

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Valtiontalouden tarkastusviraston
tuloksellisuustarkastuskertomus 196/2009



Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

ISSN-L 1798-2219
ISSN 1798-2219 (nid.)
ISSN 1798-2227 (PDF)
ISBN 978-952-499-110-0 (nid.)
ISBN 978-952-499-111-7 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2009

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 347/54/2009

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmää koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston voimassa olevien tarkastusohjeiden mukaisesti.

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

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2011.

Helsingissä 25. päivänä kesäkuuta 2009

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen

Asiasanat:

sosiaali- ja terveysministeriö, hallinnonalat, ohjausjärjestelmä, talous-
arvio, johtaminen, suunnittelu, arviointi

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	9
1 Johdanto	13
2 Tarkastusasetelma	14
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	14
2.2 Tarkastuksen kysymykset, kriteerit ja rajaukset	15
2.3 Tarkastusaineistot ja -menetelmät	17
3 Tarkastushavainnot	19
3.1 Suunnittelu	19
3.1.1 Strateginen ja pitkän tähtäimen suunnittelu	19
3.1.2 Toiminta- ja taloussuunnittelu	24
3.1.3 Talousarvioesitys	31
3.1.4 Yhteenveto havainnoista	45
3.2 Johtaminen	46
3.2.1 Hallinnonalan tehtävät ja organisaatio	47
3.2.2 Ministeriön johtaminen	50
3.2.3 Tulosohjaus, tuottavuus ja taloudellisuus	57
3.2.4 Hallinnonalan tukitoiminnot	63
3.2.5 Valtion budjettitalouden ulkopuoliset toimijat	68
3.2.6 Ohjelmajohtaminen	75
3.2.7 Yhteenveto havainnoista	79
3.3 Raportointi	81
3.3.1 Tilinpäätökset ja toimintakertomukset	82
3.3.2 Raportointi eduskunnalle	83
3.3.3 Yhteenveto havainnoista	89
3.4 Laskentatoimi ja arviointijärjestelmät	91
3.4.1 Tiedontuotannon ohjaus	91
3.4.2 Tulosohjauksessa tuotettavat tiedot	96
3.4.3 Arviointitutkimukset	101
3.4.4 Sosiaalimenot sekä terveyden ja hyvinvoinnin tila	106
3.4.5 Yhteenveto havainnoista	109
3.5 Sisäinen valvonta	110
4 Tarkastusviraston kannanotot	115
Lähteet	119

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Sosiaali- ja terveysministeriön toimialasta säädetään valtioneuvostosta annetun lain (2003/175) nojalla valtioneuvoston ohjesäännössä (2003/262). Toimialan ydin on sosiaaliturvajärjestelmä, joka sisältää sosiaali- ja terveyspalvelut ja toimeentuloturvan. Toimialan taloudellinen merkitys on erittäin suuri: sosiaalimenot olivat vuonna 2008 noin 48 miljardia euroa eli noin 25 % bruttokansantuotteesta. Valtio rahoitti sosiaalimenoista noin 25 %; muut rahoittajat olivat työnantajat ja -tekijät, kunnat sekä sosiaaliturvarahastot sijoitustensa tuotoilla.

Tarkastuksen kohteena oli sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Ohjausjärjestelmä tarkoittaa hallinnonalan johdon toimintatapoja ja menettelyjä, joiden avulla johto pyrkii aikaansaamaan ja varmistamaan hallinnonolonsa tuloksellisuuden. Tuloksellisuus puolestaan tarkoittaa optimaalista suhdetta tavoitteiden saavuttamisen ja siihen tarvittavien taloudellisten ja henkisten voimavarojen välillä.

Tarkastus perustuu tarkastusviraston strategiaan, jonka mukaan virasto tarkastaa vuosittain kahden hallinnonalan ohjausjärjestelmät, ja että näistä tarkastuksista raportoidaan eduskunnalle annettavassa kertomuksessa valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastamisesta sekä erillisinä tuloksellisuustarkastuskertomuksina. Tarkastuksen tavoitteena on tuottaa uutta tietoa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmästä, erityisesti sen kokonaisuudesta sekä kehittämiskohteista.

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä riittävä tuottamaan ja varmistamaan hallinnonalan tuloksellisuuden. Tarkastuskysymys jaettiin edelleen viiteen osaan, jotka käsittelivät suunnittelua, johtamista, raportointia, laskentointia ja arviointijärjestelmiä sekä sisäistä valvontaa. Tarkastuksessa ei siis arvioitu varsinaisen hallinnon toiminnan tuloksellisuutta, vaan keskityttiin hallinnonalan ohjauksen järjestämiseen ja ohjaustapoihin.

Tarkastuksen päähavainto oli, että sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä on pääosin riittävä ja toimiva. Hallinnonalan talousarvioesitys antaa melko hyvän kuvan pääluokan menojen kohdentumisesta. Myös raportointi eduskunnalle valtion tilinpäätöskertomuksessa on pääosin riittävä. Useimpien tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan, mutta tavoitetasoja ei enää esitetä selvästi. Raportoinnissa esitetään erik-

seen tavoitteiden saavuttaminen, toimenpiteet ja voimavarat, mutta selvää yhteyttä näiden kolmen välillä ei ole.

Ohjausjärjestelmän vahvuuksina näyttäytyvät erityisesti strateginen pitkän aikavälin suunnittelu, tulosohtausprosessin selkeys ja hallinta, tiedontuotannon rakenteet sekä johdon sitoutuminen ohjausjärjestelmän kehittämiseen. Ministeriöllä on vahva strategisen suunnittelun perinne ja strategiaa uusitaan systemaattisesti. Sosiaalimenojen rahoitusta voidaan arvioida pitkällä aikavälillä läpinäkyvällä laskentamallilla. Strategiset linjaukset on sisällytetty tulossopimuksiin ja tulosohtaukseen on luotu selkeät ja vastuuttavat raportointi- ja palautekanavat. Hallinnonalalla on vahva tiedontuotannon osaaminen ja hallinnonalan tietorakenteita on kehitetty.

Vahvuutena voi pitää myös ministeriön johdon sitoutuneisuutta ohjausjärjestelmän kehittämiseen. 2000-luvulla ohjausjärjestelmään kuuluvista toiminnoista on kehitetty talousarvion rakennetta ja tietosisältöä, hallinnonalan organisaatorakennetta, tulosohtauksen sisältöä ja menettelyitä, kuntien informaatio-ohjausta, hallinnonalan tiedontuotannon rakenteita, tuottavuuden mittausta, ministeriön osastojakoja sekä sosiaalimenojen laskentaa ja arviointia. Sosiaali- ja terveystalvelujen rakenteiden osalta erittäin merkittävä on käynnissä oleva kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpano. Kaikkien muutosten merkitys hallinnonalan ohjausjärjestelmän toimivuudelle ja tätä kautta hallinnonalan tuloksellisuudelle ei ole vielä arvioitavissa.

Hallinnonalan ohjausjärjestelmän keskeisiä haasteita ovat ohjausjärjestelmän etäisyys sosiaaliturvan toimeenpanosta, säädösvalmistelun hallinta, organisaatioiden yhdistymisen onnistuminen, ohjelmahallinnon moninaisuus sekä eduskunnalle annettavien raporttien koordinointi. Sosiaaliturvan toimeenpanon erityispiirre on toimeenpanevien organisaatioiden osin perustuslaillinen itsenäisyys. Ohjaussuhde kuntiin on menetelmiltään melko sidottua, ja informaatio-ohjausta kehitetään yhtä. Kansaneläkelaitokseen ohjaussuhdetta ei ole, joskin sosiaaliturvan etuuslainsäädäntö on melko yksityiskohtaista. Säädösvalmistelun hallinnan merkitystä taloudellisessa suunnittelussa korostaa hallinnonalan määrärahojen lakisidonnaisuus. Säädösvalmistelua onkin ministeriössä pyritty kehittämään, mutta voimavarat ovat suhteellisen vähäiset. Hallinnonalalla on käynnissä lukuisia ohjelmia, joissa käsitellään samoja teemoja. Itsenäisinä informaatio-ohjauksen välineinä ohjelmat vaikuttavat ulkopuolisille päällekkäisiltä, vaikkakaan niiden sisällöt eivät olleet ristiriitaisia. Eduskunnalle raportoinnissa tilinpäätöskertomus ja hallituksen toimenpidekertomus ovat osin päällekkäisiä. Sosiaali- ja terveystalvelukertomus antaisi laajimman mahdollisuuden sosiaali- ja terveystalvelupolitiikan pitemmän aikavälin arviointiin.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on esittänyt sosiaali- ja terveystalveluministeriölle useita suosituksia ohjausjärjestelmän kehittämiseksi.

Styrningssystemet på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

Om social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde föreskrivs i det med stöd av lagen om statsrådet (2003/175) givna reglementet för statsrådet (2003/262). Kärnan i ansvarsområdet är socialskyddssystemet, som innefattar social- och hälsovårdstjänsterna samt utkomstskyddet. Ansvarsområdets ekonomiska betydelse är synnerligen stor: socialutgifterna var år 2008 ca 48 miljarder euro dvs. ca 25 % av bruttonationalprodukten. Staten finansierade ca 25 % av socialutgifterna, de övriga finansiärerna var arbetsgivarna och -tagarna, kommunerna samt socialskyddsfonderna med avkastningen av deras placeringar.

Föremål för revisionen var styrningssystemet på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. Med styrningssystemet avses de verksamhetsätt och förfaranden som tillämpas av förvaltningsområdets ledning och med hjälp av vilka ledningen går in för att alstra och säkerställa resultat på sitt förvaltningsområde. Med resultat avses för sin del det optimala förhållandet mellan hur målsättningarna har uppnåtts och de för detta behövliga ekonomiska och immateriella resurserna.

Revisionen baserar sig på revisionsverkets strategi, enligt vilken revisionsverket årligen granskar styrningssystemen på två förvaltningsområden, och om dessa revisioner rapporteras till riksdagen i berättelsen till riksdagen om revisionen av statens bokslutsberättelse samt som separata effektivitetsrevisionsberättelser. Syftet med revisionen är att alstra ny information om styrningssystemet på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde, i synnerhet om dess helhet samt om objekt för utvecklande.

Huvudfrågan vid revisionen var, huruvida styrningssystemet på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde är tillräckligt för att alstra och säkerställa resultat på förvaltningsområdet. Revisionsfrågan uppdelades ytterligare i fem delar, som behandlade planeringen, ledningen, rapporteringen, redovisningen och utvärderingssystemet samt den interna kontrollen. Vid revisionen granskades således inte resultatet av den egentliga förvaltningens verksamhet, utan fokuserades på hur styrningen på förvaltningsområdet hade ordnats och på styrningssätten.

Den främsta observationen vid revisionen var att styrningssystemet på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde huvudsakligen är tillräckligt och fungerande. Budgetförslaget på förvaltningsområdet ger en

tämligen god bild av hur utgifterna i huvudtiteln inriktas. Också rapporteringen till riksdagen i statens bokslutsberättelse är i huvudsak tillräcklig. Det rapporteras om hur de flesta målsättningarna har uppnåtts, men de målsatta nivåerna presenteras inte längre klart. I rapporteringen presenteras separat hur målsättningarna har uppnåtts, åtgärderna och resurserna, men något klart samband mellan dessa tre förekommer inte.

Som starka sidor i styrningssystemet framstår särskilt den strategiska planeringen på lång sikt, klarheten i och behärskandet av resultatstyrningsprocessen, strukturerna i informationsalstringen samt ledningens engagemang i att utveckla styrningssystemet. Ministeriet har en gedigen tradition av strategisk planering och strategin förnyas systematiskt. Finansieringen av socialutgifterna kan bedömas på lång sikt med en transparent beräkningsmodell. De strategiska linjedragningarna har inkluderats i resultatavtalen och för resultatstyrningen har skapats klara och ansvarsskapande rapporterings- och responskanaler. Förvaltningsområdet har ett gediget kunnande inom informationsalstringen och informationsstrukturerna på förvaltningsområdet är utvecklade.

Som en stark sida kan också betraktas ministeriets lednings engagemang i att utveckla styrningssystemet. Av de funktioner som ingår i styrningssystemet har man på 2000-talet utvecklat budgetens struktur och informationsinnehåll, organisationsstrukturen på förvaltningsområdet, resultatstyrningens innehåll och förfaranden, informationsstyrningen av kommunerna, strukturen för informationsalstringen på förvaltningsområdet, mätandet av produktiviteten, ministeriets indelning i avdelningar samt beräkningen och uppskattningen av socialutgifterna. I fråga om social- och hälsovårdstjänsternas strukturer är av synnerlig betydelse det pågående förverkligandet av kommun- och servicestrukturen. Betydelsen av samtliga ändringar för hur styrningssystemet på förvaltningsområdet fungerar och därigenom för resultatet på förvaltningsområdet kan inte ännu bedömas.

Väsentliga utmaningar för styrningssystemet på förvaltningsområdet är styrningssystemets avstånd från verkställandet av socialskyddet, behärskandet av författningsberedningen, lyckade resultat av sammanslagningen av organisationer samt koordineringen av de rapporter som ges till riksdagen. Ett särdrag i verkställandet av socialskyddet är de verkställande organisationernas delvis grundlagsenliga självständighet. Styrningsförhållandet till kommunerna är vad metoderna beträffar tämligen bundet och informationsstyrningen utvecklas alltjämt. Något styrningsförhållande till Folkpensionsanstalten finns inte, låt vara att verkställandet av socialskyddet är synnerligen noga reglerat i förmånslagstiftningen. Författningsberedningens betydelse för den ekonomiska planeringen understryks av lagbundenheten för förvaltningsområdets anslag. Man har också vid

ministeriet gått in för att utveckla författningsberedningen, men resurserna är förhållandevis små. På förvaltningsområdet pågår ett flertal program som behandlar samma teman. Som självständiga verktyg för informationsstyrningen förefaller programmen för en utomstående att vara överlappande, även om deras innehåll inte var motstridiga. I rapporteringen till riksdagen är bokslutsberättelsen och regeringens åtgärdsberättelse delvis överlappande. Social- och hälsovårdsberättelsen skulle ge den bästa möjligheten till en bedömning av social- och hälsovårdspolitiken på längre sikt.

På basis av revisionen har revisionsverket gett social- och hälsovårdsministeriet ett flertal rekommendationer för utvecklande av styrningssystemet.

1 Johdanto

Suomen perustuslain 3 §:ssä säädetään valtiollisten tehtävien jaosta: "Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto." Perustuslain 65 ja 68 §:ssä säädetään valtioneuvoston tehtävistä ja ministeriöistä: "Valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä." "Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta."

Tarkastuksen kohteena on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Ohjausjärjestelmä tarkoittaa tässä tarkastuksessa niitä ministeriön johdon toimintatapoja ja järjestelmiä, joita johto käyttää toteuttaakseen perustuslain 65 ja 68 §:ää eli valmistellakseen ja toimeenpannakseen toimialaansa kuuluvia asioita. Edelleen ohjausjärjestelmään kuuluvat ne menettelytavat, joilla ministeriö osoittaa hallinnonalansa tilivelvollisuuden raportoimalla toiminnastaan valtioneuvoston osana eduskunnalle. Tärkein niistä päätöksistä, joista hallinnonala on tilivelvollinen, on valtion talousarvio, jossa eduskunta myöntää määrärahat hallinnonalan toimintaan. Vuonna 2009 eduskunta myönsi sosiaali- ja terveysministeriön päälukulle 15,1 miljardin euron määrärahan.

Tarkastuksen perustana on tarkastusviraston strategia vuosille 2007–12¹. Strategiassa linjataan, että virasto tarkastaa vuosittain jonkin hallinnonalan tai hallinnonalarajat ylittävän asiakokonaisuuden tavoitteenasettelun, ohjausjärjestelmän toimivuuden ja tietoperustan sekä tähän ohjausjärjestelmään liittyvän riskienhallinnan. Linjausta täsmennettiin myöhemmin siten, että vuosittain tarkastetaan kahden hallinnonalan ohjausjärjestelmät, ja että näistä tarkastuksista raportoidaan eduskunnalle annettavassa kertomuksessa valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastamisesta sekä erillisinä tuloksellisuustarkastuskertomuksina. Vuonna 2008 raportoitiin opetusministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalojen ohjausjärjestelmien tarkastuksista, ja vuonna 2009 tarkastuksen kohteena ovat olleet oikeusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalojen ohjausjärjestelmät.

Tarkastuksen tavoitteena on tuottaa uutta tietoa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmästä, erityisesti sen kokonaisuudesta sekä kehittämiskohteista.

¹ *Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007a.*

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

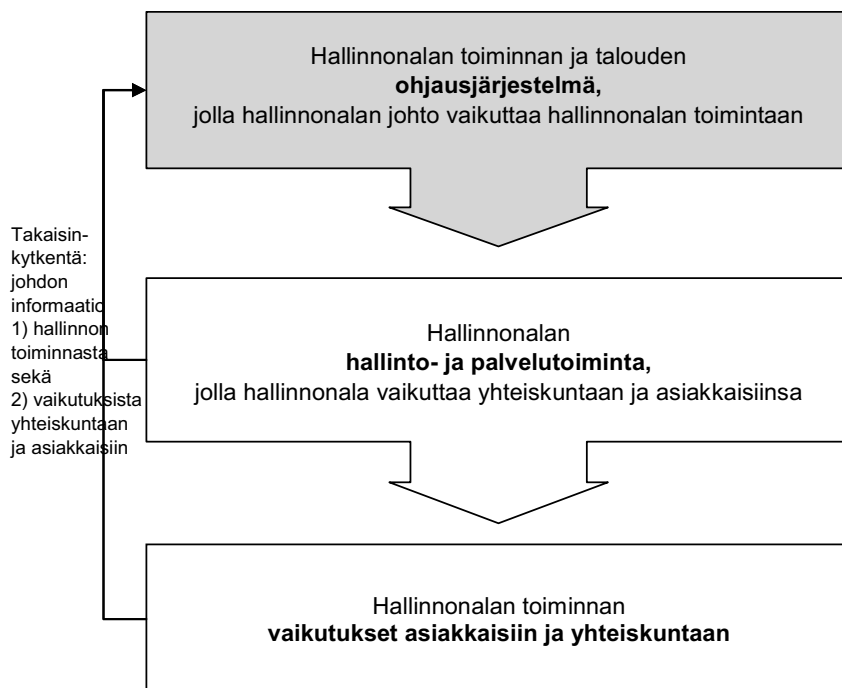
Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) toimialasta säädetään valtioneuvostosta annetun lain (2003/175) nojalla valtioneuvoston ohjesäännössä (2003/262). Toimialaan kuuluvat terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen, sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäisy sekä koko sosiaaliturvajärjestelmä mukaan lukien sosiaali- ja terveystaloudet sekä toimeentuloturva. Toimialan merkitystä kuvaa se, että sosiaalimenot olivat vuonna 2008 noin 48 miljardia euroa eli noin 25 % bruttokansantuotteesta². Valtio rahoitti menoista noin 25 %. Muut rahoittajat olivat työnantajat ja työntekijät, kunnat sekä sosiaaliturvarahastot sijoitustensa tuotoilla.

Tarkastuksen kohteena on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Ohjausjärjestelmä tarkoittaa tässä hallinnonalan johdon toimintatapoja ja järjestelmiä, joiden avulla johto pyrkii aikaansaamaan ja varmistamaan hallinnonolonsa tuloksellisuuden. Määritelmä korostaa, että ohjausjärjestelmä on nimenomaan hallinnonalan johdon järjestelmä; se ei sisällä hallinnon toimintaa tai toiminnan vaikutuksia (kuviot 1). Tuloksellisuus puolestaan voidaan määrittellä optimaaliseksi suhteeksi tavoitteiden saavuttamisen ja siihen tarvittavien taloudellisten ja henkisten voimavarojen välillä³. Tuloksellisuus on siis onnyksittuneelle – vaikuttavalle, tehokkaalle, tuottavalle, laadukkaalle ja lainmukaiselle – toiminnalle.

Tarkastuskohteena olevan ohjausjärjestelmän rahallista arvoa ei voi suoraan määrittää, koska ohjausjärjestelmä ei ole itsenäinen toiminto vaan osa kaikkea hallinnonalan toimintaa. Koska ohjausjärjestelmässä on perimmiltään kyse hallinnonalan johtamisesta ja hallinnasta, sen välillinen merkitys on kuitenkin erittäin suuri: vuoden 2009 varsinaisessa talousarviossa sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan määrärahat olivat 15,1 miljardia euroa eli 33 % koko talousarvion määrärahoista.

² Lähde: www.stm.fi -> Sosiaalimenot ja niiden rahoitus. Luvut ovat ennakkotietoja.

³ Tuloksellisuuden määrittelystä ks. esim. hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (HE 56/2003), luku 3.2 Tuloksellisuuden peruskäsitteistö.



KUVIO 1. Ohjausjärjestelmä osana hallinnon toimintaa ja vaikutuksia.

2.2 Tarkastuksen kysymykset, kriteerit ja rajaukset

Tarkastuksen pääkysymyksenä on, onko hallinnonalan ohjausjärjestelmä riittävä, jotta sen avulla voidaan saada aikaan hallinnonalan tuloksellisuus.

Tarkastuksessa ohjausjärjestelmää tarkastellaan sen osien toimivuuden kautta. Ohjausjärjestelmän osat ovat (1) suunnittelu, (2) johtaminen, (3) raportointi, (4) laskentatoimi ja arviointijärjestelmät sekä (5) sisäinen valvonta. Järjestelmän kolme pääosaa ovat suunnittelu, johtaminen ja raportointi. Kaksi muuta osaa, laskentatoimi ja arviointijärjestelmä sekä sisäinen valvonta, ovat pääosia tukevia ja leikkaavia toimintoja. Ohjausjärjestelmän osiin kohdistuvat tarkastuskysymykset on esitetty taulukossa 1 ja niitä on edelleen tarkennettu osia käsittelevissä luvuissa.

TAULUKKO 1. Ohjausjärjestelmän osat ja niihin kohdistuvat tarkastuskysymykset.

1. Suunnittelu
1.1 Onko hallinnonalalla riittävä ja toimiva suunnittelujärjestelmä?
1.2 Onko hallinnonala tuottanut oikeat ja riittävät tiedot päätöksentekoa varten?
2. Johtaminen
2.1 Onko hallinnonalalla johtamisjärjestelmä, jota käyttämällä asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa?
3. Raportointi
3.1 Onko hallinnonalan raportointijärjestelmä riittävä?
3.2 Onko raportointijärjestelmä tuottanut oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan toiminnasta, taloudesta ja tuloksista?
4. Laskentatoimi ja arviointijärjestelmät
4.1 Ovatto johdon laskentatoimi ja arviointijärjestelmä riittävät tuottamaan oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan johtamista ja raportointia varten?
5. Sisäinen valvonta
5.1 Onko hallinnonalan sisäinen valvonta riittävä varmistamaan hallinnonalan tehtävien asianmukaisen ja tuloksellisen hoitamisen?

Tarkastuksen peruskriteerinä ovat toiminnan tuloksellisuus ja tuloksellisuuden edellytykset. Tarkastuksen oletuksena on, että hallinnonalan tuloksellisen toiminnan yhtenä edellytyksenä on ohjausjärjestelmä, jota käytetään toiminnan suunnitteluun, suuntaamiseen ja toiminnan arviointiin. Kriteerilähteenä puolestaan ovat laki ja asetus valtion talousarviosta (423/1988, 1243/1992), joissa määritellään vaatimukset valtion toiminnan ja talouden suunnittelulle, tavoitteiden asettamiselle, raportoinnille, laskentatoimelle sekä sisäiselle valvonnalle. Ohjausjärjestelmän osien tarkastuksessa kriteerinä ovat olleet osien riittävyys ja toimivuus sekä säädösten, ohjeiden ja linjausten mukaisuus.

Tarkastuksen merkittävin rajaus on se, että tarkastus kohdistuu vain hallinnonalan ohjausjärjestelmään eikä tarkastuksessa arvioida hallinnonalan varsinaista toimintaa tai sen tuloksellisuutta. Tämän tarkastuksen perusteella ei siis voida tehdä päätelmiä siitä, onko sosiaali- ja terveystieteiden hallinnonalan toiminta ollut onnistunutta ja vaikuttavaa.

Toinen tärkeä rajaus on se, että tarkastuksessa ohjausjärjestelmää arvioidaan pääosin dokumentoitujen tai vakiintuneiden toimintatapojen ja menettelyjen kautta. Tarkastus on vain osittain kohdistunut siihen, miten hallinnonalan ohjausjärjestelmää on käytännössä toteutettu ja miten se on todellisuudessa onnistunut. Esimerkiksi tulosohjausjärjestelmää on arvioitu lähinnä asiakirjojen perusteella eikä tarkastuksessa ole selvitetty, missä

määrin tulosohjauksen menettelyt ovat todella vaikuttaneet tulosohjattujen virastojen toimintaan.

Kolmas merkittävä raja on se, että hallinnonalan kaikkia toimintoja ei ole resurssisyistä tarkasteltu, vaikka niillä olisikin erityinen rooli hallinnonalan ohjausjärjestelmässä. Esimerkiksi ministeriön kansainvälisen toiminnan hallintaa ei ole käsitelty, vaikka ministeriö on itse määritellyt sen yhdeksi avaintoiminnoistaan. Erityisen haasteen ohjausjärjestelmälle asettaa myös se, että lääninhallitusten toimintaa ja taloutta ohjaavat eri ministeriöt. Tätäkään ohjausjärjestelmän haastetta ei tässä tarkastuksessa ole kuitenkaan erityisesti arvioitu.

Huomionarvoista on, että sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan talousarvio muuttunee selvästi vuonna 2010. Hallitus on päättänyt esittää eduskunnalle valtionosuusjärjestelmän uudistamista siten, että talousarvion hallinnonalakohtaiset valtionosuudet yhdistetään vuoden 2010 alusta alkaen⁴. Tämä alentaisi sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan määrärahasoa noin kolmanneksella vuodesta 2009.

2.3 Tarkastusaineistot ja -menetelmät

Tarkastushavainnot perustuvat pääosin seuraavaan aineistoon:

- säädökset ja valtiopäiväasiakirjat
- talousarviot ja tilinpäätökset
- hallinnonalan suunnittelun, seurannan ja kehittämisen asiakirjat
- hallinnonalan edustajien haastattelut
- hallinnonalaan kohdistuneet toiminnan- ja tilintarkastukset.

Aineiston hankinnassa on käytetty valtion yleisiä tietokantoja, joista tärkeimmät ovat valtion talousarviotietokanta, valtiontalouden ja henkilöstöhallinnon internet-raportointijärjestelmä sekä valtioneuvoston hankerekisteri⁵. Teema- tai puolistrukturoituja haastatteluja tehtiin yhteensä 18. Lisäksi täydentäviä tietoja hankittiin lukuisin puhelinkeskusteluin tai sähköpostiviestein.

Tarkastuksen aineistona ovat olleet niin uudet asiakirjat ja tiedot kuin mahdollista. Esimerkiksi talousarvion sisältöä tarkastellaan vuoden 2009

⁴ Ks. esim. valtioneuvoston hankerekisteri: *Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistustarpeita selvittävä työryhmä (hankenumero VM006:00/2008)*.

⁵ Ks. lähdeluettelo, tietokannat ja tilastot.

talousarvioesityksen perusteella. Sen sijaan tulosohjausprosessin, toimintakertomusten ja tilinpäätösten tarkasteluvuotena on vuosi 2008.

Aineistoa analysoitiin pääosin sisällönanalyysin keinoin luokittelemalla ja ryhmittelemällä havaintoja sekä vertaamalla näitä asetettuun kriteeriin. Tilastollisia tunnuslukuja käytettiin mahdollisuuksien mukaan, mutta varsinaista tilastollisia analyysejä ei tehty.

Aiempiä toiminnantarkastuksia käytettiin tarkentamaan käsiteltyä asiaa, mutta niiden perusteella ei tehty varsinaista meta-analyysia. Havainnot sisäisestä valvonnasta perustuvat pääosin tarkastusviraston tilintarkastuksen tekemiin hallinnonalan tilivirastojen tilintarkastuksiin.

Tarkastuksessa käytettyihin julkaistuihin lähteisiin on viitattu tekstissä ja ne on lueteltu lähdeluettelossa. Julkaisemattomat asiakirjat on yksilöity alaviitteessä, jos niihin viitataan tekstissä suoraan. Julkaisemattomia asiakirjoja ei mainita lähdeluettelossa.

Tarkastuksen on tehnyt johtava tuloksellisuustarkastaja Lassi Perkinen ja sitä ovat ohjanneet tuloksellisuustarkastuspäällikkö Armi Jämsä sekä vs. ylijohdaja Jarmo Soukainen. Hallinnonalan tilivirastojen tilintarkastusten havainnot kokosi johtava tilintarkastaja Antti Hieta.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Suunnittelu

Suunnittelu tarkoittaa tässä tiedon muodostamista hallinnonalan toiminnan ja talouden vaihtoehtoista ja näiden mahdollisista seurauksista. Ohjausjärjestelmässä suunnittelun tarkoitus on tuottaa päätöksentekijälle oikeat ja riittävät tiedot päätöksen perusteluksi sekä samalla tukea näiden päätösten toteuttamista. Suunnittelujärjestelmä tarkoittaa hallinnonalan erilaisten suunnitteluvälineiden, suunnitteluprosessien ja suunnitteluasiakirjojen kokonaisuutta. Suunnittelun tarkastuskysymykset olivat seuraavat: (1) onko hallinnonalalla riittävä ja toimiva suunnittelujärjestelmä sekä (2) onko hallinnonala tuottanut oikeat ja riittävät tiedot päätöksentekoa varten?

Suunnittelusta seuraavassa arvioidaan pitkän tähtäimen suunnittelua (3.1.1), talous- ja toimintasuunnittelua (3.1.2) ja talousarvion rakennetta ja sisältöä (3.1.3). Luvussa 3.1.4 esitetään yhteenveto suunnittelun tarkastushavainnoista. Suunnitteluun olennaisesti kytkeytyvää lainsäädäntösuunnittelua ja säädösvalmistelua tarkastellaan osana hallinnonalan johtamista luvussa 3.2.

3.1.1 Strateginen ja pitkän tähtäimen suunnittelu

Strateginen ja pitkän tähtäimen suunnittelu tarkoittaa tässä useita vuosia eteenpäin koskevaa toiminnan ja talouden eri vaihtoehtojen analysointia ja valintaa näiden välillä. Tarkastuskysymyksinä olivat, onko hallinnonalalla uskottavat toiminnan ja talouden pitkän tähtäimen suunnittelun välineet sekä esitetyt suunnitelmat. Seuraavassa tarkastellaan ensin hallinnonalan strategista suunnittelua ja tämän jälkeen sosiaalimenojen pitkän tähtäimen ennakkointia.

Strateginen suunnittelu

Ministeriö on tehnyt hallinnonalansa strategioita 1990-luvun alusta noin viiden vuoden välein. 2000-luvulla strategioita on annettu kaksi, vuosina 2001 ja 2006⁶. Strategioiden aikajänne on ollut 5–10 vuotta; esimerkiksi

⁶ *Sosiaali- ja terveysministeriö 2001 ja 2006a.*

vuonna 2006 annettu strategia ulottui vuoteen 2015 asti. Strategiat siis ulottuvat yli hallituskausien.

Voimassa olevassa, vuonna 2006 annetussa strategiassa sosiaali- ja terveyspolitiikan suunta on kiteytetty neljään strategiseen linjaukseen, jotka toistuvat kaikissa hallinnonalan suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa: talousarviossa, tulossopimuksissa, toimintasuunnitelmissa sekä toimintaker-
tomuksissa:

- edistetään terveyttä ja toimintakykyä
- lisätään työelämän vetovoimaa
- vähennetään köyhyyttä ja syrjäytymistä
- varmistetaan toimivat palvelut ja kohtuullinen toimeentuloturva.

Strategiassa neljän linjauksen alla esitetään yhteensä 30 toimintalinjausta. Toimintalinjauksia perustellaan lyhyesti ja niiden alla esitetään vielä toiminnan painotuksia. Esimerkiksi päälinjauksen "vähennetään köyhyyttä ja syrjäytymistä" alla esitetään seitsemän toiminnan painotusta. Painotukset ovat toiminnallisia ja melko epäkonkreettisia: "tuetaan maahanmuuttajien - - osallistumista", "vahvistetaan päihdehaittojen - - ehkäisyä - -", "puututaan lasten, nuorten ja perheiden ongelmiin". Painotuksia on edelleen tarkennettu sekä kuvattu muutamia niihin liittyviä laajoja toimenpiteitä. Tarkennukset ja toimenpiteet eivät ole ajallisesti rajattuja, vaan ne on esitetty avoimen toiminnallisina: tehostetaan, laajennetaan, puututaan, lisätään, helpotetaan, tuetaan, tiivistetään. Strategiassa ei siis ilmaista selvästi tavoitteiden ja toteutumisen aikajanaa, vaan tätä kierretään toteamalla, että asioita kehitetään, parannetaan, edistetään tai ehkäistään. Hallinnonalalla ei myöskään ole yhtä strategian toimeenpanoasiakirjaa, josta ilmenisi strategisten tavoitteiden ja niiden toteuttamiseksi tarvittavien hankkeiden, ohjelmien ja toimenpiteiden yhteys. Pelkästä strategiasta on siis vaikea löytää selkeitä tavoitteellisia merkkipaaluja, joiden saavuttamisen viranomaiset voisivat omaksua tavoitteekseen.

Strategian väljyys tekee siitä itsenäisenä strategia-asiakirjana hieman "epästrategiamaisen"; siitä on vaikea nähdä, mitä asioita sosiaaliturvan kehittämiseksi on päätetty tehdä ja mitä päätetty jättää tekemättä. Esimerkiksi neljä linjausta ovat niin laajoja, että koko strategian otsikkona voisi olla vaikkapa "sosiaali- ja terveyspolitiikan osa-alueet".

Strategian väljyys liittyy sen asemaan suhteessa hallitusohjelmaan sekä tulosohtausasiakirjoihin. Hallinnonalan strategiat ovat yli hallituskausien ulottuvia, sillä sosiaaliturvan kokonaisuutta ei voida kehittää yhden hallituskauden aikana, vaan linjaukset edellyttävät jopa vuosikymmenten aikajännettä. Strategiassa siis linjataan laajoja kokonaisuuksia mutta jätetään tilaa hallitusohjelmassa (tai myöhemmin muissa valtioneuvoston päätöksissä) tehtäville konkreettisemmille päätöksille lainsäädännön muutoksissa.

ta, ohjelmien käynnistämisestä ja hallinnonalan painotuksista. Strategia muodostaa hallitusohjelmassa hyväksytyille linjauksille viitekehyksen, joka jäsentää toimenpiteiden suunnittelua ja ohjaa niiden toimeenpanoa. Toisaalta strategia kuvaa niitä sosiaaliturvan kehittämisen suuntia, jotka poliittis-hallinnollinen järjestelmä on laajasti ja pitkäaikaisesti hyväksynyt, sekä hallinnonalan alueella nähtyjä haasteita. Strategian suhde tulosohjaukseen on samantyyppinen. Strategia on viitekehys, jonka puitteisissa tulosohjausasiakirjoilla toimintaa ohjataan konkreettisemmin.

Vuoden 2008 lopussa ministeriö käynnisti uuden strategiaprosessin. Tarkoituksena on laatia uusi, vuoteen 2020 ulottuva strategia, joka annetaan vuoden 2010 lopulla. Strategiaprosessia ohjaa kansliapäällikön johtama ministeriön virkamiesjohtoryhmä, ja hallinnonalan laitokset osallistuvat työhön ns. konsernijohtoryhmässä. Prosessissa kuullaan myös hallinnonalan sidosryhmiä, ja näitä ovat mm. teollisuuden, järjestöjen, tieteen, palvelujen tuottajien ja asiakkaiden, median sekä työmarkkinajärjestöjen edustajat.

Strategiatyössä käytetään hyväksi valtioneuvoston ennakointiverkoston työtä. Verkosto koordinoi ministeriöiden ennakointityötä sekä laati vuonna 2005 ministeriöille yhteisen toimintaympäristökuvauksen näiden omien tulevaisuuskuvausten pohjaksi⁷. Verkosto laati vastaavan kuvauksen myös v. 2009, ja sen jälkeen ministeriöt voivat laatia omat kuvauksensa seuraavana vuonna, eduskuntavaaleja edeltävänä syksynä. Samalla ennakoinnit palvelevat seuraavan hallituskauden suunnittelua. STM on osallistunut ennakointiverkoston muiden ministeriöiden ohella. Verkostoon on nimetty kaksi henkilöä, joista toinen on keskeisesti mukana ministeriön strategiaprosessissa. STM laati myös v. 2006 oman tulevaisuuskuvausensa⁸, joka tehtiin valtioneuvoston yhteisen toimintaympäristökuvauksen jälkeen. STM:n tulevaisuuskuvaus perustui pitkälti STM:n omaan strategiaan, joka annettiin samana vuonna⁹.

Sosiaalimenojen laskentamalli

STM:llä on käytössään kaksi sosiaalimenojen laskentamallia. Näistä ensimmäinen on tarkoitettu sosiaalimenojen pitkän tähtäimen arviointiin ja jälkimmäinen etuusmuutosten mikrosimulointiin.

Pitkän tähtäimen sosiaalimenojen arviointimallia kutsutaan SOME-laskentamalliksi. Malli sisältää tiedot eläkejärjestelmästä, Kansaneläkelai-

⁷ Valtioneuvoston ennakointiverkosto 2005.

⁸ Sosiaali- ja terveysministeriö 2006b.

⁹ Sosiaali- ja terveysministeriö 2006a.

toksen hallinnoimista sosiaalietuuksista, ansiosidonnaisesta työttömyys-turvasta, kuntien sosiaali- ja terveystalvakuista, sotilas-, liikenne- ja tapaturmavakuutuksista, työnantajien vapaaehtoisista eläkevakuutuksista sekä yksityisestä terveydenhuollosta. Mallin tiedot saadaan sosiaaliturvan nykytilasta, väestöennusteesta sekä muista asetettavista oletuksista (esim. tuottavuuden muutos, etuuksien taso, väestön terveydentilan muutos). Mallin tulokset ovat siis skenaarioita, joihin vaikuttavat malliin syötettävät parametrit.

Hallinnonalalla on tehty sosiaaliturvamenojen pitkän tähtäimen laskelmia jo pitkään osana strategiatyötä tai laajempia lainsäädännön muutoksia. Ensimmäinen kattava sosiaalimenolaskelma tehtiin vuonna 1982, jolloin sosiaalimenojen taso arvioitiin ns. maltillisen kehittämisen vaihtoehdon mukaan olevan noin 24 % BKT:sta vuonna 2000 (toteutunut luku oli 25,1 %¹⁰). Vastaavia laskelmia tehtiin myös vuosina 1991 ja 1995; jälkimmäisenä vuonna tavoitteena oli painaa sosiaalimeno-osuus 29 %:iin BKT:stä vuoteen 2000 mennessä, sillä laman seurauksena vuonna 1993 sosiaalimeno-osuus oli jo 34 %. Vuoden 2001 strategiatyössä sosiaalimenojen BKT-osuuden arvioitiin valituilla oletuksilla olevan 27 % vuonna 2010 ja sama taso pyrittiin säilyttämään vuonna 2006 julkistetussa strategiassa.¹¹

Laaja ja pitkän aikavälin sosiaalimenoarvio tehtiin vuosina 2000–2002 STM:n asettamassa sosiaalimeno-toimikunnassa (SOMERA-toimikunta). Toimikuntaa johti STM:n kansliapäällikkö, ja siinä oli edustus muista ministeriöistä, työmarkkinajärjestöistä sekä STM:n hallinnonalan laitoksista¹². Toimikunta laski sosiaalimenojen kokonaistason sekä sen rahoituksen skenaarioita, joissa keskeisiä muuttujia olivat etuuslainsäädäntö, väestömäärä ja taloudellinen kehitys. Ns. peruslaskelmassa oletettiin, että talous ja työllisyys kehittyvät kohtuullisesti ja että silloista lainsäädäntöä ei muuteta. Tuloksena oli, että sosiaalimenojen kansantuoteosuus olisi n. 30 % vielä silloinkin, kun suurten ikäluokkien aiheuttama menopaine eläke- ja palvelujärjestelmiin on suurimmillaan. Toimikunnan päätelmänä oli, että kattava ja tasoltaan riittävä sosiaaliturva on mahdollista turvata myös tulevaisuudessa, joskin tämä edellyttää mm. työllisyysasteen nostamista, työn tuottavuuden lisäämistä sekä väestömäärän ylläpitämistä perhepolitiikan ja maahanmuuton avulla.

¹⁰ *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2009a.*

¹¹ *STM:n strategiatyön historiaa. STM 17.8.2006. Julkaisematon esitys.*

¹² *Varsinaiset sosiaalimenolaskelmat teki toimikunnan sihteeri, ja laskelmat julkaistiin omana raporttinaan (STM 2002a ja 2002b).*

Vuoden 2008 aikana mallia käytettiin valtioneuvostotasolla valmisteltaessa valtioneuvoston eduskunnalle antamaa ikääntymisselontekoa¹³. Koska tarkastellut ikäriippuvaiset julkiset menot ovat pääosin sosiaaliturvamenoja, STM:n hallinnonalalla oli merkittävä rooli tietojen tuottajana esimerkiksi väestön terveydentilasta ja sosiaali- ja terveystalouden tarpeesta. Selonteon laskelmat julkisen talouden kestävyyydestä laadittiin pääosin SOME-mallilla.

Ministeriön uusimmat omat laskelmat sosiaalimenojen pitkän aikavälin kehityksestä julkaistiin vuoden 2009 alussa¹⁴. Skenaarioissa lasketaan sosiaalimenojen kehitystä nykyhetkestä aina vuoteen 2060 asti. Ns. peruskenaarion mukaan sosiaalimenojen bruttokansantuoteosuus olisi projektioajan lopussa yli 33 prosenttia, kun vuonna 2006 osuus oli 26 prosenttia. Eniten kasvavat eläkemenot.

Samassa raportissa arvioidaan myös sosioekonomisten terveyserojen kaventamisen vaikutuksia pitkän tähtäimen (40–50 vuoden) sosiaalimenoihin. Yhtenä päätelmänä esitetään, että mikäli kansanterveysongelmien yleisyys vähenisi Suomessa samalla tasolle, jossa se on nyt korkea-asteen koulutuksen saaneilla, suorien terveydenhoitokustannusten säästöt olisivat vuosittain noin 0,5 % bruttokansantuotteesta eli nykyisellä hintatasolla noin miljardi euroa.

Samassa dokumentissa esitellään myös laskentamallin lähtökohdat ja tietopohja, jotka uudistettiin vuosina 2007–08. Haastattelutietojen perusteella uudistettu malli on aiempaa selkeämpi, helppokäyttöisempi ja nopeampi. Myös mallin dokumentaatio ja läpinäkyvyys on parantunut¹⁵. Ministeriössä mallilla on yksi pääkäyttäjä, ja hänen lisäksi ainakin yksi henkilö käyttää mallia sivutoimisesti. Haastattelutiedon perusteella taloudellisiin malleihin yleisesti perehtynyt voi kuitenkin oppia mallin käytön muutamassa viikossa. Mallin hallintaan liittyvää olennaista henkilöriskiä ei siis pitäisi olla.

Ministeriössä on käytössä myös sosiaalietuuksien ja henkilöverotukseen henkilötason vaikutusten arvioimiseen tarkoitettu laskentamalli (SOMA). Mallia käsitellään lyhyesti säädösvalmistelun osana luvussa 3.2.2.

¹³ Valtioneuvoston kanslia 2009. Selonteko on seurantaraportti hallituksen vuonna 2004 eduskunnalle antamasta ikääntymistä koskevasta tulevaisuusselonteosta (VNS 8/2004 vp).

¹⁴ Sosiaali- ja terveysministeriö 2009.

¹⁵ Mallin esittelystä ks. emt. s. 15–22. Laskentamalli on ohjelmoitu Visual Basic for Applications -ohjelmointikielellä. Itse malli mahtuu esim. muistitikulle. Mallia käytetään ja tulokset raportoidaan Excelissä, joten laskentaan riittää tavallinen toimistokäytössä oleva tietokone.

3.1.2 Toiminta- ja taloussuunnittelu

Seuraavassa kuvataan STM:n suunnittelun työvälineitä ja suunnittelutoimintaa: suunnittelujärjestelmää kokonaisuutena, nelivuotista TTS-suunnittelua sekä talousarviosuunnittelun onnistumista. Tarkastuskysymyksinä olivat seuraavat: Onko hallinnonalalla selvät menettelytavat toiminnan ja talouden useampivuotiseksi suunnitteluksi? Ovatko hallinnonalan suunnitteluasiakirjat asianmukaisia ja sisällöt loogisessa suhteessa toisiinsa? Miten hyvin hallinnonalan suunnitteluprosessit kytkeytyvät toisiinsa?

Useampivuotinen suunnittelu

Toiminta- ja taloussuunnittelusta säädetään talousarviolain 12 §:ssä ja -asetuksen toisessa luvussa (8–10 §:t). Säädösten mukaan ministeriöiden tulee suunnitella toimialansa vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Suunnittelun tarkoituksena on tukea toiminnan ja talouden tuloksellisuutta sekä antaa perusteita valtiontalouden kehysten ja talousarvion laadinnalle, ministeriöiden toiminnalle hallinnonalan ohjaajana sekä virastojen ja laitosten johtamiselle.

STM:n toimintasuunnittelun lähtökohtana on edellä kuvattu hallinnonalan strategia. Muut suunnittelujärjestelmän keskeiset osat ovat hallitusohjelma, nelivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma, talousarvio sekä vuotuiset tulossopimukset ja toimintasuunnitelmat. Suunnitteluasiakirjojen aikajänne on kuvattu taulukossa 2.

Toiminta- ja taloussuunnittelu voidaan jakaa yksi- ja useampivuotiseen suunnitteluun. Yksivuotisen talous- ja toimintasuunnittelun tärkeimmät tuotokset ovat valtion talousarvio ja yksikköjen ja virastojen toimintasuunnitelmat sekä tulossopimukset. Monivuotiselle suunnittelulle ei (enää) ole säädösperusteista muotoa, mutta olennaista on, että pitkäaikaisista suunnittelua tehdään. Ministeriön tulee huomioida suunnittelussaan valtioneuvoston hyväksymät valtion talouden ja toimintapolitiikan linjaukset, erityisesti valtiontalouden kehyspäätökset.

Nelivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma on ministeriössä koettu tarpeettomaksi. Ministeriöllä on jo pitkäaikaisempi strategia, joka ohjaa toimintaa useamman vuoden aikajänteellä, ja talous- ja toimintasuunnitelman linjaukset ovatkin suoraan strategiasta otettuja. Lisäksi hallinnonalan tulossopimuksen aikajänne on useampivuotinen ja tavoitteet asetetaan sekä tulossopimusvuodelle että tulossopimuskauden viimeiselle vuodelle (tällä hetkellä kausi on 2008–11). Taloussuunnittelun osalta ministeriö ei ole voinut julkaista omia useampivuotisia taloussuunnitelmiaan, koska ne ovat samalla esityksiä valtiovarainministeriölle kehysvalmisteluun ja kos-

ka kehysvalmistelun asiakirjat ovat salaisia valtiovarainministeriön esitykseen asti. Tämän vuoksi nelivuotinen taloussuunnittelu jää hallinnonalan osalta epäaidoksi.

TAULUKKO 2. Strategian ja hallitusohjelman aikajänne sekä yhteys vuotta 2008 koskeviin suunnitteluasiakirjoihin.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sos.- ja terveyspolitiikan strategiat 2015									
Vanhasen II hallituksen ohjelma ja HSA									
STM:n hallitusohj. toimeenpanoasiakirja									
Toiminta- ja taloussuunnitelma 2008–11									
Talousarvio 2008									
Tulossopimukset 2008 (1 + 3 vuotta)									
Toimintasuunnitelmat 2008									

Kehyskannanottojen huomiointi talousarviosuunnittelussa

Hallinnonalan vuotuinen talousarviovalmistelu perustuu hallituksen kehyspäättökseen, joka tuodaan käytäntöön valtiovarainministeriön hallinnonaloille antamalla momenttikohtaisilla kannanotoilla. Kaikki momentit tai joidenkin momenttien kaikki määrärahat eivät kuulu kehykseen; tällaisia ovat erityisesti suhdanteiden mukaan vaihtelevat sosiaalimenot. STM:n talousarviossa kehyksen ulkopuolella oli v. 2009 talousarviovalmistelussa kokonaan kymmenen momenttia ja osittain kaksi. Näiden määrä oli noin kolmannes määrärahoista eli 4 467 miljoonaa euroa, kun kehykseen kuuluvia määrärahoja oli 10 032 miljoonaa. Suurimmat kehyksen ulkopuoliset määrärahat olivat valtion osuus kansaneläkelaista johtuvista menoista (2 268 milj. €), työmarkkinatuki (710 milj. €) sekä valtionosuus työttömyyskassoille (440 milj. €).

STM antoi vuoden 2009 talousarviovalmistelua varten ohjeet osastoilleen, erillisyksiköilleen sekä alaisilleen virastoille ja laitoksille helmi-

maaliskuun vaihteessa¹⁶. Ohjeiden mukaan ehdotusten valmistelun lähtökohtana ovat VM:n kehyskannanotot. Mitoituksessa voidaan poiketa kehyspäätyöksestä, mutta muutosesitykset tulee perustella riittävästi.

STM:n oma, valtiovarainministeriölle jättämä esitys vuoden 2009 talousarvioksi poikkesi monilta osin momenttikohtaisista kehyskannanotoista: kolmasosa STM:n esityksen momenttien määrärahoista oli VM:n momenttikohtaista kannanottoa suurempia. Eniten ministeriö esitti korotuksia hallinnonalansa virastoille ja laitoksille: ministeriölle itselleen (esitys 1 271 000 € suurempi kuin kehyskannanotto), Työterveyslaitokselle (961 000 €), Stakesille (932 000 €), Säteilyturvakeskukselle (913 000 €), Terveystieteiden tutkimuskeskukselle (523 000 €) sekä Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle (481 000 €). Kokonaisuudessaan pääluokan määrärahat olivat kuitenkin 144 miljoonaa euroa pienemmät kuin VM:n kehyskannanotossa. Ministeriö esitti kehyskannanottoa vähemmän rahaa erityisesti kehykseen sisältyville arviomäärärahamomenteille. Merkittävimmit olivat valtion osuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista (esitys 74,6 milj. € pienempi kuin kehyskannanotto) sekä elatustuki (-49,8 milj. €). Kehyksen ulkopuolisista menoista suurimmat vähennykset esitettiin työmarkkinatukeen (-50 milj. €) ja valtion osuuteen kansaneläke-laista johtuvista menoista (-48,8 milj. €).

Varsinaisessa hallituksen talousarvioesityksessä alkuperäisen kehyskannanoton ylittäneiden momenttien määrä pysyi suunnilleen samana kuin STM:n tekemässä ehdotuksessa. Määrärahoja kuitenkin muutettiin momenttikohtaisesti. Esimerkiksi ministeriön toimintamäärärahat pienivät ministeriön esityksestä, mutta toisaalta Säteilyturvakeskuksen määrärahat kasvoivat. Talousarvioesityksen pääluokan loppusumma oli 14 826 miljoonaa euroa, mikä on 326 miljoonaa alkuperäistä kehyskannanottoa enemmän. Kehyksen kuuluneista määrärahoista eniten kasvoi kuntien valtionosuusmomentti (+ 381 miljoonaa euroa).

Eduskunnan hyväksymässä varsinaisessa talousarviossa pääluokan määrärahat kasvoivat edelleen: loppusumma oli 15 080 miljoonaa euroa. Talousarvioesitykseen verrattuna lisääntyivät erityisesti kehyksen ulkopuoliset, suhdanneperusteiset menot, kuten valtionosuus työttömyyskassoille (+73 miljoonaa euroa) sekä työmarkkinatuki (+81 miljoonaa euroa). Myös kehykseen sisältyvät määrärahat olivat alkuperäistä esitystä noin 340 miljoonaa euroa suuremmat (taulukko 3).

¹⁶ Vuoden 2009 talousarvioehdotusten valmistelusta virastossa ja laitoksissa (STM 789/2008; 26.2.2008) sekä Vuoden 2009 talousarvioehdotusten valmistelu osastoilla ja erillisissä tulosryhmissä (STM 789/2008; 5.3.2008).

Määrärahojen muutosta kehyskannanotosta voidaan selittää kolmella seikalla. Ensinnäkin kehyskannanoton ja talousarvion hyväksymisen välinen aika on noin yhdeksän kuukautta, joten suhdannetiedot ja uudet taloudelliset ennusteet vaikuttavat erityisesti kehyksen ulkopuolisiin menoihin. Toiseksi toiminnalliset muutokset – STM:n tapauksessa esimerkiksi talousarviovalmistelun aikana valmistellut organisaatiomuutokset tai lainsäädännön muutokset – voivat tuoda uusia tarpeita, jolloin muutokset maaliskuussa annettuun kehyskannanottoon ovat perusteltuja. Kolmanneksi talousarviosta päättää eduskunta, joka voi halutessaan poiketa valmistelukehuksesta. Tässä tarkastuksessa ei voitu selvittää tarkemmin, mistä kehyspoikkeamat pääosin johtuvat.

TAULUKKO 3. Valtiovarainministeriön kehyskannanoton (13.3.2008) ja vuoden 2009 varsinaisen talousarvion sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan vertailu (1 000 €).

	VM:n kehyskannanotto	Varsinainen talousarvio	Erotus TA-kehys
Kehykseen kuuluvat määrärahat	10 032 191	10 373 701	341 510
Kehyksen ulkopuoliset määrärahat	4 467 815	4 706 495	N/A
Yhteensä	14 500 006	15 080 196	N/A

Talousarviosuunnittelun osuvuus: talousarvio 2008

Seuraavassa kuvataan, miten STM:n talousarviosuunnittelu onnistui vuoden 2008 talousarviossa. Tarkastuskysymyksinä oli, missä määrin määrärahat pysyivät suunnitellussa pääluokka-, luku- ja momenttikohtaisesti sekä miten hyvin ministeriö onnistui eri määrärahalajien arvioinnissa. Talousarviosuunnittelun osuvuus on tärkeätä sekä eduskunnan budjettivallan toteuttamiselle että valtion rahoituksen hallinnalle.

Pääluokan vuoden 2008 talousarvion määrärahojen muutos vuoden 2007 keväällä annetusta kehyksestä vuoden 2008 vahvistettuun tilinpäätökseen esitetään taulukossa 4.

TAULUKKO 4. Sosiaali- ja terveystieteiden pääluokka vuoden 2008 talousarviossa ja tilinpäätöksessä.¹⁷

	Miljoonaa euroa	Osuus varsinaisesta talousarviosta
STM:n hallinnonalan kehys (25.5.2007) ¹⁸	13 900	98,4 %
STM:n ehdotus omaksi talousarvionsa, 19.6.2007	13 756	97,4 %
Valtion talousarvioesitys 13.9.2007 (HE 62/2007)	13 935	98,6 %
Eduskunnan 21.12.2007 hyväksymä talousarvio	14 129	100,0 %
Lopullinen v. 2008 talousarvio (sis. lisätalousarviot)	14 092	99,7 %
Aikaisemmilta vuosilta siirtyneet määrärahat yhteensä	189	1,3 %
Käytettävissä talousarviovuonna 2008 yhteensä	14 281	101,1 %
Määrärahojen käyttö vuonna 2008 (pl. peruutukset)	13 993	99,0 %

Eduskunnan hyväksymä varsinainen talousarvio oli hieman kehystä suurempi. Lisäksi edelliseltä vuodelta siirtyneitä määrärahoja oli 188 miljoonaa euroa, josta suurimmat erät liittyivät aloittamattomiin hankkeisiin ja hankintoihin¹⁹. Talousarviovuoden aikaisilla lisätalousarvioilla pääluokan määrärahoja hieman pienennettiin. Lopulta määrärahojen käyttö oli 99 % eduskunnan hyväksymästä määrärahasta. Eniten määrärahoja jäi käyttämättä työttömyysturvasta (50 miljoonaa euroa) sekä eläkkeistä (44 miljoonaa euroa). Koko pääluokan tasolla alkuperäinen valtion talousarvioesitys oli määrärahoiltaan hyvin lähellä koko vuoden määrärahojen käyttöä.

Taulukosta ei voi tarkastella suoraan kehysmenettelyn pitävyyttä, koska osa määrärahoista on kehyksen ulkopuolisia ja kehyksen sisä- ja ulkopuolisten määrärahojen käyttö voi vaihdella. Tarkastusviraston kehysmenettelyyn kohdistaman jatkuvan tarkastuksen mukaan vuonna 2008 STM:n pääluokan määrärahojen bruttokäyttö oli 63 miljoonaa euroa pienempi ja

¹⁷ *Lähteet: Valtion talousarvioesitykset -tetokanta, Valtion tilinpäätökset sekä STM:n internet-sivu "Talous- ja toimintasuunnitelmat ja seuranta".*

¹⁸ *Luku sisältää sekä kehyksen ulkopuoliset että kehyksen sisältämät määrärahat. Kehyksen perustana on valtioneuvoston päätös 25.5.2007 (VM 17/214/2007).*

¹⁹ *Esim. 33.08.26 Rokotteiden hankinta, siirtynyt erä 39 milj. €; 33.01.27 Korvaus Kansaneläkelaitokselle sähköisen arkiston rakentamiseen, siirtynyt erä 16 milj. €, 33.32.36 Valtionavustus kunnille sosiaali- ja terveydenhuollon hankkeisiin, siirtynyt erä 84 milj. €.*

nettokäyttö 231 miljoonaa euroa pienempi kuin pääluokan laskennallinen kehys vuodelle 2008.²⁰

Määrärahalajeista arviomäärärahat ylibudjetoitiin siten, että varsinaisessa talousarviossa arviomäärärahoja myönnettiin 192 miljoonaa euroa lopullista käyttöä enemmän. Määrärahoja tosin vähennettiin jo talousarviovuoden aikana lisätalousarvioilla 60 miljoonaa euroa. Suhteellisesti ylibudjetoinnin osuus on tosin pieni, noin 1,5 % kaikista arviomäärärahoista. Määrärahaa budjetoitiin enemmän kuin käytettiin mm. valtion osuuksiin kansaneläkelain (+45 milj. €) ja sairausvakuutuslain mukaisista menoista (+31 milj. €), työmarkkinatukeen (30 milj. €) ja työttömyyskassoille (+21 milj. €). Suuremmista määrärahoista suurimmat poikkeamat olivat yrittäjien eläkelaista johtuvissa menoissa (33.40.52), sillä tälle myönnettiin 79 miljoonaa euroa talousarviomäärärahaa. Määrärahaa pienennettiin lisätalousarviolla 9 miljoonaa euroa. Lopullinen käyttö oli kuitenkin vain 56,6 miljoonaa, jolloin käyttö suhteessa varsinaiseen talousarvioon oli vain 72 %.

Kiinteät määrärahat käytettiin lähes sataprosenttisesti. Vuoden 2008 talousarviossa kiinteitä määrärahoja oli kuudella momentilla yhteensä 75 miljoonaa euroa eli niiden osuus on vähäinen.

Käytettävissä olleista siirtomäärärahoista käytettiin 78 %, mikä johtui lähinnä vuodelta 2007 siirtyneestä suuresta erästä (189 milj. €). Varsinaisen talousarvion siirtomäärärahat (376 milj. €) olivat käyttöä (442 milj. €) pienemmät, mutta aiemmalta vuodelta siirtyneen suuren erän vuoksi seuraavalle vuodelle siirtyi vielä 123 miljoonaa euroa. Käyttämättä jäi erityisesti ns. hankeavustuksia sisältävien momenttien määrärahoja²¹.

Kuntien ja valtion neuvottelumenettely ja peruspalveluohjelma

STM:n hallinnonalan taloussuunnitteluun vaikuttava tekijä on valtion ja kuntien välinen neuvottelumenettely. Valtion- ja kuntatalouden yhteensovittamiseksi kuntalain pykälissä 8, 8 a sekä 8 b on määritelty valtion ja kuntien välisestä neuvottelumenettelystä, ja sen tärkeimmät välineet ovat peruspalveluohjelmamenettely sekä kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta. Peruspalveluohjelmamenettelyssä valtion ao. ministeriöt suunnittelevat yhteistyössä Kuntaliiton kanssa kuntien tehtäviä, velvoitteita ja rahoitusta pitemmällä tähtäimellä. Peruspalveluohjelma on osa val-

²⁰ Tarkastusvirasto arvioi kehysmenettelyn pitävyyttä vuosittain ja raportoi tästä eduskunnalle antamassaan erilliskertomuksessa valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastamisesta. Tarkastuksen tuloksista ks. K 12/2009 vp.

²¹ Esimerkiksi momentit 33.60.31, 33.03.63, 33.01.27, 33.01.28, 33.70.50.

tion kehysmenettelyä, ja ohjelma annetaan eduskunnalle valtiontalouden kehysten yhteydessä. Peruspalveluohjelmaan kuuluu ns. peruspalvelubudjetti, joka on kooste kuntatalouteen kohdistuvista, talouspolitiikan tai taloudellisen tilanteen yleisistä vaikutuksista. Peruspalvelubudjetti esitetään vuosittain valtion talousarvioesityksen yleisperusteluissa.

Vuoden 2008 talousarvioesityksessä STM:n hallinnonalan laskennallinen valtionosuus oli 4 885 miljoonaa euroa. Lisäksi hallinnonalalla oli muita peruspalvelubudjettitarkasteluun kuuluvia valtionosuuksia yhteensä 387 miljoonaa euroa. Kuntien laskennallisiksi kustannuksiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa arvioitiin vuodelle 2008 yhteensä 15 334 miljoonaa euroa, josta valtion osuus olisi yhteensä 32,1 %.

Tarkastuksessa ei arvioitu peruspalveluohjelmamenettelyn toimivuutta tai peruspalvelubudjetin talousarviolaskelmien oikeellisuutta tai riittävyttä.

Hallinnonalan henkilöstösuunnittelu

Hallinnonalan henkilöstömäärien ohjaukseen on vaikuttanut eniten valtion tuottavuusohjelma. Hallituksen maaliskuussa 2006 tekemä vuosien 2007–11 kehyspäätös sisälsi tuottavuusohjelmaan liittyen päätöksen vähentää STM:n hallinnonalan henkilöstömäärää yhteensä n. 340 henkilötyövuotta.²²

Valtiokonttorin TAHTI-henkilöstötietojärjestelmän tietojen mukaan²³ hallinnonalan henkilöstömäärä oli 31.12.2007 yhteensä 4 570 henkilöä ja 31.12.2008 yhteensä 4 530 henkilöä. Vuoden aikana henkilöstömäärää vähentyi siis 40 henkilöllä (0,9 %).

Hallinnonalan yhteenlaskettujen henkilötyövuosien määrä oli puolestaan vuoden 2007 aikana 4 282 ja vuoden 2008 aikana 4 228²⁴. Määrä väheni hieman henkilöstömäärää enemmän: 54 henkilötyövuotta eli 1,3 prosenttia.

Ministeriö on pyrkinyt vähentämään henkilöstömäärää yleisesti, mutta vähennystä ei ole jaettu tasan vaan resursseja on samalla siirretty laitosten välillä. Erityisesti lupa- ja valvontavirastojen voimavaroja on pyritty vahvistamaan. Vuosina 2007–08 henkilöstömäärät kasvoivat erityisesti Ter-

²² *Sosiaali- ja terveysministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2008–2011, s. 43 (STM 2006c).*

²³ *TAHTI on Valtiokonttorin ylläpitämä valtion henkilöstöhallinnon tietojärjestelmä, johon virastot ja laitokset ilmoittavat henkilöstö-, palkka- ja työvoimakustannustietonsa. Tässä esitettyjen tietojen lähde: Valtiokonttorin tiedonanto tarkastusta varten 8.5.2008.*

²⁴ *Henkilötyövuosiin lasketaan mukaan koko vuoden ajalta kaikki virka- ja työsuhteet ja jaetaan saatu päiväluku päivien määrällä vuodessa.*

veydenhuollon oikeusturvakeskuksessa (13 henkilöä, 19 %) ja Lääkelaitoksessa (11 henkilöä, 6 %)²⁵.

Vuoden 2009 talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa hallinnonalan henkilöstön määräksi vuonna 2009 arvioitiin 4 226²⁶. Samassa esityksessä vuoden 2007 kokonaismääräksi ilmoitettiin 4 275 ja vuoden 2008 määräksi 4 277. Luvut poikkeavat TAHTI-järjestelmän tiedoista jossain määrin mutta ovat samaa suuruusluokkaa. Talousarvioesityksen mukaan vuoden 2009 hallinnonalan henkilöstömäärästä maksullisen toiminnan piirissä työskentelee noin 37 % eli 1 584 henkilöä. Heistä noin 1 100 henkilöä työskentelee valtion koulukodeissa ja mielisairaaloissa. Yhteisrahoitteen toiminnan osuudeksi on arvioitu noin 10 % eli 428 henkilötyövuotta.

Hallinnonalan vuonna 2008 toteutuneet henkilöstömäärävähennykset ovat valtion tuottavuusohjelman suuntaisia. Vähennysten riittävyttä suhteessa tuottavuusohjelmaan ei voi vielä arvioida, koska hallinnonalan rakenteelliset muutokset, esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnon siirrot tai laitosten yhdistymiset, eivät ainakaan täysimääräisesti vielä vaikuttaneet vuoden 2008 lukuihin. Jos talousarvioesityksessä vuodelle 2009 esitetty henkilömääräluku toteutuu, henkilötyövuosien määrä ei vähene vuoden 2008 toteutuneesta tasosta.

3.1.3 Talousarvioesitys

Valtion talousarvio on eduskunnan budjettivallan tärkein väline. Talousarvioesityksen rakenteella ja sisällöllä on välitön vaikutus eduskunnan budjettivallalle: epäselvä rakenne tai sisältö tai eduskunnan kannalta epäolennaisten asioiden esittäminen kaventavat käytännössä eduskunnan mahdollisuutta käyttää budjettivaltansa täysimääräisesti. Seuraavassa arvioidaan talousarvioesityksen sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan rakennetta ja sisältöä.

Tarkastuskysymyksenä on, ovatko talousarvioesityksen tiedot oikeat ja riittävät. Ensimmäiseksi tarkastellaan pääluokan lukurakennetta ja sen jälkeen pääluokka-, luku- ja momenttiperusteluita. Lopuksi tarkastellaan erikseen yhtä pääluokkaperusteluissa esitettyä tavoitetta ja indikaattoria.

²⁵ Henkilöstömäärät lokakuu 2007–lokakuu 2008. Lähde: Netra, henkilöstöraportointi. www.netra.fi.

²⁶ Talousarvioesityksessä tarkoitettaneen henkilöstötyövuosien määrää vuoden aikana eikä henkilöstön kokonaismäärää jonain poikkileikkausajankohtana.

Lukurakenne

Talousarvion laadintamääräyksen mukaan pääluokan luku- ja momenttirakenteen tulisi olla johdonmukainen kokonaisuus ja lukujen tulisi sisältää samaan aihekokonaisuuteen liittyviä asioita. Lukurakenteen tulisi tukea selkeiden ja mielekkäiden tulostavoitteiden asettamista sekä tavoitteiden toteutumisen seurantaa.

STM:n pääluokassa on 12 lukua. Lukurakenne on muuttunut selvästi, sillä vuoden 2007 talousarviossa lukuja oli vielä 29. Muutos perustui valtiovarainministeriön johtaman talousarviorakenteen kehittämiseksi asetetun hankkeen työhön, jossa STM oli toinen pilottihallinnonala²⁷. Lukurakenne ja luvuille v. 2009 esitetyt määrärahat ovat taulukossa 5. Luvut on taulukossa jaettu väreihin laajempiin kokonaisuuksiin.

TAULUKKO 5. Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan lukurakenne ja lukujen määrärahat vuoden 2009 talousarvioesityksessä.

	Luvun määräraha milj. €	Määrärahan osuus pääluokasta, %
01 Hallinto	68	0,5 %
02 Valvonta	36	0,2 %
03 Tutkimus- ja kehittämistoiminta	110	0,7 %
10 Perhe- ja asumiskustannusten tasaus	2 132	14 %
20 Työttömyysturva	1 384	9 %
30 Sairausvakuutus	1 243	8 %
40 Eläkkeet	2 933	20 %
50 Veteraanien tukeminen	386	3 %
60 Kuntien järjestämä sosiaali- ja terveydenhuolto	5 959	40 %
70 Terveyden ja toimintakyvyn edistäminen	59	0,4 %
80 Maatalousyrittäjien lomitustoiminta	213	1 %
90 Raha-automaattiyhdistyksen avustukset	303	2 %
Yhteensä	14 826	100 %

Hallinnonalan oman toiminnan jako kolmeen lukuun, hallintoon, valvontaan sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaan, on selkeä ja looginen. Hallin-

²⁷ Hankkeen tiedot, ks. Valtioneuvoston hankerekisteri HARE, hankenumero STM004:00/2005. <http://www.hare.vn.fi/mAloitussivu.asp>.

to-luku tosin sisältää myös valtion mielisairaaloiden ja koulukotien toimintamenot (mom. 33.01.04. ja 05.), vaikka niiden toiminta voitaisiin lukea palvelutoiminnaksi. Valvonta-lukuun voisi sijoittaa myös työsuojelupiirien toimintamenot; ne ovat nyt luvussa "70 Terveyden ja toimintakyvyn edistäminen".

Seuraavat viisi lukua (10–50) liittyvät sosiaalivakuutus- tai -avustusjärjestelmiin. Lukujen 10–50 ryhmittely peräkkäin omina otsikkoinaan on selkeä ja lukijalle helposti avautuva.

Luku 60 sisältää kuntien järjestämään sosiaali- ja terveydenhuoltoon myönnettävät valtionosuudet, -avustukset ja -korvaukset, joita on yhteensä yhdeksän eri momenttia. Myös näiden esittäminen omana lukunaan on toimiva ratkaisu.

Luvun 70 otsikkona on Terveyden ja toimintakyvyn edistäminen. Luvun määrärahat kohdistuvat mm. työsuojelupiirien toimintaan, tartuntatautien valvontaan, rokotteiden hankintaan sekä terveyden edistämisen valtionavustuksiin. Työsuojelupiirien toiminta voisi kuulua myös lukuun 02 Valvonta. Terveysvalvonnan päävastuu taas on kunnissa, joille määräraha myönnetään luvusta 60.

Luku 80 sisältää määrärahan maatalousyrittäjien lomitustoimintaan, joka on osa maatalousyrittäjien sosiaalivakuutusjärjestelmää. Tästä syystä luvun voisi ryhmitellä myös muiden sosiaalivakuutukseen tai -avustuksiin kuuluvien lukujen perään tai niiden osaksi.

Luku 90 sisältää Raha-automaattiyhdistyksen tuoton perusteella jaettavat valtionavut yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille. Luvussa on vain yksi momentti, raha-automaattivastusten jakaminen. Luku on itsenäisenä sinänsä perusteltu, että raha-automaattivastukset ovat erillinen avustuskanavansa. Käyttötarkoituksensa puolesta luvun määrärahat vastaavat lähinnä valtionapuja kuntien sosiaali- ja terveystalouksiin (luku 60) tai luvussa 70 olevaa momenttia 50. Terveyden edistäminen.

Kaiken kaikkiaan sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan lukurakenne on ulkopuoliselle lukijalle kohtuullisen looginen ja ymmärrettävä, erityisesti, jos kahtatoista lukua vielä kootaan ja ryhmitellään. Lukurakenne on olennaisesti selkiytynyt vuoden 2007 talousarviosta, jossa lukuja oli vielä 29. Määrärahojen suuruuden osalta luvut ovat varsin epätasapainoisia, mikä johtuu pääluokan siirtomenopainotteisuudesta.

Sekamomentit

Talousarvioasetuksen 5 § säädetään menojen jakamisesta momentteihin tehtävän tai menojen laadun mukaan. Laadun mukaan menot jaetaan kulumenoihin, siirtomenoihin, sijoitusmenoihin ja muihin menoihin. STM:n

pääloukassa pääasialliset menolajit ovat kulutusmenot (lähinnä valtion henkilöstömenot ja tavaroiden ja palvelusten ostot) sekä siirtomenot (valtionavut kunnille ja muille yhteisöille). Jos momentille on budjetoitu laadultaan erityyppisiä menoja, merkitään momentin numerotunnukseksi se, jonka sisältää suurin osa momentille budjetoiduista menoista vastaa²⁸.

STM:n pääloukassa on joitakin ns. sekamomentteja, jotka sisältävät eri menolajeja. Vuoden 2008 talousarviossa tällaisia momentteja olivat kulutusmenomomentti 33.70.22 sekä siirtomenomomentit 33.03.63, 33.60.34 ja 33.70.50.²⁹

Kulutusmenomomentin 33.70.22 nettokäyttö vuonna 2008 (ilman siirtoa seuraavalle vuodelle) oli 370 808 euroa, josta 86 % oli siirtotalouden kuluja (lkp 8250). Siirtomenomomentin 33.03.63 nettokäytöstä oli 53 % palvelujen ostoja tai muita toimintamenoja (lkp 40–43) ja vain 13 % siirtotalouden kuluja (lkp 82–83). Momentin 33.60.34 nettokäytöstä palvelujen ostoja ja henkilöstökuluja oli 98 % ja siirtotalouden kuluja vain 1 %. Siirtomenomomenteista vain momentin 33.70.50 määrärahasta suurin osa käytettiin siirtomenoihin (siirtotalouden kulut 70 %).

Momentin 33.60.34 käyttötarkoitusta ei ollut laajennettu momenttien päätösosassa, joten sen osalta siirtomäärärahan käyttö kulutusmenoihin oli talousarvion vastaista. Muiden momenttien käyttötarkoitusta oli laajennettu momenttien päätösosassa, joten käyttö noudatti talousarviota. Momenttien numerotunnuksen tulisi kuitenkin vastata sitä menolajia, johon suurin osa momentin määrärahasta käytetään³⁰.

Pääloukkaperustelut

Talousarvion laadintamääräyksen mukaan pääloukkaperustelujen selvityksosaan otetaan tärkeimmät yhteiskuntapolitiikan tavoitteet, joille muodostavat pohjan hallituksen asettamat strategiset tavoitteet. Tavoitteiden tulee olla johtamisen ja seurannan kannalta toimivia, ja niitä tulisi olla enintään muutama.

Pääloukkaperustelut koostuvat useimmiten vain selvityksosasta, eikä niihin kuulu eduskunnan päätettäväksi tarkoitettua päätösosaa. STM:n pää-

²⁸ *Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta, luku 7.4.3. TM 0802, 2.4.2008.*

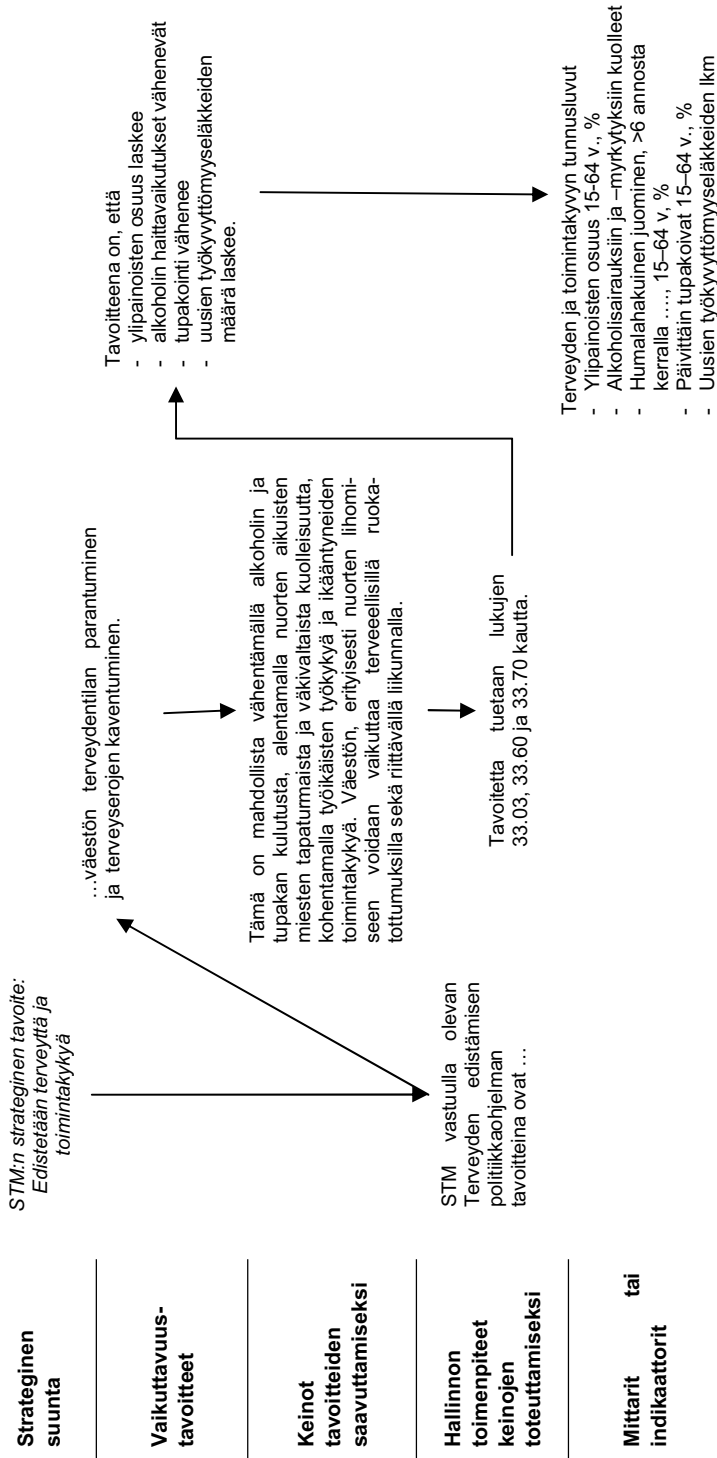
²⁹ *33.70.22 Tartuntatautiin valvonta; 33.03.63 Eräät erityishankkeet, 33.60.34 Valtion korvaus terveydenhuollon toimintayksiköille mielentilatutkimuksista sekä potilassiirroista aiheutuviin kustannuksiin; 33.70.50 Terveiden edistäminen.*

³⁰ *Asiaa on tarkasteltu aiemmin erityisesti Terveiden edistämisen määrärahamomentin 33.70.50 osalta tarkastuskertomuksessa Valtiontalouden tarkastusvirasto 2008a. Ennen vuotta 2008 momentin numero oli 33.53.50.*

luokkaperusteluissa on v. 2009 myös päätösosa, jossa esitetään Kansaneläkelaitokselle maksettavien määrärahojen teknisluonteista muutosta.

Päätösosa esittää lyhyt toimintaympäristön kuvaus, jossa luetellaan sosiaaliturvan lähivuosien merkittävimmät haasteet. Kuvaus on talousarviomääräyksen mukainen.

Tämän jälkeen esitetään hallitusohjelman melko väljät sosiaaliturvan tavoitemäärittelyt, hallinnonalan tärkeimmät hankkeet ja ohjelmat, tiedot sosiaaliturvan rahoituksesta sekä hallinnonalan "Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet strategioittain". Strategisia linjauksia on viisi, joista neljä on johdettu hallinnonalan strategia-asiakirjasta ja viides, sukupuolten välinen tasa-arvo, perustuu hallitusohjelman painotuksiin. Strategiset päälinjaukset ilmaisevat suunnan, johon hallinnonalla pyritään. Linjausten alla vaikuttavuustavoitteiden esittäminen on epäselvempää: teksteissä puhutaan sekaisin strategisesta suunnasta, yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista, keinoista tavoitteisiin pääsemiseksi sekä hallinnollisista toimenpiteistä, joita keinojen toteutuminen edellyttää. Lukijan on vaikea hahmottaa tavoite–keinohierarkiaa. Terveystavoitteiden edistämisen strategisen linjauksen pääluokkaperustelut on esitetty kuviossa 2.



KUVIO 2. Yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteen esittäminen talousarvioesityksessä: strateginen tavoite terveyden ja toimintakyvyn edistäminen.

Luku- ja momenttiperustelut

Talousarvion laadintamääräyksen mukaan pääluokka- ja lukuperusteluiden tulee muodostaa johdonmukainen kokonaisuus, jossa edetään yleisistä yksityiskohtaisempaan tietoon. Lukuperusteluissa esitetään keskeiset toiminnalliset tavoitteet ja tarvittaessa tärkeimmät vaikuttavuustavoitteet siten, että näillä on yhteys pääluokkatason vaikuttavuustavoitteisiin. Momenttiperusteluissa selostetaan keskeiset toimenpiteet tai toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet, joilla pyritään pääluokka- tai lukuperusteluissa esitettyihin vaikuttavuustavoitteisiin.

Vuoden 2009 talousarvioesityksessä STM:n pääluokan määrärahojen perustellaan yhteensä 66 sivulla. Lukuja on 12 ja niissä on yhteensä 67 momenttia. Seuraavassa tarkastellaan tarkemmin kolmea lukua sekä niiden alla olevia joitakin momenteja. Luvut ovat 03. Tutkimus- ja kehittämistoiminta, 10. Perhe- ja asumiskustannusten tasaus sekä 60. Kuntien järjestämä sosiaali- ja terveydenhuolto.

Luku 03. Tutkimus- ja kehittämistoiminta

Luvussa esitetään yhteensä 110 milj. euron määrärahat Lääkehoidon kehittämiskeskukselle ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle, Työterveyslaitokselle valtionapuun sekä eräisiin erityishankkeisiin.

Luvun perusteluissa esitetään vaikuttavuus-otsikon alla STM:n neljä strategista linjausta sekä näitä täydentävä, hallitusohjelmassa erityisesti mainittu sukupuolten tasa-arvo ja perheiden asema. Tältä osin lukuperustelu on kohtuullisen onnistunut: strategisten linjausten avulla pääluokka- ja lukuperustelut on yhdistetty johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi.

Lukuperusteluissa ei esitetä vaikuttavuustavoitteita vaan perustelut ovat melko yleisellä tasolla, esimerkiksi "hallinnonalan tutkimus- ja kehittämistoiminnalla, tietotuotannolla sekä tiedonvälityksellä ... lisätään työelämän vetovoimaa, vähennetään köyhyyttä ja syrjäytymistä ...". Varsinaisten vaikuttavuustavoitteiden esittäminen tutkimus- ja kehittämistoiminnasta olisi varsin hankalaa.

Luku jatkuu pidemmällä perustelulla toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Perustelut on jaettu neljään strategiseen linjaukseen ja kussakin linjauksessa osoitetaan, mitkä momentit ao. linjausta erityisesti toteuttavat. Lukuperustelussa ei esitetä konkreettisia tulostavoitteita tai indikaattoreita eikä myöskään laitospkohtaisia tulostavoitteita.

Momenttiperusteluissa tulostavoitteiden esittäminen vaihtelee. Lääkehoidon kehittämiskeskukselle (33.03.03) esitetään useita toiminnallisia tavoitteita. Numeerisia tai konkreettisia tulostavoitteita ei ole, vaan tavoitteet ovat muotoa "kokoaa ja arvioi tietoa", "arvioi lääkekäytäntöjen muu-

toksia" sekä "tuottaa punnittua tietoa". Myöskään THL:n momenttiperusteluissa (33.03.04) ei esitetä tulostavoitteita, ellei näiksi lasketa maksullisen ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmissa olevia tuotto- ja kustannustietoja. Työterveyslaitoksen momenttiperusteluissa (33.03.50) suuri osa tavoitteista on toiminnallisia, mutta tavoitteiksi on asetettu myös määrällisiä suoritteita: tieteelliset ja yleistajuiset julkaisut, asiantuntijapalvelutyö, työympäristön mittaukset ja analyysit, annetut koulutuspäivät sekä ammattitaito- ja työkyvyn arviointitutkimukset.

Luku 10. Perhe- ja asumiskustannusten tasaus

Luvun 10, perhe- ja asumiskustannusten tasaus, määräraha on 2 132 milj. euroa. Luvussa on seitsemän momenttia, jotka kaikki ovat arviomäärärahoja. Suurimmat momentit ovat 50. Lapsilisät (1 426 milj. €) sekä 54. Asumistuki (434 milj. €), jotka kattavat yhteensä 87 % luvun määrärahas- ta.

Lukuperusteluissa on selvitysosa, jonka tekstissä kerrotaan luvun määrärahojen tarkoitus. Tarkoituksen kuvausta voi pitää väljästi muotoiltuina yhteiskunnallisina vaikuttavuustavoitteina:

- Äitiysavustuksen ja lapsilisien tarkoituksena on *tasata* lasten syntymästä ja elatuksesta -- aiheutuvia *kustannuksia lapsiperheiden ja muiden kotitalouksien välillä*.
- Yleisellä asumistuella *edistetään kohtuullisen asumistason saavuttamista* - - alentamalla tuen tarpeessa olevien - - asumismenoja.
- *Elatustuen tavoitteena on turvata lapsen oikeus riittävään elatukseen* -- tilanteissa, joissa lapsen yksityisoikeudellinen elatus ei tule turvatuksi.

Perustelujen taulukossa esitetään avustusten volyymitietoja. Avustusten tarkoitusten toteutumista kuvaavia tavoitteita ei esitetä asumistukea lukuun ottamatta. Asumistuen osalta tarkoitusta kuvaa asumistuen saajien asumismeno-osuus asumistukituloista ennen ja jälkeen asumistuen saannin. Vuonna 2007 asumismenojen osuus oli ilman asumistukea 66 % tuloista ja asumistuen saamisen jälkeen 31 %. Lukujen perusteella asumistuella on alennettu tuen tarpeessa olevien asumismeno-osuutta. Perusteluista ei tosin selviä, minkälaista asumismenojen osuuden laskua on tavoiteltu.

Momenttiperustelujen päätösoosissa esitetään määrärahan määrä, käyttöoikeus ja säädös. Selvitysosoissa ei esitetä tulos- tai toiminnallisia tavoitteita vaan lähinnä kuvataan säädösmuutoksia ja volyymitietoja.

Momentin päätösoosissa on esitetty talousarviomääräyksen mukaisesti valtionavustuksen tai muun valtion tuen käyttötarkoitus sekä riittävä erit-

tely valtionavustusten saajista. Päätösoosissa ei ole esitetty tukien enimmäismääriä, koska kyseessä ovat lakeihin perustuva arviomäärärahat. Perusteluissa ei myöskään ole esitetty selkeitä tukijärjestelmien vaikuttavuus- tai toiminnallisia tavoitteita; nämä tulisi esittää, mikäli näitä ei ole esitetty pääluokka- tai lukuperusteluissa. Tavoitteita ei ole myöskään esitetty lukuperusteluissa, lukuun ottamatta em. melko väljiä ilmauksia avustujärjestelmien tarkoituksista.

Pääluokkaperusteluissa sen sijaan esitetään luvun 50. momentteihin liittyviä vaikuttavuustavoitteita: "tuetaan perheiden hyvinvointia ja vanhemmuutta", "tasataan lapsista aiheutuvia kustannuksia", "toimeentuloturvan pitkäaikainen tarve vähenee" sekä "lapsiperheiden köyhyyttä vähennetään ja eriarvoistumiskehitykseen puututaan parantamalla lapsiperheiden taloudellista asemaa". Näistä kaksi ensimmäistä eivät tosin oikeastaan ole tavoitteita. "Tuetaan perheiden hyvinvointia" on pikemminkin tehtävä, joka hallinnon tulisi toteuttaa saavuttaakseen "hyvinvoivat perheet ja vanhemmat" -päämäärälle asetettu tavoitetaso (jota ei ole määritelty). "Tasataan lapsista aiheutuvia kustannuksia" on puolestaan perhepolitiikan keino – tavoitteena lienee perheiden perustamisen, lasten saannin sekä lapsiperheiden taloudellisen aseman tukeminen.

Lukuun 50. olennaisimmin liittyviä pääluokkaperusteluissa esitettyjä indikaattoreita ovat puolestaan lasten köyhyysaste, kokonaishedelmällisyys sekä kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten määrä. Indikaattorit esitetään pääluokkaperustelujen taulukoissa "arviona vuodelle 2009", joten ne eivät osoita suoraan tavoitetasoa. Lasten köyhyysasteen eli pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvien lasten osuuden arvioidaan olevan 10,5 %, kokonaishedelmällisyyden 1,84 ja kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten määrän 15 700. Näistä luvun 50. määrärahoilla voidaan vaikuttaa suorimmin lasten köyhyysasteeseen: erityisesti lapsilisän ja yksinhuoltajakorotuksen taso, kohdentaminen sekä lapsilisän ja muiden sosiaalivastusten yhteen sovittaminen vaikuttaa lapsiperheiden tulonmuodotukseen ja näin myös köyhyysrajan alittavien lasten määrään. Kokonaishedelmällisyyteen sekä lasten ja nuorten sijoittamiseen taloudellisilla avustuksilla on välillisempi vaikutus.

Luku 60. Kuntien järjestämä sosiaali- ja terveydenhuolto

Luvun 60 määrärahat on osoitettu kuntien järjestämään sosiaali- ja terveydenhuoltoon: määrärahojen yhteissumma on 5 959 milj. euroa. Luvun yhdeksän momenttia ovat avustuksia ja korvauksia kunnille sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, sosiaali- ja terveydenhuollon opetuksesta tai tutkimuksesta, toimeentulotuesta sekä kehittämishankkeista. Määrä-

rahoista 93 % (5 569 milj. €) on momentilla 60.30 Valtionosuus kunnille sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannuksiin.

Luvun perusteluja on neljä sivua, joista kaksi on tekstiä ja kaksi taulukoita. Perustelut on jaettu kolmeen osaan: keskeiset uudistukset, vaikuttavuustavoitteet ja järjestelmäkuvaukset. Vaikuttavuustavoitteet-osassa esitetään sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen että ehkäisevän toiminnan tavoitteita ja näiden toimivuutta parantavia kehittämishankkeita. Kummallakin tavoiteryhmällä on sisällöllinen yhteys pääluokkaperusteluihin, vaikka tavoitteet eivät täysin samoja olekaan. Tavoitteet eivät ole kovinkaan täsmällisiä vaan pikemminkin suuntaa-antavia.

Tavoitteiden yhteys niitä toteuttaviin toimenpiteisiin on melko löyhä, koska toimenpiteinä luetellaan pääosin laajoja ohjelmia ja hankkeita, ei toimenpiteitä sinänsä. Kuviossa 3 esitetään pääluokkaperustelujen sekä lukuperustelujen tavoitteiden ja toimenpiteiden yhteys. Kuviossa esitetyt toimenpiteet toteuttavat myös sosiaali- ja terveyspalveluille asetettuja tavoitteita.

Tekstiperustelujen lisäksi luvussa esitetään taulukossa tietoja kuntien järjestämästä sosiaali- ja terveydenhuollosta, lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksesta, mielentilatutkimustoiminnasta sekä valtionosuuden laskentaperusteista. Määrärahan suuruuden ymmärtämisen ja sen suuntaamisen osalta olennaisimpia ovat palvelujen volyymitiedot.

Käyttökustannusten valtionosuusmomentin (33.60.30, 5 569 milj. €) päätösosassa esitetään momentin määräraha sekä sen lainsäädännöllinen perusta. Selvitysosan pituus on 2,5 sivua. Pääosa selvitysosasta kuvaa määrärahan mitoitusperusteiden muutoksia.

Varsinaisia tulos- tai toiminnallisia tavoitteita kuntien järjestämille sosiaali- ja terveystaloukselle ei esitetä. Luvun perusteluista saa kuitenkin pääpiirteisen kuvan kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon laajuudesta. Momentin selvitysosasta puolestaan saa pääpiirteisen kuvan niistä toiminnallisista muutoksista, joita kuntien sosiaali- ja terveystalouksiin kohdistuu. Muutosten merkityksen ymmärtäminen edellyttää tosin melko hyvää sosiaali- ja terveystalouksen tuntemusta: esimerkiksi "sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin laajentaminen 75–79-vuotiaisiin" jää merkityksettömäksi, ellei palvelutarpeen arvioinnin tilaa tunne aiemmin.³¹ Momentin selvitysosassa on myös melko yksityiskohtaisestikin selvitetty valtionosuuden laskentaperusteita ja sen muutoksia.

Kuntapalveluja ja kuntataloutta olennaisesti vaikuttavia määrärahoja kuvataan yksityiskohtaisten perustelujen lisäksi myös talousarvioesityksen yleisperustelujen perustalouksellisten tarkastelussa. Tarkastelu kuvaa kuntataloutta olennaisesti vaikuttavia seikkoja: valtionosuusjärjestelmää, kunta- ja palvelurakennemuutoksista sekä kuntatalouden kehityssuunnitelmasta. Valtionavut-osassa esitetään perustalouksellisten tarkasteluun kuuluvat valtionavut sekä valtion toimenpiteiden vaikutukset kuntien ja kuntayhtymien talouteen v. 2008–09. Sosiaali- ja terveystalouden osuus kuntien menoista on yli puolet, joten perustalouksellisten tarkastelujen lisäksi informaatiota myös valtionosuusmäärärahan käytöstä.

Tavoitetaso ja mittari: ylipainon vähentäminen

Seuraavaksi tarkastellaan tarkemmin ylipainon ehkäisemisen tavoitetasoa ja mittaria talousarvioesityksessä. Tarkoituksena oli selvittää tarkemmin yhden indikaattorin osalta, onko indikaattori toimiva ja antaako sen esitystapa oikean ja riittävän kuvan asiasta. Ylipainon ehkäiseminen on yksi terveyden edistämisen strategisen linjauksen vaikuttavuustavoitteista. Tavoitteen sisällön mielekkyyttä ei arvioida.

Ylipainoisuuden indikaattorina käytetään ns. painoindeksiä, joka saadaan jakamalla paino pituuden neliöllä. Painoindeksiä käytetään yli- tai alipainon mittarina mm. YK:n terveysjärjestössä WHO:ssa³². Sitä voi pi-

³¹ *Palvelutarpeen arvioinnista on säädetty sosiaalihuoltolain 40 a §:ssä. Kiireellisissä tilanteissa palvelujen tarve on arvioitava viipymättä ja iästä riippumatta. Aiemman lainsäädännön mukaan ei-kiireellisissä tilanteissa palvelujen tarpeen arviointi on järjestettävä 80 vuotta täyttäneille sekä eläkkeensaajien hoitotukea (erityishoitotuki) saaville henkilöille viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä yhteydenotosta. Palvelutarpeen arviointi ei vielä takaa palvelujen saantia.*

³² *Mittarin käytöstä maailmanlaajuisesti, ks. mm. Kansainvälinen terveysjärjestö WHO, www.who.int -> Data and Statistics -> Overweight and obesity.*

tää järkevänä ylipainon mittarina myös Suomessa. Indeksillä voi kuvata ylipainoa myös tarkemmin jakamalla ylipainoisten osuus jossain määrin ylipainoisiin (indeksin arvo 25–30) ja merkittävästi ylipainoisiin (>30).

Talousarvioesityksissä ylipainoisten osuus arvioidaan painoindeksin arvon 25 ylittäneiden prosenttiosuutena 15–64-vuotiaista miehistä ja naisista; arvoja ei siis ole jaettu useampaan luokkaan. Luvusta puuttuvat lapset ja eläkeläiset, mikä johtuu aineiston keruutavasta. Erityisesti lasten puuttuminen indeksistä heikentää indeksin kuvaavuutta ja käyttökelpoisuutta, sillä ylipainoisten osuus kasvaa erityisesti lapsissa ja nuorissa ja vähemmän vanhemmissa ikäluokissa.³³

Talousarviossa ei esitetä selvää tavoitetasoa vaan tavoitteena on, että "ylipainoisten osuus laskee". Vuoden 2009 talousarviossa esitetään "arvio 55 %" – lukua voi pitää jonkinlaisena tavoitteen ja realistisen arvion väli-muotona. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisessa kehittämissohjelmassa (KASTE) vuosille 2008–11 tavoite on esitetty seuraavasti: "ylipainoisten osuus työikäisistä palautuu vuosien 1998–2001 keskimääräiselle tasolle", mikä miesten osalta tarkoittaisi 52 %. KASTE-ohjelman perusteella painoindeksi-tavoitetaso on siis tarkoitettu saavutettavaksi ohjelmakaudella eli vuoteen 2011 mennessä.

Painoindeksitiedot esitetään talousarviossa vuosittaisina toteutumina. Prosenttiluvut vaihtelevat muutaman yksikön vuodesta toiseen. Vuoden 2009 talousarviossa miesten painoindeksin toteutumatiiedot vuosilta 2000, 2006 ja 2007 ovat 53 %, 55 % ja 57 % ja arvio vuodelle 2009 oli 55 %. Koska kyseessä on väestötasoinen, elintapoihin liittyvä ilmiö, kahden prosenttiyksikön vuosittaiset muutokset eivät vaikuta todennäköisiltä. Vuosittaisten vaihteluiden sijasta olennaisempaa olisi saada esiin ylipainoisuuden muutoksen trendi: ylipainoisten määrä kasvaa yhä, mutta kasvu on hieman aiempaa hitaampaa.³⁴

Tiedot painoindeksistä saadaan THL:n vuosittain tekemästä aikuisväestön terveystietäytymisen -tutkimuksesta (AVTK-tutkimus), josta painoindeksin selvittäminen on pieni osa. Tutkimusaineistona on 5 000 henkilön otos 15–64-vuotiaista, joille lähetetään postitse kyselylomake; paino- ja pituustiedot ovat siis ihmisten itsensä ilmoittamia. Vuonna 2007 painoindeksi-kysymyksen perustana oli 3 187 vastausta (vastausprosentti 64).

³³ Haastattelutieto, THL.

³⁴ Ylipainoisten määrä kuitenkin muuttuu eri tavoin eri ikäryhmissä: vanhempien lihominen on vähentynyt mutta nuorempien lisääntynyt. Ikäryhmittäisiä eroja ei kuitenkaan ole tässä tarkasteltu. Haastattelutiedot, THL ja STM.

Painoindeksistä saadaan tietoa myös THL:n ns. Finriski-tutkimuksesta, joka on väestötutkimus kroonisten, ei-tarttuvien tautien riskitekijöistä. Finriskin aineisto kerätään kutsumalla satunnaisotannalla valittuja henkilöitä terveystarkastukseen; vuonna 2007 otos oli 10 000 henkilöä. Terveystarkastuksissa mitataan mm. paino ja pituus.

Nämä kaksi tutkimusta antavat erilaisen tuloksen ylipainoisten osuudesta: vuoden 2002 Finriski-tutkimuksen mukaan ylipainoisten (BMI>25) miesten osuus vuonna 2002 oli 69 % ja AVTK-tutkimuksen mukaan 55 %. Eron syynä on pääosin aineiston keruumenetelmien ero: postivastaajilla on taipumus ilmoittaa painonsa jonkin verran alakanttiin, joten Finriski-tutkimuksen tietoa voi pitää luotettavampana. Myös Finriski-tutkimuksessa esiintyy jonkin verran vastauskatoa, koska kaikki kutsutut eivät saavu terveystarkastukseen. Tutkijan arvion mukaan todellinen ylipainoisten osuus onkin luultavasti vielä suurempi kuin Finriski-tutkimuksen (69 %) ja olennaisesti suurempi kuin AVTK-tutkimuksen.

Tieto ylipainoisten henkilöiden määrästä on tietysti olennainen päätöksenteolle. Finriski- ja AVTK-tutkimuksen prosenttieroilla ei kuitenkaan ole talousarvioesityksessä suurta merkitystä, sillä väestötason tunnuslukuina ja ulkopuoliselle lukijalle molemmat indeksiarvon 25 ylittävät prosenttiluvut ovat yhtä kuvaavia. Luotettavampi tieto tutkimustuloksista tarvitaan, kun suunnitellaan laajempia interventioita tai arvioidaan ylipainon merkitystä kansanterveyden riskinä. Tällöin myös tietoperusta on laajempi kuin yksi tutkimus tai muutama havaintoarvo. Väestöryhmien painotietoja saadaan myös mm. varusmiesten terveystarkastuksista sekä jatkossa myös lastenneuvoloiden ja kouluterveydenhuollon määräaikaistarkastuksista³⁵.

Päätöksenteon sekä hallituksen ja hallinnon vastuunalaisuuden kannalta olisi tärkeätä, että tuloksia voitaisiin verrata asetettuihin tavoitteisiin sekä aiempien vuosien lukuihin. Koska kyseessä on väestötason ilmiötä koskeva tavoite, se tulisi esittää riittävän pitkällä aikajänteellä – esimerkiksi tarkentaen, että KASTE-ohjelmassa esitetty tavoite 52 % pyritään saavuttamaan vuoteen 2011 mennessä. Eduskunta ei talousarviota käsitellessään pääätä yksittäisistä toimenpiteistä, mutta tarkemman informaation valossa eduskunta ja yksittäiset kansanedustajat voisivat lausumilla, kysymyksillä tai valiokuntakuulemisilla vaatia hallitukselta ripeämpiä toimia tai kiinnittää hallituksen ja hallinnon huomiota tavoitteen saavuttamiseen. Näitä toimia – hallituksen vastuullisuuden toteamista – helpottaisivat talousarviossa esitetyt selkeät tavoitetasot.

³⁵ *Lasten ja nuorten terveysseurannan tietojen keräämistä on kehitetty vuodesta 2006 lähtien THL:ssa. Ks. Mäki ym. (2008) sekä www.thl.fi -> LATE-hanke.*

3.1.4 Yhteenveto havainnoista

Suunnittelun osalta tarkastuskysymyksiä oli kaksi: onko hallinnonalalla riittävä ja toimiva suunnittelujärjestelmä, ja onko hallinnonala tuottanut oikeat ja riittävät tiedot päätöksentekoa varten. Asiaa tarkastettiin arvioimalla hallinnonalan strategista ja pitkän tähtäimen suunnittelua, toimintaja taloussuunnittelua sekä talousarvion valmistelua ja sisältöä.

STM:n hallinnonalalla on selkeästi esitetty ja julkaistu strategia, jota käytetään suunnittelu- ja seuranta-asiakirjojen viitekehyksenä ja sisällön ohjaajana. Strategia ulottuu yli hallituskausien, mistä syystä sen suhde hallitusohjelmaan on aikataulullisesti ristiriitainen mutta sosiaaliturvan laajuuden ja kehittämisen pitkän aikajänteen vuoksi ymmärrettävä. Strategian sisältö on osin väljä ja pikemminkin hallinnonalan toimintaa jäsentävä kuin strategisia valintoja tekevä. Toisaalta strategian aikajänteen ulottuminen hallituskausien yli jättää osin strategiset valinnat "piiloon", vaikka rakenteellisina, laajoina valintoina ne ovat kuitenkin sisällä strategiasa. Ministeriössä on myös selvät prosessit ja menettelyt strategisen suunnitelman uudistamiseksi. Ministeriö on osallistunut valtioneuvoston ennakointiverkostoon ja voi käyttää hyväksi siellä tuotettuja aineistoja.

Hallinnonalalla on käytävissä uskottava ja dokumentoitu laskentamalli sosiaaliturvan pitkän aikavälin julkisten menojen arvioimiseksi. Malli on hiljattain uudistettu läpinäkyvämmäksi, luotettavammaksi ja helppokäyttöisemmäksi.

Toiminnallinen pitkän aikavälin suunnittelu tehdään strategiasuunnittelun osana. Useampivuotinen suunnittelu taas tapahtuu käytännössä tulohajauksessa, jossa sopimukset tehdään nelivuotisjaksoille. Erillinen nelivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma on koettu hallinnonalalla tarpeettomaksi. Henkilöstösuunnittelua ovat ohjanneet hallituksen päätökset henkilöstön määrän vähentämiseksi tuottavuusohjelman perusteella sekä hallinnonalan pyrkimys vahvistaa lupa- ja valvontavirastojen voimavaroja. Hallinnonalan henkilöstömäärä ja henkilötyövuodet vähenivät vuonna 2008 noin prosenttiyksikön edellisestä vuodesta.

STM:n omat talousarvion valmistelun ohjeet ovat riittävät, ja niissä on painotettu valtiovarainministeriön kehyskannanottojen huomioimista. STM:n oma ehdotus vuoden 2009 talousarvioksi noudattaa määrärahatasoltaan kehystä. Momenttikohtaisesti kehyskannanottojen määrärahatason ylittivät erityisesti virastojen ja laitosten toimintamenot, kun taas suurimmat alitukset olivat arviomäärärahamomenteilla. Pääluokan määrärahojen loppusumma nousi kehyskannanottoa suuremmaksi sekä hallituksen talousarvioesityksessä että eduskunnan päättämässä varsinaisessa talousarviossa.

Talousarviosuunnittelu vuodelle 2008 onnistui pääluokkatasolla hyvin: määrärahojen käyttö oli 99 % eduskunnan hyväksymästä varsinaisesta talousarviosta. Määrärahalajeista arviomäärärahoja ylibudjetoitiin ja kiinteät määrärahat käytettiin lähes täysin. Käytettävissä olleista siirtomäärärahoista käytettiin vain 78 %, mikä johtui pääosin edelliseltä vuodelta siirtyneistä suurista eristä.

Kulutus- ja siirtomenoja sisältävissä ns. sekamomenteissa momentin numerotunnus ei ole aina vastannut sitä menolajia, johon määrärahat on pääosin käytetty. Yhden siirtomenomomentin määrärahoja käytettiin vuonna 2008 talousarvion vastaisesti kulutusmenoihin.

Hallinnonalan talousarvion rakenne on melko selkeä ja tukee kuvan saamista pääluokan menojen kohdentumisesta. Pääluokkaperusteluissa esitetään myös ministeriön strategiset päälinjaukset ja näiden alla yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita sekä indikaattoreita, mitä voi pitää talousarvioletarpeisiin riittävänä. Sen sijaan linjausten ja tavoitteiden alla toimenpiteitä ja näiden koordinaatio- ja ohjausmenettelyjä ei ole esitetty loogisesti tai selvästi. Lukuperusteluissa ei ole aina esitetty talousarvion laadintamääräysten mukaisia tavoitteita.

Väestötason ylipainoisuuden indikaattorina käytetty painoindeksi on ylipainon kuvaamiseen sopiva. Mittari ei kuitenkaan sisällä tietoa lapsista ja nuorista, mikä olisi itse politiikan tavoitteen kannalta tärkeää. Talousarvioesityksessä indikaattorin tiedot ovat näennäisen tarkkoja, jolloin tulokset voivat muuttua tiedonhankintamenetelmästä johtuvan satunnaisvaihtelun vuoksi, kun olennaisempaa olisi kuvata ylipainoisuuden trendinomaisen muutos. Talousarvioesityksistä ei käy selvästi ilmi tavoitetaso vaan talousarviovuoden arvio. Tavoite olisi järkevää esittää pitemmän tähtäimen tavoitteena.

3.2 Johtaminen

Hallinnonalan johtaminen tarkoittaa tässä toimintatapoja ja järjestelmiä, joilla hallinnonalan johto pyrkii saamaan aikaan hallinnonalan tuloksellisuuden. Johtamisjärjestelmä taas tarkoittaa johtamisen menettelyjen, toimintatapojen ja näiden perusteella laadittujen asiakirjojen kokonaisuutta. Johtamisen osalta tarkastuskysymyksenä on, onko hallinnonalalla sellainen johtamisjärjestelmä, jota käyttämällä asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa.

Seuraavassa tarkastellaan ensin hallinnonalan tehtäviä ja organisaatiota (3.2.1), ministeriön suunnittelua, seurantaa ja säädösvalmistelua (3.2.2) sekä hallinnonalan tulohajautusjärjestelmää ja sen osana tuottavuuden ja

taloudellisuuden tunnuslukuja (3.2.3). Tämän jälkeen arvioidaan hallinnonalan tukitoimintojen ohjausta (3.2.4), ohjelmajohtamista (3.2.5) sekä budjettitalouden ulkopuolisten laitosten ja kuntien ohjausta (3.2.6). Yhteenveto johtamista koskevista tarkastushavainnoista on luvussa 3.2.7.

3.2.1 Hallinnonalan tehtävät ja organisaatio

Sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat tehtävät on säädetty valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Ministeriön tehtävinä ovat ns. substanssitehtävät (13 §, ks. liite 1) sekä ohjesäännön 11 §:n luetellut kaikille ministeriölle kuuluvat tehtävät: toiminta- ja taloussuunnittelu, tulosohtaus, lainvalmistelu, tietojärjestelmäasiat, tutkimus ja kehittäminen, kansainväliset asiat, toimialansa virastot, laitokset, yhteisöt, yhtiöt sekä lääninhallitusten ohjaus toimialaansa kuuluvissa asioissa.

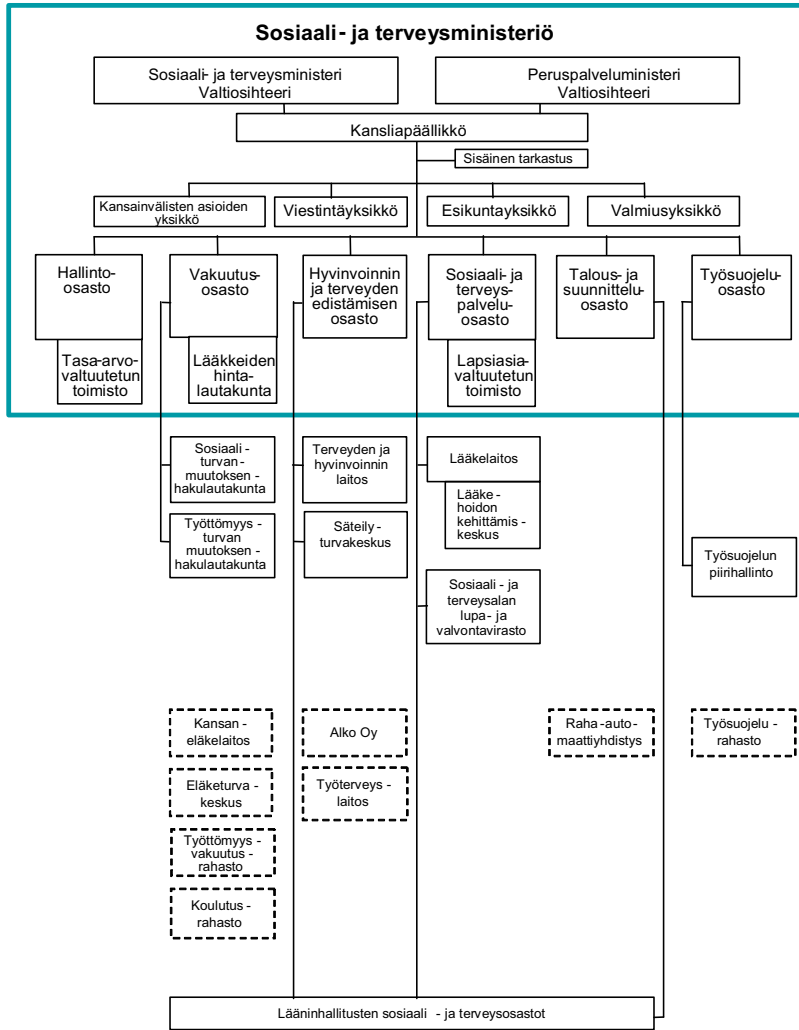
Hallinnonalan organisaatio on esitetty kuviossa 4. Kuvioista puuttuvat valtion mielisairaalat ja koulukodit, joiden kanssa THL solmii tulosopimuksen. Laitoksissa työskentelee vuonna 2009 noin 1 150 henkilöä, mikä on yli neljännes hallinnonalan henkilöstömäärästä.

Hallinnonalalla tehtiin vuoden 2009 alusta kolme organisaatiomuutosta. Ensinnäkin Kansanterveyslaitos (KTL) ja Stakes yhdistettiin Terveyden ja hyvinvoinnin laitokseksi (THL). Toiseksi Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontavirasto (STTV) ja Terveydenhuollon oikeusturvakeskus (TEO) yhdistettiin Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirastoksi (Valvira). Kolmanneksi Vakuutusvalvontavirasto yhdistettiin Rahoitustarkastuksen kanssa Finanssivalvonnaksi Suomen Pankin alaisuuteen.

Hallituksen esityksessä TEO:n ja STTV:n yhdistämisestä (HE 131/2008) uudistukselle mainitaan useita tavoitteita. Perimmäisinä tarkoituksina voi tulkita olleen toiminnan tehostamisen, valvonnan laadun parantamisen sekä valvontakohteiden yhdenvertaisuuden varmistamisen. Näihin tavoitteisiin päästään, koska hallinto selkeytyy (yksi virasto vähemmän), toimialan asiantuntemus lisääntyy (osaajat yhdessä virastossa), lääninhallituksia ohjataan paremmin (Valviralle paremmat ohjauksen toimivaltuudet ja läheisempi yhteistyö lääninhallitusten kanssa) ja koska yhdistämisen myötä toiminta tehostuu (esim. virastojen tukipalvelujen päällekkäisyydet poistuvat, sähköisiä palveluita kehitetään³⁶).

³⁶ Sähköisten palveluiden kehittäminen olisi tosin ollut mahdollista ilman virastojen yhdistämistäkin.

**SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ JA
HALLINNONALAN VIRASTOT JA LAITOKSET 1.1.2009**



KUVIO 4. Sosiaali- ja terveysministeriö sekä hallinnonalan virastot ja laitokset (Lähde: www.stm.fi).

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta (HE 124/2008) uudistuksen päämääränä on luoda "kansallisesti ja kansainvälisesti vahva hyvinvoinnin ja terveyden tutkimus-, asiantuntija- ja kehittämislaitos". Yhdistämisen katsotaan parantavan laitoksen toimintaa mm. siksi, että tieteenalojen vuorovaikutus lisääntyy, asiantunte-

muksen kriittinen massa kasvaa, strategisten valintojen tekeminen (yhdes- sä laitoksessa) on aiempaa helpompaa ja alan tietovarantoja voidaan käyt- tää paremmin hyväksi. Tuottavuus ja tehokkuus lisääntyvät mm. siksi, että "infrastruktuurien yhdistämisellä saadaan -- tehtäväkenttien päällekkäi- syyksiä puretuiksi ja lisäksi laitosten yhdistämisellä voidaan säästää voi- mavaraja".

Vakuutusvalvontavirasto yhdistettiin Rahoitustarkastukseen lailla Fi- nanssivalvonnasta (878/2008). Muutoksella tavoiteltiin alan vakuutus- ja rahoitustoiminnan valvonnan laadun varmistamista kokoamalla alan voi- mavarat yhteen. Lisäksi muutoksella pyrittiin hallituksen esityksen mu- kaan myös vähentämään valvonnan aiheuttamia yhteiskunnallisia kustan- nuksia (vakuutusvalvonnan kulut on peritty valvontamaksuilla).

THL:stä annetun lain valmisteluprosessin aikana oli tarkoitus selvittää myös valtion koulukotien ja mielisairaaloiden asema. Hallituksen esityk- sessä (131/2008) laitosten asema Stakesin alaisuudessa esitettiin säilytet- täväksi "toistaiseksi hallinnollisesti perustettavan uuden laitoksen alaisuus- dessa". Hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä eduskunnan so- siaali- ja terveystieteiden valiokunta puolestaan "[piti] myönteisenä, että Stakesin alaisuudessa nykyisin toimivat valtion mielisairaalat ja koulukodit jatka- vat hallinnollisesti perustettavan uuden laitoksen alaisuudessa. Valiokunta pitää tärkeänä, että asiassa pitkään jatkunut epävarmuus saadaan esityksen pohjalta päättymään." Asiakirjojen perusteella ei selviä, onko koulukotien ja mielisairaaloiden asema tarkoitettu pysyväksi vai väliaikaiseksi. Minis- teriössä valmisteltiin syksyllä 2008 myös työryhmän asettamista kouluko- tien ja mielisairaaloiden aseman selventämiseksi, mutta valmistelu päätet- tiin keskeyttää ja asia jäi avoimeksi.

Hallinnonalan muutosten onnistumista ei voi vielä arvioida. Ohjauksen rakenteiden kannalta THL:n ja Valviran muutokset ovat järkeviä; minis- teriön on helpompi tulosohjata ja seurata yhtä tutkimuslaitosta ja valvonta- virastoa kuin koordinoita kahden tutkimuslaitoksen ja valvontaviranomai- sen toimintaa.

Vuoden 2009 aikana ministeriö valmistelee myös lääkealan keskushal- linnon muutoksia. Uuteen organisaatioon, lääkehuollon turvallisuus- ja kehittämiskeskukseen, suunnitellaan siirrettäväksi Lääkelaitoksen, Lääke- hoidon kehittämiskeskus Rohdon, Valviran sekä THL:n hoitamia tehtäviä. Tehtävien kokoamisella ja keskittämällä tavoitellaan mm. väestön lää- kehuollon ja lääkehoidon turvallisuuden, tarkoituksenmukaisuuden ja ta- loudellisuuden parantamista³⁷.

³⁷ www.stm.fi, *Verkkouutiset* 16.4.2009

3.2.2 Ministeriön johtaminen

Ministeriön johtamisen keskeiset välineet ovat ministeriön organisointi, toiminnan ja talouden suunnittelu sekä operatiivinen johtaminen ja seuranta. Tarkastuksessa ei resurssisyyistä voitu selvittää kokonaisvaltaisesti ministeriön johtamisen toimivuutta. Sen sijaan arvioitiin ministeriön toimintasuunnittelua ja toiminnan seurantaa sekä erillisenä kysymyksenä säädösvalmistelua. Tarkastuskysymyksinä oli, onko toiminnan ja säädösvalmistelun suunnittelu ja seuranta riittävää. Ennen näiden tarkastelua kuvataan lyhyesti ministeriön organisaatio.

Organisointi

Ministeriön tehtävät ja osastojako määritellään valtioneuvoston asetuksessa sosiaali- ja terveysministeriöstä. Ministeriön työjärjestyksessä puolestaan määrätään osastojen, yksiköiden ja johtavien virkamiesten tehtävistä, asioiden valmistelusta ja viestinnästä, tulosjohtamisen ja tulosohjauksen menettelyistä sekä ratkaisuvallasta.

Ministeriön osastot ja erillisyyksiköt on esitetty kuviossa 4 yllä. Osastojakoa muutettiin vuonna 2008, jolloin perhe- ja sosiaaliosasto sekä terveysosasto muutettiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osastoksi sekä sosiaali- ja terveystalvosastoksi. Tavoitteena oli, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiat käsitellään yhtenä kokonaisuutena ja että terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämisen näkökulmaa ja rakenteita vahvistetaan³⁸. Muutos on ministeriön strategisten linjausten mukainen: uusien osastojen tehtävät vastaavat hyvin strategian linjauksia "edistetään terveyttä ja toimintakykyä" sekä "varmistetaan toimivat palvelut ja kohtuullinen toimeentuloturva". Myös strategian toimenpiteissä sosiaali- ja terveystalvosastoa käsitellään lähes poikkeuksetta yhtenä kokonaisuutena, mikä puoltaa palvelujen käsittelyä yhdellä ministeriön osastolla.

Ministeriössä tehtiin vuosina 2006–07, osana hallinnonalan tuottavuushanketta, sisäinen selvitys ministeriön roolista, tehtävistä ja koosta³⁹. Selvityksessä tarkasteltiin ministeriön roolia osana valtioneuvostoa, ministeriö-päätöksentekijänä, hallinnonalan johtajana sekä omana organisaationaan sekä arvioitiin ministeriön osastojen tehtävien sekä tehtäväryhmien muutoksia tulevina vuosina. Selvityksen päätelminä tehtiin lukuisia ehdotuksia muutostarpeiksi ja näiden toteuttamiseksi. Keskeisiä muu-

³⁸ *Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi sosiaali- ja terveysministeriöstä. Muistio 29.1.2008. Sosiaali- ja terveysministeriö.*

³⁹ *Sosiaali- ja terveysministeriö 2007a.*

toskohteita olivat keskittyminen ministeriön ydintehtäviin, organisaatiorakenteen kehittäminen⁴⁰, johtamisen ja esimiestyön parantaminen sekä toimintatapojen tehostaminen. Selvitystehtävää jatkettiin v. 2007–08 käsittelemällä ehdotuksia johtoryhmässä sekä vastuuttamalla toimenpiteiden toteuttaminen eri tahoille. Tarkastuksessa ei selvitetty tarkemmin, miten kehittämishanke on onnistunut.

Toiminnan suunnittelu ja seuranta

Ministeriön johtaminen pohjautuu hallitusohjelmaan ja hallinnonalan strategiaan ja perustuu tarkemmin talousarvioon ja toimintasuunnitelmaan. Toimintasuunnitelma tehdään ensin ministeriön tasolla ja sen jälkeen osasto- ja yksikkökohtaisesti.

Hallitusohjelma nivotaan ministeriön toiminnan suunnitteluun välittömästi ohjelman antamisen jälkeen. Esikuntayksikkö kokoaa ohjelman toimenpiteet taulukkoon, johon kirjataan myös vastuuosastot sekä aikataulut hallitusohjelman lainsäädäntömuutoksille. Osastot huomioivat niille osoitetut tehtävät edelleen omissa toimintasuunnitelmissaan.

Ministeriön toimintasuunnitelma⁴¹ rakentuu hallinnonalan strategialle ja on valtion tuloksellisuuskäsitteistön mukainen. Suunnitelmassa esitetään erikseen strategiset linjaukset, näitä koskevat vaikuttavuusindikaattorit, linjauksia toteuttavat toimenpiteet sekä toimenpiteiden välittömät tuotokset. Toimenpidevastuut on jaettu osastoille ja määritetty näille tarvittavat henkilötyövuodet. Suunnitelman aikajänne on neljä vuotta, ja tavoitteet esitetään sekä toimintasuunnitelmavuodelle (2008) että jakson viimeiselle vuodelle (2011). Toimintasuunnitelman rakenne on järkevä, sillä se kuvaa riittävän läpinäkyvästi ministeriön toimintaa strategisten linjausten toteuttamiseksi.

Toiminnalliselle tehokkuudelle sekä tuotoksille ja laadunhallinnalle ei esitetä selkeitä tavoitteita vaan lähinnä toimenpiteitä ja näiden oletettuja tuotoksia. Toimenpiteet ovat pääosin ministeriön ja hallinnonalan hallintaan ja ohjaukseen liittyviä laajoja uudistuksia tai kehittämishankkeita, joiden tulokset ovat hankkeisiin tai uudistuksiin liittyviä hallinnollisia suoritteita. Henkisten voimavarojen hallinnalle esitetään vaikuttavuustavoitteet ja niille on myös määritetty indikaattoreita, joskaan tarkkoja tavoitetasoja ei esitetä. Toteutumätiedot saadaan henkilöstötietojärjestelmästä, työhyvinvointikyselyistä ja esimiesarvioinneista.

⁴⁰ Osastojakoa muutettiin v. 2008, ks. edellä.

⁴¹ Tarkastelu koskee vuoden 2008 toimintasuunnitelmaa.

Ministeriön resurssit on jaettu toimintasuunnitelmassa osastoille ja yksiköille. Kullekin ryhmälle esitetään määrärahat palkkoihin ja muihin toimintamenoihin sekä henkilötyövuodet eriteltynä ministeriön strategisiin hankkeisiin, osaston muihin merkittäviin hankkeisiin sekä perustehtäviin. Henkilötyövuodet esitetään suunnitelmassa melko tai hyvin tarkasti, jopa 0,1 henkilötyövuoden (eli noin yhden työkuukauden) tasolla.

Toiminnan seuranta selvitettiin käymällä läpi ministeriön virkamiesjohtoryhmän pöytäkirjat yhdeltä vuodelta, johtoryhmälle tuotettuja raportteja sekä tulosohjausasiakirjoja.

Ministeriön toiminnan seuranta ja sisäinen raportointi perustuu talousarvion ja toimintasuunnitelman seurannalle. Vuonna 2008 määrärahoista raportoitiin johtoryhmässä kolme kertaa: maaliskuussa käsiteltiin vuoden 2007 tilinpäätös, toukokuussa tammi-huhtikuun määrärahojen käyttö ja lokakuussa puolestaan tammi-elokuun määrärahojen käyttö.

Toimintasuunnitelman toteutumista käsiteltiin johtoryhmässä kaksi kertaa. Maaliskuussa johtoryhmässä arvioitiin edellisen vuoden toimintasuunnitelman toteutumista ja hyväksyttiin toimintakertomus. Toimintasuunnitelman toteutumisesta raportoitiin 29-sivuisessa muistiossa; muistiossa esitettiin taulukkomuodossa toimintasuunnitelman toimenpiteet, odotettu tulos, vastuutaho ja resurssit sekä toteutumistilanne. Toteutumistilanne kuvattiin sekä toiminnallisena tuloksena että numeerisena arvioina (1–5).

Vuoden 2008 toimintasuunnitelman toteutumista arvioitiin kokonaisuudessaan kahdessa johtoryhmän kokouksessa syyskuun lopussa ja lokakuun alussa. Kokouksia varten talous- ja suunnitteluosasto kokosi osastoilta ja yksiköiltä tiedot toimintasuunnitelman tavoitteiden ja toimenpiteiden tilanteesta. Kahdeksansivuisessa muistiossa käsiteltiin (1) ministeriön keskeisempien hankkeiden valmistelutilanne, (2) lainsäädännön valmistelun tilanne, (3) tulosohjauksen tilanne, (4) ministeriölle asetettujen muiden tavoitteiden toteutuminen sekä (5) rahat ja henkilöstötilanne. Yleiskannanottona todettiin, että vuosi toteutuu pääsääntöisesti toimintasuunnitelman tavoitteiden mukaisesti, vaikka toimintavuonna on käynnistetty suuria, suunnitelman ulkopuolisia hallinnonalan rakennemuutoshankkeita. Näiden vuoksi töitä on priorisoitu ja keskitetty hallitusohjelman mukaisiin keskeisiin hankkeisiin sekä perustehtävien toteutukseen.

Säädösvalmistelu

Kaikkien ministeriöiden ydintehtävä on lainsäädännön ja alemmanasteisten säädösten valmistelu. STM:n osalta säädösvalmistelun merkitys on

erityisen suuri, sillä STM valmistelee noin viidenneksen kaikista eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä.

Lainsäädäntösuunnittelun perusta on hallitusohjelma, joka luo kehyksen lainsäädännön uudistuksille koko hallituskaudelle. Esikuntayksikkö kokoaa hallitusohjelman edellyttämät lainsäädäntötoimenpiteet taulukkoon, ja sen perusteella päätetään toimenpiteiden vastuuosastot sekä aikataulut. Ministeriön varsinainen lainsäädäntösuunnitelma sisältyy toimintasuunnitelmaan. Lainsäädäntöhankkeet esitetään vaikuttavuustavoitteiden alla odotettuina tuloksina ja niille osoitetut resurssit henkilötyövuosina tulosaluekohtaiset resurssit -luvussa⁴².

Lainsäädäntötyön seurannan perustasona on normaali esimies-alaisuus suhte sekä työn seuranta ja raportointi. Ministeriön tasolla lainsäädäntötyöstä raportoidaan ministeriön johdolle vähintään kolme kertaa vuodessa. Näistä kahdessa tarkoituksena on valmistella ministeriön ilmoitus valtioneuvoston kanslialle kevät- tai syysistuntokaudella valmistuvista hallituksen esityksistä. Tiedot kokoaa esikuntayksikkö, ja se pyytää valmistumisarviot osastoilta. Johtoryhmäkäsittelyn perusteella hankkeita voidaan esittää ministerille lykättäväksi tai päättää hankkeiden kiirehtimisestä. Säädosvalmistelua seurataan myös ministeriön oman toimintasuunnitelman seurannassa.

Lainsäädännön valmistelusta vastaavat osastot ja esikuntayksikön tehtävänä on säädosvalmistelun koordinointi, kehittäminen sekä seuranta. STM:ssä toimii myös säädosvalmistelun kehittämisen työryhmä, jonka tarkoitus on jakaa valmistelijoille tietoa ja käsitellä valmistelun kehittämistarpeita. Valmistelun tueksi on myös annettu sisäisiä ohjeita ja oppaita, jotka on koottu STM:n intranettiin.

Ministeriön toimintasuunnitelmissa säädosvalmistelun kehittäminen on esitetty yhtenä strategisena hankkeena. Vuosien 2007–08 suunnitelmissa painopisteenä on ollut sekä paremman sääntelyn toimintaohjelman toimeenpano että vaikutusarvioinnin kehittäminen. Säädosvalmistelua on pyritty kehittämään lisäämällä talous- ja suunnitteluosaston osallistumista säädosvalmistelun taloudellisten vaikutusten arviointiin ja tasa-arvoyksikön osallistumista sukupuolivaikutusten arviointiin.

Säädosvalmistelun resursseja ei tarkkaan tiedetä, sillä ministeriössä ei ole tarkkaa työajan seurantajärjestelmää. Ministeriön oman arvion mukaan kansallisten säädösten valmisteluun oli käytössä vuoden 2008 lopulla 39

⁴² STM esittää lainsäädäntösuunnitelman myös Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (KASTE 2008–11) liitteenä. Tämä suunnitelma on tarkoitettu lähinnä lisäinformaatioksi ohjelman kohderyhmille, erityisesti kunnille.

henkilötyövuotta (varsinaiset valmistelijat) tai 47 henkilötyövuotta, jos mukaan luetaan säädösvalmisteluavustajat⁴³. Luvut ovat 8,5 ja 10,3 % ministeriön koko henkilötyövuosimäärästä⁴⁴. Tarkastushaastattelussa henkilöresurssien arvioitiin olevan melko niukat suhteessa säädösten määrään. Ministeriö teki samansuuntaisen arvion myös vastauksessaan valtioneuvoston kanslialle syksyllä 2008 säädösvalmistelun kehittämisen tilanteesta: kansallisen säädösvalmistelun voimavaroissa arvioitiin olevan "merkittäviä puutteita" ja käytettävässä ajassa "vähäisiä/merkittäviä puutteita". Lisäksi ministeriö arvioi säädösvalmistelun osaamisen puutteet vähäisiksi ja rahoituksen riittäväksi.

Valtioneuvostolle annetussa vastauksessa henkilöstömäärän ja ajan merkittäviä puutteita perusteltiin mm. sillä, että monia kansalaisten oikeuksien kannalta merkittäviäkin lainsäädäntöhankkeita on ollut säädösvalmistelulistalla jo vuosia, koska niiden valmistelua on jouduttu monta kertaa lykkäämään. Samoin hankkeiden esivalmistelua on saatettu tehdä jo vuosia ennen kuin varsinainen säädösvalmistelu aloitetaan, mikä on merkinnyt esivalmisteluaineiston vanhentumista. Resurssien vähyys ja kiire aiheuttavat vastauksen mukaan mm. merkittäviä ylityömääriä, säädöshankkeiden lykkäämistä, säädöshuollon jäämistä liian vähälle sekä myös vähentävät tiimi- tai ryhmätyötä ja osastojen tai asiantuntijoiden yhteistyötä. Tarkastushaastattelussa kokonaisresurssien niukkuuden lisäksi ongelmana pidettiin sitä, että valmisteluun ei aina voi paneutua sen edellyttämällä tavalla, koska työ keskeytyy usein pienempien tehtävien vuoksi.

Ministeriön sisällä lainsäädäntötyön resurssiongelmista raportoitiin johdoryhmässä esimerkiksi ministeriön toimintasuunnitelman seurantaraportissa vuoden 2008 lokakuussa. Kaksi ministeriön osastoa raportoi, että niiden lainvalmisteluresurssit eivät riitä lakien perusteelliseen valmisteluun oikeusministeriön, eduskunnan sekä laillisuusvalvontaviranomaisten edellyttämällä tavalla.

⁴³ Luvut ovat ministeriön vastauksia valtioneuvoston kanslialle syyskuussa 2008 paremman sääntelyn toimintaohjelman toteutumisesta.

⁴⁴ Ministeriön htv-määrästä ks. sosiaali- ja terveysministeriö tilinpäätös ja toimintakertomus vuodelta 2008, s. 49. Valtioneuvoston kanslian mukaan säädösvalmistelun osuus työpanoksesta vaihtelee huomattavasti ministeriöiden välillä, mutta useimmissa ministeriöissä se on alle 10 prosenttia (Valtioneuvoston kanslia 2009, s. 261).

Tarkastus valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyydestä

Vuoden 2009 alussa annetussa tarkastuskertomuksessa arvioitiin sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyyttä ja samalla vuoden 2006 valtionosuusuudistuksen valmistelua⁴⁵. Tarkastuksen perusteella uudistukseen liittyneen laaja-alaisen hallituksen esityksen (HE 88/2005) todettiin olevan pääsääntöisesti hyvin laadittu. Esityksen puutteina olivat erityisesti eräiden tekijämuutosten perustelujen riittämättömyys. Valtionosuuskokonaisuuden näkökulmasta erityisesti yleisen valtionosuuden syrjäisyys- ja saaristotekijöihin tehdyt muutokset olivat heikentäneet järjestelmän selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Ongelmaksi havaittiin myös esitykseen liittyvien vaikutusarviointien yleisluonteisuus.

Tarkastuksessa verrattiin valtionosuusuudistusta valmistelleen työryhmän ehdotusta ja hallituksen esitystä. Vertailu osoitti, että eräät valtionosuusjärjestelmään tehdyt muutokset perustuivat enemmän poliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan kuin tarkasti selvitettyihin muutosperusteisiin. Tarkastusviraston mukaan kaikkia valtionosuusuudistukseen sisältyviä ratkaisuja ei ole perusteltu hyvän säädösvalmistelun periaatteiden mukaisesti. Valtionosuusjärjestelmän tulisi olla vakaa kokonaisuus, jonka perusteisiin tehdyt muutokset tulisi tehdä harkitusti ja toteutetut ratkaisut esittää ja perustella mahdollisimman avoimesti.

Mikrosimulointimalli ja taloudellisten vaikutusten arviointi

STM:n talousarvio muodostuu lähes kokonaan lakisääteisistä arviomäärärahoista. Tämän vuoksi taloudellisten vaikutusten arviointi säädösvalmistelussa on erityisen tärkeää myös taloussuunnittelulle. Edellä luvussa 3.1.1 kuvattiin sosiaalimenojen laskentamallia, jota ministeriö voi käyttää makrotasolla pitkän tähtäimen strategisen tason skenaarioiden tekemiseen sosiaalimenojen tasosta. Tämän ns. SOME-mallin lisäksi ministeriöllä on käytössään sosiaalietuuksien ja henkilöverotukseen henkilötason vaikutusten arvioimiseen tarkoitettu laskentamalli (SOMA).

Mikrosimulointimallilla voidaan arvioida etuuksien muutosten vaikutuksia yksilötasolla sekä etuusmuutosten taloudellisia vaikutuksia perustuen todelliseen tulonjakotilastoon. Mallin aineisto perustuu Tilastokeskuksen keräämään, tällä hetkeltä vuosilta 1989–2006 olevaan tulonjakotilastoon. Tulonjakotilasto on todellinen tieto noin 11 000 kotitalouden ja 28 000 henkilön tulonmuodostuksesta.

⁴⁵ *Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009a.*

Mallia ylläpidetään muokkaamalla uusimmat tilastot laskentamalliin sopivaksi, tuomalla tiedot malliin, päivittämällä moduuleihin etuuslainsäädännön muutokset ja muuttamalla laskentaperusteita. Mallin osat sisältävät laskennan edellyttämät tiedot verotuksesta sekä keskeisistä sosiaaliturvaetuuksista ja niihin liittyvistä maksuista työeläkkeitä lukuun ottamatta⁴⁶. Malli on toteutettu SAS-ohjelmistolla. Ylläpito on melko teknistä ja edellyttää mallin ja laskentajärjestelmän tuntemista. Ylläpidosta vastasi aiemmin vain ministeriö, mutta nykyisin ylläpitoon osallistuvat myös THL ja Kela. Ministeriössä mallista vastaa ja sitä käyttää yksi ihminen. Hallinnonalalla aktiivisia käyttäjiä on vain muutama, ministeriön lisäksi THL:ssa ja Kelassa⁴⁷.

Mikrosimulointimallilla voi arvioida erityisesti etuuksien ja verotuksen sekä näihin ehdotettujen tai toteutettujen muutosten yhteisvaikutuksia yksilö- tai kotitaloustasolla. Mallilla voidaan myös kuvata nykyisten etuuksien saajien ja heidän kotitalouksiensa tilannetta sekä nykyisten etuusjärjestelmien ja verotuksen yhteyksiä. Koska mallin perustana on otos, laskentatarkkuus riippuu pitkälti aineistoon sisältyvien havaintojen ja laskennan muuttujien määrästä. Malli on staattinen, eli se ei huomioi etuuksien tai verotuksen muutosten käyttäytymisvaikutuksia.

Ministeriössä mallia on käytetty useimmiten melko suppeisiin ja nopeisiin selvityksiin etuuksien saajien toimeentulosta tai tulonmuodostuksesta. Vuonna 2006 tehtiin tosin laajempi selvitys vammaisetuuksien saajien toimeentulosta Valtioneuvoston vammaispoliittisen selonteon taustaksi. Viime aikoina mallia on käytetty erityisesti SATA-komitean työssä laskettaessa perusturvaetuuksien korottamisen tai etuuksien kytkentöjen muutosvaikutuksia sekä yksilö- että etuusmenotasolla.

Esimerkki mallin käytöstä taannehtivaan tarkasteluun on, miten (ja miksi) työmarkkinatukea saavan henkilön verotus on muuttunut vuosina 1990–2009. Esimerkki politiikkavaihtoehtoja arvioivasta tarkastelusta puolestaan on, miten köyhyysaste muuttuu, jos työttömyysturva ja vähimmäispäivärahat nostettaisiin kansaneläkkeen tasolle, ja kuinka paljon tämä korottaisi nettotulonsiirtoja.

⁴⁶ *Mallissa ovat mukana kansaneläkkeet ja niiden lisät, sairaus- ja vanhempainpäivärahat, päivähoitomaksut ja kotihoidontuki, työttömyyspäivärahat, opintotuki, lapsilisät ja elatustuki, henkilöverotus ja vakuutetun sosiaalivakuutusmaksut, asumistuet, toimeentulotuki. Lähde SOMA-malli, esittely. STM:n tiedonanto 5.2.2009.*

⁴⁷ *Haastattelutiedon perusteella. SOMA-mallin kuvauksesta ks. myös Parpo 2005. Mikrosimulointimallien kehittämistä koko hallinnolle yhteisenä keskitettynä ratkaisuna ks. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 2004.*

Tarkastusvirastossa on alkuvuonna 2009 käynnistynyt erillinen tarkastus lainsäädännön taloudellisten vaikutusten arvioinnista, minkä vuoksi tässä tarkastuksessa asiaa ei käsitellä tarkemmin⁴⁸.

3.2.3 Tulosohejaus, tuottavuus ja taloudellisuus

Hallinnonalan tulosohejaus

Ministeriö ohjaa hallinnonalaansa operatiivisesti tulosohejauksella, jolla asetetaan yksiköille tavoitteita, määritellään niiden resursseja sekä annetaan yksiköille palautetta tavoitteiden saavuttamisesta. Tarkastuksessa selvitettiin hallinnonalan nykyisen tulosohejauksen rakenteita ja prosesseja sekä vuoden 2009 tulossopimusten sisältöä kahden viraston osalta (Etelä-Suomen lääninhallitus ja THL). Tarkastuskysymyksiä olivat seuraavat: ovatko tulostavoitteiden valmistelun ja asettamisen menettelyt toimivat ja onko tulostavoitteiden sisältö onnistunut? Seuraavassa esitetään tiivistetyt havainnot.

Sosiaali- ja terveysministeriö on toiminut aktiivisesti tulosohejauksen kehittämiseksi hallinnonalallaan. Kehittämistyötä on tehty koko 2000-luvun ajan, ja se on kohdistunut mm. tulosohejauksen rakenteeseen ja prosesseihin, työnjakoon ministeriössä, tulossopimusten sisältöön sekä tavoitteisiin ja indikaattoreihin. Hallinnonalan tutkimuslaitosten tulosohejausta pyrittiin kehittämään vuosina 2006–08 valtiovarainministeriön johtamassa ja VTT:n koordinoimassa yhteistyöhankkeessa, jossa oli mukana neljä ministeriötä sekä seitsemän tutkimuslaitosta. STM:n toimialalta hankkeeseen osallistuivat ministeriön lisäksi Stakes ja Työterveyslaitos⁴⁹.

Tulossopimukset tehtiin 2000-luvun alussa ensin Balanced Scorecard-mallin mukaisesti ja sen jälkeen talousarviosäädösten mukaisella tulospriaman viitekehyksellä. Molemmilla malleilla on voitu tasapainottaa laitoksen ohjausta toiminnan eri osa-alueille. Hallinnonalan organisaatiorakenteen muutokset parantavat myös tulosohejauksen edellytyksiä, vaikka tulosohejauksen kehittäminen ei ole muutosten pääsyy.

Vuonna 2008 ministeriö teki 23 tulossopimusta. Ministeriön kanssa sopimusosapuolia olivat kuusi tilivirastoa, neljä hallinnonalan tulossopimusyksikköä (TEO, Lääkehoidon kehittämiskeskus, kaksi muutoksenhakupäätökuntaa), kaksi budjettitalouden ulkopuolista yksikköä (RAY, TTL), viisi lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastoa sekä kuusi työsuo-

⁴⁸ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009b.

⁴⁹ Ks. Valtiovarainministeriön 2008a sekä www.vtt.fi → VALO - Vaikuttavuus osana tutkimusorganisaatioiden tulosohejausta.

jelupiiriä. Vuoden 2009 alusta rakenne yksinkertaistui, kun keskushallinnon sopimuksia tehtiin kolme vähemmän. Toisaalta työsuojelupiirien tulossopimuksia tehdään aiemman kuuden sijasta kahdeksan. Tulosohtausorganisaatio on melko raskas, mitä tosin lievittää se, että viiden lääninhalituksen ja kahdeksan työsuojelupiirin tulossopimuksissa keskinäistä vaihtelua on melko vähän.

Ministeriön sisällä tulosohtauksen työnjako on järkevä. Koko prosessia ohjaa ja koordinoi talous- ja suunnitteluosasto. Laitoskohtainen koordinaatiovastuu on määrätty osastoille, joissa asiaa hoitaa osastopäällikkö ja yksi valmisteleva virkamies. Muita osastoja kuullaan valmisteluryhmissä, jotka toimivat tulossopimusten valmistelijoina ja tulostavoitteiden arviointiryhmänä. Varsinaisiin tulosneuvotteluihin osallistuu ministeriöstä vain ylin johto sekä koordinoiva osasto, jotta ministeriö voi "puhua ohjattavalle yhdellä suulla".

Tulosohtauksen päävaiheet ovat syksyllä tapahtuva tavoitteiden asettaminen, keväällä annettava toimintakertomus sekä kesällä annettava ministeriön tilinpäätöskannanotto ja sen käsittely hallinnonalan yhteisillä tulosohtauspäivillä. Ministeriön ja alaisten laitosten välille on varmistettu riittävä vuoropuhelu sekä ajallinen ja sisällöllinen mahdollisuus huomioida annetut palautteet seuraavissa sopimuksissa.

Tulosohtauksen aikajänne on nelivuotinen, siten että varsinaiset tavoitteet asetetaan nelivuotiskaudelle ja yksittäiselle vuodelle asetettu tavoite on etappi pidemmän aikavälin tavoitteen saavuttamiseksi. Aikajänne on järkevä ja kannatettava ja parantaa ohjauksen edellytyksiä, kun alainen laitos tietää toiminnan suunnan pitemmällä tähtäimellä.

Hallinnonalalle annettu tulossopimusten valmisteluohje ilmaisee selvästi valtioneuvoston ja hallinnonalan ohjauksen tärkeimmät dokumentit ja huomioitavat asiat. Ohjeessa on esitetty myös sopimusten ns. arviointisuunnitelma, jonka mukaan tulostavoitteiden saavuttamista arvioidaan pääosin kolmella tasolla: pitkän aikavälin tavoitteiden osalta, vuosittaisten tulostavoitteiden osalta sekä (lähinnä) määrärahojen riittävyyden osalta.

Pitkän aikavälin eli koko tulossopimuskauden arviointitapaa ei ole määritetty, vaan ministeriö selvittää sen tulossopimuskauden lopulla. Vuosittaisten tulostavoitteiden arviointi on vastuutettu hyvin. Laitokset arvioivat kaikki tulostavoitteensa numeerisesti asteikolla 1–5, ja myös ministeriö lausuu oman näkemyksensä laitosten itsearviosta tilinpäätöskannanotossa. Itsearvio ja lausuma tekee tulostavoitteiden arvioinnista kattavaa. Numeerinen arviointi puolestaan pakottaa arvioimaan ja perustelemaan myös niiden tavoitteiden toteutumisen, joille ei ole asetettu selkeää tavoitetasoa tai tunnusluku-indikaattoria. Myönteistä on myös se, että tulosarviointit julkaistaan Netrassa, mikä tekee laitosten toiminnan arvioinnista läpinäkyvää ja julkista kaikille.

Tarkastelluissa THL:n ja ESLH:n sosiaali- ja terveysosaston tulossopimuksissa hallinnonalan strategiat ja keskeiset ohjelmat ovat selvästi näkyvissä. Molemmissa sopimuksissa esitettiin strategiasta johdettuja ja talousarvioesityksessä esitettyjä vaikuttavuustavoitteita ja niille indikaattoreita. Vaikuttavuustavoitteiden merkitys yksittäisen laitoksen toimenpiteiden ohjaajana tai laitosten vaikutus niiden saavuttamiseen on erittäin rajallinen, mikä myös sopimuksissa selvästi sanotaan. Toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteita esitettiin varsin paljon. Suuri osa tavoitteista oli toiminnallisia ja osa tavoitteista sellaisia, että niiden toteutumista on vaikea todeta. THL:n sopimuksessa on erityisesti korostettu laitoksen toiminnan painottamista hallinnonalan strategisten ohjelmien toteuttajana, kuntien informaatio-ohjauksen vahvistamista sekä osaamisen kehittämistä tietyillä substanssialueilla. ESLH:n sopimuksessa on lääninhallituksen tehtäviin nähden järkevällä tavalla korostettu valvonnan merkitystä ja asetettu erityisesti valvontaan liittyviä tulostavoitteita.

Tulossopimuksia voi myös arvostella yksityiskohtaisuudesta. Tulosohjauksen alkuperäisiin ideoihin on kuulunut, että laitosten johtajille annetaan valtaa ja vastuuta johtaa laitoksiaan ja että heidän johtamistaan kontrolloidaan *tulostavoitteita* asettamalla ja tarvittaessa strategisia suuntia osoittamalla; laitoksen johdon tehtävä on saada laitoksensa saavuttamaan nämä tavoitteet. THL:n tulossopimuksessa on strategisten suuntien lisäksi huomattava määrä melko yksityiskohtaisia toimintaohjeita⁵⁰, jotka sopivat huonosti ajatukseen siitä, että laitos itse johtaisi asiantuntijoitaan kehittämään parhaat mahdolliset keinot tavoitteiden saavuttamiseksi.

Toinen tulosohjaukseen hieman huonosti sopiva seikka on erilaisten ohjelmien toimeenpano, johon tulossopimuksessa viitataan. Tulossopimuksen mukaan THL:n tulisi mm. toteuttaa Terveyserojen kaventamisohjelman erillistä toimeenpanosuunnitelmaa, toimeenpanna osaltaan terveyden edistämisen politiikkaohjelmaa sekä valtioneuvoston liikuntaa ja ravintoa koskevaa periaatepäätöstä, tukea kunta- ja palvelurakenteen ja KASTE-ohjelman toteutusta sekä toteuttaa KASTE-ohjelmaan kuuluvaa Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluinnovaatiohanketta ja Toimiva terveyskeskustoimintaohjelmaa. Ohjelmien toimeenpanosta on sovittu jo aiemmin erikseen ja useimmista on tehty erilliset toimeenpanosuunnitelmat; ne siis ohittavat tulosohjauksen laitoksen ohjausvälineenä ja samalla heikentävät laitoksen johdon tulosjohtamismahdollisuutta. Tässä tarkastuksessa ei ole ollut mahdollista selvittää tarkemmin, missä määrin THL:n johdolle jää ti-

⁵⁰ Esimerkiksi: *"THL kartoittaa sairaalainfektioiden torjunnan henkilö- ja tilaresurssit sekä valmistelee toiminnan vertaisarvioinnin instrumenttia. THL asettaa kansallisen mikrobilääkeresistenssiryhmän."*

laa laitoksen tulosperusteiseen johtamiseen erikseen sovittujen toimeenpanosuunnitelmien sekä tulossopimuksen yksityiskohtaisten toiminnallisten tavoitteiden jälkeen.

Tulosohjauksen tietoperustaa tarkastellaan myös luvussa 3.4.2.

Hallinnonalan taloudellisuus ja tuottavuus

Tulosohjauksen yhtenä tarkoituksena on parantaa tulosohjattujen laitosten taloudellisuutta ja tuottavuutta asettamalla näille tavoitteita, joita laitokset pyrkivät saavuttamaan. Tulosohjauksessa taloudellisuudelle ja tuottavuudelle asetetaan usein sijaissuureita ilman, että otettaisiin huomioon panosten käytön muutokset.

STM:n hallinnonalalla tuottavuusmittausta kehitettiin Tilastokeskuksen kanssa vuosina 2007–08⁵¹. Tarkoituksena oli kehittää valtion tuottavuustilaston menetelmien mukaiset tuottavuusindeksit, joilla hallinnonalan virastojen ja laitosten sekä koko hallinnonalan tuottavuutta voitaisiin seurata. Hanke jäi osittain kesken hallinnonalan organisaatiouudistusten vuoksi, ja se jatkuu vuonna 2009.

Hallinnonalatasolla tapahtuva mittaus on yleispiirteistä, sillä tehtävien ja suoritteiden laadun muutoksia ei voida tarkkaan huomioida. Lisäksi indeksimuotoon yhdistetään hyvinkin erilaisia suoritteita. Tarkka mittaus ja päätelmien tekeminen mittaustuloksista on vaikeata myös siksi, että tuottavuuden muutokset ovat yleensä pieniä: esimerkiksi kansantalouden kokonaistuottavuus kasvoi v. 2000–2007 keskimäärin 1,5 % vuodessa⁵².

Taulukossa 6 ovat hankkeen tulokset niistä hallinnonalan laitoksista, joista tietoa on useammalta kuin yhdeltä vuodelta. Vuosittaiset luvut kertovat muutoksen edelliseen vuoteen, ja vuosimuutosten tulo on yhteensä -sarakkeessa.

⁵¹ Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan tuottavuuden mittaamisen hanke. Valtioneuvoston hankerekisteri, hankenro STM102:00/2006. (STM 2008a).

⁵² Tilastokeskus, kansantalouden kokonaistuottavuus ja kokonaistuottavuuden tekijät 1970-2007. www.tilastokeskus.fi -> Tilastot -> Kansantalous -> Tuottavuustutkimukset.

TAULUKKO 6. Hallinnonalan tuottavuuden mittaamisen hankkeessa saadut testiarvot yksiköiden tuottavuudelle⁵³.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Yht.
STM	100,00	96,05	110,35	97,91	88,67	87,76	80,8
Sosiaaliturvan muutoksenhakultk		100,00	100,58	89,61	90,72	92,04	75,3
Työttömyysturv. muutoksenhakultk		100,00	112,38	95,16	86,46	114,34	105,7
Koulukodit			100,00	100,66	101,22	87,36	89,0
Mielisairaalat				100,00	104,63	96,07	100,5
Työsuojelupiirit					100,00	103,3	103,3

Taulukon luvuista ei voi tehdä suoria päätelmiä, vaan ne antavat lähinnä viitteitä tuottavuuden kehittymisen suunnasta. Lukujen luotettavuuteen vaikuttavat kustannuslaskennan luotettavuus sekä ulkoisten suoritteiden määrittely. Ministeriön osalta suoritteissa on huomionarvoista se, että kaikki hallituksen esitykset ovat laskennassa mukana samalla painolla, vaikka esitysten laajuus ja käytetty työaika vaihtelevat paljon. Lisäksi ministeriön työajasta vain noin puolet on laskennassa mukana, sillä suuri osa työstä on määritelty suoritemittauksen ulkopuolelle hallinnonalan sisäiseksi toiminnaksi. Tämä sisäinen toiminta sisältää mm. strategisen ja tulosohjauksen sekä toiminnan ja talouden suunnittelun, joka on kuitenkin merkittävä osa ministeriön ydintoimintaa.

Myös taloudellisuutta voidaan kuvata karkealla tasolla koko hallinnonalasta. Taulukossa 7 esitetään hallinnonalan yksiköiden ja virastojen toimintamenojen muutos vuosilta 2005–2008. Luvut on laskettu liikekirjanpidon kuluista, ja niistä on poistettu tietyt kertaeriksi tai avustustyypiksi menoiksi katsotut kulut⁵⁴. Hinnat on muutettu kiinteiksi julkisten menojen hintaindeksillä.

Hallinnonalan toiminnan kulut nousivat reaalisesti noin 8 % vuosina 2005–08. Koko valtiolla nousu oli 4 %. STM:n hallinnonalalla eniten nousivat Terveysturvakeskuksen ja lautakuntien yhteenlasketut kulut. Yli 10 % nousivat myös Lääkelaitoksen, Säteilyturvakeskuksen, Vakuutusvalvontaviraston sekä ministeriön kulut. Vain STTV:n kulut laskivat. Lukuja voi pitää suuntaa-antavina sekä suuruusluokkaa ilmaisevina.

⁵³ *Lähteet: STM 2008a sekä ministeriön tiedonanto tarkastusta varten.*

⁵⁴ *Rajauksista ks. liite 2.*

Kulujen lisäys ei osoita suoraan toiminnan epätaloudellisuutta, koska lisäys voi selittyä lisääntyneillä ulkoisilla tehtävillä. Laskelman tarkoitus on tuoda esiin hallinnonalan laitosten yleinen kulujen kehitys. Kulujen lisäyksen tai vähenemisen tulisi ministeriön näkökulmasta selittyä laitoksille annetuilla uusilla tehtävillä, lisäresursseilla tai tehostamisen vaatimuksilla. Niiden laitosten, jotka kattavat merkittävän osan toimintamenoistaan toimintatuloillaan (erityisesti koulukodit ja mielisairaalat, Vakuutusvalvontavirasto, Lääkelaitos ja Säteilyturvakeskus), kulujen nousua voi selittää myös kysynnän lisääntyminen. Mikäli toiminta ei ole olennaisesti muuttunut, kulujen lisäystä voi pitää merkinä epätaloudellisesta toiminnasta. Tällaista analyysia tarkastuksessa ei kuitenkaan ole voitu tehdä.

TAULUKKO 7. STM:n hallinnonalan yksiköiden toimintakulut 2008 ja niiden muutos 2005–8 (lähde: Netra, valtion liikekirjanpito. Lukujen rajaukset, ks. liite 2).

Yksikkö	Toimintakulut 2008, 1 000 €, (pl. erityiserät)	Muutos 2005–08 % (kiintein hinnoin)
Terveydenhuollon oikeusturvakeskus	7 063 €	78,5 %
Lautakunnat ⁵⁵	5 568 €	42,1 %
Lääkelaitos ja Lääkehoidon kehittämiskeskus	20 900 €	17,0 %
Vakuutusvalvontavirasto	6 705 €	12,1 %
Säteilyturvakeskus	33 091 €	11,4 %
Sosiaali- ja terveysministeriö	43 498 €	10,9 %
Valtion koulukodit	17 556 €	10,9 %
Työsuojelupiirit	27 140 €	8,0 %
Stakes	30 394 €	2,3 %
Kansanterveyslaitos	53 976 €	2,1 %
Valtion mielisairaalat	48 602 €	1,3 %
Sosiaali- ja terv.huollon tuotevalvontakeskus	6 401 €	-1,1 %
STM:n hallinnonala yhteensä	300 894 €	8,0 %
Valtion budjettitalous yhteensä (LKP 4 yht.)	12 338 879 €	4,0 %

⁵⁵ Sisältää Työttömyys- ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntien, aiemman työttömyysturvautakunnan sekä tarkastuslautakunnan yhteenlasketut kulut.

3.2.4 Hallinnonalan tukitoiminnot

Tarkastuksessa selvitettiin myös, miten ministeriö on ohjannut ja johtanut hallinnonalansa keskeisiä tukitoimintoja. Tarkastuskysymyksenä oli, onko tukitoimintojen ohjaus riittävää takaamaan niiden tuloksellisuuden ja taloudellisuuden koko hallinnonalalla sekä onko hallinnonalan ohjaus ollut valtioneuvoston yleisten linjausten mukaista. Tukitoimintoja ovat erityisesti talous- ja henkilöstöhallinto, henkilöstöressurssien hallinta, tietohallinto, hankintatoimi ja tilahallinto. Omana tukitoimintanaan voi pitää myös hallinnonalan tutkimus- ja kehittämistoimintaa, jota tässä ei kuitenkaan lähemmin tarkastella. Sosiaali- ja terveysministeriön sektoritutkimuksesta annettiin toiminnantarkastuskertomus vuonna 2003 ja sen jälki-seurantaraportti vuonna 2005⁵⁶.

Talous- ja henkilöstöhallinto

Valtioneuvoston 25.5.2007 tekemän kehyspäätöksen mukaisesti talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukset kootaan valtionvarainministeriön hallinnonalalle useissa toimipisteissä toimivaksi virastoksi. STM on ohjannut talous- ja henkilöstöhallintoon valtioneuvoston linjausten mukaisesti ja ryhtynyt siirtämään palvelujen tuotantoa palvelukeskuksiin. Palvelujen siirtoa ja siirron käytännön toteutus selvitettiin ministeriön asettamassa palvelukeskustyöryhmässä vuosina 2006–08⁵⁷. Työryhmän ehdotuksen perusteella ministeriö teki joulukuussa 2006 sopimuksen siirtymisestä sisäasiainministeriön palvelukeskuksen asiakkaaksi Joensuun palvelukeskukseen. Stakes pilotoi palvelukeskusasiakkuutta vuoden 2007 aikana. Vuonna 2008 palvelukeskukseen siirrettiin pääosin ministeriötilivirastoon kuuluvien yksikköjen talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä. THL:n, Valviran ja Stukin tehtävien siirrot jatkuvat vuoden 2009 aikana⁵⁸.

Elokuussa 2008 ministeriö asetti uudestaan hallinnonalan palvelukeskustyöryhmän. Työryhmän tehtäväksi annettiin esitysten tekeminen siten, että vuoteen 2015 mennessä talous- ja henkilöstöhallinnon asiat käsitellään kauttaaltaan sähköisesti ja että palveluista on saatu lisää tuottavuushyötyjä.

⁵⁶ *Valtiontalouden tarkastusvirasto 2003a ja 2005a.*

⁵⁷ *Sosiaali- ja terveysministeriö 2008b sekä valtioneuvoston hankerekisteri, hankenumero STM054:00/2006 (www.hare.fi).*

⁵⁸ *Sisäasiainhallinnon palvelukeskus 2009.*

Henkilöstövoimavarojen ohjaus

Ministeriöiden roolia hallinnonalansa henkilöstöpolitiikan sisällöllisenä ohjaajana linjataan valtioneuvoston päätöksissä vuosilta 2001 ja 2006.⁵⁹ Päätösten mukaan ensisijainen vastuu henkilöstöstä on kullakin toimintayksiköllä itsellään, mutta ministeriöt vastaavat henkilöstöpolitiikan toteutuksen ohjauksesta hallinnonaloillaan. Ministeriön tehtävänä on mm. määrittellä henkilöstön kehittämisen periaatteet ja toteutusmuodot hallinnonaloillaan.

STM:n hallinnonalan henkilöstökulut (lkp 41) olivat v. 2008 yhteensä 214 milj. €. Ministeriö on integroinut henkilöstöjohtamisen ja -ohjauksen osaksi tulosohjausta. Tulossopimukset sisältävät luvun henkisten voimavarojen kehittämisestä, ja virastot ja laitokset raportoivat tavoitteiden toteutumisesta toimintakertomuksissaan. Ohjauksen runkona on valtionhallinnon yhteinen henkilöstön kehittämisen tavoitelistaus⁶⁰, jota käytettiin tulosohjauksessa virastojen henkilöstöpolitiikan arviointiperusteena. Vuoden 2008 tulossopimuksissa edellytettiin myös, että virastot raportoivat ministeriölle, vastaavatko viraston menettelyt tarkistuslistassa esitettyä perustasoa. Raporteista koottuna päätelmänä oli, että "hallinnonalan virastot ovat pääosin saavuttaneet tarkistuslistan eri osa-alueiden perustason (v. 2008) ja osa virastoista on joillain osa-alueilla saavuttanut tai lähestynyt tarkistuslistassa määriteltyä alustavaa v. 2012 tavoitetasoa"⁶¹.

Kokonaisuutena ministeriön toiminta hallinnon henkilöstöasioiden ohjaajana on ollut valtioneuvoston päätöksissä määritellyn roolin mukaista. Henkilöstöohjaus on sisältynyt tulosohjaukseen sekä määrän että sisällön osalta. Henkilöstöasioiden sisällöllisessä ohjauksessa on käytetty valtiokonsernille yhteisesti luotua henkilöstön kehittämisen tavoite- ja kriteerilistaa. Tarkastuksessa ei selvitetty henkilöstön kehittämistoiminnan onnistumista tilivirastoissa.

Hankintatoimi

Hankintatoimen lainmukaisuudesta ja taloudellisuudesta vastaa viraston tai laitoksen johto. Valtion hankintakäsikirjan⁶² mukaan ministeriö vastaa

⁵⁹ Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta (2001) ja Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa (2006).

⁶⁰ Ns. Hekuma-työryhmän muistio 1.12.2006. VM 4/01/2007. www.vm.fi.

⁶¹ Henkilöstön kehittämisen periaatteiden tilanne ja tavoitteet vuoden 2009 tulossopimuksiin. Johtoryhmän perustelumuuisto, STM 14.8.2008.

⁶² Valtiovarainministeriö 2007.

hallinnonalansa hankintatoimen ohjauksesta ja toteutuslinjoista, jotka määrittellään hallinnonalan hankintastrategiassa. Ministeriön tulee myös seurata ja valvoa, että sen hallinnonalaan kuuluvat virastot ja laitokset noudattavat sekä konsernitason että hallinnonalan hankintastrategioita. Ministeriö vastaa myös siitä, että hallinnonalalla toteutetaan riittävästi yhteistoiminta- ja keskitettyjä menettelyjä ja noudatetaan koko valtiokonsernia koskevia keskitetyn kilpailuttamisen menettelyjä.

STM:n hallinnonalalla hankintojen arvo oli v. 2008 noin 136 milj. euroa, joka on yli kolmannes hallinnonalan toimintakuluista⁶³. Vuoden 2008 hankintamenot olivat tosin poikkeuksellisen suuret, sillä KTL hankki 37 miljoonalla eurolla koko väestölle tarkoitettua influenssapandemiarokotteita.

Ministeriössä hankintatoimesta määrätään työjärjestyksessä, taloussäännössä ja hankintaohjeessa. Hankintojen toteuttamisesta vastaavat kaikki yksiköt omilla alueillaan, joskin hallinto-osasto vastaa keskitetysti ministeriön kiinteistö- ja materiaalihallinnon sekä tietohallinnon hankinnoista. Hallinto-osastolle kuuluu myös hankintatoimen yleinen ohjaus ja neuvonta. Osasto tukee hankintojen tekemistä ylläpitämällä hankintaohjetta sekä neuvomalla hankintoja toteuttavia tarpeen mukaan. Osastolla hankintasioita hoitaa yksi virkamies muun toimensa ohella.

Hankintatoimesta on määrätty yleisellä tasolla ministeriön taloussäännössä⁶⁴. Taloussäännössä painotetaan, että hankinnoista on annettu erillinen ohje ja että hankinnat tulee kilpailuttaa julkisista hankinnoista annetun lain edellyttämällä tavalla ja laajuudessa. Edelläkin taloussäännössä painotetaan, että hankinnat tulee tehdä mahdollisimman edullisesti ja tarjouksista hyväksyä kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. Hankintoihin tulee pääsääntöisesti soveltaa julkisiin hankintoihin sovellettavia yleisiä sopimusehtoja. Taloussäännössä mainittu ministeriön hankintaohje on päivitetty vuoden 2008 alussa. Ohje on laaja (49 sivua) ja melko yksityiskohtainen kuvaus hankintojen lainmukaisesta toteuttamisesta.

Hankintojen ohjaus ja tuki on riittävää, joskin tukiresurssi on kohtalaisen niukka.

Koko hallinnonalalla hankintoja ohjaa vuonna 2002 tehty hankintastrategia, joka on valtion hankintastrategian mukainen. Strategia on tiivis, ne-

⁶³ *Netran ns. hankintatilien yhteenlaskettu arvo, josta on vähennetty vuokriin liittyvät tilit (lkp 4201, 4202 ja 4209) sekä lähinnä henkilöstön matkustusmenoihin liittyvät tilit (4500 Päivärahat, 4501 Kilometrikorvaukset, 4510 Henkilöstölle maksettavat muut korvaukset), Lähde: www.netra.fi -> Hallinnonalaraportit -> Hankintatilit.*

⁶⁴ *Sosiaali- ja terveysministeriön taloussääntö 1.3.2007. STM:n monisteita 2007:23.*

lisivuinen muistio. Muistiota ei ole julkaistu. Strategian päämäärinä ovat hankintatoimen taloudellisuus ja lainmukaisuus. Näihin pyritään parantamalla hankintatoimen suunnitelmallisuutta, hankintojen strategista luokitte-
telua, hankintatoimen resursointia ja organisointia, hallinnonalan yhteistyön lisäämistä sekä valtion yhteishankintayksikön käyttämistä.

Strategia oli tarkoitus toteuttaa tulosohjauksen kautta ja ohjaamalla vi-
rastoja ja laitoksia omien hankintastrategioiden laatimiseen sekä organi-
soimaan hankintatoimi riittävän keskitetysti. Toteutus ei ole edennyt aivan
suunnitellusti. Tulossopimuksissa substanssiasiat ovat nousseet hankinta-
toimen ohi. Kaikkiin yksiköihin ei ole tehty omia hankintastrategioita tai
edes hankintaohjeita, vaikka ministeriö on muistuttanut sisäisen ohjeistuk-
sen parantamisesta useampaan kertaan.

Tavoite yhteishankintojen lisäämisestä on toteutunut jossain määrin, sil-
lä hallinnonalan Hansel-hankintojen nimellisarvo nousi vuosina 2006–08
noin 10 miljoonasta 15 miljoonaan euroon. Erikseen tarkastelluista kah-
desta tilivirastosta Stakesin Hansel-hankintojen arvo nousi 18 % ja
STTV:n peräti 47 %, joskin jälkimmäisen hankinta-arvot olivat hyvin pie-
net. Myös Hansel-hankintojen osuus virastojen kaikista hankinnoista on
kasvanut: osuus oli vuoden 2008 noin viidennes sekä STTV:llä, Stakesilla
että yhteenlaskettuna koko hallinnonalalla.⁶⁵

Tietohallinnon ohjaus

Valtioneuvosto määritteli ministeriöiden rooleja IT-toiminnan ohjauksessa
periaatepäätöksessään vuonna 2006⁶⁶. Päätöksen mukaan ministeriöissä
ohjataan koko hallinnonalan tietohallintoa. Tätä varten hallinnonaloille
muodostetaan omat tietohallinnon johtoryhmät, ja lisäksi jokaisessa minis-
teriössä tulee olla hallinnonalan IT-toiminnan johtamisesta ja koordinoi-
nista vastaava henkilö.

STM asetti valtioneuvoston päätöksen jälkeen hallinnonalan tietohallin-
toyhteistyötä käsittelevän hallinnonalan IT-toiminnan koordinoitiryh-
män, jonka tehtävät vastaavat valtioneuvoston päätöksessä edellytetyjä
asioita. Puheenjohtajaksi määrättiin STM:n tietohallintopäällikkö ja jäse-
net nimettiin yhdeksästä hallinnonalan virastosta tai laitoksesta.

⁶⁵ Vuoden 2008 Hansel-hankintaosuudessa ei ole huomioitu KTL:n rokotehankin-
taa sen poikkeuksellisen suuruuden vuoksi. Lähteet: Hansel-hankintojen arvo:
puitejärjestelyiden kautta toimittajien Hanselille raportoimat hankinnat, Hanselin
tiedonanto tarkastusta varten 27.2.2009. Hankintojen arvo: Liikekirjanpidon
hankintatilit, Netra.

⁶⁶ Valtiovarainministeriö 2006.

Ensimmäisenä toimintavuotenaan ryhmä teki hallinnonalan yhteisen IT-strategian, joka oli ensimmäinen koko hallinnonalaan koskeva IT-linjaus⁶⁷. Strategian varsinaiset linjaukset oli koottu viiteen painopistealueeseen, joita on tarkoitus toteuttaa ns. kärkihankkeilla.

Strategiassa ehdotettiin myös hallinnonalan IT-toiminnan ohjauksen vahvistamista perustamalla koordinaatioryhmän yläpuolelle ohjausryhmä. Ohjausryhmän tehtävänä olisi varmistaa, että IT-toiminnan kehittäminen sopii yhteen hallinnonalan toiminnallisten linjausten kanssa. Ministeriö perustikin ohjausryhmän ehdotuksen mukaisesti vuoden 2007 lopulla.

IT-strategian toteutusta on pyritty varmentamaan siten, että tulossopimuksissa edellytetään yleisellä tasolla laitosten toteuttavan hallinnonalan IT-strategiaa. Tulossopimukseen ei ole tehty tarkempia vastuumäärittelyjä, koska laitosten vastuut on määritelty jo hankesuunnitelmissa tai IT-ryhmissä. IT-strategian toteuttamisesta ei ole tehty varsinaisia raportteja, mutta strategiaa ja sen hankkeiden etenemistä käsitellään ohjaus- ja koordinaatioryhmissä. Tarkastuksen aikana ohjausryhmä käsiteli koordinaatioryhmän toimintaa ja kärkihankkeiden tilannetta marraskuussa 2008.

Hallinnonalalla toteutettu tietohallinnon organisointi on ollut valtion IT-linjausten mukaista. Hallinnonalalla on yhteinen IT-strategia, ja strategiaa on toteutettu yleisellä tasolla tulosohtauksen kautta ja konkreettisesti. Strategian toteutusta on seurattu IT-ohjausryhmässä.

Toimitilat

STM:n hallinnonalan vuokrat toimitiloista olivat vuonna 2008 yhteensä noin 26 miljoonaa euroa. Hallinnonalan tilivirastoista suurimmat vuokratkulut olivat Stakesissa, noin 7,8 miljoonaa, mikä sisältää myös valtion mielisairaaloiden ja koulukotien vuokrat. Ministeriön vuokratkulut olivat 6,4 miljoonaa ja KTL:n 6,1 miljoonaa euroa.

Tilivirastot päättävät periaatteessa itsenäisesti toimitiloistaan toimintamäärärahojen puitteissa, ja niillä on tätä kautta mahdollisuus vaikuttaa mm. vuokratasoon ja tilojen määrään. Käytännössä toimitilapäätöksiin vaikuttavat merkittävästi myös muut tekijät, esimerkiksi laitosten yhdistämiset ja päätökset hallinnon sijoittamisesta.

Koko valtion tasolla toimitila-asioita ohjaa valtion toimitilastrategia⁶⁸. Strategiassa päämääränä on, että valtion virastojen ja laitosten toimitilat tukevat toimintaa kustannustehokkaasti ja että valtioyhteisön kokonaisuus varmistetaan. Toimitilastrategiassa ei määritellä ministeriön vastuita hal-

⁶⁷ *Sosiaali- ja terveysministeriö 2007b.*

⁶⁸ *Valtiovarainministeriö, 16.11.2005. www.vm.fi -> Valtion toimitilastrategia.*

linnonalan toimitilakysymyksiä, pois lukien ministeriöiden tehtävät alueellistamiseen liittyvissä kysymyksissä.

STM ohjaus alaistensa yksiköiden toimitila-asioissa oli vähäistä vuoden 2008 loppuun asti; ministeriön linjana oli, että toimitila-asiat kuuluvat tili-virastoille toimintamäärärahojen puitteissa päätettäväksi. Vuoden 2008 lopulla tapahtuneet laitoyhdistämiset sekä valtioneuvoston päätös Lääkelaitoksen toimintojen alueellistamisesta kuitenkin muuttivat ministeriön suhtautumista. Vuoden 2008 lopulla ministeriö määräsi kaksi henkilöä seuraamaan alaisten laitostensa tilaratkaisuja ja sopi virastojen sekä Senaatti-kiinteistöjen kanssa siitä, että ne eivät tee tilaratkaisuja kysymättä asiasta ensin ministeriöltä.

Muut tukipalvelut

Hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon siirtoa selvittänyt palvelukeskustyöryhmä selvitti myös muiden hallinnon tukitoimintojen – hankintatoimen, laboratoriotoiminnan, tietopalvelujen, asiakirjahallinnon, kirjasto- ja informaatiopalvelujen, julkaisutoiminnan sekä tietohallinnon – tilaa ja mahdollisuutta niiden keskittämiseen.

Laboratoriotoiminnasta työryhmä totesi, että toiminnan kustannukset olivat v. 2006 noin 32 milj. euroa ja siihen kytkeytyvät henkilöstöresurssit olivat noin 384 henkilötyövuotta. Laboratorioita oli 7 paikkakunnalla ja 18 toimipisteessä. Laboratoriotoimintaa oli hallinnonalan neljässä organisaatiossa (THL, Lääkelaitos, TTL ja Stuk). Työryhmä esitti että laboratoriotoiminnan tuottavuuden parantamiseksi asiaa tarkastellaan erillisessä hankkeessa. Ministeriö perustikin loppuvuonna 2008 työryhmän selvittämään laboratoriotoiminnan uudelleenorganisointia. Työryhmän selvitys valmistuu keväällä 2009.

Muista palveluista asiakirjahallinnon keskittämistä ei nähty järkevänä ja tietohallinnon katsottiin kehittyvän valtion IT-linjausten mukaisesti. Julkaisupalvelut on päätetty keskittää THL:ään vuoden 2009 aikana; ensimmäisenä muutoksena hallinnonalan kolme asiakaslehteä yhdistettiin vuoden 2009 alusta. Työryhmä esitti myös, että hankintastrategian mukaisesti hankinnoissa lisätään Hansel-puitesopimuksen käyttöä.

3.2.5 Valtion budjettitalouden ulkopuoliset toimijat

Sosiaali- ja terveysministeriön toimiala on koko sosiaaliturvajärjestelmä, ja ministeriö vastaa sosiaaliturvalainsäädännön valmistelusta. Suurin osa sosiaaliturvan toimeenpanosta tapahtuu valtion budjettitalouden ulkopuolella. Merkittävimmät toimeenpanotehtävät ovat kunnilla ja Kansaneläke-

laitoksella (Kela), joille siirretään yli 80 % STM:n pääluokan 15 miljardin euron määrärahasta.

STM:n ohjaussuhde hallinnonalalla toimiviin ja sosiaaliturvaa toimeenpaneviin valtion budjettitalouden ulkopuolisiin organisaatioihin on kuvattu taulukossa 8. Taulukosta puuttuvat Merimieseläkekassa sekä Alko Oy. Merimieseläkekassalle siirretään valtion osuus merimieseläkelain mukaisista eläkemenoista, jotka olivat vuonna 2008 noin 44 miljoonaa euroa. Alko Oy kuuluu STM:n toimialaan, mutta sitä ei rahoiteta valtion talousarviosta.

Tärkeimmät sosiaaliturvan toimeenpanijat, kunnat ja Kela, ovat ministeriön nähden itsenäisiä. Muiden eläkelaitosten ohjaus tapahtuu lähinnä hallintoelinten nimittämisen tai niissä toimimisen kautta. TTL:n ohjaus muistuttaa lähimmin budjettitalouteen kuuluvien virastojen ohjausta.

Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka hallintoelimiä ovat eduskunnan valitsevat valtuutetut sekä hallitus. Operatiivisesti laitosta johtaa pääjohtaja, jonka tasavallan presidentti nimittää valtuutettujen esityksestä. STM ei ohjaa tai valvo Kelan varsinaista toimintaa, vaikka toisaalta STM:n valmisteleva etuuslainsäädäntö voi olla varsin yksityiskohdista. Kelan hallituksen jäsenistä yksi on myös aina STM:n edustaja⁶⁹. Yhteistyötä Kelan, muiden viranomaisten ja sidosryhmien välillä on pyritty varmistamaan myös lakisääteisellä Kansaneläkelaitoksen neuvottelukunnalla, jonka 17 jäsenestä yksi edustaa STM:tä. Kela on asettanut myös kuusi muuta neuvottelukuntaa, joissa kaikissa on STM:n tai sen alaisten laitosten edustus⁷⁰.

⁶⁹ Laki Kansaneläkelaitoksesta 2001/731, 6 §.

⁷⁰ Sairausvakuutusasiain, sosiaalilääketieteellinen, eläkeasiain, työterveyshuollon, kuntoutusasiain ja työttömyysturva-asiain neuvottelukunta. www.kela.fi.

TAULUKKO 8. Sosiaali- ja terveysministeriön ohjaussuhde budjettitalouden ulkopuolisiin toimialan yksiköihin.

Organisaatio	Tehtävät sosiaali- turvajärjestelmässä	Organisaation asema	Määräraha STM:n pääluokassa ⁷¹	ministeriön pääasialliset ohjauskohteet ja -keinot
Kansaneläkelaitos	Toimeentuloturvan toimeenpano	Itsenäinen julkisoikeudellinen laita (L 731/2001)	n. 6 300 milj. €	* Etuuksien yksityiskohtaiset edellytykset: etuuslainsäädäntö * Talouden suunnittelu ja seuranta: valtion talousarvio valmistelu, valtion osuuksien maksut, arviointikokoukset * Yleiset toimintalinjat: STM:n edustaja Kelan hallituksessa
Kunnat	Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen	Itsehallinnollinen julkisyhteisö (Perustuslaki)	5 982 milj. €	* Palvelujen yleiset edellytykset: palvelulainsäädäntö * Palvelujen laatu: laatusuosituksot, hyvät käytännöt, tilastot indikaattorit * Palvelujen kehittämiskohteet: hankerahoitus, ohjelmat
Maatalousyrittäjien eläkelaitos	Maatalousyrittäjien sosiaaliturvan toimeenpano	Maatalousyrittäjien sosiaaliturvan lakisääteinen eläkelaitos (L 1280/2006)	727 milj. €	* Etuuksien yksityiskohtaiset edellytykset: etuuslainsäädäntö * Talouden yleinen suunnittelu ja seuranta: valtion talousarvio valmistelu ja valtion osuuksien maksut * STM:n edustajat MELA:n valtuuskunnassa ja hallituksessa
Raha-automaatti- yhdistys	Sosiaali- ja terveys- järjestöjen toiminnan tukeminen	Julkisoikeudellinen yhdistys (VNA 1169/2001)	408 milj. € (tuotto 12.33.90)	* Yleiset toimintalinjat: STM:n edustaja RAY:n hallituksessa * Avustustoiminnan yleiset linjat: tulossopimus * Avustuspäätökset: päätöksen esittely valtioneuvostolle
Eläketurvakeskus	Työeläketurvan toimeen- panon koordinointi ja kehittäminen	Työeläketurvan toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselin (L 2006/397)	109 milj. €	* Toimintalinjat: STM:n edustaja edustajistossa, hallituksessa * Talouden yleinen suunnittelu ja seuranta: valtion talousarvio valmistelu ja valtion osuuksien maksut
Työterveyslaitos	Työsuojelu- ja työterveysalan tutkimus ja palvelut	Itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö (L 159/1978)	39 milj. €	* Yleiset toimintalinjat: Johtokunnan pj STM:n hallinnonalalta * Talouden yleinen suunnittelu ja seuranta: STM vahvistaa talousarvion, vuosikertomuksen ja tilinpäätöksen * Talouden suunnittelu: 80 % rahoituksesta valtionapuna * Toiminnan yleiset linjat: tulossopimus

⁷¹ Lähde: Valtion talousarvio 2009, Kelan määrärahojen osalta STM:n tiedonanto 3.4.2009, Talousarviomomentit: kunnat, luku 33.60; Kela, momentit 33.10.27, 28, 50, 51, 52, 53, 54, 55; 33.20, 51, 52, 53, 54, 55; 33.30.60; 33.40.56, 57, 60; MELA, momentit 33.40.51, 54 ja 33.80.40, 50; RAY, momentit 12.33.90; ETK, momentit 33.40.52; TTL, momentit 33.03.50.

Tarkastusvirasto tarkasti vuonna 2003, miten ministeriöt toteuttivat toimialavastuutaan Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemien etuuksien ohjauksessa, kun etuudet toimeenpanee eduskunnan valvoma itsenäinen laitos⁷². Tarkastuksen perusteella ministeriöiden toiminnassa oli puutteita: ne eivät riittävässä määrin seuranneet etuusjärjestelmien toimintaa ja taloutta eivätkä raportoineet näistä eduskunnalle. Etuusasiakkaiden palvelua ja asiakkaiden oikeusturvaa puutteet eivät vaarantaneet, koska Kela oli itse rakentanut kattavat sisäiset ohjaus- ja valvontakäytännöt. Tarkastuksessa todettiin, että ministeriön toimialavastuu sosiaaliturvaetuuden toimeenpanon ohjauksesta ja seurannasta tulisi voida yhdistää Kelan itsenäiseen, toimeenpanevaan asemaan siten, että toimintamalli edistäisi julkisyhteisön yhteisiä tavoitteita. Tämä ei vaarantaisi Kelan itsenäistä asemaa tai Kelan omien toimielinten ja eduskunnan valitsemien valtuutettujen harjoittamaa Kelan toiminnan ohjausta ja valvontaa.

Vuonna 2005 tehdyn tarkastuksen jälkiseurannan⁷³ perusteella ministeriöt olivat pyrkineet parantamaan yhteistyötä Kelan kanssa. STM oli pyrkinyt selkeyttämään sosiaaliturvaetuuksien toimeenpanon seurantaa ja siihen liittyvää ohjausta yhdessä työ-, opetus- ja ympäristöministeriön sekä Kelan kanssa. Tätä varten STM sopi ministeriöön säännöllisesti toimitettavasta materiaalista, jolla seurataan käsittelyaikoja, suoritekustannuksia, Kansaneläkelaitoksen päätöksistä tehtyjä valituksia, kanteluja, takaisinperintää sekä eräitä muita seurantamittareita.

Tässä tarkastuksessa selvitettiin erikseen STM:n ja Kelan välisen tietojenvaihdon riittävyttä asumistuen maksatuksesta ja tietojen saannista. Ministeriössä yhteistyötä Kelan kanssa pidettiin asiallisena ja Kelan toimittamia tietoja asumistuesta ja asumistuen saajista riittävinä.

Kunnat

Sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisestä vastaavat kunnat ja kuntayhtymät, joilla on perustuslain nojalla itsehallinto. Sosiaali- ja terveystalouden palvelut ovat kuntien suurin menoerä: vuonna 2007 sosiaali- ja terveystalouden palvelut olivat 17,1 mrd. euroa eli 50 % kuntien ja kuntayhtymien ulkoisista menoista⁷⁴. Laskennallinen valtionosuus kattaa käyttökustannuksista noin kolmanneksen; määräraha oli vuoden 2009 talousarviossa 5,6 mrd. euroa.

⁷² Valtiontalouden tarkastusvirasto 2003b. Tarkastuksen kohteena olivat opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö ja ympäristöministeriö.

⁷³ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2005b.

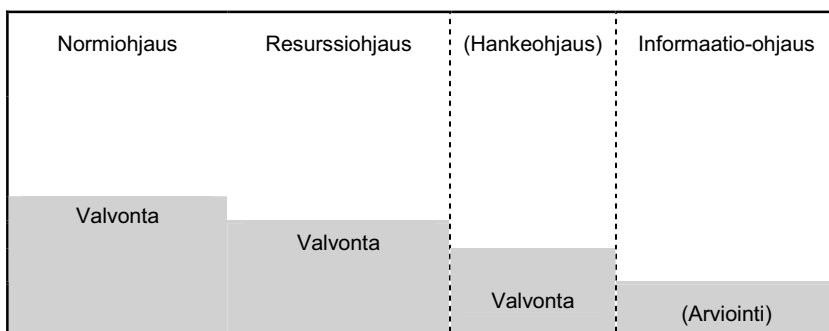
⁷⁴ Lähde: www.kunnat.net -> Laskelma kuntien ja kuntayhtymien ulkoisista menoista ja tuloista 2002–2007.

Kuntien lakisääteisten tehtävien sekä kuntatalouteen vaikuttavien seikkojen käsittelyä ja valmistelua varten on luotu ns. peruspalveluohjelma-menettely. Valtion muu kuntien sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdistama ohjaus voidaan jakaa normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaukseen. Näitä täydentävät hankeohjaus ja valvonta (kuvio 5).

Normiohjaus on pääosin puitelainsäädäntöä, jossa kunnan velvollisuudet määritellään yleisellä tasolla. Resurssiohjaus sisältää yleisen, laskennallisen valtionosuuden sekä tätä täydentävät erityisvaltionavut. Informaatio-ohjaus tarkoittaa tavoitteiden esittämistä esimerkiksi ohjelmissa tai laatusuosituksissa, hyvien käytäntöjen levittämistä tai tiedon jakamista toiminnan ja talouden tilasta esimerkiksi tilastoilla tai tietojärjestelmien kautta.

Näitä ohjausmuotoja täydentävät hankeohjaus ja valvonta. Hankeohjauksessa kuntiin pyritään vaikuttamaan tuottamalla tietoa, osaamista tai uusia toimintatapoja siten, että valtio osallistuu hankkeista aiheutuviin kustannuksiin; hankeohjaukseen sisältyy siis sekä resurssi- ja informaatio-ohjauksen muotoja.

Valvonta puolestaan sisältyy kaikkiin ohjausmuotoihin, joskin valvonnan merkitys eri ohjausmuodoissa on erilainen. Valvonta osana normiohjausta tarkoittaa sen varmistamista, että lainsäädäntöä tai määräyksiä noudatetaan. Valvonta osana resurssiohjausta tarkoittaa sen varmistamista, että resursseja käytetään tarkoituksenmukaisesti: esimerkiksi valtionavustusten osalta avustusehtojen mukaisesti ja tehokkaasti. Informaatio-ohjauksen osana valvonnalla ei ole selvää roolia, mutta tätä paikkaa toiminnan arviointi. Arviointi informaatio-ohjauksen osana voisi tarkoittaa esimerkiksi sen selvittämistä, ovatko kuntien sosiaali- ja terveyspalvelut laatusuositusten mukaisia.



KUVIO 5. Valtion ohjausmuodot kuntien sosiaali- ja terveyspalveluihin ja valvonnan merkitys eri ohjausmuodoissa.

Tarkastuksessa ei ole erikseen hankittu tietoa valtion kuntiin kohdistaman ohjauksen toimivuudesta. Asiaa on kuitenkin käsitelty viime vuosina lukuisissa toiminnantarkastuksissa ja jälkiseurantaraporteissa. Tarkastusten keskeisiä havaintoja ovat seuraavat:

- Kuntien pääosin hankkimien yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa haittasi keskeisten käsitteiden tulkinnanvaraisuus (*normiohjaus*). Valvontaviranomaisina toimivat kunnat ja lääninhallitukset eivät olleet luoneet valvottaviin kohdistuvan informaatio-ohjauksen malleja tai toimintatapoja, vaikka informaatio-ohjauksen merkitystä oli korostettu lain esitöissä. Informaatio-ohjauksen toimivuutta heikensivät valvonnan tietojärjestelmän puutteet (*informaatio-ohjaus*).⁷⁵
- Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuusjärjestelmästä puuttui toimintaa ohjaava ja kaikkien osapuolten sisäistämä strategia sekä toiminnalle asetetut tavoitteet (*informaatio-ohjaus*). Toimivuuden edellytyksiä heikensi myös, että erityisvaltionosuuden tarkoitus tulkittiin kahdella eri tavalla (*normiohjaus*). Korvausta ei aina käytetty säännösten edellyttämällä tavalla, mikä tuli ilmi erityisesti terveyspalvelujärjestelmään kohdistuvan tutkimuksen vähäisyytenä (*resurssi- tai hankeohjaus, valvonta*)⁷⁶.
- Kouluterveydenhuollon laatusuositus ei ollut juurikaan vaikuttanut kouluterveydenhuoltoon suunnattuihin resursseihin, toiminnan suunnitteluun tai palveluiden järjestämiseen. Sen sijaan laatutekijät olivat heijastuneet palveluihin lähinnä joidenkin palvelukäytäntöjen tarkenuksina. Suosituksessa keskeisellä sijalla ollut tavoite kouluterveydenhuollon järjestämisestä olennaisena osana koulujen oppilashuoltoa jäi toteuttamatta, eikä kuntien sosiaali-, terveys- ja opetustoimen välille syntynyt laaja-alaisia yhteistyömuotoja (*informaatio-ohjaus*). Laskennallisiin valtionosuuksiin vuosina 2002 ja 2003 tehtyjen voimavarojen perusteella momentin selvitysosaan kirjatulla perusteluilla ei havaittu olleen vaikutusta kouluterveydenhuollon resurssihin (*resurssi- ja informaatio-ohjaus*).⁷⁷
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankejärjestelmällä ei saavutettu kaikkia sille asetettuja tavoitteita. Tavoitteiden saavuttamista vaikeuttivat hankejärjestelmän alkuvaiheen puutteellinen ohjeistus, ministeriön ja lääninhallitusten hanketoimijoille osin epäselviksi jääneet roolit sekä ongelmat hankkeiden suunnittelussa, siirrettävyydessä perustyöhön sekä levitettävyydessä. Hankejärjestelmä oli toisaalta ak-

⁷⁵ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2005c ja 2008b.

⁷⁶ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2005d ja 2008c.

⁷⁷ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2006a.

tivoinut kuntia ja antanut niille mahdollisuuden oman toimintansa kehittämiseen sekä lisännyt kuntien välistä yhteistyötä (*hanke-, informaatio- ja resurssiohjaus*).⁷⁸

- Hoitotakuulle asetetuista tavoitteista yhdenvertaisuus ja oikeudenmukaisuus olivat kehittyneet myönteiseen suuntaan. Yli kuuden kuukauden jonot eivät kuitenkaan poistuneet, mikä johtui osin ministeriön epärealistisista odotuksista (*normiohjaus*). Lisäksi jononpurkurahat kohdentuivat osin muuhun toimintaan kuin pisimpien jonojen purkamiseen, koska avustuksen kohdentamiskriteerit olivat epäselvät (*resurssi- ja hankeohjaus*). Erikoissairaanhoidon tehostunut leikkaustoiminta lisäsi jatkohoitotarvetta kuntien muissa sosiaali- ja terveyspalveluissa, mihin ei ollut kiinnitetty riittävästi huomiota lainsäädännön valmistelussa ja lain voimassaoloaikana (*normiohjaus*). Yhtenäiset kiireettömän hoidon perusteet, joiden piti taata ihmisten kohtelu yhdenvertaisesti riippumatta heidän asemastaan, eivät toimineet odotusten mukaisesti (*informaatio-ohjaus*).⁷⁹

Havaintojen perusteella ei ole mahdollista tehdä yleistä päätelmää valtion kuntiin kohdistaman ohjauksen toimivuudesta, koska tarkastusten pohjalla ei ole ollut yhteistä viitekehystä. Mainittujen tarkastusten lisäksi vuoden 2009 kesällä valmistuvat tarkastukset lääkinnällisen kuntoutuksen ohjauksesta ja rahoituksesta sekä mielenterveyspalveluista⁸⁰. Lisäksi vuoden 2009 alussa käynnistyi tarkastus sosiaali- ja terveydenhuollon informaatio- ja viestintäteknologiahankkeista ja näille asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta⁸¹.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta käsitteli vuonna 2008 sosiaali- ja terveydenhuollon informaatio-ohjausta mietinnössään (TrVM 5/2008 vp). Päätelmänä oli, että informaatio-ohjaus ei ole toiminut tyydyttävästi. Mietinnön perusteella eduskunta hyväksyi kolme lausumaa, joista yhden mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjauksen sitovuutta ja vaikuttavuutta sekä yhdenvertaisuutta perusoikeuksien toteutumisessa ja sosiaali- ja terveyspalveluiden saannissa tulisi vahvistaa. Tätä varten hallituksen tuli esittää tarvittavat säännökset sosiaali- ja terveyspalveluja koskeviin lakeihin (EK 15/2008 vp).

Hallitus vastasi lausumiin vuodelta 2008 antamassaan toimenpidekerptomuksessa (K 1/2009 vp). Hallituksen vastauksessa säädöstoimenpiteinä

⁷⁸ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007b.

⁷⁹ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2008d.

⁸⁰ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009d ja 2009e.

⁸¹ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009f.

viitataan mm. uuteen terveydenhuoltolakiin, sosiaalihuoltolakiin tehtyihin ja lakiin tuleviin muutoksiin, syksyllä 2009 voimaan tuleviin vammais-palvelulain muutoksiin sekä vuoden 2008 alusta voimaan tulleeseen uuteen lastensuojelulakiin. Eduskunta käsittelee toimenpidekertomusta ja hallituksen vastauksia keväällä 2009.

3.2.6 Ohjelmajohtaminen

Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti STM:n hallinnonalalla käynnissä olevia ohjelmia ja hankekokonaisuuksia. Ohjelma tarkoittaa tässä tiettyyn laajaan päämäärään tähtäävää kokonaisuutta, johon kuuluu useita yksittäisiä hankkeita ja projekteja. Ohjelmajohtaminen tarkoittaa tämän kokonaisuuden hallintaa ja koordinointia⁸².

STM:n hallinnonalalla käynnissä olevat merkittävimmät hankkeet ovat tällä hetkellä Sosiaaliturvan kokonaisuudistus (Sata-komitea), jonka tarkoitus on linjata sosiaaliturvajärjestelmän uudistamista useaksi vuodeksi eteenpäin, sekä kunta- ja palvelurakennemuutos (PARAS), jossa muutetaan koko sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen organisointiperusteita. Näiden lisäksi tärkeitä ohjelmia ja hankkeita ovat myös Terveyden edistämisen politiikkaohjelma, Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (KASTE), Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluinnovaatiohanke, Toimiva terveyskeskus -toimintaohjelma, Terveystalouden kaventamisen toimintaohjelma, Terveystalouden 2015 -kansanterveysohjelma, MASTO-hanke masennusperäisen työkyvyttömyyden vähentämiseksi sekä valtioneuvoston periaatepäätös terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon kehittämislinjoista. Lisäksi 2000-luvulla on jo toteutettu kaksi merkittävää palvelujen kehittämisohjelmaa: kansallinen sosiaalihuollon kehittämisohjelma sekä kansallinen hanke terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi.

Hallinnonalan ohjelmien aloittamisella ei ole selvää yhteistä nimittäjää. KASTE-ohjelma on lakisääteinen, ja sen taustana ovat 1990-luvun valtakunnalliset suunnitelmat sekä vuosina 1999–2007 annetut kaksi tavoite- ja toimintaohjelmaa (TATO). Terveyden edistämisen politiikkaohjelma sekä palveluinnovaatiohanke perustuvat pääministeri Vanhasen II hallituksen ohjelman linjauksiin. Terveystalouden kaventamisen toimintaohjelma aloitettiin vuonna 2006 pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen sosiaalipoliittisen ministeriryhmän toimeksiannosta. Terveystalouden 2015 -ohjelma perustuu jo vuonna 2001 annettuun valtioneuvoston periaatepäätökseen, jonka

⁸² Ohjelmajohtamisen määrittelystä ks. esim. www.kunnat.net -> Ohjelmajohtaminen.

taustalla puolestaan ovat kansainvälisen terveystajärjestön Health for All -ohjelma sekä aiempi kansallinen Terveyttä kaikille vuoteen 2000 mennessä -ohjelma.

Ohjelmien keskinäinen suhde on epäselvä. KASTE-ohjelman päätösasiakirjassa ohjelman todetaan olevan "sateenvarjo käynnissä oleville muille ohjelmille", joiden "tavoitteet ovat kansallisen kehittämisohjelman mukaisia ja ne toimivat sitä osin täydentävinä". Terveyden edistämisen politiikkaohjelman asiakirjan mukaan KASTE-ohjelman ehkäisyn ja varhaisen puuttumisen "perustelut vastaavat politiikkaohjelman lähtökohtia". Terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma -asiakirjassa todetaan, että "ohjelma kytkeytyy useisiin käynnissä oleviin ohjelmiin ja hankkeisiin", mutta kytkennän laatua ei selvitetä⁸³.

Tarkastusvirastossa on vuoden 2009 alussa käynnistynyt tarkastus politiikkaohjelmista ohjaus- ja koordinoitikeinona⁸⁴. Yhtenä tarkastuskysymyksenä on, mikä on Terveyden edistämisen politiikkaohjelman rooli muiden sosiaali- ja terveydenhuollon ohjelmien joukossa ja miten ohjelman toteutus on onnistunut. Alkaneen tarkastuksen vuoksi tässä tarkastuksessa ei selvitetty laajemmin hallinnonalan ohjelmajohtamisen toimivuutta. Sen sijaan selvitettiin yhden hankkeen yhteyksiä muihin ohjelmiin sekä tämän hankkeen toimeenpanoa.

Tarkasteluun valittu hanke oli Valtioneuvoston periaatepäätös terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon kehittämislinjoista sekä päätöksen toimeenpanosuunnitelma⁸⁵. Periaatepäätöksen taustalla oli valtioneuvoston vuonna 2002 antama periaatepäätös terveyttä edistävästä liikunnasta, joka ohjasi hallinnon toimintaa alueella useita vuosia. Vuonna 2008 linjaus katsottiin kuitenkin tarpeelliseksi uudistaa. Uudenkin päätöksen tuli olla valtioneuvostotasoinen, koska aihealue liittyy usean ministeriön toimialaan. Uuteen päätökseen haluttiin kytkeä liikunnan lisäksi ravinto, koska väestön ylipaino nähtiin merkittäväksi ongelmaksi ja koska liikunta ja ravinto ovat merkittävimmät ylipainoon vaikuttavat tekijät.

⁸³ Ks. *Kansallinen terveystajärjestön kaventamisohjelma*, s. 19. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008c).

⁸⁴ *Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009c*.

⁸⁵ (1) *Valtioneuvoston periaatepäätös terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon kehittämislinjoista. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2008:10*. (2) *Valtioneuvoston periaatepäätös terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon kehittämislinjoista. Liite 4. Toimeenpanosuunnitelma 2008–11*.

Päätöksessä mainitaan kuusi alueeseen kytkeytyvää valtioneuvostotason päätöstä tai ohjelmaa⁸⁶. Näiden yhteyksiä ei esitetä, vaan lähinnä kerrotaan eri ohjelmien olevan tavoitteiltaan samansuuntaisia tai toteuttavan samoja päämääriä. Muissa ohjelmissa periaatepäätös mainitaan vastaavalla tavalla. Opetusministeriön valmistelemissa valtioneuvoston periaatepäätöksessä liikunnan edistämisen linjoista – joka annettiin puoli vuotta STM:n valmisteleman periaatepäätöksen jälkeen – todetaan, että "periaatepäätös tukee myös terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon periaatepäätöksen linjauksia". Terveyserojen kaventamisen toimintaohjelmassa, joka annettiin samoihin aikoihin periaatepäätöksen kanssa, yhtenä toimenpiteenä on "valmistella terveyttä edistävää liikuntaa ja ravintoa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös".

Periaatepäätöksen toimeenpanoa varten tehtiin erillinen toimeenpanosuunnitelma, jossa on noin 50 toimenpidettä; säädösmuutoksia, suosituksia, hankkeita, tiedotusta tai toiminnan laadun kehittämistä. Toimenpiteet ovat sekä rakenteellisia, esimerkiksi ravitsemusalan henkilöstön koulutukseen liittyviä, että konkreettisia ja lyhytkestoisia kuntiin tai liikuntaseuroihin kohdistuvia kampanjoita. Toimeenpanoon osallistuvina tahoina mainitaan yli 20 viranomaista tai järjestöä, näiden joukossa myös Terveysedistämisen politiikkaohjelma. Toimeenpanoa koordinoivat kaksi yhteistyöelintä, valtion ravitsemusneuvottelukunta sekä Terveyttä edistävän liikunnan neuvottelukunta, joissa molemmissa on jäseniä ministeriöistä, tutkimuslaitoksista, kunnista ja järjestöistä.

Tarkastushaastattelussa toiminnan koordinoitua muiden ohjelmien tavoitteiden muotoilun tai toimenpiteiden toteutuksen kanssa ei pidetty erityisen ongelmallisena. Vaikka ohjelmat olisivat osin päällekkäisiä, jokaisella ohjelmalla katsottiin olevan oma erityinen näkökulmansa ja tehtävänsä. Terveysedistämisen politiikkaohjelman katsottiin tukevan periaatepäätöksen toteuttamista viemällä terveysedistämisen viestiä poliittisille päättäjille sekä valtion- että kuntatasolla, mikä voidaan saavuttaa lähinnä ohjelmajohtajan arvovallalla. Terveys 2015 -ohjelmaa taas pidettiin niin suurena kokonaisuutena, että valtioneuvoston päätös mahtuu "sen sisälle pienenä palasena". Opetusministeriön valmisteleman liikunnan edistämisen linjat -periaatepäätöksen sisältö puolestaan painottuu eri tavoin kuin STM:n valmistelema periaatepäätös, vaikka otsikkotasolla ne ovatkin toisiaan lähellä.

⁸⁶ *Terveysedistämisen politiikkaohjelma, lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelma, kansallinen liikuntaohjelma, Terveys 2015 -ohjelma, terveyserojen kaventamisohjelma sekä suomalaisen ruoan edistämishjelma.*

Ohjelmien sisältö ja toimenpiteet koordinoidaan pitkälti henkilötason yhteyksien kautta. STM:ssä terveyden edistämisestä vastaa yksi tulosryhmä, jossa on noin 15 henkilöä. Ryhmän jäsenet toimivat sekä valtion ravitsemusneuvottelukunnassa, terveyttä edistävän liikunnan neuvottelukunnassa että OPM:n valmisteleman periaatepäätöksen toimeenpanoa koordinoivassa neuvottelukunnassa. Yksi ryhmän henkilöistä vastaa myös Terveys 2015 -ohjelman toimeenpanosta. STM:n ja OPM:n virkamiehet tekevät jatkuvasti asiassa yhteistyötä. Ohjelmia valmisteltaessa "neuvoteltiin, miten noteerataan toisemme".

Tarkastuksessa käytiin läpi osa toimenpidesuunnitelmasta. Noin puolet läpikäydyistä toimenpiteistä oli aloitettu tai valmisteilla ja noin puolet vasta suunnitteilla. Kaikkia toimenpiteitä neuvottelukuntien virkamiehet eivät voineet suoraan toteuttaa, sillä toimenpiteet olivat itsessään tai niiden toteuttaminen edellytti uusia poliittisia päätöksiä; tällainen oli esimerkiksi liikuntatuntien osuus tuntikehyksistä, joista päättää valtioneuvosto. Neuvottelukuntien tehtävänä oli argumentoida lisäämisen puolesta.

Ohjelmien koordinaatiotarve ulottuu myös hallinnonalan ulkopuolelle. Työ- ja elinkeinoministeriön alainen teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus Tekes rahoittaa vuodesta 2009 alkaen Terveys ja hyvinvoinnin huippuosaamisen keskittymää (SHOK), jonka alaisuudessa alkaa vuoden 2010 alussa ohjelma nimeltä ylipaino ja sen terveyshaasteet. Ohjelman tarkoitus on tuoda yhteen yrityksiä ja luoda liiketoimintaedellytyksiä ylipainon vähentämiseksi. STM:n vastaava virkamies ei tiennyt ohjelman aloittamisesta. Tekesin edustajan mukaan huippuosaamiskeskittymää ja ohjelmaa valmisteltaessa on oltu yhteydessä STM:n hallinnonalan tutkijoihin.

Toinen TEM:n hallinnonalalla alkanut, STM:n hallinnonalaan kiinteästi liittyvä ohjelma on nimeltään "Innovaatiot sosiaali- ja terveystalvvelujärjestelmässä", joka alkoi vuonna 2008. Ohjelman on tarkoitus kestää vuoteen 2015 asti, ja ohjelman aikana Tekes rahoittaa sitä keskimäärin 15 miljoonalla eurolla vuodessa. STM:n hallinnonalalla puolestaan alkoi vuoden 2007 hallitusohjelman perusteella "Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluinnovaatiohanke". Ohjelmia on koordinoitu ainakin siten, että STM:n palveluinnovaatiohankkeen ohjelmajohtaja on Tekesin ohjelman johtoryhmässä. Tekesin ohjelman rahoitushakemukset on käsitelty yhdessä KASTE-ohjelman rahoitushakemusten kanssa.

Tarkastuksessa ei selvitetty tarkemmin TEM:n ohjelmien käytännön yhteyksiä STM:n hallinnoimiin ohjelmiin ja hankkeisiin.

3.2.7 Yhteenveto havainnoista

Hallinnonalan johtamisen tarkastuskysymyksenä oli, onko hallinnonalalla johtamisjärjestelmä, jota käyttämällä asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Tarkastuskysymykseen vastattiin arvioimalla hallinnonalan organisaatiorakennetta, ministeriön johtamista ja säädösvalmistelua, hallinnonalan tulosohjausta ja tukitoimintojen ohjausta, tuottavuuden ja taloudellisuuden kehittymistä, ohjelmaohjausta sekä ministeriön ohjausvälineitä valtion budjettitalouden ulkopuolisiin toimijoihin. Kuntien sosiaali- ja terveystalouden ohjauksen tilaa kuvattiin aiempien tarkastusten perusteella. Keskeiset havainnot ovat seuraavat:

Hallinnonalan organisaatiorakenne on muuttunut voimakkaasti vuoden 2009 alusta ja on ohjauksen kannalta aiempaa selkeämpi. Myös ministeriön osastojako muuttui v. 2008; muutos tukee hallinnonalan strategian toteuttamista. Ministeriö oli aloittamassa selvitystä valtion mielisairaaloiden ja koulukotien asemasta hallinnonalalla, mutta selvitys lopetettiin.

Ministeriön toimintasuunnitelma rakentuu hallinnonalan strategialle ja on valtion tuloksellisuuskäsitteistön mukainen. Toimintasuunnitelman toteuttamista on seurattu ministeriön johtoryhmässä riittävästi. Ministeriön lainsäädäntösuunnittelu on riittävää samoin kuin säädösvalmistelun seuranta.

Säädösvalmistelua on pyritty kehittämään hallitusohjelman mukaisesti. Säädösvalmistelun voimavarat on arvioitu niukoiksi. Voimavarojen vähyyden on raportoitu haittaavan säädösvalmistelun laatua eduskunnan ja laillisuusvalvontaviranomaisten edellyttämällä tavalla. Ministeriössä on pyritty kehittämään lainsäädännön taloudellisten vaikutusten arviointia vahvistamalla erityisesti laskennan sisäistä asiantuntijatukea, mutta toiminta ei vielä ole täysin jäsentynyt ja systemaattista. Ministeriöllä on käytössään mikrosimulointimalli etuusjärjestelmän suunniteltujen tai toteutettujen muutosten arviointiin.

Hallinnonalan tulosohjausjärjestelmää on kehitetty aktiivisesti 2000-luvulla. Tulosohjausprosessi on kuvattu ja ohjeistettu asiallisesti. Tulosopimusten sisältöä ohjaavat hallinnonalan strategia ja toiminnallisemmalla tasolla myös hallitusohjelman linjaukset. Toisaalta tulosopimukset ovat myös huomattavan yksityiskohtaisia. Lisäksi tulosohjauksen ulkopuolella laitoksia ohjataan ohjelmien erikseen valmistelluilla toimeenpanosuunnitelmissa. Tulosohjausprosessi sisältää riittävät raportointi- ja palautemekanismit.

Hallinnonalan yksiköiden tuottavuudelle ja taloudellisuudelle on esitetty sijaissuureita tulosopimuksissa. Ministeriö pyrki yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa luomaan ja laskemaan indeksit hallinnonalan yksiköiden tuottavuudelle, mutta niitä ei ole saatu valmiiksi hallinnonalan organisaat-

tiomuutosten ja laskentajärjestelmien puutteellisuuden vuoksi. Hallinnonalan taloudellisuudesta ei ole tehty vastaavaa laskelmaa. Hallinnonalan liikekirjanpidon mukaiset toimintakulut kasvoivat vuosina 2005–08 reaalisesti noin 8 %, mutta virastoissa ja laitoksissa kulujen muutokset ovat olleet hyvin erilaisia. Kulujen nousu selittyy ainakin osittain tietoisella lisäresurssien antamisella sekä joltain osin myös yksiköiden tehtävien lisääntymisellä.

Hallinnonalan tukitoimintoja ovat talous- ja henkilöstöhallinto, tietohallinto, henkilöstövoimavarojen ohjaus, hankintatoimi sekä toimitilahallinto. Ohjausote hallinnonalan tukitoimintaan on vaihdellut. Talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja on siirretty asteittain palvelukeskuksen toteutettavaksi. Hallinnonalan tietohallintoa on ohjattu IT-strategian, tulosohjauksen ja hankesuunnitelmien avulla, ja ohjaus on ollut rakenteiltaan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaista. Henkilöstövoimavaroja on ohjattu tulossopimusten kautta valtioneuvoston yhteisten henkilöstön kehittämisen tavoitteiden avulla. Ministeriö on asettanut alaisilleen laitoksille riittävästi tavoitteita henkilöstövoimavarojen hallinnasta, ja se on myös arvioinut näiden tilaa riittävällä tavalla.

Hallinnonalan virastojen hankintainta on pyritty kehittämään hallinnonalan hankintastrategian laatimisella sekä tulosohjauksen kautta, mutta edistys on ollut verkaista; kaikille virastoille ei ole saatu omia hankintastrategioita tai -ohjeita. Hallinnonalan hankinnat Hanselilta ovat lisääntyneet jossain määrin. Toimitilojen osalta ministeriö ei aiemmin juurikaan ohjannut alaisiaan laitoksia tai virastoja, mutta laitosten yhdistämisen sekä Lääkelaitoksen alueellistamisen vuoksi ministeriö aktivoitui vuoden 2008 lopulla. Muista tukitoiminnoista ministeriö on pyrkinyt rakenteellisiin ratkaisuihin tehostamaan julkaisutoimintaansa. Laboratoriotuotannon tuottavuuden parantamiseksi on asetettu työryhmä, joka jättää mietintönsä keväällä 2009.

STM:n hallinnonalan erityispiirre on se, että sosiaaliturvan keskeiset toimeenpanotehtävät ovat ministeriön ohjausvallan ulkopuolella; sosiaali- ja terveyspalvelut järjestetään kunnissa ja sosiaalietuudet myönnetään pääosin Kansaneläkelaitoksen ja työeläkelaitosten kautta. Muita välittömän budjettitalouden ulkopuolisia toimijoita ovat Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Eläketurvakeskus, Merimieseläkekassa, Raha-automaattiyhdistys sekä Työterveyslaitos. Ministeriön ohjaussuhde näihin sosiaaliturvan toimeenpanijoihin vaihtelee suuresti. Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, eikä STM ohjaa tai valvo sen varsinaista toimintaa. Eläkelaitoksia ohjataan pääosin hallintoelimissä toimivan edustajan sekä etuuslainsäädännön valmistelun kautta. Työterveyslaitos on ohjauksensa suhteen lähimpänä valtion budjettitalouteen kuuluvia laitoksia.

Kuntien järjestämiä sosiaali- ja terveystalvuujuja ohjataan normi-, resurssi- ja informaatio-ohjauksella sekä näitä täydentävillä hankeohjauksella ja valvonnalla. Tarkastusvirasto on tarkastanut näiden toimivuutta lukuisissa aiemmissa tarkastuksissa. Eduskunta hyväksyi tarkastusvaliokunnan mietinnön perusteella vuonna 2008 lausuman, jossa edellytetään kuntien sosiaali- ja terveystalvuujujen ohjauksen sitovuuden lisäämistä. Hallitus on vastannut lausumaan vuodelta 2008 antamassaan toimenpidekertomuksessa; vastauksen mukaan asia huomioidaan hallinnonalan laajoissa normi-uudistuksissa, mutta olennaisia uudistuksia ei suunnitella.

Hallinnonalalla on ollut käynnissä useita laajoja toimintaohjelmia. Ohjelmien taustat ovat erilaiset. Joidenkin taustalla on hallinnon oma tarve poikkihallinnolliseen koordinaatioon, ja toisissa aloite ohjelmaan on tullut selkeänä poliittisena päätöksenä. Ohjelmien kokonaisuus vaikuttaa sekavalta: saman strategisen linjauksen alla toimeenpannaan useaa ohjelmaa, joiden tausta ja aikajänne vaihtelevat. Ohjelmien teksteissä viitataan toisiin ohjelmiin täsmentämättä niiden suhdetta, mutta sisällöllisesti ohjelmissa ei kuitenkaan havaittu ristiriitaisuutta. Ohjelmat itsessään toimivat informaatio-ohjauksen välineenä, mutta samalla ne ovat koordinoivia menetelmiä hyvinkin moninaisille ohjausmenetelmien kokonaisuuksille: normimuutoksille, hankerahoituksen myöntämiselle, valistuskampanjoille tai ministeriöiden yhteiselle pyrkimykselle vaikuttaa poliittiseen päättäjään. Tässä tarkastellun yhden hankkeen toimeenpanijoiden näkemys ohjelmien rooleista ja keskinäisistä suhteista oli kuitenkin selkeä. Koordinaatiota helpottaa se, että ohjelmissa ovat pitkälti mukana samassa tulosryhmässä toimivat ministeriön virkamiehet. Samaan päämäärään tähtääviä ohjelmia on käynnistetty myös työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla.

3.3 Raportointi

Raportoinnin tarkastuskysymyksiä oli kaksi: Onko hallinnonalan raportointijärjestelmä riittävä? Onko raportointijärjestelmä tuottanut oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan toiminnasta, taloudesta ja tuloksista?

Raportointijärjestelmä voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen raportointiin. Sisäistä raportointia ministeriön johdolle sen omasta toiminnasta on jo kuvattu edellä luvussa 3.2.2. Tulsohjouksen raportointia on käsitelty edellä tulsohjouksen osana luvussa 3.2.3 ja aiheeseen palataan vielä tiedontuotannon osana luvussa 3.4.2.

Ulkoinen raportointi sisältää sekä tilivirastojen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen että koko hallinnonalan raportoinnin eduskunnalle. Havaintoja hallinnonalan tilinpäätöslaskelmista ja toimintakertomuksista on

luvussa 3.3.1 ja raportoinnista eduskunnalle luvussa 3.3.2. Yhteenveto havainnoista on luvussa 3.3.3.

3.3.1 Tilinpäätökset ja toimintakertomukset

Talousarviolain 21 §:n mukaan viraston ja laitoksen tulee antaa tilinpäätöksessä ja toimintakertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta.

Tarkastusviraston tilintarkastuksen toimintayksikkö tarkastaa vuosittain tilivirastojen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen. Tilinpäätöslaskelmista tarkastetaan talousarvion toteutumalaskelma, tuotto- ja kululaskelma, tase, tilinpäätöksen liitetiedot sekä tilinpäätösanalyysin esittäminen. Toimintakertomuksesta tarkastetaan, esittääkö virasto tai laitos toimintansa tuloksellisuudesta, maksullisen toiminnan kannattavuudesta ja kustannusvastaavuudesta sekä yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuudesta oikeat ja riittävät tiedot. Lisäksi tarkastetaan eräitä muita talousarvioasetuksen edellyttämiä tietoja esimerkiksi sisäisen valvonnan järjestämisestä ja siitä lausumisesta.

Hallinnonalalla oli vielä vuonna 2008 seitsemän tilivirastoa. Tätä tarkastusta varten käytiin läpi keväällä 2008 ja 2009 annetut yhteensä 14 tilintarkastuskertomusta, jotka koskivat varainhoitovuosia 2007 ja 2008.

Vuosien 2007–08 tilintarkastuskertomusten perusteella tilinpäätöslaskelmat oli laadittu säännösten mukaisesti kahta poikkeusta lukuun ottamatta. Yhtä tilivirastoa huomautettiin vuoden 2007 tilintarkastuskertomuksessa siitä, että tilivirasto oli käyttänyt valtuutta talousarviolain 10 §:n vastaisesti, ja sen vuoksi talousarvion toteutumalaskelma esitettiin valtuuksien osalta väärin. Toinen huomautus koski sitä, että siirtomenoihin tarkoitettua momentin määrärahaa oli käytetty kulutusmenojen maksamiseen noin 3,5 miljoonaa euroa.

Kaikki tilivirastot esittivät molempina vuosina tilinpäätösten liitetiedot sekä tilinpäätösanalyysin talousarvioasetuksen edellyttämällä tavalla.

Talousarviosta annetun lain 21 §:n mukaan virastojen tulee esittää oikeat ja riittävät tiedot toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 §:ssä velvollisuutta esittää oikeat ja riittävät tiedot tarkennetaan. Tämän mukaan oikeiden ja riittävien tuloksellisuustietojen esittäminen edellyttää myös toiminnallista tehokkuutta eli taloudellisuutta, tuottavuutta, maksullisen toiminnan tulosta ja kannattavuutta sekä yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuustietojen esittämistä.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan tilivirastojen tilinpäätöksissä esitetyt toiminnallisen tehokkuuden (tuottavuus ja taloudellisuus)

tiedot vuosilta 2007 ja 2008 perustuivat kustannusten osalta yhtä tilivirastoa lukuun ottamatta jälkilaskentaan. Hallinnonalan seitsemästä tilivirastosta neljä on esittänyt sekä vuodelta 2007 että vuodelta 2008 oikeat ja riittävät tiedot toiminnallisesta tehokkuudestaan. Kolmen tiliviraston osalta esitetyt tiedot ei voitu pitää oikeina ja riittävinä, koska ne sisälsivät mm. arviointivaroja kustannuksia ja puutteellisia henkilötyövuositietoja.

3.3.2 Raportointi eduskunnalle

Eduskunnalle raportoinnin tarkastuskysymyksenä oli, antaako tilinpäätöskertomus oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan tuloksellisuudesta. Seuraavassa kuvataan lyhyesti myös hallituksen toimenpidekertomuksen sekä sosiaali- ja terveystieteiden sisällöstä, koska ne muodostavat osan raportoinnista eduskunnalle.

Tilinpäätöskertomus

Tilinpäätöskertomuksen tarkoitus on antaa eduskunnalle oikeat ja riittävät tiedot valtiontalouden hoidosta, talousarvion noudattamisesta ja toiminnan tuloksellisuudesta. Kertomuksesta säädetään perustuslain 46, talousarviolain 17 ja talousarvioasetuksen 68 §:ssä. Vuosittaista kertomuksen laadintaa varten valtiovarain controller antaa hallinnolle vielä laadintaohjeen⁸⁷. Ohjeen mukaan hallinnonalojen tuloksellisuuden kuvauksessa tulee käsitellä olennaisimpia yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja hallinnon toiminnallisen tuloksellisuuden seikkoja. Kuvauksen enimmäispituus on 15 sivua.

Tarkastuksessa selvitettiin, onko tuloksellisuuden kuvauksessa esitetty riittävästi tietoja STM:n hallinnonalan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Tietojen oikeellisuutta ei voitu tarkistaa. Erityisesti selvitettiin kuvauksen riittävyttä suhteessa talousarviossa esitettyihin tavoitteisiin sekä hallinnonalan strategioihin. Koska tarkastus ajoittui tilinpäätöskertomuksen valmistelun kanssa osin päällekkäin, tarkastuksen kohteena oli STM:n laatima tekstiluonnos (27.3.2009). Luonnoksen ja lopullisen tilinpäätöskertomuksen erot olivat vähäisiä.

STM:n toimialueen tuloksellisuuskuvauksen valmistelee ministeriön talous- ja suunnitteluosasto. Tekstin rakenne on etukäteen määritelty, koska valtiovarainministeriön ohjeet määrittävät tekstin laajuuden ja koska teksti noudattelee strategian ja talousarvion sisältöjä. Teksti käsitellään ministe-

⁸⁷ Esimerkiksi vuoden 2008 tilinpäätöskertomuksen laadinnasta, www.vm.fi
-> VM 57/01/2008.

riön virkamiesjohtoryhmässä; vuonna 2008 johtoryhmä hyväksyi asian sellaisenaan teknisin korjauksin. Tämän jälkeen teksti esitellään ministerin hyväksyttäväksi.

Vuodelta 2008 annettu STM:n tuloksellisuuskuvaus sisältää yleiskuvauksen politiikkalohkojen tuloksellisuudesta, erityisteemana KASTE-ohjelma sekä katsauksen rahastoihin, liikelaitoksiin ja valtionyhtiöihin. Poliitiikkalohkoja, joilla tuloksellisuutta kuvataan, on viisi: hallinnonalan strategian neljä linjausta sekä hallitusohjelman korostama tasa-arvo. Rakenne vastaa talousarvion 2008 alaotsikkoja lukuun ottamatta perheiden hyvinvointia, jota ei tilinpäätöskertomuksessa ole omana otsikkonaan. Tilinpäätöskertomuksen toisessa osassa raportoidaan kuitenkin lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelman toteuttamisesta. Poliitiikkaohjelmaa koordinoidaan opetusministeriöstä, mutta sen hankkeita toteutetaan myös STM:n toimialalla.

Toimialueensa yleisen käsittelyn lisäksi STM raportoi tilinpäätöskertomuksessa yhdestä erityisteemasta eli KASTE-ohjelmasta. Tilinpäätöskertomuksesta annetun ohjeen mukaan erityisteemoja "tulee käsitellä vaikuttavuusarvioinnin näkökulmasta siten, että ne tuovat tilinpäätöskertomukseen olennaista syventävää tietoa valtion taloudellisen päätöksenteon ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta". KASTE-ohjelma valittiin erityisteemaksi ministeriön johtoryhmässä osastojen esitysten jälkeen. Teema on ajankohtainen, mutta valinnassa ei ole huomioitu ohjeen mukaista vaikuttavuusnäkökulmaa; vuosi 2008 oli ohjelman ensimmäinen, ja sen vuoksi raportointi tuo päätöksentekijöille lähinnä yleisen tason tietoa ohjelman tavoitteista ja alkuvaiheen toimenpiteistä.

Lisäksi tilinpäätöskertomuksessa raportoidaan terveyden edistämisen politiikkaohjelmasta osana hallituksen politiikkaohjelmia. Raportissa kuvataan ohjelmassa koordinoituja tai toteutettuja toimia. Ohjelman vaikuttavuutta ei arvioida.

Hallinnonalan strategisista linjauksista esitetään kolme osaa: tavoitteiden toteutuminen, toimenpiteet kertomusvuonna ja voimavarojen käyttö. Erottelu on järkevä, sillä ministeriön usein rakenteellisten toimenpiteiden (kuten säädösvalmistelun) ja yhteiskunnan tilan välinen kausaaliyhteys on hyvin vaikeasti selvitettävissä. Selvempää on kuvata yhteiskunnan tilaa ja ministeriön toimenpiteitä erillisenä, vaikka tämä katkaiseekin toimenpiteen ja vaikutuksen yhteyden.

Kertomuksessa mainitaan 30–40 yksittäistä toimenpidettä tai toimenpidekokonaisuutta. Toimenpiteet ovat pääosin ministeriötasoisia, erityisesti säädösten valmistelua tai esittelyä sekä valtakunnallisten ohjelmien valmistelua tai toimeenpanoa. Hallinnonalan yhteistä toimintaa ei juuri esitellä lukuun ottamatta työsuojeluvantaa, jonka kohdentamisesta ja kehittämisestä raportoidaan lyhyesti. Toimenpiteiden määrä on riittävä kuva-

maan keskeisiä ministeriötason säädöshankkeita ja koordinoivia menetteilyitä (esim. ohjelmia), joskin näiden yhteys konkreettiseen sosiaaliturvan toimeenpanoon jää etäiseksi.

Strategisten linjausten alla esitetään hallinnonalan ja joiltain osin myös kuntien ja eläkelaitosten ao. linjaukseen käyttämät voimavarat. Esitystapa on hyvä, sillä se auttaa lukijaa ymmärtämään hallinnonalan omien ja muiden sosiaaliturvan toimeenpanijoiden voimavarojen tason. Tosin hallinnonalojen voimavaroja kuvataan vain karkealla tasolla, sillä virastojen ja laitosten toimintamenot esitetään aina kokonaan yhden tavoitteen alla. Esimerkiksi Stakesin 25,4 milj. euron toimintamenot esitetään kokonaan linjauksen "Toimivat palvelut ja kohtuullinen toimeentuloturva" alla, vaikka toiminta liittyy myös terveyden edistämiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn.

Valtion tilinpäätösraportoinnin yhtenä tarkoituksena on raportointi talousarvion tavoitteiden toteutumisesta. Vuoden 2008 talousarvioesityksessä esitettiin pääluokkaperusteluissa kuuden strategisen linjauksen⁸⁸ alla omina kohtinaan yhteensä 23 tavoitetta. Näistä tilinpäätöskertomuksessa raportoidaan selvästi tai melko selvästi 13:sta. Osasy sille, että kaikista tavoitteista ei raportoida, on se, että tavoitteet on alun perin esitetty toiminnallisessa muodossa tai niiden mittaaminen on selvästi vaikeaa⁸⁹. Toisaalta vaikka indikaattorit helpottavat raportointia tavoitteiden saavuttamisesta, tavoitteiden laajuuden vuoksi raportointi ei voi olla aina yksioikoista. Esimerkiksi tupakoinnin vähentämistavoitteen toteutumisesta on raportoitu sukupuolen, ikäryhmän sekä koulutuksen mukaan jaoteltuna.⁹⁰

Selkeiden tavoitelausumien lisäksi talousarvion pääluokkaperustelujen taulukoissa esitetään kymmeniä lukuarvoja. Lukuarvot ovat joko sanallisesti esitettyjen tavoitteiden tasoa kuvaavia indikaattoreita, hallituksen realistinen arvio asian tilasta tai jotain näiden väliltä. Useimmista indikaattoreista esitetään tilinpäätöskertomuksessa toteutumatieta tai arvio to-

⁸⁸ STM:n hallinnonalan neljä strategista linjausta sekä perheiden hyvinvointi ja sukupuolten välinen tasa-arvo.

⁸⁹ Tällaisia talousarviossa esitettyjä tavoitelausumia ovat esimerkiksi "tasa-arvotietoisuutta lisätään peruskouluissa ...", "taataan riittävä vähimmäisturva ja kohtuullinen ansioturva", "tuetaan vanhemmuutta ja perheiden yhtenäisyyttä" sekä "sukupuolinäkökulma valtavirtaistetaan lainvalmistelussa ...".

⁹⁰ "Miesten tupakointi on vähentynyt tasaisesti kaikissa ikäluokissa. Naisten tupakointi on jokseenkin ennallaan. Naisilla ikäryhmien väliset erot ovat pienentyneet, nuoret ovat vähentäneet tupakointia, mutta keski-ikäiset ovat lisänneet sitä. Korkeasti koulutetut tupakoivat selvästi vähemmän kuin vähemmän koulutetut." Lisäksi tupakointi mainitaan erikseen nuorten kohdalla: "Positiivista on nuorten tupakoinnin, humalahakuisen juomisen sekä huumeiden käytön vähentyminen --".

teutumasta – esimerkiksi kuntien vuoden 2008 sosiaali- ja terveystalouden toteutumatietoja ei ole vielä keväällä 2009 saatavilla. Vaikka sekä tilinpäätöskertomuksessa että talousarviossa esitetään vuodelle 2008 "arvio", tilinpäätöskertomuksen arvio on luotettavampi, koska sen valmistelussa on voitu käyttää jo vuoden 2007 toteutumatietoja.

Tilinpäätöskertomuksen taulukoissa ei esitetä talousarvioesityksessä mainittua tavoitetta vaan ainoastaan toteutumatieto. Tämä heikentää tilinpäätöskertomuksen tarkoituksen toteutumista eli mahdollisuutta todeta hallinnon tilivelvollisuus. Esimerkiksi päivittäin tupakoivien osalta talousarviossa esitettiin tavoitelukuina vuodelle 2008 miehet 22 % ja naiset 17 %. Tilinpäätöskertomuksessa esitetään vain toteutumaluvut: miehet 24 % ja naiset 18 %. Prosenttimääräistä tavoitetta ei siis ole saavutettu. Yleistavoite tupakoinnin vähentymisestä taas on toteutunut, sillä tupakointi on koko väestön tasolla vähentynyt ainakin vähän.

Talousarvion ja tilinpäätöskertomuksen tunnuslukujen vertailu antaa viitteitä siitä, että talousarvion tunnusluvut on asetettu optimistisesti. Talousarviossa terveyden ja toimintakyvyn alueella esitetään "arviona" vuodelle 2008 yhteensä yhdeksän tunnuslukua. Kaikkien yhdeksän talousarvion tunnusluku on positiivisempi kuin tilinpäätöskertomuksen toteutuma. Ylipainoisia, alkoholisairauksiin kuolleita, humalahakuisesti juovia ja päivittäin tupakoivia miehiä ja naisia sekä uusia työkyvyttömyyseläkkeitä on ollut talousarvioesityksessä esitettyä tavoitetasoa enemmän.

Toimenpidekertomus sekä sosiaali- ja terveystalouden

Sosiaali- ja terveysministeriön toimialasta raportoidaan eduskunnalle myös vuosittain annettavalla hallituksen toimenpidekertomuksella sekä neljän vuoden välein annettavalla sosiaali- ja terveystalouden kertomuksella.

Hallituksen toimenpidekertomus on toinen perustuslain 46 §:n mukaan hallituksen eduskunnalle antama kertomus. Kertomus painottuu hallituksen yleispolitiikkaan ja sen tarkoitus on antaa eduskunnalle tietoa hallituksen toiminnasta yleensä sekä hallituksen toimista vastauksena eduskunnan lausumiin ja päätöksiin. Toimenpidekertomuksen valmistelee valtioneuvoston kanslia. Kertomuksesta antavat mietinnön perustuslakivaliokunta ja ulko- ja turvallisuuspolitiikasta ulkoasiainvaliokunta. Muut erikoisvaliokunnat antavat kertomuksesta lausunnon perustuslakivaliokunnalle.

Hallitus antoi toimenpidekertomuksen vuodelta 2008⁹¹ eduskunnalle 27.3.2009 eli noin kaksi kuukautta ennen tilinpäätöskertomuksen antamista. Kertomuksessa on 350 sivua, josta yleispolitiikan kuvausta on 70 sivua

⁹¹ Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2008. K 1/2009 vp.

(ensimmäinen osa) ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan kuvausta 60 sivua (toinen osa). Kolmannessa osassa käsitellään eduskunnan lausumia ja hallituksen toimenpiteitä noin 230 sivun verran.

STM:n toimialalta raportoidaan yleispolitiikkaa käsittelevässä ensimmäisessä osassa sekä lausumia käsittelevässä kolmannessa osassa. Yleispolitiikan osana STM:n toimenpiteitä kuvataan kolmella sivulla⁹². Kuvaus on jaettu hallinnonalan strategisten linjausten mukaan ja lisäksi käsitellään hallinnonalan kansainvälistä toimintaa. Raportoidut toimenpiteet vastaavat pitkälti tilinpäätöskertomuksen raportoituja toimenpiteitä, joskin tilinpäätöskertomuksen raportointi on hieman laajempaa. Kolmannessa osassa kuvataan STM:n toimialalta annettuja eduskunnan lausumia ja hallituksen vastauksia niihin yhteensä noin 30 sivulla. Lausumia on yhteensä 45.

Toimenpidekertomuksen uudistamista pohditaan paraikaa. Eduskunnan tarkastusvaliokunta ehdotti perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa vuonna 2008, että toimenpidekertomus ja valtion tilinpäätöskertomus olisi perusteltua yhdistää, sillä molemmat kertomukset annetaan eduskunnalle nykyisin samoihin aikoihin ja niissä käsitellään osin samoja asioita. Yhdistämisellä olisi mahdollista tehostaa parlamentaarista ohjausta ja valvontaa sekä järkipäätöskertomusaineiston valmistelua hallinnossa ja käsittelyä eduskunnassa. Samalla tulee myös ratkaista, minkä valiokunnan toimialaan kertomuksen käsittely kuuluu. Myös perustuslakivaliokunta piti kertomusmenettelyn kehittämistä aiheellisena ja kiinnitti mietinnössään puhemiesneuvoston huomiota asiaan⁹³.

Sosiaali- ja terveysministeriö antaa eduskunnalle myös vain omaa hallinnonalaansa koskevan erityiskertomuksen, sosiaali- ja terveystietokertomuksen. Kertomus on lakisääteinen, se annetaan joka neljäs vuosi hallituksen toimenpidekertomuksen oheisaineistona ja siinä kuvataan kansanterveyden ja sosiaaliturvan tilaa ja kehitystä⁹⁴.

Ennen vuotta 2002 kertomus annettiin joka toinen vuosi. Kertomuksen aikataulua muutettiin, koska eduskunnalle haluttiin antaa aiempaa perusteellisemmin valmisteltu ja laajempi selvitys ja kaksi vuotta nähtiin liian lyhyeksi aikaväliseksi kuvaamaan kansanterveyden ja sosiaaliturvan tilan ja kehityksen muutoksia (HE 107/2002). Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta piti mietinnössään (StVM 22/2002) muutosta tarkoituksenmukaisena mutta korosti kuitenkin eduskunnan tietotarpeiden kokonaisvaltaista

⁹² *Valtioneuvoston kanslian antaman ohjeen mukaan ministeriöiden tekstien enimmäispituus on neljä sivua.*

⁹³ *Tarkastusvaliokunnan lausunto 1/2008 vp ja perustuslakivaliokunnan mietintö 5/2008 vp. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2007.*

⁹⁴ *Laki sosiaali- ja terveystietokertomuksesta (879/2002).*

huomioimista: "[neljän vuoden väli] saattaa lisätä tarvetta uudistaa sosiaali- ja terveysministeriön toimintaa kuvaavan hallituksen kertomuksen [ja] sosiaali- ja terveysministeriön vuosikertomuksen sisältöä siten, että turvataan eduskunnan tiedonsaanti tapahtuneesta kehityksestä ja vaikutusmahdollisuudet sosiaali- ja terveyspolitiikan kehittämiseen". Valiokunnan esitys kertomusmenettelyn kehittämisestä toteutui sittemmin osana laajempaa valtion tilinpäätöskertomuksen uudistamista.

Vuonna 2006 annetun kertomuksen tekemistä varten ministeriö asetti 10 hengen työryhmän ja kolme henkilöä kertomuksen toimittajiksi. Kertomuksen tuottamiseen osallistui (kertomuksen mukaan) 72 asiantuntijaa. Tietoja toimittivat myös muut hallinnonalat, koska kertomus sisälsi katsauksen muiden hallinnonalojen toimenpiteisiin terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin lisäämiseksi. Lopullinen kertomus oli 320-sivuinen, joskin varsinaisessa tekstiosassa on 225 sivua. Kertomus koostuu kuudesta pääluvusta:

- sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristön muutos
- sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden kehityssuunnat
- sosiaali- ja terveydenhuolto (sisältäen palveluiden lisäksi myös toimeentuloturvan sekä työsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon)
- sosiaali- ja terveydenhuollon keskeiset uudistushankkeet
- muiden hallinnonalojen toimenpiteet terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin lisäämiseksi
- johtopäätökset.

Sosiaali- ja terveystietokertomuksessa on jo sen laajuuden vuoksi mahdollisuus käsitellä kattavammin toteutettua sosiaali- ja terveyspolitiikkaa sekä sen tuloksia. Toisaalta kertomuksen valmistelun ja antamisen aikaväli – neljä vuotta – on niin pitkä, että annetun kertomuksen sisältö vanhenee väistämättä. Seuraava sosiaali- ja terveystietokertomus annetaan vuoden 2010 keväällä.

Muu hallinnonalatasoinen raportointi

Hallinnonalan toimintaa kuvaavia muita keskeisiä raportteja ovat olleet Stakesin kokoama sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus sekä peruspalveluraportti.

Stakes teki palvelukatsauksen 2000-luvulla kolme kertaa (2002, 2005 ja 2007). Katsaukset olivat artikkelikokoelmia, joissa arvioitiin sosiaali- ja terveyspalvelujen tilaa ja kehityssuuntia. Katsaukset eivät olleet hallituksen asiakirjoja, vaan asiantuntijoiden tulkintoja palvelujen tilasta. Katsaukset käsitelivät nimenomaan palveluita, eivät etuusjärjestelmiä.

Peruspalveluraportti puolestaan kuvaa kuntatalouteen liittyvien palveluiden tilaa, taloudellisuutta ja tuottavuutta. Raportin tekee kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta ja sen alaisuudessa toimiva arviointijaosto. Ensimmäinen raportti julkaistiin v. 2008⁹⁵. Raportti on osa peruspalveluohjelmaa ja siihen koottiin arviointiaineistoa kuntien järjestämien peruspalvelujen toimivuudesta; lähteinä olivat opetus- sekä sosiaali- ja terveysministeriön, opetushallituksen, Stakesin ja lääninhallitusten arviointitiedot sekä tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastot. Raportissa tarkasteltiin sellaisia suuren väestöryhmän tarvitsemia ja volyymiltaan merkittävimpiä palveluja, joihin kunnat saavat valtion rahoitusta. STM:n osalta näitä olivat perusterveydenhuollon lääkäripalvelut, perusterveydenhuollon kiireettömän hoidon vastaanotto, perusterveydenhuollon neuvolapalvelut, erikoissairaanhoidon palvelut, vanhusten kotiin annettavat palvelut, omaishoidon palvelut, varhaiskasvatuksen palvelut ja mielen-terveystyön palvelut. Jatkossa raporttia pyritään täydentämään tuottavuustiedoilla. Seuraava raportti tehdään vuonna 2010.

Oma raportointimuotonsa on myös lääninhallitusten tekemä peruspalvelujen arviointi. Lääninhallituslain (22/1997) 2 §:n mukaan lääninhallituksen yhtenä tehtävänä on arvioida "asianomaisten ministeriöiden ohjauksessa alueellisesti toimialansa peruspalveluja". Ministeriöt määrittävät vuosittain lääninhallitusten arvioitavat kohteet ja raportit julkaistaan vuosittain. STM:n hallinnonalalla arvioinneissa on voitu käyttää hallinnonalan yhteisiä tilastoja ja tietolähteitä (esimerkiksi sotkanet.fi).

3.3.3 Yhteenveto havainnoista

Raportoinnin tarkastuskysymyksinä oli, onko hallinnonalan raportointijärjestelmä riittävä ja onko raportointijärjestelmä tuottanut oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan toiminnasta, taloudesta ja tuloksista. Aiemmissa luvuissa on jo tarkasteltu raportointia ministeriön johdolle sen omasta toiminnasta sekä tulosohjaukseen liittyvää raportointijärjestelmää. Tässä luvussa tarkasteltiin lisäksi raportointia hallinnonalan tilinpäätöksissä ja toimintakertomuksissa sekä raportointia eduskunnalle hallinnonalan toiminnasta.

Raportointijärjestelmä ministeriön johdolle on riittävä. Raportointi perustuu talousarvion ja toimintasuunnitelman seurantaan. Johdolle raportointiin määrärahojen käytöstä kolme kertaa: kaksi kertaa toimintavuoden kuluessa ja kerran tilinpäätöksen yhteydessä. Toimintasuunnitelman toteu-

⁹⁵ *Valtiovarainministeriö 2008b.*

tumista käsiteltiin kattavasti kaksi kertaa. Kesken toimintavuoden tehtiin kattava arvio toimintasuunnitelman tavoitteiden ja toimenpiteiden tilanteesta, ja siinä selvitettiin tilannetta erityisesti keskeisten hankkeiden, säädösvalmistelun, tulosohjauksen sekä henkilöstömäärien osalta. Koko vuoden toimintasuunnitelman toteutuminen arvioitiin kattavasti sekä sanallisesti että numeerisesti.

Hallinnonalan tilivirastojen vuosien 2007–08 tilinpäätösten laskelmat, liitetiedot ja tilinpäätösanalyysin esittäminen ovat tilintarkastusten perusteella olleet talousarvioasetuksen mukaisia kahta poikkeusta lukuun ottamatta: toisessa talousarvion toteutumalaskelma esitettiin valtuuksien osalta väärin ja toisessa siirtomenoihin tarkoitettua momentin määrärahaa oli käytetty kulutusmenojen maksamiseen. Hallinnonalan seitsemästä tilivirastosta neljä esitti oikeat ja riittävät tiedot toiminnallisesta tehokkuudestaan sekä vuodelta 2007 että vuodelta 2008. Kolmen tiliviraston puutteina olivat erityisesti arvionvaraiset kustannukset ja puutteelliset henkilötyövuositiedot.

Sosiaali- ja terveysministeriö raportoi toimialastaan eduskunnalle kolmella lakisääteisellä raportilla: tilinpäätöskertomuksessa toimintansa tuloksellisuudesta, hallituksen toimenpidekertomuksessa toimenpiteistään ja toiminnastaan eduskunnan lausumien perusteella sekä sosiaali- ja terveyskertomuksella kansanterveyden ja sosiaaliturvan tilasta ja kehityksestä.

Kertomusten laajuus ja aikajänne poikkeavat huomattavasti toisistaan. Tilinpäätöskertomus ja toimenpidekertomus ovat tiiviitä vuosikatsauksia ja sosiaali- ja terveystiedot puolestaan selvästi laajempi, neljän vuoden välein annettava yleisesitys. Ero heijastuu myös kertomusten valmisteluun: tilinpäätöskertomus on osa vuosittaista suunnitteluprosessia, ja sen vuoksi kertomus lähinnä kootaan yhteen, kun taas viimeksi vuonna 2006 annetun sosiaali- ja terveystiedon valmistelu oli hyvinkin vahvasti resursoitu.

Kertomukset käsitellään eduskunnassa eri tavoin. Tilinpäätöskertomuksen käsittelee vain tarkastusvaliokunta. Toimenpidekertomuksen käsittelee perustuslakivaliokunta, jolle erityisvaliokunnat antavat lausuntonsa omalta osaltaan. Sosiaali- ja terveystiedot annetaan toimenpidekertomuksen oheisaineistona, joten sosiaali- ja terveystiedot voi lausua sen perusteella omassa lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle. Sosiaali- ja terveystiedosta ei kuitenkaan anneta varsinaista mietintöä.

Vuoden 2009 tilinpäätöskertomuksessa STM raportoi tuloksellisuudestaan strategisten linjausten rakenteen mukaisesti. Talousarvioon verrattuna perheen hyvinvointi -teemasta ei kuitenkaan raportoitu. Raportointirakenne – tavoitteiden toteutuminen, toimenpiteet kertomusvuonna ja voimavarojen käyttö – oli järkevä ja lukijalle helposti avautuva, vaikkakin toimenpiteiden, varojen käytön ja tulosten välinen yhteys jäi heikoksi. Toimenpi-

teinä esiteltiin lähinnä ministeriötason toimia, erityisesti säädösten valmistelua tai esittelyä sekä valtakunnallisten ohjelmien valmistelua tai toimeenpanoa.

Useimmista vuoden 2008 talousarvioesityksessä esitetyistä tavoitteista raportoitiin. Se, että kaikista tavoitteista ei raportoitu, johtui ainakin osittain tavoitteiden epämääräisyydestä. Tilivelvollisuuden toteutamista haitsi se, että raportissa toteutumia ei selvästi verrattu tavoitteisiin. Useat vuoden 2008 talousarvion tunnusluvut vaikuttivat tilinpäätöskertomuksen toteutumalukujen perusteella optimistisesti asetetuilta.

3.4 Laskentatoimi ja arviointijärjestelmät

Tässä luvussa arvioidaan STM:n hallinnonalan tiedontuotantoa. Koko luku koskevana tarkastuskysymyksenä on, ovatko hallinnonalan johdon laskentatoimi ja arviointijärjestelmät riittävät tuottamaan oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan suunnittelua, johtamista ja raportointia varten.

Tiedontuotantoa tarkastellaan alla kolmessa osassa. Luvussa 3.4.1 kuvataan, miten ministeriö on ohjannut ja johtanut hallinnonalan tietotuotantoa. Luvussa 3.4.2 kuvataan hallinnonalan tulosohtaukseen liittyvää tiedonmuodostusta, luvussa 3.4.3 arviointeja ja luvussa 3.4.4 hallinnonalan keinoja tuottaa tiedot sosiaaliturvasta sekä väestön terveydentilasta ja sosiaalisesta hyvinvoinnista. Luvussa 3.4.5 esitetään yhteenveto laskentointia ja arviointijärjestelmiä koskevista havainnoista.

3.4.1 Tiedontuotannon ohjaus

Ministeriöiltä ja hallinnolta edellytetään tiedon tuottamista useissa säädöksissä. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11 §:n mukaan ministeriöiden tehtävänä ovat alansa tutkimus, kehittäminen ja seuranta. Talousarviolain 16 §:n mukaan virastojen ja laitosten on järjestettävä tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimi sekä muu seurantajärjestelmä "kustannusten, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuraamista varten". Talousarvioasetuksen mukana tiliviraston tulee toimintakertomuksessaan raportoida toiminnan tuloksellisuudesta, toiminnallisesta tehokkuudesta, tuotoksista ja laadunhallinnasta sekä siirtomenojen vaikuttavuudesta. Ministeriön puolestaan tulee raportoida valtion tilinpäätöskertomuksessa koko hallinnonaltaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä ja hallinnonalan toiminnallisesta tuloksellisuudesta.

Seuraavassa selvitetään ensin, missä määrin säädöksissä määritellyt tutkimusvastuut vastaavat valtioneuvoston asetuksessa ministeriölle säädet-

tyjä tehtäviä. Tämän jälkeen kuvataan hallinnonalan muita toimia tiedontuotannon määrittämiseksi.

Tiedontuotannon säädösohjaus

Ministeriön tehtävät on määritelty Valtioneuvoston asetuksessa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä ja ne on lueteltu liitteessä 1.

Ministeriön tehtäviä koskeva tutkimusvastuu määrittyy suurimmalta osin THL:n säädöspohjaisilla tehtävillä. THL:n tehtävänä on lain mukaan mm. tutkia ja seurata väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa, toimia tilastoviranomaisena ja ylläpitää alan tiedostoja ja rekistereitä. Ministeriölle säädettyjen tehtävien tutkimusvastuuta kantavat myös Säteilyturvakeskus, Lääkelaitos, Työterveyslaitos sekä työsuojeluhallinto. Säteilyhaittojen tutkimus on Säteilyturvakeskuksen ja lääkehuoltoon liittyvä tutkimus Lääkelaitoksen tehtävä. Työterveyshuollon tutkimusvastuu on säädetty Työterveyslaitokselle ja työsuojeluun liittyvä tutkimus puolestaan työsuojeluhallinnolle⁹⁶.

Toimeentuloturvan tutkimusvastuu jakautuu THL:lle, Eläketurvakeskukselle ja Kelalle. THL:n tehtävänä oleva väestön hyvinvoinnin ja sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus edellyttää myös näihin kytkeytyvien toimeentulo- ja etuusjärjestelmien tutkimusta. Eläketurvakeskuksen tehtävänä on "harjoittaa toimialaansa kuuluvaa tilasto- ja tutkimustoimintaa"⁹⁷. Kansaneläkelaitoksesta (397/2006) annetun lain mukaan laitoksen yhtenä tehtävänä on "harjoittaa etuusjärjestelmien ja oman toimintansa kehittämistä palvelevaa tutkimusta"; tutkimusalue kattaa siis toimeentuloturvaan liittyvän Kelan etuusjärjestelmän sekä myös STM:n tehtäväalueena olevan "Kansaneläkelaitosta koskevat asiat".

Epäselvimät ministeriön tehtävien tutkimusvastuut koskevat lomitustoimintaa, vakuutus toimintaa ja tasa-arvoa.

Maatalousyrittäjien lomituspalvelujen toimeenpanosta vastaa Maatalousyrittäjien eläkelaitos⁹⁸. Laitoksen tehtäviin ei kuulu alan tutkimus eikä tutkimusta ole säädetty minkään mukaan STM:n laitoksen tehtäväksi. Koska lomitus liittyy kiinteästi maa- ja elintarviketalouteen, alaan liittyvän tutkimuksen normiperusta on laissa Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksesta (1395/1997). Lain mukaan keskuksen tehtävänä on

⁹⁶ Laki lääkelaitoksesta (35/1993), 2 §; Laki työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta (159/1978), 2 §; Laki työsuojeluhallinnosta (16/1993), 2 §; Laki säteilyturvakeskuksesta (1069/1983), 1 §.

⁹⁷ Laki Eläketurvakeskuksesta (2006/397)

⁹⁸ Maatalousyrittäjien lomituspalvelulaki (1231/1996).

"tuottaa ja välittää tutkimukseen perustuvaa tietoa maa- ja elintarviketalouden sekä siihen liittyvän maaseudun yritystoiminnan kehittämiseksi". Lomituksen liittyvää tutkimusta on tehty vain vähän.⁹⁹ Lomituksen kustannukset valtiolle ovat vuosittain yli 200 miljoonaa euroa.

Vakuutustoiminnan sääntelyyn liittyvä tutkimustoiminta kuului vuoden 2008 loppuun asti Vakuutusvalvontavirastolle. Virastosta annettuun lakiin lisättiin vuonna 2000 tehtäväksi "toimia yhteistyössä korkeakoululaitoksen kanssa vakuutusalan, erityisesti vakuutusmatematiikan, tieteellisen tutkimuksen ja koulutuksen edistämiseksi ja harjoittaa tätä tutkimusta" (915/2000). Hallituksen esityksen (151/2000) mukaan viraston tutkimustehtävää tuli vahvistaa, koska "vakuutusalan nopeat ympäristömuutokset ja sijoitustoiminnan jatkuva kehittyminen edellyttävät - - toiminnan harjoittajilta riittävän korkeatasoista osaamista" ja koska "toiminnan valvonnan olla jatkuvasti korkeatasoista ja koulutettua henkilöstöä, jolla on käytössään uusien tutkimustieto ja ajantasaiset riskienhallintajärjestelmät".

Kun Vakuutusvalvontavirasto ja Rahoitustarkastus yhdistyivät vuoden 2009 alusta Finanssivalvonnaksi, tutkimustehtävää supistettiin. Laissa Finanssivalvonnasta (878/2008) virastolle ei enää annettu tutkimustehtävää vaan ainoastaan tehtävä "edistää yhteistyössä korkeakoululaitoksen kanssa finanssialan tieteellistä tutkimusta ja koulutusta". Hallituksen esityksen (HE 66/2008) mukaan tutkimuksen säätäminen viraston tehtäväksi ei ole perusteltua, koska "tutkimuksen harjoittaminen saattaa olla tarkoituksenmukaisempaa järjestää esimerkiksi korkeakoululaitoksen tai tutkimuslaitosten piirissä".

Myöskään miesten ja naisten tasa-arvoasioiden tutkimusta ei ole nimenomaisesti määrätty minkään laitoksen vastuulle¹⁰⁰. Tosin laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) todetaan, että "viranomaisten tulee *kaikessa toiminnassaan* edistää - - tasa-arvoa sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa." Tasa-arvon valtavirtaistaminen on ollut myös STM:n strategisena tavoitteena. Tämän perusteella tasa-arvonäkökulmien tulisi sisältyä kaikkeen tutkimukseen mahdollisena näkökulmana.

⁹⁹ MTT:n julkaisutietokannasta löytyi hakusanalla "lomitus* neljä tutkimusta, joiden julkaisuvuodet olivat 1988, 1994, 1999 ja 2003. Hankesalkussa, jossa oli käynnissä 94 hanketta, ei ollut yhtään, jonka otsikossa olisi ollut sana lomitus. www.mtt.fi.

¹⁰⁰ Ministeriön yhteydessä toimivan tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on valvoa tasa-arvolain noudattamista.

Ministeriö on itse tuottanut tasa-arvotietoa tekemällä yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa kyselyaineistoihin perustuvan tasa-arvobarometrin 3–4 vuoden välein¹⁰¹. Lisäksi ministeriö on vuodesta 2003 lähtien rahoittanut nais- ja tasa-arvotutkimuksen tasa-arvoportaalia¹⁰². Vuonna 2005 ministeriö asetti selvityshenkilön tekemään ehdotuksen tasa-arvoon liittyvän tiedon dokumentoinnin ja jakamisen järjestämiseksi pysyväälle pohjalla. Selvityshenkilön raportissa ehdotettiin, että tasa-arvoportaali järjestettäisiin pysyväksi osaksi jonkin organisaation toimintaa¹⁰³. Vuoden 2009 keväällä on päätetty portaalin siirrosta Tampereen yliopiston yhteydessä toimivan yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston yhteyteen¹⁰⁴. Portaalin tarkoituksena on koota eri tutkimuslaitoksissa tehtävä nais- ja tasa-arvotutkimus yhteen paikkaan.

Tiedontuotannon ohjaus: Tietouudistus 2005

Tietouudistus 2005-hanke oli laaja STM:n hallinnonalan tiedontuotannon rakenteita arvioiva ja kehittävä hanke, joka aloitettiin vuonna 2002¹⁰⁵. Hankkeen tavoitteena oli uudistaa sosiaali- ja terveydenhuollon tieto- ja tietopalvelujärjestelmä siten, että vuoden 2005 alusta käytössä olisi "kansallinen sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmä, joka koostuu sosiaali- ja terveystieteiden ja sen hallinnonalan tietovarannoista" ja jonka "tulee kuvata sosiaali- ja terveystieteille asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä tukea päätöksentekoa". Hankkeen tarkoituksena oli siis määrittää ja tarvittaessa uudistaa koko hallinnonalan tiedontuotannon rakenteet ja toteuttamisvastuut.

Uudistusta varten asetettiin keväällä 2002 työryhmä ja neljä alatyöryhmää. Työryhmiin osallistui noin 90 henkilöä yli 30 organisaatiosta, ja heidän lisäkseen työryhmissä kuultiin noin 60:tä asiantuntijaa. Alatyöryhmien tehtävänä oli selvittää tietotuotantoa ja sen kehittämistä omilta alueiltaan, jotka olivat (1) palvelujärjestelmä ja sen toimivuus, (2) toimeentuloturva, (3) väestön hyvinvoinnin tila sekä (4) väestön terveyden tila. Alatyöryhmien alueet kattoivat siis sekä sosiaaliturvan "tuotannon" että väestön terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin tilan. Kukin alatyöryhmä jätti

¹⁰¹ Viimeksi tasa-arvobarometri julkaistiin vuonna 2008. Ks. Nieminen 2008.

¹⁰² Valtakunnallinen naistutkimus- ja tasa-arvoportaali Minna. www.minna.fi

¹⁰³ Grönroos 2005.

¹⁰⁴ Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto → Hankkeet → Tasa-arvon tietopalvelun käynnistyshanke. www.fsd.uta.fi.

¹⁰⁵ Hankkeen perustiedot, ks. Valtioneuvoston hankerekisteri (www.hare.fi), hankennumero STM041:00/2002.

alueestaan oman raporttinsa, minkä jälkeen johtoryhmä kokosi ehdotukset yhteen keväällä 2004¹⁰⁶.

Työryhmätyön keskeinen päätelmä oli, että hallinnonalan tiedontuotanto ja sen työnjako on pääosin toimiva: tietoa tuotetaan paljon eikä päällekkäisyyksiä erityisesti ole. Ongelmia oli erityisesti tiedon hajanaisuudessa sekä joissakin kohderyhmissä, erityisesti tiedossa vanhusten ja lasten terveydestä ja hyvinvoinnista sekä terveydenhoidon avopalveluista.

Työryhmä teki 10 laajaa tietotuotannon kehittämisehdotusta. Näitä olivat mm. tilasto- ja rekisterituotannon parantaminen, tietoportaalien luominen, indikaattorien kehittäminen, kokoomajulkaisujen ja tilastojen tuottaminen, tietojen hyväksikäytön lisääminen, tiedon maksupolitiikan uusiminen sekä tarkemmat käsitelmääritykset ja luokittelut. Ministeriö ei päättänyt erikseen ehdotusten toteuttamisesta, vaan niitä ryhdyttiin toteuttamaan osana hallinnonalan normaalia toimintaa. Tietouudistuksen ehdotusten toteuttamista edellytettiin myös hallinnonalan tulossopimuksissa. Joidenkin uudistusten toteuttamiseen ministeriö myönsi KTL:lle ja Stakesille vuosina 2004–08 yhteensä 3,5 milj. euroa erillismäärärahaa.

Kehittämistyötä koordinoi Stakesissa jo aiemmin toiminut hallinnonalan tilastoyhteistyöryhmä, johon kuuluivat Stakesin lisäksi STM, Tilastokeskus, Kuntaliitto, KTL, TTL, Kela sekä ETK. Toteutusta myös seurattiin tilastoyhteistyöryhmän kokouksissa ja syksyllä 2008 aiheesta pidettiin arviointiseminaari. Päätelmänä oli, että useita uudistuksia on toteutettu, osasta uudistuksista on luovuttu ja osa asioista on edelleen kehittämisvaiheessa. Koska useat muutokset ovat toiminnallisia ja teknisiä, muutosten tilaa ja niiden toteutumisen (tai toteutumattomuuden) merkitystä tiedontuotannon kokonaisuudelle ei ole ollut mahdollista tässä arvioida. Konkreettisimpia muutoksia on ollut SOTKANet-indikaattoripankki, joka sisältää kattavasti tilastotietoja suomalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä sekä sosiaali- ja terveystietoa. Palveluun on koottu indikaattoritietoa myös STM:n ohjelmista ja hankkeista (esim. Kaste-ohjelma, Paras-hanke, Terveys 2015 -hanke, Ikäihmisten laatusuosituksien ja mielenterveysindikaattorit). Vastaava näkyvä muutos on myös Tilastokeskuksen Suomen Virallinen Tilasto -portaalien avaaminen vuonna 2008; portaalit sisältävät linkit mm. sosiaaliturvaa käsittelevään 32 tilastoon.

Tiedontuotannon ohjaus: kehittämishankkeet

Hallinnonalan tiedontuotannon määrittelyihin ovat vaikuttaneet myös taloudelliseen tietoon liittyvät kehittämishankkeet: hallinnonalan tulos-

¹⁰⁶ *Sosiaali- ja terveysministeriö 2003a, 2003b, 2003c, 2003d ja 2003e.*

ohjauksen kehittäminen, hallinnonalan talousarvion rakenteen ja selvitysosien uudistaminen sekä tuottavuuden mittaamisen hanke.

Tulosohjaukseen liittyvä tiedontuotanto määriteltiin pitkälti hallinnonalan suunnittelun ja seurannan sekä tulosohjauksen kehittämishankkeissa. Hankkeissa määriteltiin hallinnonalan suunnittelun ja seurannan prosessit sekä luotiin perusta talousarviossa, tulosohjauksessa sekä suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa käytettäville indikaattoreille. Indikaattoritieto saadaan pääosin tilastoista tai vuotuistutkimuksista. Vuonna 2007 asetettu hanke määritteli indikaattorit tulosprisman mukaisiksi¹⁰⁷.

Tiedontuotannon ohjaukseen liittyy myös vuosina 2006–2008 toteutettu hallinnonalan tuottavuuden mittaamisen hanke, jota on jo kuvattu edellä¹⁰⁸. Hankkeessa pyrittiin laskemaan hallinnonalan virastojen ja laitosten tuottavuusindeksit niiden pääasiallisesta palvelutuotannosta. Indeksien määrittelyä heikensi, että kaikille organisaatioille ei ollut vielä määritely ulkoisia tuotoksia eikä kaikissa ollut käytössä työajan seurantaa. Indeksien määrittely keskeytyi myös hallinnonalan organisaatiomuutosten vuoksi, ja sitä jatketaan THL:n ja Valviran kanssa v. 2009 aikana.

3.4.2 Tulosohjauksessa tuotettavat tiedot

Hallinnonalan tulosohjausjärjestelmää on jo kuvattu edellä luvussa 3.2.3. Tässä tarkastellaan, miten hallinnonala tuottaa tulosohjauksessa tarvittavat tiedot. Tietotarve perustuu talousarvioasetukseen, jonka 11 §:n mukaan ministeriön tulee vahvistaa virastoilleen ja laitoksilleen tavoitteet yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle sekä toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Tulostavoitteet tulisi esittää käyttämällä mahdollisuuksien mukaan niitä kuvaavia tunnuslukuja.

Vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden tiedot

Hallinnonalan tulosohjaus on perustunut valtionhallinnon yhteisen tuloksellisuuskäsitteistöön eli tulosprismaan vuodesta 2008 lähtien. Tulosprisman käsitteistön mukaan toiminnallinen tuloksellisuus jakautuu edelleen tuotoksiin ja laadunhallintaan sekä toiminnalliseen tehokkuuteen. Tulosopimusohjeessa määritetään myös näitä koskevia tavoiteryhmiä ja indikaattoreita.

¹⁰⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö 2005a, 2006e, 2007c.

¹⁰⁸ Sosiaali- ja terveysministeriö 2008a. Valtioneuvoston hankerekisteri, hankennumero STM102:00/2006.

Ministeriön antamassa tulossopimusten valmisteluohjeessa¹⁰⁹ on kuvattu hallinnonalan strategisten linjausten alla noin 40 erilaista vaikuttavuustavoitetta, joiden toteutumisesta tuotetaan tietoa 54 erilaisella indikaattorilla. Suurin osa indikaattorien tiedoista on saatavilla hallinnonalan keräämistä tai muokkaamista kuntien palvelujen käyttöä kuvaavista tilastoista. Lisäksi indikaattoritietoa kerätään säännöllisin väliajoin tehtävillä kyselytutkimuksilla, joita ovat esimerkiksi vuosittainen Aikuisväestön terveyskäyttäytyminen -kysely sekä joka toinen vuosi tehtävät kouluterveyskysely ja kysely eläkeikäisen väestön terveyskäyttäytymisestä. Väkivaltilanteen uhriksi joutuneista naisista puolestaan kerätään tietoa kansallisilla uhritutkimuksilla, joita Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on tehnyt 3–6 vuoden välein, viimeksi vuonna 2006. Kokonaisuudessaan vaikuttavuustavoitteiden indikaattoreista on saatavilla säännöllistä tietoa, joskaan kaikista indikaattoreista tietoa ei saada vuosittain.

Tulossopimusten laadinnasta annettu ohje sisältää myös ohjeelliset taulukot tuotosten ja laadunhallinnan sekä toiminnallisen tehokkuuden tunnusluville. Nämä voidaan määrittää tarkemmin laitokohtaisesti.

Ohjeessa kuvataan myös henkisten voimavarojen hallinnalle asetetut alustavat tavoitteet. Tavoitteet noudattavat valtioneuvoston yhteistä henkilöstön kehittämisen tavoitelistausta. Tavoitteiden saavuttamista ei voida pääsääntöisesti selvittää yksinkertaisilla tunnusluvuilla, vaan tiedon saanti edellyttää arviointia. Lisäksi henkilöstövoimavarojen käyttöä kuvataan henkilöstöjärjestelmistä saatavilla erilaisilla tunnusluvuilla, joita ovat esimerkiksi henkilöstömäärät, henkilötyövuodet, sairauspoissaolot, koko-, määrä- tai osa-aikaiset virat tms. Numeerisesti kuvattavia henkilöstötietoja ovat myös koulutusvuorokaudet sekä työtyytyväisyysindeksit, joiden tietojen tuottaminen edellyttää virastokohtaisia järjestelmiä.

Tarkastuksessa arvioitiin tarkemmin kahden laitoksen, THL:n sekä Etelä-Suomen lääninhallituksen, tulossopimukseen liittyvää tiedontuotantoa.

THL:n tulossopimuksessa esitetään yhteensä 68 toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitetta. Useimmat näistä ovat toiminnallisia, mutta joistakin esitetään myös tunnuslukuja. Esimerkkejä tavoitteista ovat

- "THL osallistuu tuottavuusmittareiden laadintaan hallinnonalan yhteisessä projektissa Tilastokeskuksen kanssa" (toiminnallinen tehokkuus)
- "THL toimeenpanee vuonna 2009 voimaan tulleet rokotusohjelman muutokset ..." (suoritteet ja julkishyödykkeet)
- "THL vastaanottaa STM:n hallinnonalan julkaisujen tuotantoprosessin" (palvelukyky ja laatu)

¹⁰⁹ *Tulossopimuksen valmisteluohje, sopimuskausi 2008–11; tarkistusvuosi 2009. 12.6.2008. STM/2350/2008.*

- "Työhyvinvointitutkimuksen THL-kohtainen indeksi 3,58" ja "koulutusvuorokaudet 3,2" (Henkisten voimavarojen hallinta)

Toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteista jotkin on esitetty mitattavassa muodossa tunnuslukuina (esim. "Budjettirahoitteinen toiminta – 29 htv"). Jotkin tavoitteet ovat puolestaan selkeitä, konkreettisia suoritteita, joiden toteutuminen on helppo selvittää (esim. "Hankintatoimen ohjeet toimitettu ministeriölle 31.5. mennessä."). Osa toiminnallisista tavoitteista taas viittaa lähinnä aiemmin tehtyjen toimenpidesuunnitelmien toteuttamiseen, jolloin tavoitteen arvioitavuus riippuu toimenpidesuunnitelman konkreettisuudesta ("THL toimeenpantane osaltaan KASTE-ohjelmaa sovitulla tavalla.") Vaikeimmin arvioitavissa on niiden tavoitteiden toteutuminen, joissa tavoitemuotona on esimerkiksi hankkeeseen "osallistuminen", "yhteyksien vahvistaminen" tai "asiantuntija-avun antaminen". Vaikeita arvioitavia ovat myös ne toimenpiteet, jotka itsessään jo sisältävät laajan toimintaohjelman, kuten edellä mainittu "KASTE-ohjelman toteuttaminen".

THL:n tulossopimuksessa esitetään tavoitteena myös "lisätä osaamista ja suunnata voimavaroja" seitsemän toiminnon tai toiminta-alueen vahvistamiseksi¹¹⁰. THL:n nykyiset seuranta- ja laskentajärjestelmät eivät tuota tietoa siitä, missä määrin voimavaroja näihin alueisiin käytetään. Tämän vuoksi tieto linjauksen toteutumisesta jää arvionvaraiseksi.

Etelä-Suomen lääninhallituksen tulossopimuksessa toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet esitetään kahdessa osassa, palvelu- ja valvontatavoitteina sekä muun toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteina. Palvelu- ja valvontavelvoitteina esitetään tavoitteita valvonnan määrälle sekä lupahakemusten käsittelyajoille. Näissä tavoitetasot on ilmaistu melko selvästi, esimerkiksi että hankkeista valvotaan n. 5 % tai että jälkikäteis- ja kokonaisvalvonnan suhde on 9 %. Tietolähdettä tai laskentatapaa ei kuitenkaan mainita eikä sopimuksesta selviä, miten esimerkiksi jälkikäteisvalvonnan määrä lasketaan (esimerkiksi kustannuksina, henkilötyövuosina vai käyntikertoina). Muussa toiminnallisessa tuloksellisuudessa esitetään lähinnä toiminnallisia tavoitteita, joista useat ovat muodossa "osasto tukee ja ohjaa", "lääninhallitukset informoivat", "lääninhallitukset tukevat" tai "lääninhallitukset - - ovat tietoisia". Koska toimet eivät ole konkreettisesti

¹¹⁰ *Terveys- ja hyvinvointitalous sekä sosiaali- ja terveydenhuollon vaikuttavuuden arviointi; perusterveydenhuolto; lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisy; sosiaali- ja terveysalan henkilöstöön liittyvät kysymykset; maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi; vähimmäistoimeentulon turva; potilasturvallisuus.*

päätyviä projekteja ja niiden tavoitetaso on osin epäselvä, myös niiden arviointi on vaikeata.

Tulosopimuksen arviointisuunnitelmassa määritetään tavoitteiden toteutumisen arvioinnista. Pitkän aikavälin tavoitteiden toteutumisen laajempi arviointi käynnistetään alkusyksystä 2011. Ohjeen mukaan ministeriö sopii erikseen laitoksen kanssa arviointimenettelystä. Ministeriö ei ole vielä määrittänyt, minkälaisella arviointiasetelmalla ja minkälaisilla resursseilla laitokset arvioivat koko tulosopimuskauden onnistumista. Vuositavoitteiden toteutuminen arvioidaan toimintakertomuksessa ja tilinpäätöksessä. Arviointi tehdään numeerisesti asteikolla 1–5, siten että taso 5 tarkoittaa erinomaista suoriutumista ja taso 1 heikkoa. Sekä THL:n että Etelä-Suomen lääninhallituksen sopimuksissa edellytetään niiden raportoitavan vuoden 2009 elokuun loppuun mennessä tulosopimuksen sisällöllisestä toteutumisesta siten, että raportissa analysoidaan erityisesti sellaisia tavoitteita, joiden toteutuksessa on ongelmia tai viivästyksiä.

Hallinnonalan tulosohtauksessa tarvittavista tiedoista vaikuttavuusindikaattoritiedot saadaan pääosin hallinnonalan tilastoista tai toistuvaistutkimuksista. Osa toiminnallisen tuloksellisuuden tiedoista saadaan hallinnollisesti ja melko yksinkertaisesti, erityisesti jos tavoitteena on konkreettisen toimenpiteen suorittaminen. Joidenkin tulostavoitteiden toteutumisen arviointi taas voi edellyttää laajojakin selvityksiä, erityisesti jos tavoitteet on asetettu epämääräisesti. Kattavaa tiedon saantia tukee tulosohtauksessa käytetty velvoite numeeriseen arviointiin ja arvion perustelemiseen, mikä pakottaa arvottamaan selkeästi myös niiden tulostavoitteiden toteutumista, jotka on esitetty toiminnallisessa tai vaikeasti mitattavassa muodossa.

Hallinnonalan laskentatoimi

Tulosohtauksen tarkoituksena on toiminnan ja talouden ohjauksen yhteensovittaminen. Tämä edellyttää laskentatoimen järjestämistä siten, että taloudellinen tieto voidaan yhdistää toiminnalliseen tietoon. Havainnot hallinnonalan laskentatoimesta perustuvat hallinnonalaan kohdistuneiden tarkastusviraston tilintarkastuksen havaintoihin.

Valtion talousarviosta annetun lain 21 §:n mukaan virastojen tulee esittää oikeat ja riittävät tiedot toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 §:ssä velvollisuutta esittää oikeat ja riittävät tiedot tarkennetaan. Tämän mukaan oikeiden ja riittävien tuloksellisuustietojen esittäminen edellyttää myös toiminnallista tehokkuutta eli taloudellisuutta, tuottavuutta, maksullisen toiminnan tulosta ja kannattavuutta sekä yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuutta koskevien tietojen esittämistä.

Talousarviolain 16 § asettaa yleisen velvoitteen järjestää tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimi. Talousarviolain 16 §:ää täsmennetään talousarvioasetuksen 55 §:ssä, joka korostaa tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen järjestämistä niin, että ne tuottavat myös tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot. Olennaiset puutteet tässä tarkoitettussa laskentatoimessa merkitsevät käytännössä aina puutteita myös tilinpäätöksessä esitettävissä tuloksellisuustiedoissa.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on käytössä nelivuotinen tulossopimuskausi (2008–2011), jossa tulostavoitteet määritellään sekä koko nelivuotiskaudelle että myös tarkennettuna asianomaiselle varainhoitovuodelle. Ministeriön tulosohtausprosessi on kuvattu yksityiskohtaisesti ministeriön 20.6.2007 päivätyssä asiakirjassa "Vuoden 2008 tulossopimusten valmisteluohje". Tämän asiakirjan liitteenä on esitetty mm. toiminnallisen tehokkuuden tunnusluvut ja niitä korvaavat sijaissuureet.

Vaikka sosiaali- ja terveysministeriö on ohjeessaan määritellyt toiminnallisen tehokkuuden esittämistä varten aidot tunnusluvut, ei niitä kuitenkaan ole otettu ministeriön ja sen alaisten tilivirastojen välisiin tulossopimuksiin. Tulossopimuksissa toiminnallista tehokkuutta (taloudellisuus ja tuottavuus) koskevat tiedot onkin sovittu esitettäväksi sijaissuureiden avulla. Osaltaan tämä johtuu siitä, että hallinnonalan tuotokset (suoritteet) eivät kaikilta osin ole helposti määriteltävissä ja toisaalta myös laskentatoimen kehittymättömyydestä. Vuoden 2008 talousarviossa ja saman vuoden tulossopimuksissa esitetyt sijaissuureet eivät kaikilta osin täytä sijaissuureille edellä mainitussa ministeriön valmisteluohjeessa määriteltyjä vaatimuksia, koska osa hallinnonalan tilivirastoista on esittänyt menopohjaisia tietoja kustannustietojen sijasta. Maksulliselle ja yhteisrahoitteiselle toiminnalle on olennaisilta osin esitetty asianmukaiset tavoitteet.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tilivirastojen tilinpäätöksissä esitetyt toiminnallista tehokkuutta (tuottavuus ja taloudellisuus) koskevat tiedot vuodelta 2007 perustuvat kustannusten osalta jälkilaskentaan. Hallinnonalan tilivirastojen laskentatoimi ei pääsääntöisesti tuota tilikauden aikana reaaliaikaista tietoa toiminnan kustannuksista. Poikkeuksen tästä pääsäännöstä tekee Säteilyturvakeskus, sillä sen laskentatoimi pystyy vuoden aikana tuottamaan ajantasaisia kustannustietoa projektitasolla.

Hallinnonalan seitsemästä tilivirastosta neljä on esittänyt vuodelta 2007 oikeat ja riittävät tiedot toiminnallisesta tehokkuudestaan. Kolmen tiliviraston esittämiä tietoja ei voitu pitää riittävinä, koska ne sisälsivät mm. arvionvaraisia kustannuksia ja puutteellisia henkilövuositietoja.

3.4.3 Arviointitutkimukset

Arviointitutkimus tarkoittaa tässä julkishallinnon toimintapolitiikkaan, organisaatioon, toimintaan, ohjelmaan tai hankkeeseen kohdistuvaa, kohteen onnistumisen arvottamista. Talousarviosäädöksissä ei suoraan veloiteta arviointitutkimusten tekemiseen, mutta talousarvioasetuksen 65 §:ssä ja 68 §:ssä edellytetään kuitenkin raportointia tuloksellisuudesta sekä yhteiskunnallisista vaikutuksista, mikä käytännössä edellyttää arviointitutkimusten tekemistä. Myös valtiovarainministeriön Tulosohjauksen käsikirjassa suositellaan arviointien tekemistä täydentämään tulosohjausta.¹¹¹

Arviointien tilaamista ja tuottamista STM:n hallinnonalalla edesauttaa se, että hallinnonalan henkilöstön koulutustaso on korkea: vuonna 2007 STM:n hallinnonalan noin 4 500 työntekijästä yli 500:lla oli tutkijakoulutus eli joko lisensiaatin tai tohtorin tutkinto. Tutkijakoulutettujen osuus (11,5 %) oli hallinnonaloista toiseksi suurin opetusministeriön hallinnonalan jälkeen¹¹².

Seuraavassa kuvataan ensin aiemman tarkastuksen perusteella, miten arviointitietoa STM:ssä on hallittu. Tämän jälkeen tarkastellaan, missä määrin ja miltä alueilta STM on teettänyt arviointitutkimuksia.

Aiemman tarkastuksen havainnot arviointien hallinnasta

Toiminnantarkastuksessa T&k-arvioinnit¹¹³ selvitettiin t&k-toimintaan kohdistuneiden arviointien suunnittelua, toteuttamista ja käyttöä neljällä hallinnonalalla. Tarkastuksen pääkysymys oli, miten arviointitoimintaa hallitaan, miten tämä hallinta mahdollistaa t&k-toiminnan vaikutuksia koskevan tiedon välittymisen eritasoisille päätöksentekijöille ja miten järjestelmä kannustaa tällaisen tiedon tuottamiseen. Tarkastuksen perusteella STM:n strateginen rooli arviointien alueella oli rajoittunut. Tämä tosin saattoi johtua siitä, että t&k-toiminnan yleinen painoarvo ja institutionaalinen asema ministeriössä nähtiin riittämättömäksi, jotta näihin liittyvät arvioinnit voisivat saada ministeriön toiminnassa merkittävän osan.

Tarkastuksessa selvitettiin arviointiprosessien hallintaa myös kahdeksalla tapausanalyysillä, joista kaksi oli STM:n hallinnonalalta: Työterveyslai-

¹¹¹ Valtiovarainministeriö 2005 (luku 9 Arviointitoiminta ja vaikutusten arviointi).

¹¹² Lähde: www.netra.fi henkilöstöraportointi. OPM:n hallinnonalan lukuun sisältyvät yliopistojen ja korkeakoulujen henkilöstö.

¹¹³ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2008e.

toksen kansainvälinen arviointi (2004) sekä ns. Satakunnan makropilotin tulosten arviointi (2002)¹¹⁴.

Työterveyslaitoksesta tehdyn arvioinnin¹¹⁵ päätulos oli, että TTL on onnistunut hyvin tehtävässään työelämän laadun edistäjänä sekä työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden edistäjänä. Arviointi myös toteutettiin käytännössä sujuvasti. Arviointitiedon käytön, erityisesti vastuullistavan käytön, näkökulmasta arvioinnissa oli myös ongelmia. TTL:n tutkimustoiminnan taloudellis-yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi jäi vähäiseksi ja pinnalliseksi, eikä todellista vaikuttavuusarviointia pystytty käynteillä menetelmällä ja käytössä olleen ajan puitteissa tekemään. Myös arviointitehtävän strateginen perusta oli heikohko. Arvioinnin tilaajalla eli STM:llä ei ollut erityistä tarvetta arvioinnille – oli vain tullut aika ottaa TTL arvioinnin kohteeksi. Arviointi myös kytkeytyi melko heikosti laitoksen strategisiin päätösprosesseihin arvioinnin valmisteluvaiheessa ja arvioinnin jälkeen. Laitoksen organisaatio kyllä muuttui pian arvioinnin jälkeen, mutta muutoksella oli varsin välillinen yhteys arvioinnin tuloksiin.

Toinen STM:n hallinnonalan tarkastelukohde oli Satakunnan makropilotista tehty arviointi¹¹⁶. Makropilotti oli v. 1999–2001 toteutettu laaja kehittämishanke, jossa kehitettiin tietoteknologian hyödyntämistä alueellisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa. Arviointi aloitettiin, koska ministeriössä oli sovittu, että kaikkiin merkittäviin kehittämishankkeisiin liitetään arviointi. Arviointi tehtiin neljänä osahankkeena, ja sen suorittamiseen osallistui laaja asiantuntijajoukko. Arvioinnin tulokset olivat kriittisiä: hankkeen tavoitteita ei saavutettu, pilottia ei pystytty hallitsemaan eikä suunniteltuja teknisiä ratkaisuja päästy kokeilemaan. Vaikutuksia ei voitu arvioida, koska projekti päättyi ennen kuin varsinainen pilotointi alkoi. Toisaalta hanke antoi arvioinnin mukana runsaasti tietoa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisen haasteista.

Arviointiraportin johtopäätöksiä ja suosituksia ei juurikaan käsitelty eikä aihepiiristä käynnistettyjä jatkohankkeita muutettu arviointitulosten perusteella. Arvioinnin tilaajien ja arvioijien välille näyttikin syntyneen erimielisyys siitä, mitä arvioinnilta itse asiassa haluttiin: pilotoinnin tuloksia, joiden perusteella voitaisiin tehdä päätöksiä pilotoinnin jatkamisesta, vai välituloksia kehittämistyön etenemisestä.

¹¹⁴ *Valtiontalouden tarkastusvirasto 2008f, s.156–159. Tapausanalyysit on julkaistu myös erillisessä liitemuistiossa (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2008e). Ks. www.vtv.fi → Julkaisut → Tarkastuskertomus 157/2008*

¹¹⁵ *Fingerhut et. al. 2004.*

¹¹⁶ *Ohtonen (toim.) 2002.*

Tarkastuksen päätelmänä oli, että makropilotin arvioinnin tuloksia käytettiin varsin vähän, vaikka kyseessä oli nimenomaan vastuullistava, toimijoille asetettujen tavoitteiden toteutumista koskeva, arviointi. Suurimpina syinä tulosten vähäiselle käytölle pidettiin mm. arvioinnin ajoitusta suhteessa pilotointiin sekä aihealueen laajemman kehittämisen sykliin sekä rajattua alueellista tai sisällöllistä fokusointia. Yksi vaihtoehto tulosten vähäiselle käytölle on myös se, että arvioinnin kriittisyyden vuoksi koko käynnissä olevaa kehittämistyötä olisi jouduttu tarkastelemaan uudelleen.

Arviointien määrä ja kohdentuminen

STM:n hallinnonalalla on tehty lukuisia arviointitutkimuksia. STM:n julkaisuluettelosta vuosilta 2000–2009 löytyi 37 julkaisua, jotka olivat otsikonsa mukaisesti toiminnan arviointia (evaluaatiota). THL:n tietopalvelujen kokoelmatietokannasta puolestaan löytyi (hakutuloksen karsimisen jälkeen) noin kaksisataa viitettä, joiden kuvailussa oli käytetty arviointialkuista asiasanaa ja jotka olivat Stakesin, KTL:n tai THL:n julkaisuja.

Hallinnonalan useimmista tutkimuslaitoksista on tehty ns. laitosarviointeja. KTL:sta tehtiin kansainvälinen arviointi v. 1996 ja lisäksi laitoksen pääalueita on arvioitu erikseen vuonna 2007. Stakesin evaluaation teki kansainvälinen ryhmä v. 1998–1999, minkä lisäksi tehtiin seurantaarviointi v. 2001. Kotimaassa Jussi Huttunen arvioi v. 2000 STM:n asettamana selvitysmiehenä Stakesin tutkimustoimintaa. Työterveyslaitoksesta tehtiin viimeisin kansainvälinen arviointi v. 2004 ja Säteilyturvakeskuksen tutkimustoiminta arvioitiin v. 2006¹¹⁷. STTV:n ja TEO:n toimintaa ei ole arvioitu vastaavalla tavalla. Raha-automaattiyhdistyksen tulossopimuksessa vuodelle 2009 todetaan, että raha-automaattivastustustoiminnan ja sen valvonnan ulkoinen arviointi suoritetaan vuonna 2010.

STM on myös arvioittanut keskeisimmät 2000-luvun kehittämissuunnitelmansa, sosiaalialan kehittämishankkeen ja terveydenhuollon kansallisen kehittämissuunnitelman. Myös kansallinen ikäohjelma sekä Terveys 2015 -ohjelma on arvioitu¹¹⁸.

Kirjallisuushaussa löytyneiden muiden arviointien kohdistuminen vaihteli. Osa arvioinneista kohdistui laajahkoihin toimintoihin (sosiaalinen luototus, sosiaali- ja terveydenhuollon täydennyskoulutus, sosiaalihuollon

¹¹⁷ Suomen Akatemia (1995), Rantanen ym. (1999), Huttunen (2000), Fingerhut (2004), Huttunen (2000), Metivier ym (2006). Yhteenvedosta ks. Huttunen ja Mäki-Lohiluoma 2007.

¹¹⁸ Arnkil et. al 2002, Tuomola ym. 2006, Muurinen ym 2007, Wennberg ym. 2009.

kehittämistoiminta) ja osa taas suppeampiin projekteihin ja hankkeisiin (esimerkiksi keski-ikäisten pitkäaikaistyöttömien kuntoutuskokeilun tai sosiaaliasiamestominnan alkuvaiheen arvioinnit). Kirjallisuusluetteloissa mukana oli myös suunnitelmalliselta vaikuttavia kokonaisuuksia, mm. neljä arviointiraporttia sosiaali- ja terveydenhuollon laatusuosituksen toteutumisesta ja seitsemän arviointiraporttia terveydenhoidon kustannusvaikuttavuudesta suurissa tai kustannuksissaan merkittävässä sairausryhmissä¹¹⁹.

Hallinnonalalla tuotettuja keskeisimpiä arviointeja niiden kohdentumisen mukaan jaoteltuna on esitetty taulukossa 9. Taulukossa eivät ole mukana hallinnonalan toimijoiden itsensä tekemät seurantaraportit.

Hallinnonalalla ei ole ollut yksiselitteistä linjausta siitä, mistä asioista arviointitutkimuksia tehdään, eikä selvää useampivuotista suunnitelmaa arviointien tilaamisesta. 1990-luvun lopulta 2000-luvun puoliväliin hallinnonalalla tehtiin kuitenkin kaikista tutkimuslaitoksista jonkinlainen instituutioarviointi. Samoin suurimpien ohjelmien tai hankkeiden toimeenpanoa on joko arvioitu tai vähintään hankittu niistä seurantatietoa indikaattoreilla. Lisäksi ministeriössä ja sen alaisissa laitoksissa on tehty huomattava määrä erilaisia seurantaraportteja, joiden kysymyksenasettelu, aineistot ja menetelmät ovat lähellä varsinaisia arviointitutkimuksia.

¹¹⁹ *Arvioidut laatusuositukset olivat ikäihmisten hoidon ja palveluiden, kouluterveydenhuollon, vammaisten ihmisten asumispalveluiden sekä apuvälinepalveluiden laatusuositukset. Sairausryhmien ja hoitojen kustannusten ja vaikutusten arviointien kohteena olivat lonkkamurtuma, pallolaajennus ja ohitusleikkaus, skitsofrenian hoito, pienipainoisten keskosten hoito, aivohalvaus, sydäninfarkti sekä lonkan ja polven tekonivelkirurgia. Rintasyövän osalta tutkimus oli kesken. (www.thl.fi → Perfect-hanke).*

TAULUKKO 9. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla 2000-luvulla toteutettuja arviointeja.

Arviointikohde: Rap. vuosi	Koko organisaatio tai sen olennainen osa	Politiikat tai laajat ohjelmat	Laajat toiminnot tai hankkeet (esimerkkejä)
2000-1	Stakesin tutkimustoiminta (selvitysmiesraportti) Stakesin seuranta-arviointi (v. 1999 kv. arviointi)	Alkoholihallinnon muutos	Toimeentulotuen muutokset (v. 1998 perusturva- muutokset) Terveystieteelliseen tutkimuksen valtiosuus Vammaspalvelulain toteutuminen
2002-3		Kansallinen ikäohjelma 1990-luvun terveyden edistämisen politiikka (WHO)	Satakunnan makropilotti Terveystieteellisen tutkimuksen valtiosuus Terveystieteellisen tutkimuksen valtiosuus Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön täydennyskoulutus
2004-5	Työterveyslaitos Työsuojelurahasto	Psykiatrian yhdenytymisen somaattiseen hoitojärjestelmään	Ikääntyneiden laitoshoidon laatu Kuntouttava työtoiminta -laki Sosiaalinen luototus Sosiaaliturvamaksukokeilu Ehkäisevät kotikäynnit
2006--7	STUK (tutkimustoiminta) KTL (pääalueet, kolme arviointia) STM:n alaisten laitosten organisaatio ja työnjako (selvitysmiesraportti)	Kansallinen terveyshanke Terveys 2015-ohjelma	Valtakunnallinen työtapaturmaohjelma Sosiaalihuollon kehittämistoiminta Erikois- ja -hammaslääkärikoulutus Rintasyöpäseulonta Tasa-arvoa edistävät EU-hankkeet Syrjäytymistä ehkäisevät EU-hankkeet
2008-9		Sosiaalialan kehittämishanke (loppuraportti) Terveystieteellisen tutkimuksen mahdollisuudet (vaikuttavuustutkimusten meta-analyysi)	Hoitotakuun talous Hoitokeuhjen vaikuttavuus (ns. Perfect-arvionnit, 7 kpl 2007-8) Apuvälinepalvelut Aktiivinen sosiaalipolitiikka kunnassa

3.4.4 Sosiaalimenot sekä terveyden ja hyvinvoinnin tila

Hallinnonalan tuloksellisuuden selvittämisen kannalta keskeinen tieto on, kuinka paljon sosiaaliturva maksaa. Samoin olennaista on tietää, mikä on toiminnan päämääränä oleva väestön terveyden ja hyvinvoinnin tila.

Koska sosiaaliturvajärjestelmä on hajautettu, menotiedot kerätään eri lähteistä. Tilastoviranomaisena toimii THL, joka kerää vuosittain tiedot kansantalouden sosiaalimenoista pääosin muista tilastoista ja tilinpäätöksistä ja raportoi ne sosiaalimenotilastossa. Tilastoon lasketaan valtion, kuntien, yhdistysten ja järjestöjen sosiaalisen toiminnan kustannukset ja rahoitusosuudet. Tilasto tehdään EU:n sosiaaliturvan tilastointijärjestelmän mukaisesti.¹²⁰

Sosiaalimenotilaston kanssa THL tuottaa rinnakkaisena tilaston terveydenhuollon menoista ja rahoituksesta¹²¹. Stakes uudisti tilastointijärjestelmän vuosina 2006–08 siten, että vuodesta 2008 lähtien terveydenhuollon menotilasto tehdään OECD:n terveystilinpitojärjestelmän (SHA) mukaisesti¹²². SHA-järjestelmässä terveydenhuollon käsite on aiempaa laajempi, ja siksi terveydenhuollon vuoden 2005 tilastoidut menot kasvoivat noin miljardi euroa. Muutoksesta yli puolet johtuu vanhusten laitospalvelujen ja muun ympärivuorokautisen hoidon sisällyttämisestä aiempaa laajemmin terveydenhuoltomenoihin. Muita selittäviä tekijöitä ovat julkisen terveydenhuollon investointien, terveydenhuollon hallinnon sekä lääkkeiden aiempaa laaja-alaisempi sisällyttäminen tilastoon. Samalla terveydenhuoltomenojen bruttokansantuoteosuus nousi Suomessa noin 0,8 prosenttiyksikköä. Muutos ei ole poikkeuksellinen, sillä muissa SHA-järjestelmään siirtyneissä maissa tilastointimuutos on nostanut menotasoa keskimäärin 0,5 prosenttiyksikköä¹²³.

Tarkastuksessa ei arvioitu sosiaalimenotilastoinnin oikeellisuutta tai tietojen luotettavuutta. Tarkastuksessa ei myöskään havaittu erityisiä syitä epäillä sosiaalimenotietojen oikeellisuutta makrotasolla. Tilaston luotettavuutta parantaa, että se on hyväksytty osaksi Suomen virastollisia tilastoja (SVT), jolloin tilaston on myös täytettävä SVT-tilaston perus- ja laatu-

¹²⁰ *The European System of Integrated Social Protection Statistics.*

¹²¹ *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2009b.*

¹²² *SHA = System of Health Accounts, SHA (OECD 2000). Järjestelmän kuvauksesta sekä eroista aiempaan, ks. Moilanen ym. 2008.*

¹²³ *Emt., s. 97.*

teerit, jotka ovat puolestaan yhteneviä Euroopan tilastojärjestelmän laatu-kriteerien kanssa¹²⁴.

Toisaalta kustannustilastot eivät välttämättä tuota riittävän tarkkoja tietoja kaikille tietojä käyttäville tai kaikista palveluista. Tarkastuskertomuksessa kouluterveydenhuollon laatusuosituksista (136/2006) todettiin, että kouluterveydenhuollon kustannus- tai toimintatietoja ei ole valtakunnallisesti eroteltu perusterveydenhuollon kokonaisuudesta, minkä vuoksi kouluterveydenhuollon taloudellisen merkityksen arviointi on hankalaa. Kouluterveydenhuollon palvelujen osuuden voidaan olettaa olevan muutamia prosentteja perusterveydenhuollon käyttökustannuksista, jotka olivat vuonna 2005 noin 2,9 miljardia euroa¹²⁵.

Lääkinnällisen kuntoutuksen ohjausta ja organisointia koskeneessa tarkastuksessa puolestaan havaittiin, että lääkinnällisen kuntoutuksen kustannustietoja kunnallisesta terveydenhuollosta ei voida koko maan tasolla tarkasti selvittää vaihtelevien tilastointikäytäntöjen vuoksi. Arviointia vaikeuttaa sekin, että kaikissa tapauksissa lääkinnällistä kuntoutusta ei voida selvästi erottaa sairaanhoidosta eli kuntoutukseen käytettyjä rahoja ei siis voi selvittää, koska toimenpiteitäkään ei voi selvästi erottaa. Kuntoutuksen kokonaismenoja on edellisen kerran pyritty kattavasti arvioimaan Kuntoutusselonteko 2002:n yhteydessä. Tällöin kuntoutuksen kokonaismenoiksi vuonna 2000 arvioitiin 1,2 miljardia euroa. Täsmällistä tietoa kuntoutuksen tai lääkinnällisen kuntoutuksen kokonaismenojen nykytasosta ei ole. Sen sijaan Kansaneläkelaitoksen järjestämän kuntoutuksen kustannuksista on olemassa tarkat tilastot. Esimerkiksi vuonna 2007 Kansaneläkelaitos rahoitti vaikeavammaisten lääkinnällistä kuntoutusta ja harkinnanvaraista kuntoutusta yhteensä yli 200 miljoonalla eurolla.¹²⁶

Mielenterveyspalveluja koskeneessa tarkastuksessa puolestaan todettiin, että mielenterveyspalvelujen kustannuksia on vaikeata selvittää. Palvelut hajaantuvat sekä sosiaali- että terveyspalveluihin että samalla avo- ja laitospalveluihin. Erikoissairaanhoidon osalta tiedot ovat melko tarkkoja, mutta erityisesti avohoidon mielenterveyspalvelujen kustannuksia ei tunneta kovinkaan hyvin.¹²⁷

¹²⁴ SVT-järjestelmästä sekä laatu- ja peruskriteereistä tarkemmin ks. Tilastokeskuksen sivut www.stat.fi → Tietoa tilastoista → Suomen virallinen tilasto (SVT).

¹²⁵ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2006.

¹²⁶ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009d.

¹²⁷ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009e.

Tiedot terveydentilasta, sosiaalisesta hyvinvoinnista, toimeentuloturvasta ja kuntien sosiaali- ja terveyspalveluista

Tietouudistus 2005 -hankkeessa tarkasteltiin erikseen tiedonmuodostusta väestön terveydentilasta, hyvinvoinnin tilasta, toimeentuloturvasta sekä palvelujärjestelmästä. Näitä varten perustetut alatyöryhmät julkaisivat omat raporttinsa aiheesta¹²⁸. Työryhmien vastualueet kattoivat koko sosiaali- ja terveyspolitiikan kentän. Yhteenvetoraportissa esiin nostettuja keskeisiä kehittämiskohteita on lyhyesti esitetty yllä (luvussa 3.4.1). Samoin yllä on jo esitetty, miltä osin työ ei ole edennyt esitetyn mukaisesti.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen, toimeentuloturvan ja väestön terveyden ja hyvinvoinnin tietopohja muodostuu useista eri rekistereistä, tilastoista sekä toistuvaistutkimuksista. Keskeisimmät tietolähteet ovat

- hoitoilmoitusjärjestelmä (HILMO), jonka Stakes kerää palveluntuottajilta sosiaali- ja terveyspalveluista
- kuntien talous- ja toimintatilastot (Tilastokeskus)
- toimeentuloturvaan koskevat rekisterit (Kelan ja Eläketurvakeskuksen etuusrekisterit, Stakesin toimeentulotukirekisteri)
- sairaus- tai tapahtumakohtaiset rekisterit (esim. Kelan korvausrekisterit, kuolemansyyrekisteri, syöpärekisteri, tartuntatautirekisteri, syntymä- ja epämuodostumarekisteri)
- terveyteen ja hyvinvointiin liittyvät toistuvat kyselyt tai -tutkimukset, esimerkiksi aikuisväestön terveyskäyttäytyminen (vuosittain) ja eläkeikäisten terveyskäyttäytyminen (joka toinen vuosi), kouluterveyskysely (joka toinen vuosi), Finriski-tutkimus kroonisten, ei-tarttuvien tautien riskitekijöistä (kysely ja terveystarkastus, tehty viimeksi 2002 ja 2007)
- Tilastokeskuksen tulonjakotutkimus¹²⁹, jossa kerätään yksityiskohtaista tietoa kotitalouksien ja henkilöiden tuloista ml. sosiaaliturvaetudet; tiedot saadaan sekä rekistereistä että haastattelemalla, tutkimuksen otos on noin 10 000 kotitaloutta.

Toimialueen laajuuden vuoksi tässä tarkastuksessa ei ole ryhdytty arvioimaan eri tietolähteiden oikeellisuutta tai riittävyyttä. Ylipainoindikaattorin toimivuutta selvittäessä yksittäisenä tietopuutteena nousi esiin koottujen tietojen puute lasten ja nuorten painoindekseistä, joita tar-

¹²⁸ STM 2003a, 2003b, 2003c, 2003d.

¹²⁹ Tulonjakotilasto kuvaa kotitalouksien käytävissä olevien tulojen määrää ja muodostumista eri tulolähteistä sekä tuloeroja. Tiedot kerätään eri rekistereistä sekä haastatteuin. Ks. www.tilastokeskus.fi -> Tulonjakotilasto.

vittaisiin väestötason ylipainoisuuden kuvaamiseen. Koottuja tietoja lasten ja nuorten pituudesta ja painosta ei ollut saatavilla huolimatta siitä, että neuvolapalveluilla ja kouluterveydenhuollolla tavoitetaan lähes koko ikäluokka viidentoista vuoden ikään saakka. Tietouudistushankkeen perusteella THL:ssa käynnistyi vuonna 2006 hanke, jolla parannetaan lasten ja nuorten terveysseurannan tietojen keräämistä¹³⁰.

3.4.5 Yhteenveto havainnoista

Laskentatoimen ja arviointijärjestelmien osalta tarkastuskysymyksenä oli, ovatko hallinnonalan johdon laskentatoimi ja arviointijärjestelmät riittävät tuottamaan oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan suunnittelua, johtamista ja raportointia varten.

Hallinnonalalla tiedontuotannon rakenteet ovat pääosin kunnossa. Tiedontuotannon osaamista varmistaa se, että hallinnonalan henkilöstöstä yli 500:lla on tutkijakoulutus.

Säädöksissä on määritelty melko kattavasti tutkimustiedon tuottamisen vastuut ministeriölle kuuluvista tehtävistä. Ministeriön tehtäväalueista tosin vakuutustoiminnan sääntelyyn sekä naisten ja miesten tasa-arvoon kohdistuvan tutkimuksen vastuut jäävät säädösten perusteella väljiksi.

Vuonna 2002 käynnistetty Tietouudistus 2005 -hanke oli merkittävä pyrkimys hallinnonalan tietorakenteiden ja tiedon tuottamisen, raportoinnin ja käytön arvioimiseksi ja kehittämiseksi. Hankkeen perusteella hallinnonalan tietorakenteet olivat kohtuullisen hyvät ja hankkeen kehittämishdotukset ovat toteutuneet osittain. Hanke on sellaisenaan loppunut, eikä ministeriöllä ole käytössään vastaavaa hallinnonalan tietorakenteiden strategista ohjausvälinettä. THL:n koordinoima hallinnonalan tilastoyhteistyöryhmä toimii kuitenkin tiedontuotannon tilasto- ja rekisteripohjaisen kehittämisen ja koordinaation foorumina. Ministeriössä keskitetyn tieto-ohjauksen resurssit ovat varsin rajalliset.

Ministeriö on määritellyt tiedontuotannon kohteita myös tulosohtauksen kehittämishankkeissaan. Tulosohtausrakenteeseen on luotu lukuisa määrä tunnuslukuja ja indikaattoreita, joita voidaan käyttää tulosohtauksessa tulosohtattavan laitoksen mukaan. Useimmat indikaattoritiedot saadaan vuosittain, osa kuitenkin vain 3–5 vuoden välein. Tulosohtauskautta koskeva laajempi arviointi on päätetty tehdä neljän vuoden välein; seuraavasta arvioinnin menettelytavasta ei ole vielä sovittu. Myös tuottavuuden mit-

¹³⁰ Mäki ym. (2008).

taamiseen on pyritty luomaan laitos- ja virastotasoisia indikaattoreita; tämä työ on vielä osittain kesken.

Hallinnonalan tilivirastojen laskentatoimi ei pääsääntöisesti tuota tilikauden aikana reaaliaikaista tietoa toiminnan kustannuksista, vaan tilinpäätöksissä esitetyt toiminnallisen tehokkuuden (tuottavuus ja taloudellisuus) tiedot perustuvat kustannusten osalta jälkilaskentaan.

Hallinnonalalla on vuosikymmenen aikana tehty lukuisia organisaatioiden, ohjelmien, hankkeiden ja toimintojen arviointitutkimuksia, joiden tarkoitus on ollut antaa ulkopuolinen näkemys toiminnan, ohjelman tai uudistuksen onnistumisesta. Kattavimmin on arvioitu tutkimuslaitoksia sekä hallinnonalan laajoja uudistus- ja kehittämishankkeita. Myös yksittäisten toimintojen ja hankekokonaisuuksien arviointeja on tehty paljon, mutta näiden kattavuutta ei tämän tarkastuksen perusteella voi arvioida. Tarkastuksessa ei selvitetty tarkemmin, miksi tiettyjä arviointeja on käynnistetty ja miten ministeriö on arviointitietoa käyttänyt. Aiemman tarkastuksen perusteella arviointeihin ei aina ole ollut strategista perustaa eikä arvioinnin tuloksia ole aina käsitelty ja käytetty selkeästi hyväksi.

Hallinnonala tuottaa erittäin laajasti tietoa kansalaisten hyvinvoinnista ja terveydentilasta. Tietouudistus 2005:ssä todetut merkittävimmät puutteet liittyivät tietoihin lasten, nuorten ja vanhusten terveydestä sekä terveydenhoidon avopalveluista. Lasten ja nuorten terveystietoa on pyritty kehittämään THL:n johtamassa hankkeessa vuodesta 2006 lähtien.

THL kokoaa vuosittain tiedot sosiaali- ja terveydenhuollon menoista. Sosiaalimenotilasto tehdään EU:n sosiaaliturvan tilastointijärjestelmän mukaisesti ja terveydenhuollon tilastot OECD:n terveystilinpitojärjestelmän (SHA) mukaisesti. Tilastot on hyväksytty osaksi Suomen virallista tilastoa (SVT) ja niiden tulee täyttää SVT-tilaston sekä Euroopan tilastojärjestelmän laatuksiteerit.

3.5 Sisäinen valvonta

Sisäinen valvonta tarkoittaa tässä niitä järjestelyjä, joilla organisaation johto pyrkii varmistumaan toiminnan tuloksellisuudesta mukaan lukien toiminnan laillisuus. Sisäisen valvonta on ohjausjärjestelmää poikkileikkaava toiminto, jonka tehtävänä on varmistaa asianmukaiset menettelytavat. Sisäinen valvonta ei saa aikaan tuloksellisuutta, mutta se voi osaltaan varmistaa, että tuloksellisuuden edellytysten tai tuloksellisuuden puutteet huomataan ja korjataan. Sisäisen valvonnan osalta ohjausjärjestelmätarkastuksen tarkastuskysymyksenä oli, onko hallinnonalan sisäinen valvonta

riittävä varmistamaan hallinnonalan tehtävien asianmukaisen ja tuloksellisen hoitamisen.

Sisäisestä valvonnasta määrätään talousarviolain 24 b §:ssä sekä talousarvioasetuksen 9. luvussa (69–71 §:t). Säädösten mukaan viraston ja laitoksen johdon tulee huolehtia siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt (sisäinen valvonta). Menettelyiden tarkoitus on varmistaa viraston talouden ja toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus, turvata viraston hallinnassa olevat varat ja omaisuus sekä viraston johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta. Talousarvioasetuksen 65–66 §:issä säädetään lisäksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja vahvistuslausumasta sekä ministeriön alaisilleen laitoksille antamasta tilinpäätöskannanotosta.

Sisäisestä valvonnan tilaa selvitettiin kolmesta näkökulmasta: (1) onko kirjanpidon ja tuloksellisuuden laskentatoimen sisäinen valvonta riittävä tarkastusviraston aiempien tilintarkastusten perusteella, (2) onko hallinnonalan sisäinen tarkastus järjestetty asianmukaisesti sekä (3) ovatko hallinnonalan sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma ja tilinpäätöskannanotto sisällöltään ja käsittelytavaltaan asianmukaisia.

Laajemmin sisäisen valvonnan toimivuus liittyy erityisesti siihen, onko sisäinen valvonta integroitu osaksi organisaation tavanomaista johtamista ja toimintaa ja onko toiminnan eri tasoilla tason olennaisuuden ja riskin kannalta riittävät sisäisen valvonnan menettelyt. Tarkastuksessa ei kuitenkaan voitu kattavasti selvittää sisäisen valvonnan toimivuutta virastoissa ja laitoksissa, vaikka alla arvioidaankin tarkastusviraston aiempien tilintarkastusten perusteella sisäisen valvonnan tilaa.

Sisäisen valvonnan riittävyys tilintarkastusten perusteella

Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuksen toimintayksikkö antaa vuosittain tilintarkastuskertomuksissa lausuman tilivirastojen kirjanpidon ja tuloksellisuuden laskentatoimen sisäisen valvonnan tilasta. Tämän lisäksi lausutaan myös tarkastukseen mahdollisesti sisältyvän toimintoketjun sisäisen valvonnan tilasta.

Keväällä 2008 annetuissa vuoden 2007 tilintarkastuskertomuksissa vain yksi hallinnonalan seitsemästä tilivirastosta sai huomautuksen tuloksellisuuden laskentatoimen sisäisen valvonnan järjestämisestä. Sen sijaan kaikkia tilivirastoja on huomautettu muihin tarkastuksen osa-alueisiin liittyvistä sisäisen valvonnan puutteista, joista suurin osa koski kirjanpitoa.

Varainhoitovuosien 2007 ja 2008 tilintarkastusten perusteella viisi hallinnonalan seitsemästä tilivirastosta oli noudattanut talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä. Kahdelle tilivirastolle annettiin molempina vuosina tilintarkastuskertomuksissa kielteinen laillisuuskannanotto. Toiselle virastolle annettu kielteinen laillisuuskannanotto koski vuonna 2007 maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta, tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä, valtuuden käyttöä sekä talousarviolainsäädännön vastaista rahaston perustamista ja varojen lahjoittamista (150 000 euroa). Vuonna 2008 kielteinen laillisuuskannanotto johtui edellä jo kuvatusta siirtomenoihin tarkoitetun määrärahan käytöstä kulutusmenojen maksamiseen. Toiselle virastolle annetut kielteiset laillisuuskannanotot johtuivat molempina vuosina siitä, että virasto ei ollut esittänyt bruttobudjetoidun maksullisen toiminnan kannattavuutta ja vuositulosta talousarviolain 15 §:n 2 momentin mukaan. Säädöksen mukaan viraston ja laitoksen on järjestettävä maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta siten, että sen vuositulos voidaan esittää viraston tai laitoksen tilinpäätöksen yhteydessä, jollei maksullinen toiminta ole vähäistä.

Sisäisen tarkastuksen järjestäminen

Tilintarkastusten yhteydessä arvioidaan myös sisäisen tarkastuksen järjestämistä. Talousarvioasetuksen 70 §:n mukaan viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät.

Taulukossa 10 kuvataan sisäisen tarkastuksen järjestäminen hallinnonalalla vuonna 2008. Tarkasteluvuonna tilivirastoja oli vielä seitsemän. Ministeriö-tilivirastoon kuuluivat ministeriön lisäksi mm. TEO, työsuojelupiirit ja muutoksenhakulautakunnat. Valtion mielisairaalat ja koulukodit kuuluivat puolestaan Stakesiin. Seitsemästä tilivirastossa oma sisäinen tarkastus oli kolmessa, joista vain yhdessä oli päätoiminen sisäinen tarkastaja.

Tarkastusviraston tilintarkastuksissa sisäisen tarkastuksen järjestämisestä ei ole viime vuosina huomautettu tilivirastoja. Tarve sisäisen tarkastuksen organisointiin voi kuitenkin muuttua vuoden 2009 tilivirastouudistusten vuoksi.

TAULUKKO 10. Sisäisen tarkastuksen järjestäminen STM:n hallinnonalan tilivirastoissa vuonna 2008.

Tilivirasto	Toiminnan kulut, 1000 € (LKP 4, 2008)	Onko oma sisäinen tarkastus?	Tarkastuksen henkilötyövuodet	Sisäisen tarkastuksen ostot (€ / htp)
STM	114 043	On	1,3 htv	14 439 €
Stakes	106 875	On	0,3 htv	30 000 €
KTL	71 998	Ei	–	30 htp
STUK	34 752	On	0,1 htv	4 000 €
Lääkelaitos	21 675	Ei	–	–
Vakuutusvalvontav.	6 725	Ei	–	–
STTV	6 537	Ei	–	–

Arviointi- ja vahvistuslausuma ja tilinpäätöskannanotto

Talousarvioasetuksen 65 §:n 1.7 momentin mukaan tiliviraston tilinpäätöksen tulee sisältää arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista.

Yhtään hallinnonalan tilivirastoa ei huomautettu vuoden 2007 tilintarkastuskertomuksissa sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumasta. Tilintarkastuksen vuosiyhteenvedoissa on todettu, että lausumia ja niiden laatimismenettelyitä voidaan pitää olennaisilta osin asianmukaisina eivätkä ne ole ristiriidassa tarkastushavaintojen kanssa. Hallinnonalalla on pääsääntöisesti käytössä COSO–ERM-viitekehykseen perustuva sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikko. Myöskään vuoden 2008 tilinpäätöksissä annetut lausumat eivät olleet ristiriidassa tilintarkastusten tarkastushavaintojen kanssa. Lausumien kehittämiskohteena mainittiin kahden vuoden aikana yhteensä kolme kertaa, että lausuman tulisi sisältää selkeä johdon kannanotto sisäisen valvonnan tilasta.

Talousarvioasetuksen 66 i §:n 1 momentin mukaan ministeriön on annettava vuosittain perusteltu kannanotto hallinnonalansa tiliviraston ja valtion rahaston tilinpäätöksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä annettu Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus sekä muut selvitykset ja lausunnot tiliviraston tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston toiminnasta ja taloudesta sekä tilinpäätöksestä antavat aihetta. Tässä kannanotossa tulee lausua 1) arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä talousarvioasetuksen 11 §:n mukaisesti asetettujen

tulostavoitteiden toteutumisesta, 2) ovatko käytetyt tuloksellisuuden raportoinnin perusteet ohjauksen ja tulosvastuun kannalta asianmukaisia sekä ministeriön kanta kehittämistarpeista, 3) mihin toimenpiteisiin tilivirastossa tai rahastossa sekä tilivirastoon mahdollisesti kuuluvissa virastoissa ja laitoksissa on tarpeen ryhtyä tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi ja 4) mihin toimenpiteisiin ministeriö ryhtyy tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi.

Tilintarkastuksen havaintojen mukaan ministeriö on antanut perustellut kannanotot em. kohdista 1–3. Kohdan 4 mukaisia ministeriön omia toimia voidaan niin ikään pitää riittävinä ja muutoinkin asianmukaisina.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan toiminnan ja talouden ohjaustyöryhmän muistiossa on kuvattu tilinpäätöskannanoton prosessi. Ministeriö on tämän lisäksi laatinut 14.3.2006 päivätyn muistion, jossa kuvataan yksityiskohtaisesti ministeriön tilinpäätöskannanoton ohjeellinen rakenne ja sisältö. Tähän liittyen ministeriön talous- ja suunnitteluosasto on osastoille osoittamassaan lausuntopyynnössä aikatauluttanut tilinpäätöskannanotto-prosessin eri vaiheet. Ministeriön menettelyjä tilinpäätöskannanoton valmistelussa voidaan kokonaisuutena pitää asianmukaisina.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä riittävä tuottamaan ja varmistamaan hallinnonalan tuloksellisuuden. Tarkastuskysymys jaettiin edelleen viiteen osaan, jotka käsittelivät hallinnonalan suunnittelua, johtamista, raportointia, laskentatoimintaa ja arviointijärjestelmiä sekä sisäistä valvontaa.

Hallinnonalan ohjausjärjestelmän ydin on valtion talousarvio, jonka toteutumisesta raportoidaan tilinpäätöskertomuksessa. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan talousarvioesitys antaa melko hyvän kuvan pääluokan menojen kohdentumisesta ja niille asetetuista tavoitteista. Lukurakenne on selkeä. Perusteluissa esitetään yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita ja näille indikaattoreita. Indikaattorien vuositason esittäminen on osittain näennäistarkkaa. Talouden, toiminnan ja tavoitetason yhteyden näkeminen on vaikeaa.

Myös raportointi eduskunnalle valtion tilinpäätöskertomuksessa on kohtuullisen hyvää. Tilinpäätöskertomuksen sisäinen rakenne on järkevä ja tukee kuvan saamista yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumisesta. Useimpien tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan, mutta tavoitetasoja ei esitetä selvästi. Raportoinnissa esitetään erikseen tavoitteiden saavuttaminen, toimenpiteet ja voimavarat, mutta selvää yhteyttä näiden kolmen välillä ei ole.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä on tässä tarkastetuilta osiltaan pääosin riittävä ja toimiva. Ohjausjärjestelmän vahvuuksina ovat erityisesti strateginen pitkän aikavälin suunnittelu ja sosiaalimenojen arviointi, tulosohtausprosessin selkeys ja hallinta sekä hallinnonalan vahvat tiedontuotannon rakenteet. Ministeriön strategisen suunnittelun perinne on vahva ja strategiaa uusitaan systemaattisesti. Sosiaalimenojen rahoitusta voidaan arvioida pitkällä aikavälillä läpinäkyvällä laskentamallilla. Strategiset linjaukset on sisällytetty tulossopimuksiin, ja tulosohtaukseen on myös selkeät ja vastuuttavat raportointi- ja palautekanavat. Hallinnonalalla on vahva tiedontuotannon osaaminen, ja hallinnonalan tietorakenteita on kehitetty.

Vahvuutena voi pitää myös ministeriön johdon sitoutuneisuutta ohjausjärjestelmän kehittämiseen. Ohjausjärjestelmään kuuluvista toiminnoista on 2000-luvulla pyritty kehittämään talousarvion rakennetta ja tietosisältöä, hallinnonalan organisaatorakennetta, tulosohtauksen sisältöä ja menettelyitä, kuntien informaatio-ohjausta, tiedontuotannon rakenteita, tuottavuuden mittausta, ministeriön osastojakoa sekä sosiaalimenojen laskentaa ja arviointia. Sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenteiden osalta erittäin

merkittävää on kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpano. Kaikkien muutosten merkitys hallinnonalan ohjausjärjestelmän toimivuudelle – ja tätä kautta oletettavasti myös hallinnonalan paremmalle tuloksellisuu-delle – ei ole vielä arvioitavissa.

Hallinnonalan ohjausjärjestelmän keskeisiä haasteita ovat ohjausjärjes-telmän etäisyys sosiaaliturvan toimeenpanosta, säädösvalmistelun hallinta, organisaatioiden yhdistymisen onnistuminen, ohjelmahallinnon moninai-suus sekä eduskunnalle annettavien raporttien koordinointi. Sosiaaliturvan toimeenpanon erityispiirre on toimeenpanevien organisaatioiden osin pe-rustuslaillinen itsenäisyys. Ohjaussuhde kuntiin on menetelmiltään melko sidottua, ja informaatio-ohjausta kehitetään yhtä. Kansaneläkelaitokseen ohjaussuhdetta ei ole, joskin sosiaaliturvan etuuslainsäädäntö on melko yksityiskohtaista. Haasteena on myös säädösvalmistelun hallinta, minkä merkitystä myös taloudellisessa suunnittelussa korostaa hallinnonalan määrärahojen lakisidonnaisuus. Säädösvalmistelua on pyritty ministeriös-sä kehittämään, mutta voimavarat ovat suhteellisen vähäiset. Hallin-nonalalla on käynnissä lukuisia ohjelmia, joissa käsitellään samoja teemo-ja. Itsenäisinä informaatio-ohjauksen välineinä ohjelmat vaikuttavat ulko-puolisille päällekkäisiltä, vaikkakaan niiden sisällöt eivät olleet ristiriitai-sia. Eduskunnalle raportoinnissa tilinpäätöskertomus ja hallituksen toi-menpidekertomus ovat osin päällekkäisiä. Sosiaali- ja terveystietokertomus an-taisi laajimman mahdollisuuden sosiaali- ja terveystietokertomuksen pitemmän aikavälin arviointiin.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto esittää sosiaali- ja terveystietokertomukselle seuraavia ohjausjärjestelmän kehittämistoimia.

Ministeriön tulee edelleen selventää talousarvioesityksen tavoitetasoja sekä tavoite-keinohierarkiaa. Vaikka talousarvioesityksessä tuodaan sel-västi esiin hallinnonalan strategiset linjaukset, tavoitetasot jäävät osittain epäselviksi eikä hallinnon keskeisiä toimia tavoitteiden saavuttamiseksi esitetä. Ministeriön tulee myös pyrkiä esittämään indikaattorien arvot ta-lousarviovuodelle realistisesti.

Ministeriön tulee selventää koulukotien ja mielisairaaloitten asema hal-linnonalan organisaatiossa. Valtiopäiväasiakirjoissa on erilaiset kannan-otot siitä, onko laitosten nykyinen asema Terveystietokertomuksen ja hyvinvoinnin lai-toksen alaisuudessa tilapäinen vai pysyvä. Laitosten henkilöstömäärä on noin neljäsosa koko hallinnonalan henkilöstömäärästä.

Ministeriön tulee selvittää säädösvalmistelun voimavarojen riittävyys. Sosiaali- ja terveystietokertomuksella on erityinen asema koko valtioneuvosto-tason säädösvalmistelussa, koska ministeriö valmistele viidesosan kaikis-ta hallituksen esityksistä. Ministeriön säädösvalmistelun henkilöstövoi-mavarat ovat noin 10 % henkilöstövoimavaroista, mikä on ministeriöiden keskimääräistä tasoa. Määrä on sisäisesti koettu riittämättömäksi suhtees-

sa eduskunnan, oikeusministeriön sekä laillisuusvalvontaviranomaisten säädösvalmistelulle asettamiin tavoitteisiin.

Ministeriön tulee jatkaa tuottavuusindeksien kehittämistyötä yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa sekä indeksien käyttöönottoa hallinnonalan tuottavuusmittauksessa. Tuottavuusindeksien käyttö on hyvä ja luotettava tapa tuottaa pitemmällä aikavälillä tietoa tuottavuuden kehittymistä hallinnonalalla kokonaisuutena. Ministeriön tulee myös arvioida, onko hallinnonalan virastojen ja laitosten toimintakulujen muutos ollut halutunlainen. Virastojen ja laitosten toimintakulut ovat vuosina 2005–08 muuttuneet huomattavan eri tavoin.

Ministeriön tulee varmistaa tukitoimintojen ohjauksen toimivuus hankintatoimessa ja tilahallinnossa. Vastuu tukitoiminnoista kuuluu pääasiassa laitoksille, mutta ministeriön tehtävänä on myös näiden toimintojen strateginen ohjaus. Hankintatoimen ohjauksen perusrakenteet ovat kunnossa, mutta toimenpiteiden toteutus hallinnonalan laitoksissa on ollut jo vuosia verkkaista. Tilahallinnon ohjauksessa ministeriö toimi passiivisesti vielä loppuvuonna 2008, vaikka selviä tilahallinnon muutospaineita kohdistui viiteen sen alaiseen laitokseen.

Ministeriön tulee varmistaa sen toimialueen tutkimusvastuiden kattavuus. Sosiaali- ja terveystalouden sekä etuusjärjestelmän keskeiset tutkimusalueet on vastuutettu riittävästi. Ministeriön tulee vielä selvittää, ovatko tutkimustiedon tuotantorakenteet ja itse tiedontuotanto riittäviä kaikilla sen toimialueilla, myös vakuutus toiminnan sääntelyssä ja tasa-arvoasioissa.

Ministeriön tulee selvittää hallinnonalan yhteisen kustannusrakenteen kehittämismahdollisuus. Yleisen tason yhtenäinen kustannusrakenne tukisi ministeriön tulosohtaukselta ja toiminnan seurantaan esimerkiksi silloin, kun halutaan tietoa hallinnonalan henkilöstövoimavarojen kohdentumisesta eri strategisille alueille tai tutkimus- ja kehittämistoiminnan painottumisesta sosiaaliturvajärjestelmän eri osiin.

Ministeriön tulee selvittää ja esittää laitoksille ja virastoille hyvissä ajoin, mistä viitekehiksestä ja minkälaisilla resursseilla tulosohtauskauden kokonaisarviointi tehdään syksyllä 2010. Kokonaisarvioinnin suurin hyöty saataisiin sellaisista malleista, jotka mahdollistavat tulossopimuskauden laitospohjaisen arvioinnin lisäksi vertailun laitosten välillä sekä yli ajan. Tällainen malli on esimerkiksi julkisen sektorin organisaatioille tarkoitettua itsearviointimalli CAF. Koska arvioinnin tekeminen voi viedä paljon voimavaroja, arvioinnin aikataulu ja voimavarat tulee huomioida jo vuoden 2010 toimintasuunnittelussa.

Ministeriön tulee harkita hallinnonalan uusien organisaatioiden – Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitoksen, Sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontaviraston sekä vuoden 2009 lopulla aloittavan Lääkehuollon turvallisuus-

ja kehittämiskeskukseen – kokonaisarvioinnin teettämistä noin 4–5 vuoden kuluttua laitosten toiminnan aloittamisesta. Arvioinnilla voidaan tuottaa tietoa siitä, miten säädösvalmistelussa laitoksille esitetyt tavoitteet ovat toteutuneet, miten hyvin laitokset ovat toteuttaneet hallinnonalan strategioita sekä miten hyvin laitoksen johto on pystynyt yhdistämään erilliset organisaatiot yhdeksi toimivaksi kokonaisuudeksi. Arvioinnit voi ajoittaa esimerkiksi siten, että niiden tulokset ovat saatavilla hyvissä ajoin ennen laitosten johtajien toimikausien loppumista.

Ministeriön tulee harkita sosiaali- ja terveystietomuksen kehittämistä sähköiseksi, uusien tietojen perusteella säännöllisesti päivitettäväksi asiakirjaksi. Tilinpäätöskertomuksen ja toimenpidekertomuksen sivumäärärajoitteet merkitsevät sitä, että laajoista ja monimutkaisistakin asiakokonaisuuksista voidaan raportoida eduskunnalle lähinnä suppeasti ja muutamiin indikaattoritietoihin tukeutuen. Sosiaali- ja terveystietomus puolestaan on laaja, mutta sen antaminen neljän vuoden välein merkitsee, että tiedot eivät ole jatkuvasti ajan tasalla. Sen lisäksi, että kertomus annetaan yhtenä niteenä neljän vuoden välein, sähköiseen kertomukseen voitaisiin päivittää uusia olennaisia arviointi- tai tutkimustietoja näitä saataessa. Kertomuksen laajuus ja kattavuus voisi tukea ja syventää tiiviiden valtiopäiväasiakirjojen toteavaa ja indikaattoripainotteista sisältöä.

Ministeriön tulee yhteistyössä hallinnonalan tilivirastojen kanssa varmistaa sisäisen tarkastuksen riittävyys hallinnonalan organisaatiouudistusten jälkeen.

Lähteet

1. Säädökset ja valtiopäiväasiakirjat

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992)

Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2008. K 1/2009 vp.

HE 22/1996 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

HE 56/2003 – Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarvios-
ta annetun lain muuttamisesta.

HE 66/2008 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Finanssivalvon-
nasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 124/2008 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Terveyden ja
hyvinvoinnin laitoksesta.

HE 131/2008 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Sosiaali- ja ter-
veysalan lupa- ja valvontavirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Laki Eläketurvakeskuksesta (2006/397).

Laki Finanssivalvonnasta (878/2008 – HE 66/2008).

Laki Kansaneläkelaitoksesta (2001/731).

Laki Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta (669/2008 – HE
131/2008).

Laki Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta (668/2008 – HE 124/2008).

Laki valtion talousarviosta (423/1998).

Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (1996/603 – HE 22/1996).

Maatalousyrittäjien eläkelaki (1969/467).

Sosiaali- ja terveysministeriön työjärjestys (13.10.2005/826).

Sosiaalihuoltolaki (1982/710) (Lain 40 a § muutettu lailla sosiaalihuoltolain 40 a:n muuttamisesta; 2008/751).

TrM 5/2008 vp. Informaatio-ohjauksen toimivuus sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tarkastusvaliokunnan mietintö 5/2008 vp.

VNS 8/2004 vp. Valtioneuvoston selonteko väestökehityksestä, väestöpolitiikasta ja ikärakenteen muutokseen varautumisesta Hyvä yhteiskunta kaikenikäisille. (Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko).

Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä. 15.6.2006. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto. Julkaisuja 3a/2006.

Valtioneuvoston periaatepäätös terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon kehittämislinjauksista. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2008:10.

Valtioneuvoston tarkistetut kehykset vuosille 2008–11. Valtioneuvoston päätös 25.5.2007. VM 17/214/2007.

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastamisesta. K 12/2009 vp.

Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta. TM 0802. 2.4.2008.

2. Muut kirjalliset lähteet

Arnkil, Robert ym (2002) Kansallisen ikäohjelman arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2002:2.

Fingerhut, Marilyn ym. (2004): Toward a better working life: international evaluation of the Finnish Institute of Occupational Health (1997–2003). Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2004:11.

Grönroos, Maria (2005): Tasa-arvon tietopalvelu Suomeen – informaatio- ja dokumentaatiotoiminnan selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2005:13.

Huttunen Jussi (2000): Miten Stakesin tutkimustoimintaa ja laitoksessa olevaa osaamista voitaisiin paremmin käyttää hyväksi päätöksenteon eri

tasoilla? Selvityshenkilöraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita.

Huttunen, Jussi & Mäki-Lohiluoma, Kari-Pekka (2007): Sosiaali- ja terveysministeriön alaisten virastojen ja laitosten voimavarojen uudelleen suuntaaminen. Selvityshenkilöiden raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:66.

Métivier, Henri ym. (2006) : International evaluation of the reseach activities of the Finnish Radiation and Nuclear Safety Authority (STUK). Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä.

Moilanen, Jan; Knape, Nina; Häkkinen, Unto; Hujanen, Timo; Matveinen, Petri (2008): OECD:n terveystilinpitojärjestelmän (SHA, System of Health Accounts) käyttöönotto kansallisessa tilastoinnissa. Loppuraportti. Stakesin raportteja 16/2008. Stakes.

Muurinen Seija; Perttilä, Kerttu; Ståhl, Timo (2008): Terveys 2015 -kansanterveysohjelman ohjaavuuden, toimeenpanon ja sisällön arviointi 2007. Stakes, 2008.

Mäki, Päivi; Laatikainen Tiina; Koponen, Päivikki; Hakulinen-Viitanen, Tuomi ja LATE-työryhmä (2008): Lasten ja nuorten terveysseurannan kehittäminen. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja B28/2008.

Nieminen, Tarja (2008): Tasa-arvobarometri 2008. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:24.

Ohtonen, Jukka (toim.) (2004): Satakunnan makropilotti: tulosten arviointi. FinOHTAn raportti 21/2002.

Parpo, Antti (toim.) (2005): SOMA 2002. Sosiaaliturvan ja verotuksen mikrosimulointimalli. Raportteja 3/2005. Stakes.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. Valtioneuvosto 2007.

Rantanen, Jorma ym. (1999): International evaluation of the National Research and Development Centre for Welfare and Health. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1999:12.

Sisäasiainhallinnon palvelukeskus (2009): Sisäasiainhallinnon palvelukeskuksen toimintakertomus vuodelta 2008. Dnro 48/22/2008.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2001): Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2010 – kohti sosiaalisesti kestäväää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. Helsinki 2001.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2002a): Sosiaalimenojen kehitystä ja sosiaaliturvan rahoituksen turvaamista pitkällä aikavälillä selvittäneen toimikunnan mietintö. Komiteamietintö 2002:4.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2002b): Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä. SOMERA-toimikunnan taustaraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:21.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2003a): Sosiaali- ja terveydenhuollon tietouudistus 2005 -työryhmän raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2003:37.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2003b): Sosiaali- ja terveydenhuollon tietouudistus 2005. Palvelujärjestelmän ja sen toimivuus -ryhmän raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2003:21.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2003c): Sosiaali- ja terveydenhuollon tietouudistus 2005. Hyvinvoinnin tila -ryhmän raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2003:34.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2003d): Sosiaali- ja terveydenhuollon tietouudistus 2005. Toimeentuloturva-ryhmän raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2003:35.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2003e): Sosiaali- ja terveydenhuollon tietouudistus 2005. Väestön terveydentila -ryhmän raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2003:36.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2005a): Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan toiminnan ja talouden ohjaustyöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2005:19.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2005b): Työsuojelurahasto – tulevaisuuden edelläkävijä vai perässähiittäjä? Työsuojelurahaston arviointi. Helsinki 2005, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2005:20.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2006a): Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015 – kohti sosiaalisesti kestäväää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:14.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2006b): Sosiaali- ja terveysministeriön tulevaisuuskatsaus 2006. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:35.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2006c): Sosiaali- ja terveysministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2008–11. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:78.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2006d): Sosiaali- ja terveystietokertomus 2006. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2006e): Ehdotus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan talousarvioehdotuksen rakenteen ja selvitysosien sisällön uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:15.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2007a): Ministeriön rooli, tehtävät ja koko. Tuottavuushankkeen selvitystehtävä. Sisäiset julkaisut.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2007b): Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan IT-strategia vuosille 2007–2011. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:53.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2007c): Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tulosohjauksen kehittämistyöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:55.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2008a): Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuottavuuden mittaamisen hanke. Loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:50.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2008b): Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan palvelukeskustyöryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:36.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2008c): Kansallinen terveystietojen kaventamisen toimintaohjelma 2008–11. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:16.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2009): Skenaarioita sosiaalimenoista. Terveystietojen edistämisen vaikutukset ja analyysimallin esittely. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:7.

Suomen Akatemia (1995): Evaluation of the National Public Health Institute of Finland – Kansanterveyslaitos. Report of the Evaluation Panel. Publications of the Academy of Finland 9/95. Painatuskeskus.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2009a): Sosiaalimenot ja rahoitus 2007. Tilastoraportit 2/2009.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2009b): Terveydenhuollon menot ja rahoitus vuonna 2007. Tilastoraportit 1/2009.

Tuomola, Seppo, Idänpään-Heikkilä, Ulla, Lehtonen, Olli-Pekka, Puro, Markku (2008): Terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamista koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen toteutuminen: arviointiselvitys vuosina 2002–2007 toteutetusta Kansallisesta terveyshankkeesta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:22.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (2004): Mikrosimulointimallien välinen yhteistyö. VATT-muistioita 63.

Valtioneuvoston kanslia (2009): Ikääntymisraportti. Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävydestä. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2009.

Valtioneuvoston ennakointiverkosto (2005): Toimintaympäristökuvaus ministeriöiden tulevaisuuskatsausten taustaksi. www.vn.fi →Hallituksen toiminta → Valtioneuvoston ennakointiverkosto → Taustaa.

Valtioneuvoston kanslia (2009): Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä. Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009.

Valtioneuvoston periaatepäätös terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon kehittämislinoista. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2008:10.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2003a): Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla. Tarkastuskertomus 51/2003.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2003b): Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa. Tarkastuskertomus 65/2003.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2005a): Jälkiseurantaraportti: Sektori-
tutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveysministeriön hal-
linnonalalla. 14.12.2005. Dnro 211/54/02.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2005b): Jälkiseurantaraportti: Ministeri-
öiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaalitur-
vaetuksissa. 22.11.2005. Dnro 126/54/2003.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2005c): Yksityisten sosiaalipalvelujen
valvonta. Tarkastuskertomus 101/2005.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2005d): Terveystieteellisen tutkimuksen
erityisvaltionosuus. Tarkastuskertomus 108/2005.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2006): Kouluterveydenhuollon laa-
tusuositus – suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan. Tarkastus-
kertomus 136/2006.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007a): Valtiontalouden tarkastusviras-
ton strategia vuosille 2007–2012. Dnro 045/02/06.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007b): Hankerahoitus ohjausvälineenä.
Toiminnantarkastuskertomus 147/2007.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2008a): Terveysten edistämisen määrä-
rahalla toteutettavat hankkeet. Tarkastuskertomus 160/2008.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2008b): Jälkiseurantaraportti. Tarkas-
tuskertomus 101/2005: Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta. Dnro
74/54/04.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2008c): Jälkiseurantaraportti. Tarkas-
tuskertomus 108/2005: Terveystieteellisen tutkimuksen erityisval-
tionosuus. Dnro 493/54/2008.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2008d): Hoitotakuu. Toiminnantarkas-
tuskertomus 167/2008.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2008e): T&k-arviointitoiminta. Toimin-
nantarkastuskertomus 157/2008.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2008f): Tapauskuvaukset kahdeksasta
arviointiprosessista. Liitemuistio tarkastuskertomukseen 157/2008 T&k-

arviointitoiminta. www.vtv.fi → Julkaisut → Toiminnantarkastuskertomukset → 2008 → 157/2008 T&k-arviointitoiminta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009a): Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 181/2009.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009b): Lainsäädännön taloudellisten vaikutusten arviointi. Esiselvitysraportti. 26.2.2009. 365/54/08.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009c): Poliittikaohjelmat ohjaus- ja koordinoitikeinona – esimerkkinä Terveyden edistämisen poliittikaohjelma. Esiselvitysraportti. 2.4.2009. 11/54/09.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009d): Lääkinnällinen kuntoutus. Tuloksellisuustarkastuskertomusluonnos 15.5.2009. Varsinainen tarkastuskertomus annetaan syksyllä 2009.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009e): Mielenterveystyötä ohjaavan lainsäädännön toimivuus. Tuloksellisuustarkastuskertomusluonnos 18.5.2009. Varsinainen kertomus annetaan syksyllä 2009.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009f): Sote ICT-hankkeet. Sosiaali- ja terveydenhuollon informaatio- ja viestintäteknologiahankkeet. Esiselvitysraportti 22.1.2009.

Valtiovarainministeriö (2006): Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämistä. 15.6.2006. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto. Julkaisuja 3a/2006.

Valtiovarainministeriö (2007): Valtion hankintakäsikirja. Julkaisuja 6/2007.

Valtiovarainministeriö (2008a): Monta tietä vaikuttavuuteen. Näkökulmia tutkimusorganisaatioiden tulosohjaukseen ja vaikuttavuuden arviointiin kolmella hallinnonalalla. Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2008.

Valtiovarainministeriö (2008b): Peruspalvelujen tila -raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 14/2008.

Wennberg, Mikko, Oosi, Olli, Alavuotunki, Kaisa, Juutinen, Sirpa & Pekala, Henrik (2009): Sosiaalialan kehittämishankkeen arviointi: Loppura-

portti: Tulosten ja vaikutusten arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä.

3. Tietokannat ja tilastot

Valtioneuvoston hankerekisteri HARE.
<http://www.hare.vn.fi/mAloitussivu.asp>

Valtion talousarvioesitykset -tietokanta.
<http://budjetti.vm.fi/indox/tae/index.html>

Valtionhallinnon internetraportointi Netra -tietokanta. www.netra.fi.

Valtion tuottavuustilasto. Tilastokeskus.
<http://www.stat.fi/til/vatt/index.html>

Sosiaali- ja terveysministeriön talous- ja toimintasuunnitelmat ja seuranta.
http://www.stm.fi/stm/toiminta_ja_talous

4. Haastattelut

Yhteensä 18 haastattelua, joissa haastateltavana yhteensä 23 henkilöä.

Sosiaali- ja terveysministeriö:

- 9.1.2009 haastattelu, yksi henkilö
- 15.1.2009 haastattelu, yksi henkilö
- 16.1.2009 haastattelu, yksi henkilö
- 2.2.2009 kaksi haastattelua, yhteensä kaksi henkilöä
- 3.2.2009 kaksi haastattelua, yhteensä kolme henkilöä
- 4.2.2009 haastattelu, yksi henkilö
- 5.2.2009 kaksi haastattelua, yhteensä neljä henkilöä
- 6.2.2009 haastattelu, kaksi henkilöä
- 9.2.2009 haastattelu, kaksi henkilöä
- 11.2.2009 haastattelu, yksi henkilö
- 19.3.2009 kaksi haastattelua, yhteensä kaksi henkilöä
- 26.3.2009 haastattelu, yksi henkilö
- 31.3.2009 (puhelin)haastattelu, yksi henkilö.

Eduskunta, sosiaali- ja terveysvaliokunta

- 5.2.2009, yksi henkilö.

Liitteet

Liite 1. Sosiaali- ja terveysministeriön tehtävät.

Valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveysministeriöstä (90/2008):

1 §

Ministeriön tehtävät

Sosiaali- ja terveysministeriön tehtäviä ovat:

- 1) terveyden ja toimintakyvyn edistäminen sekä sairauksien ehkäiseminen;
- 2) sosiaalinen hyvinvointi ja sosiaalisten ongelmien ehkäisy;
- 3) sosiaali- ja terveyspalvelut sekä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtiosuuskysymykset;
- 4) lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin turvaaminen;
- 5) maatalousyrittäjien lomituspalvelut;
- 6) alkoholi- ja huumausaineasiat;
- 7) lääkehuolto;
- 8) työterveyshuolto;
- 9) terveydensuojelu sekä säteilyhaittojen, kemikaalien ja geeniteknologian valvonta;
- 10) toimeentuloturva;
- 11) vakuutustoiminnan sääntely;
- 12) työsuojaus ja metsäpalkkaus;
- 13) naisten ja miesten välinen tasa-arvo;
- 14) Raha-automaattiyhdistyksen tuoton jakaminen;
- 15) Kansaneläkelaitosta koskevat asiat.

Liite 2. Hallinnonalan toimintakulujen 2005–8 vertailu.

Tarkastelussa ovat mukana hallinnonalan liikekirjanpidon mukaiset toiminnan kulut (lkp 4 Toiminnan kulut). Tietyiltä talousarviomomenteilta maksetut kulut on rajattu pois, jotta niiden mukanaolo ei vääristäisi kulujen vertailua. Luettelo poisrajatuista momenteista on alla; niiden yhteenlaskettu lkp-kulu v. 2008 oli 82 770 703 €. Suurin vertailusta poistettu erä oli rokotteiden hankinta (39,3 milj. €, mom. 33.08.26).

Vuosien 2005–8 toimintakulut muutettiin kiinteiksi käyttämällä julkisten menojen hintaindeksin osaa valtion kulutusmenot. Indeksien tiedot vuosilta 2005–8 olivat:

- 2005: 115,7 (=100,00)
- 2006: 118,5 (=102,42)
- 2007: 121,5 (=105,01)
- 2008: 127,7 (=110,37)

Vertailusta poissuljetut talousarviomomentit (vuodet 2005–8):

- 33.01.27. Korvaus Kansaneläkelaitokselle sähköisen arkiston rakentamiseen ja ylläpitoon
- 33.01.28. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän edistäminen tietoteknologian avulla sekä siihen tarvittavan infrastruktuurin rakentaminen
- 33.01.29. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän edistäminen tietoteknologian avulla sekä siihen tarvittavan infrastruktuurin rakentaminen
- 33.01.62. EU:n rakennerahastojen valtion rahoitusosuus sosiaali- ja terveysministeriön osalta (5 htv yhdessä momenttien 26.98.61 ja 34.05.61 kanssa)
- 33.01.62. EU:n rakennerahastojen valtion rahoitusosuus sosiaali- ja terveysministeriön osalta
- 33.01.63. Eräät erityishankkeet
- 33.01.64. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän edistäminen tietoteknologian avulla sekä siihen tarvittavan infrastruktuurin rakentaminen
- 33.01.67. Kansainväliset jäsenmaksut ja maksuosuudet
- 33.01.28. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän edistäminen tietoteknologian avulla sekä siihen tarvittavan infrastruktuurin rakentaminen
- 33.01.66. Kansainväliset jäsenmaksut ja maksuosuudet
- 33.02.20. Oikeuslääketieteellisen kuolemansyyn selvittämisen menot
- 33.03.62. EU:n rakennerahastojen valtion rahoitusosuus sosiaali- ja terveysministeriön osalta
- 33.03.63. Eräät erityishankkeet
- 33.08.26. Rokotteiden hankinta
- 33.10.27. Valtion korvaus Kansaneläkelaitokselle elatustuen siirron toimeenpanokustannuksista
- 33.22.50. Sotilasvammakorvaukset
- 33.22.56. Valtionapu sotainvalidien puolisoiden kuntoutustoimintaan

- 33.32.32. Valtion korvaus terveydenhuollon yksiköille erikoissairaanhoidon mukaiseen tutkimustoimintaan
- 33.32.33. Valtion korvaus terveydenhuollon yksiköille lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin
- 33.32.34. Valtion korvaus kunnille mielentilatutkimuspotilaista sekä potilassiirroista aiheutuviin kustannuksiin
- 33.32.36. Valtionavustus kunnille sosiaali- ja terveydenhuollon hankkeisiin
- 33.33.23. Oikeuslääketieteellisen kuolemansyyn selvittämisen menot
- 33.50.51. Sotilasvammakorvaukset
- 33.53.23. Terveysvalvonta
- 33.53.24. Tartuntatautiin valvonta
- 33.53.50. Terveyden edistäminen
- 33.60.32. Valtion korvaus terveydenhuollon yksiköille erikoissairaanhoidon mukaiseen tutkimustoimintaan
- 33.60.34. Valtion korvaus terveydenhuollon toimintayksiköille mielentilatutkimuksista sekä potilassiirroista aiheutuviin kustannuksiin
- 33.70.20. Rokotteiden hankinta
- 33.70.21. Terveysvalvonta
- 33.70.22. Tartuntatautiin valvonta
- 33.70.50. Terveyden edistäminen
- 33.92.58. Eräät kuntoutustoiminnan menot

Toiminnantarkastukset vuodesta 2005 lähtien
(15.4.2009 lukien tuloksellisuustarkastukset)

- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankkeet
- 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 työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö

- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely – *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohejaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli – *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus – *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamisenmenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely – *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu

- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulohajauksen tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella

- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Työnvälityksen palveluprosessi
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveytyön lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus

196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä



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

ISBN 978-952-499-110-0 (nid.)