

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tuloksellisuustarkastuskertomus 4/2016 Opetus- ja kulttuuriministeriön ohjausjärjestelmä

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Seurattuja asioita olivat

- miten johtamiskäytäntöjen ja ohjausvälineiden jälkikäteistä arviointia sekä sen hyödyntämistä ministeriössä ja sen ohjausketjussa on tarkastuksen jälkeen kehitetty
- millä tavoin lakien toteutuneiden vaikutusten seuranta on ministeriössä vahvistettu
- miten yhteistyötä ja tiedonkulkua säädösvalmistelussa on ministeriön eri osastojen välillä edistetty
- onko ministeriö kehittänyt yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden raportointia siten, että tavoitteiden saavuttamista on mahdollisuus mitata numeerisesti, ja onko indikaattoreiden muutoksia kuvaaville arvosanoille kehitetty kriteereitä

Jälkiseuranta tehtiin lähettämällä selvityspyyntö opetus- ja kulttuuriministeriölle. Seurannassa perehdyttiin lisäksi aihetta koskevaan, tarkastuksen jälkeen valmistuneeseen kirjalliseen aineistoon. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

Johtamiskäytäntöjen ja ohjausvälineiden arvioinnin kehittäminen on aloitettu

Tarkastuksessa havaittiin, että opetus- ja kulttuuriministeriön talousarvioesitys ja toiminta- ja taloussuunnitelma tukivat päätöksentekoa menojen ja tulojen määrästä, mutta asetettuja tavoitteita määrärahojen käytölle ei voitu pitää kaikilta osin riittävinä. Kehittämistarpeita havaittiin mm. siinä, miten hyvin talousarvioesitys sekä toiminta- ja taloussuunnitelma tukevat talousarvion toimeenpanon valvontaa ja tavoitteiden saavuttamisen arviointia. Puutteita oli tarkastuksen mukaan etenkin ministeriön strategisen johtamisen, ohjauksen käytäntöjen ja niiden toimivuuden jälkikäteisessä arvioinnissa. Myöskään arviointia ohjauksen välineenä ei ollut tarkastuksen perusteella vielä täysimääräisesti hyödynnetty. Johtamiskäytäntöjen ja ohjausvälineiden jälkikäteistä arviointia ja sen hyödyntämistä ministeriössä ja sen ohjausketjussa oli tarkastuksen mukaan tarpeen kehittää niin, että se voidaan liittää nykyistä kiinteämmin ministeriön päätöksentekoprosesseihin.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä toteutettiin vuonna 2018 CAF-malliin perustuva itsearviointi, jonka pohjalta laadittiin kehittämistoimet vuodelle 2019. Ministeriö toteutti antamansa selvityksen mukaan vuonna 2018 myös sidosryhmäkyselyn, jonka pohjalta ministeriön johtamista, suunnittelua, ohjausta ja toimintaa arvioitiin sidosryhmien kokemusten perusteella. Arvioinnin keskeinen tulos oli se, että ministeriön strategista toimintaa tulee kehittää vielä yhtenäisemmäksi ja tiedon hyödyntämistä ja analyysikyvykkyyttä ministeriössä edelleen vahvistaa. Vastaava itsearviointi tullaan toteuttamaan CAF-mallin mukaisesti noin kahden vuoden välein.

Ministeriön selvityksen perusteella ministeriö on aloittanut toimenpiteitä johtamisen ja ohjauksen kehittämiseksi.

Lakien toteutuneiden vaikutusten seuranta on ministeriössä organisoitu

Opetus- ja kulttuuriministeriön tuli tarkastuksen perusteella seurata lakien toteutuneita vaikutuksia nykyistä järjestelmällisemmin.

Lakeihin liittyvä toteutuneiden vaikutusten arviointi tehdään ministeriön selvityksen mukaan osana hallinnonalan uudistusten ja kehittämistoimien suunnittelua, toimeenpanoa ja seuranta. Osastot ja toimintayksiköt voivat selvityksen mukaan hyödyntää ministeriön sisäisen tutkimuksen, ennakoinnin ja arvioinnin yhteistyöryhmän toiminnan tuloksia.

Ryhmän tehtävänä on

- tukea ministeriön johtamista ja toimintaa tietoon perustuvassa päätöksenteossa sekä toimintapolitiikan strategisessa suunnittelussa ja kehittämisessä,
- seurata ja arvioida ministeriön toimialojen ja toimintaympäristön kehitystä sekä tehdä tai tilata niitä koskevia analyysejä ja selvityksiä,
- kehittää päätöksenteon tietoperustaa ja tiedon hyödyntämistä,
- valmistella vuosittain ministeriön selvitys- ja tutkimussuunnitelma,
- edistää ennakointia ja sen hyödyntämistä sekä
- yhteen sovittaa ministeriön päätöksentekoa tukevaa tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa ja edistää tiedon hyödyntämistä koskevaa yhteistyötä hallinnonalan ja sidosryhmien kesken.

Saadun selvityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, millä tavoin osastot ja toimintayksiköt hyödyntävät tutkimuksen, ennakoinnin ja arvioinnin yhteistyöryhmän tuloksia lakien toteutuneiden vaikutusten seurannassa.

Yhteistyötä ja tiedonkulkua ministeriön eri osastojen välillä on parannettu

Opetus- ja kulttuuriministeriön tuli tarkastuksen perusteella parantaa yhteistyötä ja tiedonkulkua säädösvalmistelussa ministeriön eri osastojen välillä. Säädösvalmistelun käytännöt eivät olleet osastojen välillä riittävän yhdenmukaiset.

Ministeriössä on yhtenäisen toiminnan varmistamiseksi, yhteistyön lisäämiseksi ja tiedonkulun parantamiseksi perustettu yhteistyöryhmät keskeisille ydintoiminnoille. Yhteistyöryhmien tehtävänä on vahvistaa ministeriön strategista toimintaa, yhteen sovittaa valmistelua sekä muodostaa kokonaisnäkemystä ministeriön toiminnasta. Rahoitukseen, tulosohtaukseen, valtionavustuskäytäntöihin, säädösvalmisteluun, kansainväliseen toimintaan sekä tutkimukseen, ennakointiin ja arviointiin keskittyvät ryhmät käsittelevät asioita, jotka vaikuttavat useamman kuin yhden ministeriön yksikön toimintaan.

Yhteistyöryhmien perustaminen mahdollistane aiempaa paremmin sekä yhtenäisen ohjauksen ja yhtenäiset toimintakäytännöt ministeriön eri yksiköiden välillä että toiminnan tulosten yhteisen ja nykyistä kokonaisvaltaisemman seurannan.

Keskeisille vaikuttavuustavoitteille ollaan laatimassa indikaattoreita, joita voidaan seurata

Opetus- ja kulttuuriministeriön tuli tarkastuksen perusteella kehittää raportointiaan siten, että yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita on mahdollista mitata numeerisesti. Indikaattoreiden muutoksia kuvaaville arvosanoille tuli määrittellä selvät kriteerit. Osasta tavoitteita ei ollut esitetty numeerisia indikaattoreita, eikä niiden osalta ollut mahdollista todentaa, miten tavoitteet on saavutettu. Tavoitteiden saavuttamista kuvaaville arvosanoille ei myöskään ollut olemassa kriteerejä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kertoo antamassaan selvityksessä raportoivansa vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta hallituksen vuosikertomuksessa ja virastoille annettavissa tilinpäätöskannanotoissa. Vaikuttavuustavoitteiden toteutumista on hallituksen vuosikertomuksessa arvioitu viisiportaisella asteikolla ja arvosanoille on esitetty ohjeistuksen mukaiset tiiviit perustelut. Ministeriön valmisteilla olevassa strategiassa keskeisille vaikuttavuustavoitteille on tarkoitus laatia indikaattorit, joita voidaan seurata.

Ministeriön sisäisessä rahoituksen yhteistyöryhmässä on vuoden 2018 aikana kehitetty talousarvioesityksen rakennetta ja perusteluja tavoitteena selkeyttää ja yhtenäistää talousarvion tavoitehierarkiaa. Ehdotukset uusiksi pääluokkaperusteluiksi ja perusteluiden rakenteen yhtenäistämiseksi on otettu huomioon vuoden 2019 talousarvioesityksessä, ja tarkoitus on, että laajempi sisällöllinen kehittäminen tapahtuu uuden hallitusohjelman perusteella vuoden 2020 talousarviossa. Samassa yhteydessä on tarkoitus tarkastella myös opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan momenttirakenteen uudistamista sekä momenttien määrän vähentämistä.

Ministeriön sisäinen tulossopimusryhmä yhtenäistää selvityksen mukaan parhaillaan hallinnonalan virastojen tulossopimusten rakennetta. Uudistukset koskevat vuosille 2020–2023 tehtäviä nelivuotisia tulossopimuksia. Valmistelussa on lähdetty siitä, että tulostavoitteille asetetaan nykyistä selvemmat indikaattorit. Kulttuuri- ja taidepolitiikan osastolla on lisäksi uudistettu tulossopimusten rakennetta ja sisältöä strategisempaan suuntaan sekä lisätty tavoitteita, mittareita ja mittareiden tavoitearvoja. Valtionavustuskäytäntöjen yhteistyöryhmä toteuttaa kevätkaudella 2019 poikkihallinnollisen valtionavustustoiminnan vaikuttavuuskoulutuksen toiminnan vaikuttavuusperusteiden kehittämiseksi.

Ministeriön selvityksen perusteella ministeriö on ryhtynyt tarkastuksen suosituksen mukaiseen kehittämistyöhön.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Opetus- ja kulttuuriministeriön johtamiskäytäntöjen ja ohjausvälineiden jälkikäteisen arvioinnin kehittäminen on aloitettu. Ministeriössä toteutettiin vuonna 2018 CAF-malliin perustuva itsearviointi, jonka keskeinen tulos oli, että ministeriön strategista toimintaa tulee kehittää yhtenäisemmäksi ja tiedon hyödyntämistä ja analyysikyvykkyyttä edelleen vahvistaa. Tarkastuksen mukaan ministeriön tulee seurata lakien toteutuneita vaikutuksia nykyistä järjestelmällisemmin, mutta jälkiseurannan perusteella ei voida ottaa kantaa siihen, millä tavoin lakien toteutuneiden vaikutusten seuranta on ministeriössä edistetty. Ministeriössä on yhtenäisen toiminnan varmistamiseksi, yhteistyön lisäämiseksi ja tiedonkulun parantamiseksi perustettu keskeisille ydintoiminnoille yhteistyöryhmät, jotka mahdollistavat yhtenäisen ohjauksen ja yhtenäiset toimintakäytännöt ministeriön eri yksiköiden välillä. Ministeriön raportointia kehitetään siten, että yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista olisi mahdollisuus mitata numeerisesti: keskeisille vaikuttavuustavoitteille ollaan parhaillaan laatimassa indikaattoreita, joita voidaan seurata.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että tarkastuskohteessa on tapahtunut tarkastuksen suosituksen ja kannanottojen suuntaista kehitystä. Tarkastuksen jälkiseurantaa ei ole tarpeen jatkaa.

Anna-Liisa Pasanen
johtaja, Hyvinvoiva ja turvallinen yhteiskunta

Kimmo Metsä
ylitarkastaja