde on työministeriön osuus valtion tilinpäätöskertomuksessa, joka on annettu eduskunnalle vuoden 2006 valtiopäivillä.

Tarkastuksen tavoitteena on tuottaa tietoa työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportoinnin tasosta varainhoitovuodella 2005. Tarkastuksessa on selvitetty, saako eduskunta tilinpäätösraportoinnin kautta tarpeeksi tietoa työministeriön toiminnan tuloksellisuudesta ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Tarkastuksen pääkysymyksenä on, onko työministeriön tuloksellisuusraportointi eduskunnalle riittävää.

Tarkastuksessa työministeriön tuloksellisuusinformaatiota arvioidaan sekä hallinnonalalle asetettujen tavoitteiden että varsinaisen raportoinnin kautta. Tavoiteasiakirjoja arvioidaan siksi, että tavoiteasettelulla on merkittävä vaikutus lopullisen raportoinnin onnistumiseen. Tarkastuksen kannalta tärkein tavoiteasiakirja on talousarvioesitys, mutta tarkastuksessa pyritään huomioimaan myös se, että talousarvioesityksen tavoitteet pohjautuvat hallinnonalan laajoihin strategisiin kokonaisuuksiin. Tarkasteltavia tavoitekokonaisuuksia ovat työministeriölle hallituksen strategia-asiakirjassa, työpolitiikan strategiassa, työllisyyden politiikkaohjelmassa ja valtion talousarvioesityksessä asetetut tavoitteet.

Raportoinnin arvioinnissa keskitytään työministeriön osuuteen valtion tilinpäätöskertomuksessa. Tilinpäätöskertomuksessa hallinnonalat tiivistävät raportointinsa suppeaan tilaan, kun taas toimintakertomuksessa samat tiedot esitetään perusteellisemmin ja laajemmin. Tarkastuksessa tilinpäätöskertomustekstin arvioinnin tukena käytetään työministeriön toimintakertomusta sekä työllisyyskerto-

musta vuodelta 2005. Tarkastuksessa mielenkiinto kohdistuu siihen, olisiko jokin toiminta- tai työllisyyskertomuksessa 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 2005 ja tilinpäätöskertomuksen työministeriön hallinnonalaan koskeva osuus vuodelta 2005. Tarkastushavaintojen tukena on käytetty hallituksen strategia-asiakirjaa vuosilta 2004 ja 2005, työllisyyden politiikkaohjelmaa, työpolitiikan strategiaa 2003-2007-2010 sekä työministeriön tiliviraston toimintakertomusta sekä työllisyyskertomusta vuodelta 2005.

Tarkastusmenetelmänä on ollut sisällönanalyysi. Kun asiakirjoja on analysoitu, lähtökohtana on käytetty lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia tuloksellisuusraportoinnille ja tavoitteenasettelulle<sup>5</sup>. Tarkastelun yleisen viitekehyksen muodostavat tuloksellisuuden käsitteet valtionhallinnossa, tulosprisman malli ja tuloksellisuutta määrittävä normiohjaus. Talousarviotavoitteiden analysoinnissa on hyödynnetty soveltuvin osin kriteeristöä, jota tarkastusvirastossa on käytetty tehtäessä aiempia tuloksellisuusraportointia koskevia selvityksiä ja tarkastuksia.

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 uusin säännöksin. Tällöin tavoitteenasettelu ja raportointi eivät voineet olla täysin yhteismitallisia. Nyt tarkastettava tilinpäätöskertomus talousarviovuodelta 2005 on toinen uusi-

---

<sup>5</sup> *Talousarviolaki (423/1988), muutos 1111/2004; Talousarvioasetus (1243/1992), muutos 99/2005; Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnitelmien laadinnasta TM 0402, 31.3.2004, osittain muutettu TM 0501, 6.4.2005 ja TM 0601, 6.4.2006; Valtiovarainministeriön ohje valtion tilinpäätöskertomuksen laadinnasta VM 8/032/2005, 30.11.2005.*

muotoinen tuloksellisuusraportti ja myös talousarviotavoitteet on 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 säädöksiä sekä valtiovarainministeriön ohjetta tilinpäätöskertomuksen laadinnasta. 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 vaikeuksitta 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.

Kolmanteen näkökulmaan liittyy myös laajempi, strategiakeskeinen lähestymistapa tuloksellisuuteen. Työministeriön hallinnonalan tavoitteenasettelu ja raportointi on järjestetty strategisten linjausten mukaan, joten strategisuuden ottaminen tarkastuksen yhdeksi osanäkökulmaksi on perusteltua. Tulosohjauksen keskeisiin piirteisiin kuuluu se, että hallinnon toimintaa pyritään ohjaamaan pitkäjänteisesti ja strategisesti. Strategiat ovat keinoja tai keinovalikoimia, joilla pyritään saavuttamaan asetetut tavoitteet. Muodollista ja teknistä toteutusta lukuunottamatta strategioiden kehittämistä ja valintaa on hyvin vaikeaa mallintaa tai ohjata yksityiskohtaisesti.<sup>6</sup> Hallinnon strategiat ovat hierarkkisesti alisteisia toisilleen, ja mitä ylemmäs hierarkiassa nousee, sitä vahvemmin kysymys on poliittisista- ja arvovalinnoista. Strategioiden sisällöllinen arviointi rajataan tässä tarkastuksessa käsittelyn ulkopuolelle.

Strategioiden arviointi liittyy kuitenkin keskeisesti tuloksellisuusinformaation riittävyyden tarkastamiseen. Tällöin tarkastelu ei

---

<sup>6</sup> Mikäli strategisten linjausten muodostamista voitaisiin ohjata ja säännellä yksityiskohtaisesti, kysymys ei olisi enää strategioista vaan suunnitelmista.

ole sisällöllistä, vaan kohteeksi nostetaan se, onko strategisten tavoitteiden, keinojen ja tulosten raportoinnin ketju looginen ja riittävästi selkeästi esitetty. Tässä tarkastuksessa tuloksellisuustietojen riittävyden viimeisenä kriteerinä pidetään sitä, miten jäsenneilyn ja selkeän kokonaisuuden hallinnonalan strategiset linjaukset ja niiden toteutumisen raportointi muodostavat.

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

---

## 3 TARKASTUSHAVAINNOT

---

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

### 3.1 TAVOITTEIDEN ASETTAMINEN

#### 3.1.1 Ylemmän tason tavoitteet

Eduskunta ja hallitus ovat nostaneet työllisyyden hoitamisen keskeiseksi teemaksi vaalikaudella 2003-2007. Tämä näkyy muun muassa siinä, että tavoitekokonaisuuksissa, joilla pyritään vaikuttamaan työllisyyskehitykseen, on vahva strateginen ja poikkihallinnollinen leima. Työministeriön hallinnonalan tavoitteenasettelu noudattaa hierarkiaa, jossa alemman tason tavoitteet pyritään sitomaan loogisesti ylemmän tason linjauksiin. Tavoitteenasettelussa ylimpänä ovat hallitusohjelman tavoitteet, joita tukevat työpolitiikan strategian linjaukset sekä työllisyysohjelman osahankkeet<sup>7</sup>. Työpolitiikan strategia on jaettu viiteen strategiseen linjaukseen, joille on määritelty yhteensä 34 toimintalinjausta. Poikkihallinnollista työllisyyden politiikkaohjelmaa toteutetaan puolestaan neljän osahankkeen kautta, jotka sisältävät runsaasti erilaisia toimenpiteitä.

Hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi työllisyyden lisääminen vähintään 100 000 hengellä vaalikauden loppuun mennessä. Tavoitteena on myös työllisyyden nosto ja työttömyyden alentaminen jokaisen TE-keskuksen alueella. Hallitusohjelman mukaan tavoitteena on sellainen talouden ja työllisyyden kasvun ura, joka mahdollistaa 75 prosentin työllisyysasteen saavuttamisen seuraavan vaalikauden loppuun mennessä.

---

<sup>7</sup> Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma, 24.6.2003. Hallituksen strategia-asiakirja 2004 ja 2005.



## Työllisyyden politiikkaohjelman päätavoitteita ovat

- rakenteellisen työttömyyden alentaminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen ja varautuminen ikärakenteen muutoksesta johtuvaan työvoiman niukkuuteen
- työmarkkinoilla nykyistä pidempään pysyminen
- työn tuottavuuden lisääminen sekä työn organisoinnin ja mielekkyyden parantaminen.

Ohjelman toiminnallinen taso, neljä poikkihallinnollista osahanketta, ovat

1. julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistaminen
2. työmarkkinatuen aktivointi
3. työvoimapolitiittiset aktiiviohjelmat ja koulutus sekä
4. työurien pidentäminen.

Työpolitiikan strategiassa<sup>8</sup> vuosille 2003-2007-2010 asetettujen tavoitteiden lähtökohtana ovat hallitusohjelman tavoitteet. Näiden lisäksi strategian tavoitteiksi on asetettu, että vuonna 2007 työttömyysaste on 6%, ikääntyneiden työllisyysaste kohoaa vähintään 50 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä, aktivointiaste nousee noin 30 prosenttiin, rakenteellinen työttömyys alenee ja rekrytointiongelmat vähenevät. Strategian viisi päälinjausta ovat

1. alennetaan rakenteellista työttömyyttä ja torjutaan syrjäytymistä
2. varmistetaan osaavan työvoiman saatavuus
3. parannetaan työn tuottavuutta laadullisesti kestäväällä tavalla
4. luodaan edellytyksiä aktiiviselle työperusteiselle maahanmuuttopolitiikalle
5. lisätään yrittäjyyttä ja itsensä työllistämistä.

Työllisyysohjelman ja työpolitiikan strategian linjaukset kiertyvät hallitusohjelmassa esitettyjen laajojen tavoitteiden ympärille. Työministeriön yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet, jotka koskevat sekä työpolitiikan että työllisyysohjelman linjauksia, ovat:

---

<sup>8</sup> *Työpolitiikan strategia 2003-2007-2010. 1970/022/2002TM.*

1. työurien pidentäminen 2-3 vuodella
  - seurattavana tunnuslukuna 55-64-vuotiaiden työllisyysaste,
2. osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen
  - seurattavana tunnuslukuna rekrytointiongelmia kokeneiden toimipaikkojen prosentuaalinen osuus,
3. rakennetyöttömyyden alentaminen.
  - seurattavana tunnuslukuna vaikeasti työllistyvien määrä, enintään henkilöä keskimäärin.

Strategisiin linjauksiin liittyy lisäksi seurattavia kokonaisuuksia, joille on asetettu tunnuslukuja. Näitä ovat:

1. Työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen
  - tunnuslukuna avoimien työpaikkojen osuus kaikista työpaikoista
2. Pitkäaikaistyöttömyyden ennalta ehkäisy
  - uusia yli puoli vuotta työttöminä olleita alle 25-vuotiaita
  - uusia yli vuoden työttöminä olleita yli 25-vuotiaita
3. Syrjäytymisen ehkäisy
  - yli 1000 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneiden määrä, henkilöä keskimäärin.

Työministeriön hallinnonalan ylemmän tason tavoitteenasettelu koostuu useista laajoista, toisiinsa liittyvistä linjauksista ja tavoitekokonaisuuksista. Kaikilla tavoitteilla on selkeä yhteys hallitusohjelman tavoitteisiin, mutta kokonaisuuden sisäistä hierarkiaa on melko vaikea hahmottaa. Osittain tämä johtuu työministeriön johtamasta ja koordinoimasta työllisyysohjelmasta, joka on vahvasti poikkihallinnollinen ja jonka tavoitteet ja hankkeet liittyvät useamman hallinnonalan toimintaan. Työllisyysohjelmassa, joka on koottu sen jälkeen, kun moni työllisyyden hoitoon tarkoitettuista hankkeista on jo käynnistetty, on luonnollisesti paljon samoja tavoitteita ja seurattavia indikaattoreita kuin työpolitiikan strategiassakin.

Kokonaisuudessaan työministeriön hallinnonalan tavoitteenasettelua leimaa strateginen ajattelu. Strategisuudella tarkoitetaan hallinnossa yleensä korostetun tulevaisuussuuntautunutta ajattelua, jos-

sa pyritään keskittymään toiminnan kannalta olennaisimpiin kysymyksiin. Strategisten linjausten käyttäminen tavoitteiden saavuttamisen välineinä on haasteellinen ja monessakin mielessä täysin toimiva tapa suunnata hallinnonalan toimintaa. Ensinnäkin strategiset linjaukset mahdollistavat sen, että tavoitteisiin pyrkiminen tapahtuu horisontaalisesti, asiakokonaisuuksiin keskittyen. Toiseksi strategioiden laadinta edellyttää aitoa valintaa ja punnintaa tarkoituksenmukaisimpien toimintavaihtoehtojen välillä. Kolmanneksi strategisuus ohjaa muodostamaan alemman tason tavoitteet ja toimenpiteet niin, että ne ovat johdettavissa suoraan ylemmän tason tavoitteista ja muodostavat siten hierarkkisen kokonaisuuden.

Käytännössä strategiat eivät aina jäsennä toimintaa niin, että tuloksena olisi tiivis ja johdonmukainen tavoitteiden ja toimenpiteiden kokonaisuus. Hallinnon strategioiden keskeisimpiä ongelmia on niiden paisuminen liian laajoiksi ja vaikeasti hahmotettaviksi kokonaisuuksiksi. Työpolitiikan strategia on rakennettu siten, että tavoitteille on muodostettu viisi strategista linjausta ja linjauksille on määritelty halutut vaikuttavuustasot. Strategisten linjausten toteuttamiseksi on muodostettu toimintalinjaukset (34 kpl) ja kunkin toimintalinjauksen toteuttamiseksi on määritelty joukko toimenpiteitä. Kokonaisuudessa on selkeä logiikka, mutta toimintalinjauksia ja erityisesti toimenpiteitä on todella paljon.<sup>9</sup> Toimintalinjausten ja toimenpiteiden keskinäistä prioriteettijärjestystä ei ole määritelty, jolloin strategia kärsii luettelomaisuudesta. Melko suuri osa toimenpiteistä on myös esitetty löyhästi muodossa ”kehitetään, edistetään ja parannetaan”, mikä ei kerro itse toimenpiteistä paljonkaan. Osa toimenpiteistä onkin sellaisia, että niiden vaikutus tavoitteen saavuttamiseen jää epäselväksi. Toimenpiteiden ja toimintalinjausten suuri määrä hämärtää kuvaa siitä, mikä kokonaisuudessa on todella ole-naista. Lisäksi strategian raskaus ennakoi ongelmia niin strategian viestinnässä, johtamisessa kuin implementoinnissakin.

Työpolitiikan strategian strategisilla linjauksilla, toimintalinjauksilla ja useimmilla toimenpiteillä on kuitenkin selkeä yhteys sekä ylemmän tason (hallitusohjelma ja hallituksen strategia-asiakirja) että alemman tason (ministeriön alainen hallinto) tavoitteisiin. Strategian valmistelutyö on dokumenttien mukaan ollut huolellista, ja

---

<sup>9</sup> Vrt. myös Työministeriön tilinpäätös 2005, 363/22/2006TM, sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman osalta.

vaikka strategiassa on liikaa yksittäisiä toimenpiteitä, se muodostaa harkitun ja loogisen kokonaisuuden. Työministeriö on selvittänyt työpolitiikan strategian kehittämistarpeita ja käynnistänyt maaliskuussa 2005 uuden työpolitiikan strategian 2007-2010-2013 laatimisen<sup>10</sup>. Tavoitteena on muun muassa terävöittää strategian laatijoiden ja toteuttajien vuorovaikutusta sekä parantaa strategista johtamista ja strategian johdettavuutta.

Tulosohjauksen kannalta työpolitiikan strategiaa parantaisi lähestymistapa, jossa strategian rakenne ja sisältö tuotaisiin vielä lähemmäs tulosprisman mukaista ajattelua. Tämä tarkoittaa sitä, että strategiassa keskityttäisiin nykyistä tarkemmin niihin asioihin, joihin toiminnalla voidaan todella vaikuttaa, joita voidaan mitata ja joiden yhteys resurssihin on tarvittaessa selkeästi osoitettavissa. Lähestymistapa karsisi strategian luettelomaisuutta ja laajuutta ja korostaisi strategisten valintojen merkitystä.

Monet strategian tavoitteista ovat sellaisia, ettei työministeriön hallinnonala ole ainoa niiden toteutumiseksi toimiva taho, ja monet toimenpiteistä ovat vaikeasti mitattavia. Strategia on luonteeltaan poikkihallinnollinen ja tarkoitettu sovellettavaksi monen vuoden aikajänteellä. Mikäli strategia laadittaisiin yksinomaan mitattavuuden mukaan, se häviäisi todennäköisesti innovatiivisuudessa sen, minkä se indikaattorien määrässä voittaisi. On kuitenkin osoitettavissa, että tulosprisman mukainen lähestymistapa jäntevöittäisi työpolitiikan strategian käyttämistä tulosohjauksen työkaluna. Tämä tulee ilmi, kun tarkastellaan pitkälti strategisten linjausten mukaan laadittua työministeriön osuutta valtion talousarvioesityksessä.

### **3.1.2 Tavoitteet talousarvioesityksessä**

Talousarvioesityksen tavoitteiden tarkastelussa kriteereinä käytetään normeja, joiden mukaan hallinnonalan talousarviotavoitteet tulee asettaa. Talousarvioesityksen laadintaa ohjaa laki valtion talousarviosta (423/1988, muutettu 1111/2004), talousarvioasetus (1243/1992, muutettu 99/2005) sekä valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinnasta (TM 0402, 31.3.2004). Talousarvioasetuksen 1b§:n mukaan talousarvioehdotusten tulee sisältää:

---

<sup>10</sup> *Työpolitiikan strategian 2003-2007-2010 tarkiste. Strategiakatsaus 2005.*

1. ehdotukset talousarvioesityksen selvitysoasiin otettaviksi valtio-neuvoston asettamiksi tavoitteiksi valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle asianomaisen ministeriön toimialalla;
2. ministeriön alustavat tulostavoitteet valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle toimialallaan;
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 hallinnonalaan, 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 lukutaso tavoitteiden saavuttamista. Tavoitteet on mahdollisuuksien mukaan ilmaistava vuositaso tunnuslukuina ja samalla esitettävä vertailu aiempien vuosien kehitykseen.

Hallituksen esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2005 työministeriön hallinnonalan osuus, pääluokka 34, koostuu kuudesta luvusta ja kahdestakymmenestä momentista. Pääluokalle esitetään määrärahoiksi yhteensä hieman yli 2164 miljoonaa euroa. Hallinnonalan talousarvioesityksen luvuista laajin ja merkittävin on luku 34.06, työvoimapolitiikan toimeenpano, jolle esitetään määrärahoiksi noin 1775 miljoonaa euroa. Luku 34.06 sisältää hallinnonalan suurimman siirtomenomomentin 34.06.52, työmarkkinatuen, joka on suuruudeltaan noin 995 miljoonaa euroa. Hallinnonalan talousarviotavoitteita tarkasteltaessa on perusteltua keskittyä ennen kaikkea pääluokkatason sekä työvoimapolitiikan toimeenpanon tulos- ja vaikuttavuustavoitteiden arviointiin.

Työministeriön hallinnonala on esittänyt kattavan kuvauksen toimintaympäristönsä kehityksestä ja muutoksista työhallinnon toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2005–2008. Puutteena voidaan sen sijaan pitää, että talousarvioesityksessä ei ole toimintaympäristön kuvausta lainkaan. Pääluokan alussa oleva työllisyyden ja talouden kehitysarvio on hyvin suppea, vain muutaman rivin mittainen, ja siinä vain lähinnä todetaan työllisyystilanteen vaikeus.

Pääluokkaperusteluissa on esitetty otsikon *Työpolitiikan strategiset tavoitteet* alla hallituksen työllisyystavoitteet, työpolitiikan strategian viisi linjausta, työllisyysohjelman tavoitteet ja hankkeet sekä kymmenen yhteiseurooppalaista suuntaviivaa työllisyyspolitiikalle. Perusteluissa on lisäksi esitetty kolme yhteiskunnallista vaikuttavuustavoitetta tunnuslukuihin sekä seurattavia linjauksia ja niiden tunnuslukuja. Linjaukset ja tunnusluvut ovat samat kuin työpolitiikan strategiassa ja työllisyysohjelmassa. Tunnusluville on esitetty kolmen vuoden aikasarjat. Perustelujen lopussa on esitetty taulukkona työvoimapolitiikan resurssien kehitys suhteessa työttömien määrään.

Työministeriön hallinnonalan pääluokkaperustelujen esittämistapa on korostetun tiivis ja sen vuoksi tietystä määrin ongelmallinen. Tavoitteiden, linjausten, suuntaviivojen ja osahankkeiden keskinäiset suhteet eivät avaudu yksin pääluokkaperusteluja tarkastelemalla. Jotta kokonaisuutta voisi arvioida, on välttämätöntä tuntee työpolitiikan strategian, hallitusohjelman ja työllisyysohjelman sisältö ja keskinäinen hierarkia. Muussa tapauksessa pääluokkataso näyttää listalta eritasoisia ja -merkityksisiä tavoitteita, joiden asemaa kokonaisuudessa on hankalaa hahmottaa. Tavoitejoukosta on vaikeaa erottaa ministeriön itsensä asettamia ja toisaalta valtioneuvoston

ministeriön toimialalle asettamia vaikuttavuustavoitteita. Myös termistö on monimutkaista: pääluokkaperusteluista ei esimerkiksi käy yksiselitteisesti ilmi, ovatko strategian päälinjaukset tavoitteita vai nimensä mukaisesti strategisia keinoja tavoitteisiin pääsemiseksi. Työllisyysohjelman asema tavoitteenasettelussa on kaikkein epäselvin. Tausta-aineiston perusteella on selvää, että työllisyysohjelman osahankkeet tähtäävät samoihin päämääriin kuin esimerkiksi työpolitiikan strategia ja hallitusohjelma, mutta pääluokkaperusteluissa työllisyysohjelmaa kuvaava teksti jää irralliseksi. Kymmenen yhteiseurooppalaista suuntaviivaa esitetään ranskalaisin viivoin luetteluina pääluokkaperusteluiden loppuosassa. Yhteiseurooppalaisiin suuntaviivoihin liittyvänä keskeisenä tavoitteena esitetään henkilökohtaisen työhakusuunnitelman laatiminen työnhakijoille. Se, mikä tekee juuri työhakusuunnitelmasta keskeisen tavoitteen erittäin laajojen yhteiseurooppalaisten linjausten yhteydessä, jää hieman epäselväksi.

Pääluokan rakenteen ymmärtämistä edistäisi se, että tavoitteet, strategiset linjaukset ja toiminnallinen taso esitettäisiin johdonmukaisemmin jaoteltuina. Tavoitteiden ja linjausten keskinäinen hierarkia tulisi esittää selkeämmin. Vaikuttavuustavoitteet – työurien pidentäminen, osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen ja rakennetyöttömyyden alentaminen – on kuitenkin esitetty tunnusluokineen selkeästi välttämättä liian laajasti tai moniselitteisesti ilmaistuna. Myös siirtomenojen vaikuttavuudelle on asetettu tavoitteita määräysten mukaisesti.

Pääluokan lisäksi työministeriön talousarvioesityksessä on viisi lukua. Niistä ensimmäisessä, työhallintoa koskevassa luvussa 34.01, esitetään työhallinnon ja henkilöstöpolitiikan yleisiä kehittämissuunnitelmia sekä tunnusluvut henkisten voimavarojen hallinnalle ja kehittämiselle. Luvun selvitysosassa esitetään tavoitteina myös kattavien vaikuttavuus- ja tulostavoitteiden määrittäminen ministeriön sisäisen sekä ministeriön ja TE-keskusten välisen tulosohjauksen terävöittämiseksi. Osaamisen parantamiseen tarkoitettujen työhallinnon sisäisten koulutusohjelmien tavoitteiksi asetetaan ammatillisen osaamisen syventäminen sekä oman työn ja työyhteisön kehittämissuunnitelmien lisääminen. Momenttitasolla tavoitteita esitetään ainoastaan työelämäohjelmien ja työpoliittisen tutkimuksen kohdalla (34.01.23).

Euroopan rakennerahastojen ohjelmien toteutusta koskevan luvun 34.05 vaikuttavuustavoitteet kuuluvat osana koko pääluokan

sekä työpolitiikan toimeenpanoa käsittelevän luvun 34.06 tavoitteisiin. Luvussa 34.06 esitetään myös rakennerahasto-ohjelmien toimenpiteiden piirissä keskimäärin olevin määrät.

Talousarvioesityksen laajin ja merkittävin luku on 34.06, työvoimapolitiikan toimeenpano. Luku on jo sivumäärältäänkin (15s.) lähes yhtä suuri kuin koko hallinnonalan muu talousarvioesitys yhteensä. Luku on jaoteltu perusteluiltaan työpolitiikan strategian linjausten mukaisesti, lisäksi perusteluissa viitataan työllisyysohjelmaan ja työvoimapolitiikan periaatteisiin. Luvun perusteluosa on hyvin laaja, ja melko suuri osa siitä on hallinnon toiminnan kuvailu. Luku sisältää paljon erilaisia tavoitteita, joista valtaosa on ”kehitetään, parannetaan ja edistetään” -tyyppisiä yleisluonteisia ilmaisuja.

Työllisyysohjelman sisällyttäminen toiminnan kuvailun ja tavoitteiden joukkoon vaikeuttaa ohjelman linjausten ja niihin liittyvien tavoitteiden hahmottamista. Vaikka työllisyysohjelma liittyy keskeisesti työpolitiikan strategiaan linjauksiin, sen asema kokonaisuudessa jää epäselväksi.

Työvoimapolitiikan toimeenpanon osalta luvussa on esitetty kattavasti tavoitteita ja tunnuslukuja niin toimialan vaikuttavuudelle, laadulle, tuottavuudelle kuin taloudellisuudellekin. Vaikuttavuus- ja laatuavoitteet on esitetty selkeästi, mutta toimialan tuottavuustavoitteiden kohdalla ei käy ilmi, mikä on lähtö- ja tavoitetasojen ero. Tuottavuustavoitteet on nimittäin esitetty siten, että tuottavuuden tulee kasvaa vuodesta 2004 vähintään neljällä prosentilla työnvälityksen täyttyneiden työpaikkojen osalta, yhdellä prosentilla tehtyjen yksilöllisten työnhakusuunnitelmien osalta ja yhdellä prosentilla laadittujen työvoimapolitiittisten lausuntojen osalta.

Luvun perusteluissa on lisäksi esitetty työvoimapolitiikan volyymitietoja, yksikkökustannushintoja ja laajoja aikasarjoja. Työvoimapolitiikan toimeenpanolle on olemassa runsaasti indikaattoreita ja työministeriön hallinnonalalla kerätään erittäin paljon työllisyyden kehitykseen liittyvää tilastollista aineistoa. Työvoimapolitiikkaa kuvaavan luvun haasteena onkin nähtävästi ollut se, miten kyetään valitsemaan tavoitteiden saavuttamisen astetta parhaiten kuvaavat mittarit. Teksti on rakennettu siten, että tavoitteet on esitetty lukutasolla ja momenttien selvitysosissa niitä ei enää toisteta. Tämä on perusteltua, koska tavoitteet on asetettu strategisesti siten, että ne koskevat useampaa momenttia kerrallaan. Samasta syystä



momentteihin liittyviä tavoitteita on kuitenkin melko vaikea hahmottaa lukuperustelujen joukosta.

Strategialinjausten mukaan rakennetun luvun 34.06 ainut varsinainen ongelma on sen laajuus, joka tekee perustelujen, tavoitteiden ja indikaattorien ketjuista ja hierarkioista monimutkaisia ja vaikeasti seurattavia. Pääluokkaperusteluissa valittu tapa esittää tavoitteet ja linjaukset pitkinä luetteloina ei myöskään tue tarpeeksi luvun esittämistapaa. Kokonaisuudessaan luku on kuitenkin talousarvioasetuksen ja valtiovarainministeriön antamien määräysten mukainen. Lukua kehitettäessä tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota jäsenllympään rakenteeseen, tavoitteiden selkeämpään hierarkiaan sekä ylemmän ja alemman tason tavoitteiden yhteyden johdonmukaisempaan esittämistapaan.

Pakolais- ja siirtolaisasioita käsittelevässä luvussa (34.07) ei lukuperusteluissa eikä minkään momentinkaan kohdalla esitetä lainkaan tavoitteita. Lukuun viittaavat tavoitteet puuttuvat myös pääluokkatasolta. Ainoa pakolais- ja siirtolaisasioiden lukuun viittaava ilmaisu on pääluokkaperusteluissa työpolitiikan strategiaa käsittelevässä kohdassa mainittu linjaus ”Luodaan edellytyksiä aktiiviselle työperusteiselle maahanmuutolle”, mutta sekään ei ole varsinainen tavoite, vaan yksi viidestä työllisyystavoitteiden saavuttamiseksi laaditusta strategisesta linjauksesta. Kokonaisuudessaan pakolais- ja siirtolaisasioita käsittelevä luku on aihealuetta koskevan lainsäädännön ja toiminnan kuvailua. Tätä on pidettävä puutteena: ensinnäkin, pakolais- ja siirtolaisuustoimintaan käytettävien resurssien ja haluttujen tai jo saavutettujen vaikutusten suhteesta ei voida päätellä mitään. Toiseksi, pelkän kuvailun perusteella toiminnan vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta on täysin mahdotonta raportoida.

Luvussa 34.99, työministeriön hallinnonalan muut menot, on kolme momenttia: siviilipalvelus, palkkaturva ja erät merimiespalvelut. Siviilipalveluksen osalta on esitetty tavoite, jonka mukaan ilman palveluspaikkaa jäävien määrää pyritään vähentämään edistämällä tarjolla olevien siviilipalveluspaikkojen määrän kasvua. Tavoitteen yhteydessä on esitetty aikasarja. Palkkaturvan 24 miljoonan euron siirtomenon yhteydessä tavoitteet on ilmaistu taulukkomuodossa niin, että mukana on myös toiminnan laatua ilmaisevia tunnuslukuja. Myös merimiespalveluiden pienehkön, 0,8 miljoonan euron momentin osalta on esitetty tavoitteita, muttei aikasarjoja tai tarkkaa tavoitetasoa.

Työministeriön hallinnonalan tavoitteenasettelu pyrkii noudattamaan hallitusohjelman, työllisyysohjelman ja työpolitiikan strategian linjauksia, mutta talousarvioesityksen rakenne tekee tavoitteenasettelusta hierarkisesti epäselvän ja jossain määrin epätasapainoisen. Talousarvioesityksen luvut ovat niin eri kokoisia niin tavoitteiltaan, määrärahoiltaan kuin teksteiltäänkin, että lukujen ja nomenklatuurien arvioiminen yhteismitallisesti ei ole mahdollista.

## 3.2 RAPORTOINTI TILINPÄÄTÖSKERTOMUKSESSA

### 3.2.1 Ohjeet ja määräykset

Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa arvioidaan tässä tarkastuksessa kolmen kriteerin kautta: raportoinnista annettujen määräysten 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 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 politiikkakonaisuuksien 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 yhteenvetotiedot hallinnonalan sekä sen virastojen ja laitosten 65§:ssä tarkoitettujen toiminnallisen tehokkuuden, suoritteiden ja laadunhallinnan sekä henkisten voimavarojen hallinnan kehityksestä;
7. tärkeimmät yhteenvetotiedot 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 2005.<sup>11</sup> 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 merkittävässä asioissa.

Valtiovarain controller-toiminto, jonka tehtävänä on talousarviolain mukaan varmistaa valtioneuvostolle tilinpäätöskertomuksen tietojen oikeellisuus ja riittävyys, antaa tilinpäätöskertomukseen vahvistuslausuman hallinnonalojen tuloksellisuuskuvausten tietojen oi-

---

<sup>11</sup> Valtiovarainministeriön ohje valtion tilinpäätöskertomuksen laadinnasta vuodelta 2005. VM 8/032/2005, 30.11.2005.

keellisuudesta ja riittävydestä<sup>12</sup>. Controller-toiminto on laatinut menetelmäkuvauksen kehikosta, jonka avulla se arvioi tietoja<sup>13</sup>. Controller käyttää tuloksellisuustietojen arviointiin tarkistuslistoja, joissa käydään yksityiskohtaisesti läpi valtion talousarviolain 17§:n ja talousarvioasetuksen 68b§:n vaatimukset tuloksellisuusraportoinnille. Valtiontalouden tarkastusvirasto on tuloksellisuusraportointia arvioidessaan riippumaton, ulkoinen tarkastusviranomainen, kun taas 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 Työministeriön raportointi

Työministeriön hallinnonalaa koskeva osuus valtion tilinpäätöskertomuksessa on 23 sivua pitkä ja jaettu seuraavasti.

- Katsaus toimialan toimintaan
- Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitys
- Katsaus toimialan toimintaympäristön merkittävimpiin muutoksiin
- Ministeriön valmisteluvastuulla olevat politiikkalohkot
- Hallinnonalan tilinpäätösanalyysi
- Työministeriön hallinnonalan tilinpäätöslaskelmat.

Katsaus toimialan toimintaan sisältää hallitusohjelman päätavoitteet työministeriön hallinnonalalle. Taulukkomuodossa on esitetty hallitusohjelman työllisyystavoitteet ja niiden saavuttamisaste raportointivuoden lisäksi viiden vuoden aikasarjalla. Toinen taulukko käsittelee strategiset toimintalinjat ja saman aikasarjan toteutumille. Strategisia toimintalinjoja ovat työmarkkinoiden toimivuuden paranta-

---

<sup>12</sup> Vuoden 2005 tilinpäätöskertomuksen tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden sekä hyödynnettävyyden arviointi ja varmistaminen. VM 11/26/2005.

<sup>13</sup> Valtiovarain controller-toiminnon menetelmäkuvaukset vuodelta 2005 annettavan tilinpäätöskertomuksen tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden ja hyödynnettävyyden varmistamiseen. VM 8/032/2005, 30.11.2005. Liite 1.

minen, pitkäaikaistyöttömyyden ennaltaehkäisy ja syrjäytymisen ehkäisy. Toimintalinjojen tunnusluvuissa ja aikasarjoissa ei ole mukana talousarvioesityksessä asetettuja arvioita vuoden 2005 toteutumisesta. Talousarvioesityksessä vuotta 2005 koskevat luvut eivät kuitenkaan olleet varsinaisia tavoitteita vaan nimenomaan arvioita, joten tavoitteiden ja raportoinnin suhde on tältä osin asianmukainen. Verrattaessa talousarvioesityksen arvioita ja tilinpäätösraportoinnissa esitettyjä lukuja voidaan todeta, että lopputulokset ovat olleet syrjäytymisen ehkäisyä koskevaa tunnuslukua lukuunottamatta positiivisempia kuin arviot. Strategisten toimintalinjojen osalta kehitys on siis ollut pääosin myönteistä.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitystä koskevassa osuudessa esitetään työhallinnon yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden tunnusluvut sekä yleinen arvio kehityksestä. Osuuden alussa mainitaan lyhyesti työministeriön hallinnonalan kokonaisrahoituksen suuruus. Työministeriön hallinnonalalla on ilmeisen vaikeaa erottaa sitä, mikä työllisyystilanteen kehityksessä on ollut hallinnonalan toiminnan ansiota ja mikä taas johtunut yleisestä kehityksestä – eikä asiaa edes yritetä arvioida vaikuttavuusraportoinnissa. Tällöin myös resursoinnin suhdetta saavutettuihin vaikuttavuustuloksiin on hankalaa arvioida. Työministeriön vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista koskevassa taulukossa ei ole esitetty talousarvioesityksessä asetettuja alustavia yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita. Taulukossa on esitetty ainoastaan toteumat aikasarjoihin. Tämä häiritsee tavoitteiden ja tulosten suhteen arviointia. Talousarvioesitystä ja tuloksellisuusraporttia vertaamalla voidaan kuitenkin todeta, että tavoitteet on lähestulkoon saavutettu: rekrytointiongelmiä kokeneiden työpaikkojen osuus on ollut vuonna 2005 ennakkotiedon mukaan 27% (tavoite 26%) ja vaikeasti työllistettävien määrä 161857 henkilöä (tavoite 160000). Vaikuttavuuden tunnusluvuksi, muttei tavoitteeksi, talousarvioesityksessä asetettu kohta ”55-64-vuotiaiden työllisyysaste %” on ollut vuonna 2005 52,7%, kun tunnuslukuarvio on ollut 52%.

Katsaus toimialan toimintaympäristön merkittävimpiin muutoksiin käsittää lähinnä numerotietoa työvoiman kysynnän ja tarjonnan kehittymisestä. Työministeriöllä on hallussaan paljon tilastotietoa, mutta muun muassa strategia-asiakirjat, työllisyyttä käsittelevät julkaisut ja monet ministeriön raportit osoittavat, että hallinnonalalla on kykyä ja taitoa esittää kehityskulkuja lukijajaystävällisemminkin kuin raskaan numerotiedon kautta. Tuloksellisuusraportoinnissa

toimintaympäristön kehitystä koskeva katsaus olisi selkeämpi, mikäli se laadittaisiin numerotiedon analyysin varaan, ei numeroiden varaan. Tiedot itsessään ovat riittäviä ja antavat yksityiskohtaisen kuvan kehityksestä, mutta esittämistapaan olisi kiinnitettävä enemmän huomiota.

*Ministeriön valmisteluvastuulla olevat politiikkalohkot eli strategiset linjaukset*

Otsikon alla raportoinnissa kerrataan työministeriön ohjaussuhde TE-keskuksiin ja työvoimatoimistoihin sekä todetaan vastuujat ministeriön osastoissa. Laajin raportoinnin jakso käsittelee työpoliitiikan strategian viiden linjauksen toteuttamista.

Ensimmäinen viidestä strategialinjauksesta koskee rakenteellisen työttömyyden alentamista ja syrjäytymisen torjuntaa. Tavoitteet ovat myös työllisyysohjelman keskeisiä painopisteitä. Strategialinjaukseen liittyy työministeriön yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvaava tavoite, jonka mukaan vaikeasti työllistyvien määrä saa olla vuonna 2005 enintään 160000 henkilöä keskimäärin. Raportoinnissa tavoitetta ei mainita strategialinjauksen alla, mutta toteuma ilmoitetaan tilinpäätöskertomusosion alussa toimialan toimintaa käsittelevässä kappaleessa. Strategialinjauksen raportoinnissa keskeisen osan muodostavat aktiivista ja kuntouttavaa työvoimapolitiikkaa koskeva osuus sekä työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistamista käsittelevä raportointi. TE-keskusten tulostavoitteet ja niiden saavuttamisasteet raportoidaan selkeästi, joskaan syitä sille, ettei osa TE-keskuksista ole saavuttanut asetettuja tavoitteita, ei juuri esitetä. Toiminnalliset tulostavoitteet, saavutetut tulokset ja viiden vuoden aikasarjat on esitetty taulukkomuodossa.

Laaja strategialinjaus 2 käsittelee osaavan työvoiman saatavuuden varmistamista. Linjaukseen liittyy hallinnonalan vaikuttavuustavoite, jonka mukaan rekrytointiongelmia kokeneiden toimipaikkojen osuus saa olla enintään 26%. Tuloksellisuusraportoinnissa tavoitetta ei enää mainita missään kohdassa, mutta toteutunut prosentiosuus, 27, ilmoitetaan sekä strategialinjauksen kohdalla että raportin alkupuolella yhteiskunnallista vaikuttavuuden kehitystä koskevan otsikon alla. Esittämistapa on työministeriön raportoinnissa yleinen. Toteutunut tulos ilmaistaan kyllä selkeästi, mutta sitä ei verrata asetettuun tavoitteeseen. Osaavan työvoiman saatavuuden varmistamisen linjauksen alla olevat otsikot käsittelevät pääasiassa

työnvälitystoimintaa ja työvoimakoulutusta. Jaksossa käsitellään myös työministeriön toimialan laatutavoitteet ja niiden saavuttamisaste. Talousarvioesityksessä laatutavoitteiksi oli asetettu

1. työvoimatoimistojen työnhakija- ja työnantaja-asiakkaiden antamien laatuarvioiden keskiarvo, vähintään (ei ilmaistu)
2. työvoimakoulutuksen opiskelijapalautteen hyvien ja erinomaisen arvosanojen osuus, vähintään 70%

Laatuarvioiden keskiarvolle ei talousarvioesityksessä ole esitetty tavoitetta eikä siitä myöskään raportoida. Opiskelijapalautteen kohdalla 70% tavoite saavutettiin kertomusvuonna. Työvoimakoulutuksen osalta esitetään yleisesti ottaen hyvin selkeästi tavoitteet ja niiden saavuttamisaste. Työnvälityksen osalta keskeiset tunnusluvut on esitetty strategialinjauksen 1 raportoinnin lopussa olevassa toiminnallisen tason kehitystä kuvaavassa taulukossa. Taulukossa toiminnallisia tavoitteita ja saavutettuja tuloksia verrataan viiden vuoden aikasarjaan. Työnvälitystä koskeva teksti on puolestaan runsaan numerotietonsa vuoksi vaikealukuista. Sinänsä pätevän numerotiedon esittämistä olisi syytä rajoittaa silloin, kun tekstin sisältö painottuu lukujen luettelemiseen ja muuttuu siten lukijalle kohtuuttoman työlääksi ymmärtää. Raportoinnista annetuissa ohjeissa painotetaan tekstin selkeyttä ja olennaisiin asioihin keskittymistä sekä sitä, että tekstissä tulisi välttää mutkikkaan hallintokielen käyttämistä. Tämän voidaan katsoa koskevan myös numerotiedon ylenpalttista käyttöä.

Strategialinjaus 3 koskee työn tuottavuuden parantamista laadullisesti kestäväällä tavalla. Raportoinnissa linjaukseen liittyvistä toimenpiteistä kerrotaan otsikoilla Työolobarometri, Työelämän tuottavuuden ja laadun kehittämisohjelma (Tykes), Muut työelämän kehittämistoimenpiteet sekä Työlainsäädäntö. Strategialinjaus käsittelee lähinnä talousarvioesityksen työhallintoa koskevassa luvussa 34.01 esitettyjä asioita. Linjaukseen on vaikea yhdistää selkeitä tavoitteita, ja tämä näkyy raportoinnissa siten, että se on pääasiassa toiminnan kuvailua. Työelämän tuottavuuden ja laadun kehittämisohjelma on alkanut vuonna 2004, ja sen tuloksista on toistaiseksi mahdotonta esittää aikasarjoja.

Strategialinjaus 4 käsittelee edellytysten luomista aktiiviselle työperusteiselle maahanmuuttopolitiikalle. Linjaus koskee pääasiassa pakolaisuus- ja siirtolaisuusasioita. Niiden osalta tuloksellisuus-



raportointi on pelkkää toiminnan kuvailua. Tämä on sinänsä loogista, koska talousarvioesityksessä pakolaisuus- ja siirtolaisuusasioita koskevassa luvussa 34.07 ei asetettu lainkaan tavoitteita eikä siten myöskään tuloksellisuuden tai vaikuttavuuden kehitystä kuvaavia indikaattoreita. Tältä osin raportoinnista ei saa minkäänlaista kuvaa toiminnan kehittymisestä saati resurssien suhteesta saavutettuihin tuloksiin.

Viides ja viimeinen strategialinjaus koskee yrittäjyyden lisäämistä ja itsensä työllistämistä. Raportoinnissa kerrotaan starttirahauudistuksen etenemisestä ja ESR-tuotekehityshankkeen aloittamisesta. Talousarvioesityksessä ei esitetty varsinaisia strategialinjaukseen liittyviä tavoitteita, vaan todettiin starttirahauudistuksen valmistelutilanne ja momentissa 34.06.51 hallituksen tuleva esitys julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta starttirahajärjestelmän uudistamiseksi. Strategialinjauksen lopussa esitetään taulukko keskeisten työvoimapalveluiden taloudellisuudesta ja tuottavuudesta. Taulukossa on kattavasti tietoa eri työvoimapalveluiden taloudellisuudesta ja tuottavuudesta vertailuvuosineen, mutta siitä, tai ylipäätään koko raportoinnista, on hyvin vaikeaa selvittää sitä, missä määrin talousarvioesityksessä asetetut tuottavuustavoitteet on saavutettu. Talousarvioesityksessä tavoitteet asetettiin siten, että tuottavuuden tulee kasvaa neljällä prosentilla työnvälityksen täyttyneiden työpaikkojen osalta ja yhdellä prosentilla sekä yksilöllisten työnhakusuunnitelmien että laadittujen työvoimapolitiittisten lausuntojen osalta. Työministeriön tulisi kiinnittää huomiota siihen, että myös tuottavuustavoitteiden raportointi olisi esitetty talousarviossa asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Hallinnonalan tilinpäätösanalyysissä on käsitelty ohjeiden mukaisesti talousarvion toteutuminen hallinnonalalla, tuotto- ja kululaskelman, taseen sekä maksullisen toiminnan analyysi. Henkisten voimavarojen hallinnan ja kehittämisen käsittely on suppea, mutta vastaa kuitenkin annettujen ohjeiden ja määräysten mukaista minimitasoa.

Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa antaa talousarviolaissa ja -asetuksessa määritellyt riittävät tiedot toimialan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehittymisestä. Raportointitiedon esittämistapa ei tällä hetkellä kuitenkaan ole paras mahdollinen. Tämä johtuu pääasiassa kahdesta syystä. Ensinnäkin, talousarvioesityksen luku- ja momenttijaottelu ei tue tilinpäätösraportoinnin rakennetta. Tämä tekee tavoitteenasettelun ja

kennetta. Tämä tekee tavoitteenasettelun ja tulosten välisen suhteen erittäin vaikeaksi hahmottaa, lukuunottamatta aivan keskeisimpiä vaikuttavuus- ja tulostavoitteita. Talousarvioesityksessä, erityisesti laajimmassa työvoimapolitiikan toimeenpanoa käsittelevässä luvussa 34.06, esitetään myös runsaasti sellaisia yleisluonteisia tavoitteita, joiden toteutumista on lähes mahdotonta todentaa tuloksellisuusraportoinnin kautta. Sekä raportointi että talousarvioesitys on pyritty rakentamaan strategisten linjausten mukaan, mutta kokonaisuutena talousarvioesitys noudattaa aivan eri logiikalla toimivaa luku- ja momenttijaottelua. Tällöin syntyy vaikutelma, että useat talousarvioesityksen kohdista tavoitteineen eivät mahdu raportoinnin strategiseen viitekehykseen (esim. luku 34.99, työministeriön hallinnonalan muut menot, kokonaisuudessaan). Toinen strategisten linjausten noudattamiseen liittyvä ongelma on se, että esimerkiksi hallinnonalan suurten siirtomenomomenttien (mm. 34.06.55, työmarkkinatuki) vaikuttavuuden ja niillä rahoitetun toiminnan tuloksellisuuden arvioiminen on vaikeaa, koska tuloksellisuustiedot ovat jakaantuneet usean eri linjauksen alle. Strategialinjausten seuraaminen aiheuttaa sen, ettei talousarvioesityksessä momenttitasolla – eikä osin lukutasollakaan – esitettyjen tavoitteiden saavuttamista ja resurssien käytön toteutumista ole tarpeeksi vaivatonta arvioida.

Toiseksi, raportoinnista annetuissa ohjeissa korostetaan olennaisien tietojen esittämistä sekä selkeää raportointia. Tuloksellisuusraportoinnin tietojen hierarkia noudattaa selkeämpää rakennetta kuin talousarvioesityksen tavoitteenasettelu, mutta edelleenkin eri tavoitteiden, strategisten linjausten, suuntaviivojen ja ohjelmien suhde pysyy jossain määrin jäsentymättömänä. Raportoinnissa ei näy kovin selkeästi pyrkimystä vain olennaisimman tiedon esittämiseen: tietoa on niin paljon, että lukijan on hankalaa hahmottaa tärkeimpiä kehityskulkuja ja niiden syitä. Työministeriön raportoinnissa erityisesti numerotiedon ylikorostuminen vaikeuttaa selkeän kuvan saamista hallinnonalan kokonaistilanteesta.

Työministeriön hallinnonalan raportointi on täysin linjassa työpolitiikan strategian, työllisyysohjelman ja hallitusohjelman kanssa. Kun tarkastellaan raportointia hallinnonalan muissa asiakirjoissa, tilinpäätöskertomuksen lukukeskeisyys väljenee ja tietojen ymmärtämiseksi tarvittavat taustat käyvät paremmin ilmi. Työministeriön toimintakertomuksessa käydään läpi samat asiat kuin tilinpäätösraportoinnissakin, mutta esittämistapa on huomattavasti laajemman sivumäärän vuoksi selkeämpi. Työllisyyskertomus vuodelta 2005

muodostaa laajan tausta-aineiston työllisyyden hoidon kehittymisestä kertomusvuonna. Työllisyysohjelman vaikuttavuusarviointi syksyiltä 2005 on myös erinomaisesti kirjoitettu ja kattava esitys työllisyyskehityksen syistä ja työvoimapolitiittisten toimien vaikutuksesta kehitykseen.

---

## 4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

---

Tarkastuksen tavoitteena on ollut tuottaa tietoa työministeriön 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 työministeriön hallinnonalan strategiseen lähestymistapaan ja sen toimivuuteen tulosohjauksen apuvälineenä.

Tarkastusvirasto katsoo suorittamansa tarkastuksen perusteella, että hallinnonalan talousarvioesitys kattaa sisällöllisesti hyvin hallitusohjelman, hallituksen strategia-asiakirjan ja työpolitiikan strategian tavoitteet. Talousarvioesityksen muoto ei kuitenkaan tue tavoitteiden esittämistä parhaalla mahdollisella tavalla. Työpolitiikan strategian vaikuttavuustavoitteiden jakaminen konkreettisiksi luku- ja momenttitason tulostavoitteiksi ei ole täysin onnistunut ja tavoitteiden keskinäinen hierarkia on jäsentymätön. Työllisyysohjelman asema tavoitteiden ja linjausten osatoteuttajana ei käy selvästi ilmi.

Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportoinnissa esitetyt tiedot antavat riittävän kuvan hallinnonalan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden kehityksestä, kun tietoja verrataan hallinnonalan strategioihin. Sen sijaan raportoinnin suhde talousarvioesitykseen on ongelmallinen. Pääluokan (34) perusteluiden rakenne on epäselvä eikä toimintaympäristön muutoksia ole kuvattu lainkaan. Lukutasolla muun muassa työhallintoa (34.01) ja työvoimapolitiikan toimeenpanoa (34.06) koskevat tulostavoitteet indikaattoreineen on sen sijaan esitetty selkeästi. Lähes kaikkiin tavoitteisiin on yhdistetty aikasarjat, joiden avulla tuloksellisuuden kehittymistä on mahdollista seurata. Hallinnon toimintaa kuvaillaan kuitenkin talousarvioesityksessä niin laajasti, että varsinaisten tavoitteiden esittäminen jää paikoin liian vähälle huomiolle. Tavoitteiden priorisoinnin tulisi

näkyä myös hallinnonalan tuloksellisuusraportoinnissa. Nykyisessä raportoinnissa kehityksen yleissuunta käy ilmi, mutta vaikuttavuuden kehityksen suhde rahoitukseen ja toiminnalliseen tuloksellisuuteen jää epäselväksi.

Valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2005 työministeriön hallinnonalan tuloksellisuuden kuvaus on järjestetty työpolitiikan viiden strategisen päälinjauksen mukaisesti. Linjaukset ovat keinoja päästä hallituksen työllisyystavoitteisiin sekä työpolitiikan muihin tavoitteisiin. Strategialinjausten alla on esitetty niihin liittyvien tehtäväkokonaisuuksien toimeenpanon eteneminen kertomusvuonna. Lähestymistapa puoltaa paikkaansa osana hallinnonalan strategista kehittämistä ja osoittaa raportoinnin selkeän yhteyden hallinnonalaan koskeviin strategioihin. Tuloksellisuusraportoinnissa se vaikeuttaa kuitenkin selvästi sen hahmottamista, mitä tavoitteita on asetettu ja miten ne on saavutettu. Raportointi ei noudata talousarvioesityksen rakennetta, ja kaikissa kohdissa, esimerkiksi pakolais- ja siirtolaispolitiikan kohdalla, tavoitteita ei ole edes mainittu. Tällöin raportoinnin perusteella on lähes mahdotonta päätellä, millaista vaikuttavuus tai toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys on todellisuudessa ollut. Raportoinnista valtaosa on tekstissä esitettyä numerotietoa sekä toiminnan kuvailua. Numerotiedon esittäminen ilman analysointia ei anna selkeää kuvaa vaikuttavuuden kehittymisestä suhteessa asetettuun tavoitetasoon. Kertomusvuoden määrärahojen käyttö on raportoitu yksityiskohtaisesti, mutta esitettyjen tietojen yhteys toiminnan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen jää pääosin selvittämättä. Sen sijaan toiminnallisen tuloksellisuuden osalta tietoja tuottavuudesta ja taloudellisuudesta on esitetty kattavasti, ja kehitystä on myös analysoitu.

Hallinnonalan tulisi kehittää talousarvioletavoitteiden esittämistä ja tuloksellisuusraportointia seuraavasti:

- pääluokkaperusteluiden rakennetta tulee selkeyttää niin, että talousarvioesityksestä käy selkeästi ilmi tavoitteiden keskinäinen hierarkia ja suhde kokonaisuuteen,
- resurssien käytön suhdetta saavutettujen tulosten tasoon tulee pyrkiä selkeyttämään, jotta toiminnan yhteys vaikuttavuuteen käy paremmin ilmi,
- raportoinnissa toiminnallisten tulostavoitteiden kohdalla on esitettävä myös niille asetettu tavoitetaso,

- raportoinnin esittämistapaa on kehitettävä niin, että tuloksellisuuskertomuksen luottavuus ja ymmärrettävyys paranevat.

---

# 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 laadimisesta, VM 8/032/2005, 30.11.2005

Valtiovarain controller-toiminnon menetelmäkuvaus vuodelta 2005 annettavan tilinpäätöskertomuksen tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden ja hyödynnettävyyden varmistamiseen. VM 8/032/2005, 30.11.2005. Liite 1.

Vuoden 2005 tilinpäätöskertomuksen tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden sekä hyödynnettävyyden arviointi ja varmistaminen. VM 11/26/2005.

Työpolitiikan strategia 2003-2007-2010. 1970/022/2002TM.

Työpolitiikan strategian 2003-2007-2010 tarkiste. Strategiakatsaus 2005.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma, 24.6.2003.

Hallituksen strategia-asiakirja 2004 ja 2005.

Työllisyyskertomus vuodelta 2005. Työhallinnon julkaisu 363. 2006.

Työllisyysohjelman vaikuttavuusarviointi syksyllä 2005.  
13.12.2005