



## **Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot**

### **8/2024 Virastojen toiminnan kohdentuminen lakisääteisiin tehtäviin**

**D/283/04.06.01/2023**

Liikenne- ja viestintäministeriö, 3.6.2024.

Maa- ja metsätalousministeriö, 4.6.2024.

Sosiaali- ja terveysministeriö, 10.6.2024.

Poliisihallitus, 11.6.2024.

Valtiokonttori, 12.6.2024.

Ympäristöministeriö, 13.6.2024.

Oikeusministeriö, 13.6.2024.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, 14.6.2024.

Sisäministeriö, 4.7.2024.



Valtiontalouden tarkastusvirasto

## Tarkastuskertomusluonnos Virastojen toiminnan kohdentuminen lakisääteisiin tehtäviin

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua tarkastuskertomusluonnoksesta ja lausuu kertomusluonnoksessa esitettyihin suosituksiin liittyen seuraavaa:

Esitetyn suosituksen mukaan liikenne- ja viestintäministeriön tulee laatia monivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma talousarvioasetuksen mukaisesti. Kuten tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan, osa ministeriöistä kertoi, että tiedot ovat saatavilla yhdistelemällä eri asiakirjoja. Liikenne- ja viestintäministeriö toi tarkastuksessa esiin, että ministeriön toiminnan ja talouden suunnittelu rakentuu konsernistrategiasta, monivuotisten tulossopimuksista sekä nelivuotisista määrärahakehkeuksista. Ministeriön näkemyksen mukaan nämä kokonaisuutena korvaavat tarpeen erillisen toiminta- ja taloussuunnitelman laatimiseen. Tämän katsotaan olevan valtiovarainministeriön vuoden 2012 tulohajauksen kehittämishankkeen yhteydessä esille tulleiden kehittämistoimenpiteiden hengen mukaista.

Talousarvioasetuksen 10 § kuitenkin edellyttää ministeriöiltä edelleen valtion talouden suunnittelua varten monivuotista toiminta- ja taloussuunnitelmaa, mikä liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan ilmentää sitä, että asetus on jäänyt ajastaan jälkeen. Ministeriö on kiinnittänyt tähän huomiota vuonna 2020 antamassaan lausunnossa (VN/4842/2020) valtiovarainministeriön määräyksestä toiminta- ja taloussuunnittelusta ja julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyvien kehys- ja muiden ehdotusten sekä valtion talousarvioehdotusten laadinnasta. Tuolloin todettiin, että samassa yhteydessä olisi tullut arvioida myös talousarviolainsäädäntöä ja sen uudistamistarvetta. Voimassa oleva talousarviolainsäädäntö ei nykyisellään vastaa valtioneuvostotasolla ja hallinnonaloilla toteutettavaa toiminnan ja talouden suunnittelua sekä tulohajautusta. Talousarviolainsäädäntö ja sen perustella annettava määräys toiminta ja taloussuunnittelusta tulisi päivittää vastaamaan hallinnon muuttuneita käytänteitä ja uudistamistyö tulisi aloittaa lainsäädännön uudistamisella.

Olli-Pekka Rantala  
Osastopäällikkö, ylijohtaja

Mikko Nygård  
Talous- ja hallintojohtaja

**Jakelu/Sändlista:**  
tilintarkastus@vtv.fi



Kirje

4.6.2024

VN/25541/2023  
VN/25541/2023-MMM-3

Valtiontalouden tarkastusvirasto

# Maa- ja metsätalousministeriön lausunto tarkastusker- tomusluonnoksesta Virastojen toiminnan kohdentumi- nen lakisääteisiin tehtäviin

Maa- ja metsätalousministeriö pitää annettuja suosituksia tarkoituksenmukaisina.

Suosituksen 3 (Liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, oikeusministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön, ympäristöministeriön tulisi varmentaa yhdessä hallinnonalojen virastojen kanssa, että ydintoimintojen hierarkia on rakennettu siten, että se palvelee riittävästi sekä johtamista että ulkoisia tietotarpeita.) osalta maa- ja metsätalousministeriö esittää, että hierarkian rakentamistyö tehtäisiin ministeriöiden ja Valtiokonttorin yhteistyönä, koska suositus koskee lähes kaikkia ministeriötä.

Talousjohtaja Matti Hyytinen

Laskentapäällikkö Juha Karjalainen

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**

Maa- ja metsätalousministeriö

PL 30  
00023 Valtioneuvosto

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

Hallituskatu 3 A  
Helsinki

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

0295 16001  
+358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

kirjaamo.mmm@gov.fi

**Lausunto**

10.6.2024

VN/25538/2023

VN/25538/2023-STM-3

Valtiontalouden tarkastusvirasto

**STM:n lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta virastojen toiminnan kohdentuminen lakisäätöihin tehtäviin**

Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto tarkastuskertomusluonnokseen. Tarkastus on kattava ja sen ehdotukset ovat oikean suuntaisia ja kannatettavia. Erityisesti työajankohdennuksiin olisi tarpeen saada nykyistä enemmän yhteismitallisuutta ja yhteneviä käytäntöjä, jolloin eri virastojen tiedot olisivat vertailukelpoisia.

Ministeriö yhtyy tarkastusviraston näkemykseen, jonka mukaan ministeriöiden tulee varmistaa, että virastot suorittavat lakisäätöiset tehtävänsä. Tämä tapahtuu ohjaamalla virastojen toimintaa lainsäädännöllä ja tulosohjauksella avulla. Samalla on hyvä todeta, että varsinaisesti ohjaus tapahtuu tulosohjauksen kautta ja lainsäädäntö antaa pysyvämmän suunnan ja raamit. Lainsäädännön muutoksilla muutetaan määränpäättä tai raameja, tulosohjauksella navigoidaan kohti lainsäädännön mukaista määränpäättä raamien sisällä.

Kertomusluonnoksessa todetaan, että tulossopimusten sisällöstä ja tulostavoitteiden asettamisesta lakisäätöisille tehtäville on valtionhallinnossa erilaisia näkemyksiä. Ministeriö yhtyy näkemykseen ja toteaa, että tulossopimuksien tulisi jatkossakin olla strategisia asiakirjoja. Tulossopimusten sisältö on johdettu hallinnonalan strategiasta ja hallitusohjelmasta, ja tavoitteet ovat asioita, joihin halutaan muutosta. Myös hallitusohjelmasta johdetut tavoitteet kytkeytyvät lakisäätöisiin tehtäviin, vaikka tarkastusluonnoksessa niitä ei ymmärtääksemme ole laskettu lakisäätöisiin tehtäviin. Tämän vuoksi toteamus, että liikenne- ja viestintäministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalojen tulossopimukset kattoivat vähiten virastojen lakisäätöisistä tehtävistä, on harhaanjohtava ainakin sosiaali- ja terveysministeriön osalta. Toteamusta voisi tarkentaa siten, että ao. ministeriöiden tulossopimukset sisälsivät vähiten suoraan virastojen lakisäätöisistä tehtävistä johdettuja tavoitteita.

Strategiajohtaja

Pasi Pohjola

Erityisasiantuntija

Siru Nylén-Karo

Liitteet -

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Sosiaali- ja terveysministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 33  
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 8  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

02951 63415  
+358 2951 63415

kirjaamo.stm@gov.fi  
stm.fi

Tiedoksi STM STAR Talousryhmä, Suvi Prokkola  
STM STAR Talousryhmä, Mikko Staff

11.06.2024

POL-2024-77360

## Poliisihallituksen lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntöön

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt lausuntoa Virastojen toiminnan kohdentuminen lakisääteisiin tehtäviin -tarkastuskertomusluonnoksesta D/283/04.06.01/2023, 23.5.2024.

Tarkastuksen kohteena oli virastojen toiminnan kohdentuminen, jota selvitettiin tarkastelemalla virastojen työajan kohdentumista. Tarkastuksessa on selvitetty, kohdentuuko virastojen työajasta olennainen osa lakisäänteisiin tehtäviin sekä miten työaika jakautuu viraston ydin-, ohjaus- ja tukitoimintaan. Tarkastuksessa on lisäksi selvitetty ovatko ministeriöt asettaneet virastoille tulostavoitteet, ja ovatko virastot raportoineet tilinpäätöksissään kattavasti tulostavoitteiden toteutumisesta.

### 1 Poliisihallituksen lausunto tarkastuskertomusluonnokseen

#### 1.1 Tarkastusviraston suositus 1

*Oikeusministeriön, ulkoministeriön, valtiovarainministeriön, ympäristöministeriön tulee varmistaa, että ministeriön ja hallinnonalan virastojen työaikatiedot kohdennetaan luotettavalla tavalla ja tietojen oikeellisuutta varmennetaan asianmukaisesti.*

Poliisihallitus-kirjanpitoyksikössä tehollisesta työajasta ydintoimintojen osuus oli 86,5 % vuonna 2022, ohjaustoimintojen 0,1 % ja tukitoimintojen 13,4 %. Tätä varmaan edes auttaa se, että poliisin päivittäisestä toiminnasta on kohtuu selkeästi eroteltavissa operatiivinen toimintaa sitä tukevasta toiminnasta. Tarkastuskertomusluonnoksen mukaan työajan tavanomaisena kohdentumisen jakaumana voidaan pitää 60 % ydintoimintaan, 20 % tukitoimintaan ja noin 20 prosenttia palkallisiin poissaoloihin. Luotettava työajan kohdennus ja sen oikeellisuus on tärkeä elementti tuloksellisuudessa. Edelleenkin tulisi pyrkiä sen pitkäaikaiseen ja systemaattiseen kehittämiseen.

#### 1.2 Tarkastusviraston suositus 2

*Oikeusministeriön yhdessä hallinnonalan virastojensa kanssa ja puolustusministeriön olisi suositeltavaa sopia menettelyistä, joilla saadaan työajan kohdentamistiedot myös henkilöiltä, joilla ei ole työajan seurantavelvoitetta.*

Poliisihallituksella ei ole lausuttavaa.

#### 1.2.1 Tarkastusviraston suositus

*Liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, oikeusministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, sisäministeriön, sosiaali- ja ter-*

*veysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön, ympäristöministeriön tulisi varmentaa yhdessä hallinnonalojen virastojen kanssa, että ydintoimintojen hierarkia on rakennettu siten, että se palvelee riittävästi sekä johtamista että ulkoisia tietotarpeita.*

Tarkastuskertomusluonnoksen mukaan virastojen tavoissa määrittää ydintoimintonsa ja kytkeä ne toimintohiearkiaan on huomattavia eroja. Ydintoimintohierarkian tulisi palvella virastojen johtamista. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan sisäministeriön hallinnonalojen virastojen ydintoimintojen hierarkiarakenteet tulisi määritellä siten, että ne palvelevat riittävästi johtamista sekä ulkoisia tietotarpeita. Sisäministeriön alaisten kirjanpitoyksiköiden ydintoimintohierarkiarakenteet ylätasolla tulisi pääsääntöisesti määritellä samoilla tavoilla. Tämä edellyttää myös sisäministeriöltä aktiivisuutta.

### 1.3 Tarkastusviraston suositus 4

*Valtiokonttorin olisi suositeltavaa täsmentää Toimintotilikartta-ohjeistusta, jotta tilikartan käyttö olisi yhtenäisempää.*

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan koko tilijärjestelmän osalta toivotaan Valtiokonttorilta tiukempaa ohjeistusta ja valvontaa, jotta johdon päätöksen tueksi tuettava tietoa on laadukasta ja yhdenmukaisesti vertailtavaa. Tämä tukisi valtiohallinnon tuloksellisuuden kehittämistä.

### 1.4 Tarkastusviraston suositus 5

*Liikenne- ja viestintäministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, valtiovarainministeriön ja ympäristöministeriön tulee laatia monivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma talousarvioasetuksen mukaisesti.*

Poliisihallituksella ei ole lausuttavaa.

Ylitarkastaja

Jaana Roitto

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 11.06.2024 klo 08:01. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Lausuntopyyntö Virastojen toiminnan kohdentuminen lakisääteisiin tehtäviin tarkastuskertomusluonnoksesta, D/283/04.06.01/2023

## Valtiokonttorin lausunto

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt Valtiokonttorilta lausuntoa Virastojen toiminnan kohdentuminen lakisääteisiin tehtäviin tarkastuskertomusluonnoksesta. Valtiontalouden tarkastusvirasto on toivonut, että lausunnossa otetaan erityisesti kantaa kertomusluonnoksessa esitettyihin suosituksiin.

### Valtiokonttorille kohdennettu suositus:

Suositus 4: Valtiokonttorin olisi suositeltavaa täsmentää Toimintotilikartta-ohjeistusta, jotta tilikartan käyttö olisi yhtenäisempää.

#### *Yleishallinto ja johtaminen -toimintoon liittyvät havainnot*

Tarkastusviraston mukaan Valtiokonttorin ohjeistus Yleishallinto ja johtaminen -toiminnolle kirjaamisesta on koettu monitulkintaiseksi, ja ministeriöiden kanssa käydyissä keskusteluissa on noussut esille toive tarkemmasta ohjeistuksesta. Valtiokonttori toteaa, että Yleishallinto ja johtaminen -toiminto on sisällöltään laaja, sillä sinne kirjataan yleishallintoon ja johtamiseen liittyvä työaika sekä yhteisiin tukitoimintoihin liittyviin tehtäviin kulunut muiden kuin tukitoimintojen ammattilaisten työaika, mikäli sitä ei käsitellä osana ydintoimintaa. Rajanvetoon siitä, mitä kirjataan ydintoimintaan ja ko. toiminnolle on jätetty väljyyttä. Valtiokonttori tutkii mahdollisuutta ja tarvetta tarkentaa ohjeistustaan ko. toiminnon osalta.

#### *Koulutus oppilaana -toimintoon liittyvät havainnot*

Tarkastusviraston mukaan virastoilla on erilaisia menettelyitä kirjata koulutukseen käytettyä työaika. Suurin osa virastoista on käyttänyt kaikille yhteistä toimintoa Koulutus oppilaana, mutta usealla virastolla on lisäksi toimintoja omia koulutuksia varten. Joissakin tapauksissa koulutuksen katsotaan liittyvän tiukasti ydintoimintaan, jolloin koulutukseen käytetty työaika on kirjattu ydintoiminnolle. Tarkastusvirasto suosittelee, että Valtiokonttori antaa tarkempaa ohjeistusta koulutusten kirjaamiseen. Ohjeistuksen osalta olisi hyvä huomioida myös erilaiset koulutukset (virastojen sisäiset ja ulkoiset koulutukset sekä työssäoppiminen).

Valtiokonttori tuo esille, että sen antama ohjeistus Koulutus oppilaana -toiminnon sisällöstä perustuu valtion työmarkkinalaitoksen tarpeeseen seurata henkilöstökoulutuksen työvoimakustannusta. Seuranta toteutetaan Työnantajan





VK/2150/2024-1

12.6.2024

henkilöstötietojärjestelmän (Tahti) avulla, ja Tahtin tietolähteenä toimii Kieku-tietojärjestelmän tuntikohdistus- ja poissaolotiedot. Koulutus oppilaana -toiminnon sisältö on määritelty Tahtin vuositiedon toimituksen sisältöohjeen henkilöstökoulutusta koskevan kuvauksen mukaisesti. Tästä syystä Koulutus oppilaana -toiminnon sisällön tulee vastata henkilöstökoulutuksen määritelmää. Valtiokonttori täsmentää tarvittaessa toiminnon sisältöä yhteistyössä Tahtista vastaavien tahojen, valtiovarainministeriön ja Palkeiden kanssa.

Koulutukseen osallistuminen on ohjeistettu ilmoittamaan Kiegun Poissaolot-osiossa tuntikirjausten asemesta. Menettelytapa on yksittäisen virkamiehen kannalta epäintuitiivinen, mutta on Valtiokonttorin käsityksen mukaan valittu toimintatavaksi valtion virkaehtosopimuksen yksityiskohdista johtuen. Valtiokonttori näkee tarkoituksenmukaiseksi sen tutkimisen, voisiko tämän menettelyn purkaa ja siirtää toimintamalliin, jossa koulutukseen osallistuminen kirjattaisiin tuntikirjauksissa Kiegun Poissaolot-osion asemesta.

### **Tarkastusviraston muut suositukset:**

Lisäksi tarkastusvirasto antoi suosituksia muille toimijoille. Näistä Valtiokonttori antaa näkemyksensä seuraaviin suosituksiin:

Suositus 1: Oikeusministeriön, ulkoministeriön, valtiovarainministeriön, ympäristöministeriön tulee varmistaa, että ministeriön ja hallinnonalan virastojen työaikatiedot kohdennetaan luotettavalla tavalla ja tietojen oikeellisuutta varmennetaan asianmukaisesti.

Suositus 2: Oikeusministeriön yhdessä hallinnonalan virastojensa kanssa ja puolustusministeriön olisi suositeltavaa sopia menettelyistä, joilla saadaan työajan kohdentamistiedot myös henkilöiltä, joilla ei ole työajan seurantavelvoitetta.

Suositus 3: Liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, oikeusministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön, ympäristöministeriön tulisi varmentaa yhdessä hallinnonalojen virastojen kanssa, että ydintoimintojen hierarkia on rakennettu siten, että se palvelee riittävästi sekä johtamista että ulkoisia tietotarpeita.

### *Valtiokonttorin näkemys edellä mainituista muista suosituksista*

Tarkastusviraston mukaan virastojen työajan kohdentamisen seuranta on pääosin luotettavaa. Luotettavuutta kuitenkin heikentää oletustoimintojen käyttäminen ja puutteet tietojen oikeellisuuden varmentamisessa. Työaika-seurantatiedot voivat olla puutteellisia myös siitä syystä, että henkilöiltä, joilla ei ole työajan seurantavelvoitetta, ei kerätä työajan kohdentamistietoja.

Tarkastusviraston havaintojen mukaan työaika kohdentuu olennaisilta osin lakisääteisiin tehtäviin, mutta tietojen hyödyntämisessä on puutteita. Osassa virastoista työajan kohdentumisen tietoja hyödynnetään vain toiminnassa, johon liittyy ulkopuolista rahoitusta ja osassa virastoista ei käytännössä



VK/2150/2024-1

12.6.2024

hyödynnetä työajankohdentamistietoja lainkaan. Työajankohdentamisen tietoja tulisi hyödyntää niin viraston johtamisessa, kehittämisessä kuin toiminnasta raportoinnissakin.

Valtiokonttori pitää tarkastusviraston suosituksia 1, 2 ja 3 kannatettavina. Työaika / työkustannus on usein viraston suurin kustannuserä. Työajan ja -kustannusten kohdentaminen muodostaa pohjan kustannusten objektiivisen laskemisen lisäksi toiminnan suunnittelulle ja seuraamiselle sekä hinnoittelulle ja laskutukselle, mistä syystä työajan seurannan luotettavuus on erittäin tärkeää. Valtiokonttori arvioi määräyksen antamisen tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta ministeriöiden ja virastojen työaikojen kohdentamiseen liittyen.

Johtamisen tarpeiden nykyistä parempi huomiointi toimintojen hierarkiassa on kannatettavaa ulkoisia tietotarpeita unohtamatta. Valtion yhteinen toimintohierarkia on Valtiokonttorin näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista pitää karkealla tasolla, jolloin mahdollistetaan hallinnonalojen ja virastojen seurannan toteuttaminen niitä parhaiten palvelevalla tavalla ja tasolla. Valtiokonttori pyytää ministeriöitä tuottamaan hallinnonalan ohjaus- ja tietotarpeita vastaavan mahdollisesti VNOS-jaottelua tarkemman jaottelun ydintoimintojen hierarkiasta oman hallinnonalansa osalta.

Myös Valtiokonttorin käsityksen mukaan työtuntien jakautumisen ja kustannuslaskennan lopputulosten hyödyntäminen virastojen johtamisessa on hyvin vaihtelevaa. Valtiokonttori on tukenut virastoja johtamisessa tarvittavan tiedon tuottamisessa (kustannuslaskennan kehittämisessä), ja jatkaa työtä edelleen. Valtiokonttori tunnistaa tarpeen rakentaa verkostomaista toimintaa, jossa voidaan kehittää johtamiseen tarvittavan tiedon hyödyntämistä ja jakaa hyviä käytäntöjä.

Valtiokonttori aikoo omien toimiensa osalta ryhtyä edellä mainittuihin toimiin vuosien 2025–2026 aikana.

Helsingissä 12.6.2024

Toimialajohtaja

Lasse Skog

Apulaisjohtaja

Tanja Wistbacka





Lausunto

13.6.2024

VN/25532/2023  
VN/25532/2023-YM-4

Valtiontalouden tarkastusvirasto

# VTV; Lausuntopyyntö tarkastuskertomusluonnoksesta Virastojen toiminnan kohdentuminen lakisääteisiin tehtäviin

Ympäristöministeriö pitää tärkeänä mahdollisuutta lausua tarkastuskertomusluonnoksesta Virastojen toiminnan kohdentuminen lakisääteisiin tehtäviin. Ympäristöministeriön lausunto kohdistuu tarkastuskertomuksessa esitettyihin suosituksiin, muilta osin ministeriöllä ei ole lausuttavaa tarkastuskertomuksesta.

- Oikeusministeriön, ulkoministeriön, valtiovarainministeriön, ympäristöministeriön tulee varmistaa, että ministeriön ja hallinnonalan virastojen työaikatiedot kohdennetaan luotettavalla tavalla ja tietojen oikeellisuutta varmennetaan asianmukaisesti.**

Ympäristöministeriö toteaa, että ministeriön yhtenä tulostavoitteena vuonna 2024 on työajan kohdennuksen uudistaminen. Ministeriössä on parhaillaan käynnissä työajan kohdennuksen uudistaminen ja sen osana toimintatilikartan päivittäminen. Uuden työajankohdennuksen käyttöönotto on tarkoitus tehdä 1.9.2024 lukien. Tämän muutoksen myötä työajankohdennuksen tiedot ovat luottavia ja antavat oikeaa kuvaa työajan kohdentumisesta.

- Liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, oikeusministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön, ympäristöministeriön tulisi varmentaa yhdessä hallinnonalojen virastojen kanssa, että ydintoimintojen hierarkia on rakennettu siten, että se palvelee riittävästi sekä johtamista että ulkoisia tietotarpeita.**

Ympäristöministeriön toteaa, että se ottaa tarkastusviraston suosituksen huomioon ja käy siihen liittyviä keskusteluja hallinnonalan virastojen kanssa.

- Liikenne- ja viestintäministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, valtiovarainministeriön ja ympäristöministeriön tulee laatia monivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma talousarvioasetuksen mukaisesti.**

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Ympäristöministeriö

PL 35  
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Aleksanterinkatu 7  
Helsinki

Puhelin  
Telefon  
Telephone

0295 16001  
+358 295 16001

Faksi  
Fax  
Fax

09 1603 9320  
+358 9 1603 9320

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

kirjaamo.ym@gov.fi

Ympäristöministeriö toteaa, että talousarvioasetuksessa mainitut, toiminta- ja taloussuunnitelmaan kuuluvat asiat sisällytetään ympäristöministeriössä tulossopimukseen. Ministeriö kehittää suosituksen pohjalta tulossopimustaan niin, että se sisältää aiempaa kattavammin toiminta- ja taloussuunnitelmassa edellytetyt tiedot.

Ylijohtaja

Ismo Tiainen

Henkilöstö- ja hallintojohtaja

Heidi Sederholm

Jakelu

Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

Valtiontalouden tarkastusvirasto

## Oikeusministeriön lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta Virastojen toiminnan kohdentuminen lakisääteisiin tehtäviin

Valtiontalouden tarkastusvirasto on 23.5.2024 pyytänyt lausuntoa tarkastuskertomusluonnoksesta *Virastojen toiminnan kohdentuminen lakisääteisiin tehtäviin (D/283/04.06.01/2023)*.

Oikeusministeriö käsittelee lausunnossaan kertomusluonnoksessa esitettyä tarkastusviraston suositusta 3 sekä tarkastusviraston tulkintaa ministeriöiden työajan jakautumisesta kohdentamattoman työaikaosuuden osalta.

**Tarkastusviraston suositus 3:** *Liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, oikeusministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, sisäministeriön, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön, ympäristöministeriön tulisi varmentaa yhdessä hallinnonalojen virastojen kanssa, että ydintoimintojen hierarkia on rakennettu siten, että se palvelee riittävästi sekä johtamista että ulkoisia tietotarpeita.*

Tarkastusvirastolta 12.6.2024 saadun lisätiedon mukaan yllä mainittu suositus annettaisiin kaikille hallinnonaloille, joissa on useampi kirjanpitoyksikkö ja että millään kyseisellä hallinnonalalla ydintoimintojen hierarkia ei ole tarkastuksen perusteella hierarkiatasoiltaan yhdenmukainen. Oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi, että tarkastusvirasto avaisi suosituksen alaisille hallinnonaloille enemmän suosituksen taustoja nimenomaan hierarkiatasojen käyttämisen yhdenmukaisuuden kehittämiseksi.

**Luku 2.7 Ministeriöiden työajan jakautumisessa on eroja.** Luvussa on kuvattu ministeriöiden (vain ministeriöt) työajan kohdentumisen tietoja seuraavasti: *Lähes kaikilla ministeriöillä kohdentamattomia tunteja on jonkin verran, mutta suhteellisesti merkittäviä ne ovat oikeusministeriössä ja puolustusministeriössä. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan oikeusministeriössä ja puolustusministeriössä on suuri määrä henkilöstöä, joilla ei ole työajanseurantavelvoitetta, mikä selittää muita ministeriöitä suuremman kohdentamattoman työajan osuuden.*

Oikeusministeriö tuo omalta osaltaan esille sen, ettei ministeriössä ole suurta määrää henkilöstöä, jolla ei olisi työajanseurantavelvoitetta, vaikka oikeusministeriön kirjanpitoyksikön ja hallinnonalan osalta näin onkin. Oikeusministeriössä suhteellisesti merkittävää kohdentamattoman työajan määrää selittää käytännössä se, ettei työaika kohdenneta täydellisesti ja se, ettei ministeriössä ole laajasti käytössä tarkastuskertomusluonnoksessa mainittua ns. automaattista työajan kohdentamista oletustoiminnoille.

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Oikeusministeriö

PL 25  
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Eteläesplanadi 10  
Helsinki

Puhelin  
Telefon  
Telephone

0295 16001  
+358 295 16001

Faksi  
Fax  
Fax

09 1606 7730  
+358 9 1606 7730

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

kirjaamo.om@gov.fi  
oikeusministerio.fi

Osastopäällikkö, ylijhtaja

Tapio Laamanen

Erityisasiantuntija

Olli Dahlberg

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

Tiedoksi -

**Valtiontalouden tarkastusvirasto**

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta virastojen toiminnan kohdentumisesta lakisääteisiin tehtäviin

Tarkastuksen kohteena oli virastojen toiminnan kohdentuminen lakisääteisiin tehtäviin ja selvitys tehtiin tarkastelemalla virastojen työajan kohdentumista. Tarkastuksessa selvitettiin, kohdentuuko virastojen työajasta olennainen osa lakisääteisiin tehtäviin ja miten työaika jakautuu viraston ydintoimintaan, ohjaustoimintaan ja tukitoimintaan. Lisäksi selvitettiin, ovatko ministeriöt asettaneet virastoille tulostavoitteet, jotka kattavat niiden lakisääteiset tehtävät ja ovatko virastot raportoineet kattavasti tilinpäätöksissään tulostavoitteidensa toteutumisesta.

Tarkastuskertomuksen havaintojen perusteella työajan kohdentamisen tietojen hyödyntämisessä on perusteella puutteita. Osassa virastoista työajan kohdentumisen tietoja hyödynnetään vain toiminnassa, johon liittyy ulkopuolista rahoitusta ja osassa virastoista ei käytännössä hyödynnetä työajankohdentamistietoja lainkaan. Työajankohdentamisen tietoja tulisi hyödyntää niin viraston johtamisessa, kehittämisessä kuin toiminnasta raportoinnissakin.

Lisäksi tarkastuskertomuksen mukaan virastojen lakisääteisten tehtävien määrittelyä vaikeuttaa se, että monen viraston tehtäviä on määritelty useissa eri säädöksissä ja lakisääteisten tehtävien määrittely on haasteellista lukuisten erillissäädösten takia. Tarkastuksen perusteella osin tehtävät ovat säädöksissä hyvin yleisluonteisia. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan ministeriöiden tulisi ohjata virastojen toiminnan suuntaamista lainsäädännön ja tulossopijauksen kautta ja täten varmistaa, että virastot suorittavat lakisääteiset tehtävänsä.

Tarkastuskertomuksen perusteella opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla mittarit olivat kaikkien virastojen tulossopimuksissa ainakin osittain konkreettisia.

Lisäksi tarkastuskertomuksen suositusten perusteella ministeriöiden tulee laatia talousarvioasetuksen mukaisesti monivuotisen toiminta- ja taloussuunnitelmat.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että tarkastuskertomuksessa olevat havainnot ovat pääosin oikeat ja suositukset kannatettavia. Niiden yhteydessä on kuitenkin huomioitava, että virastojen tehtävät on lainsäädännössä määritelty yleensä varsin yleisesti ja yksityiskohtaisemmin tehtävistä sovitaan tulossopimuksilla. Vakiintuneen käytännön ja tavoittehierarkian mukaisesti tehtävät määritellään tulossopimuksissa tavoitteina ja operatiiviset toimintokokonaisuudet todetaan yleisemmällä tasolla.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että toiminta- ja taloussuunnitelma vastaa sisällöllisesti pääosin vuosittain tehtävän julkisen talouden suunnitelman sisältöjä mukaan lukien toiminnalliset ja taloudelliset painopisteet, reunaehdot ja määräraha- ja kehittämissuunnitelmat. Lisäksi tulossopimukset laaditaan kehyskaudeksi, jossa toiminnan tavoitteet ja painopisteet määritellään ja niitä tarkistetaan vuosittain. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei näe toiminta- ja taloussuunnitelman laatimisella lisäarvoa julkisen talouden suunnitelman ja tulossopimusten sisältöön nähden, vaan päinvastoin laatiminen lisäisi päällekkäistä hallinnollista työtä. Sen sijaan opetus- ja kulttuuriministeriö on vahvistanut ministeriön ja virastojen yhteisiä talouden ja tulossopijauksen suunnittelun prosesseja.

Kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston erillishuomiot

**Kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston kertomusluonnoksesta (D/283/04.06.01/2023) liittyen virastojen toiminnan kohdentumisesta lakisääteisiin tehtäviin**

Kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto kiittää mahdollisuudesta lausua Valtiontalouden tarkastusviraston ministeriölle 23.5.2024 lähettämästä tarkastuskertomusluonnoksesta (D/283/04.06.01/2023) liittyen virastojen toiminnan kohdentumisesta lakisääteisiin tehtäviin.

Kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto toteaa seuraavaa:

Tarkastuksessa selvitettiin, kohdentuuko virastojen työajasta olennainen osa lakisääteisiin tehtäviin ja miten työaika jakautuu viraston ydintoimintaan, ohjaustoimintaan ja tukitoimintaan. Tarkastuskertomusluonnoksessa (myöhemmin luonnos) esitetään johtopäätöksenä, että työaika kohdentuu olennaisilta osin lakisääteisiin tehtäviin. Virastojen lakisääteisiin tehtäviin kohdentui vuonna 2022 työajasta keskimäärin 58 prosenttia kokonaishenkilötyövuosista, mitä voidaan pitää tavanomaisena. Hallinnonaloittain ja virastoittain työajan jakautumisessa on kuitenkin suurta vaihtelua. Havainto vastaa Kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston tulosohjauksessa syntyneitä näkemyksiä.

Luonnoksen mukaan virastojen ydintoiminnot ovat pääosin virastojen lakisääteisiä tehtäviä. Havainto vastaa Kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston käsitystä. Osasto myös yhtyy käsitykseen, että viraston toiminnan lakisääteisyyttä arvioitaessa rajapinnan luokittelulla on merkitystä, jos viraston ydintoiminnot lähtökohtaisesti rinnastetaan yleisellä tasolla lakisääteisiin tehtäviin. Lisäksi osasto katsoo, että tulkintaa siitä onko ydintoimintaa tukeva toiminto myös lakisääteinen tehtävä vai katsotaanko se muuksi ydintoiminnoksi tai tukitoiminnoksi tulisi selkeyttää.

Tarkastuksessa todettiin, että työajan kohdentamisen tietoja hyödynnetään toiminnan johtamisessa vaihtelevasti. Tuloksellisuuden seurantaan tarvitaan tietoa, mihin työaikaa on todellisuudessa käytetty. Kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto katsoo, että olisi tärkeää saada luotettavaan työajankohdennusten seurantaan perustuvaa tietoa tulosohjauksen tehostamiseksi.

Lisäksi Kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto haluaa kiinnittää huomiota tarkastuskertomusluonnoksen havaintoon koskien työajan kohdentamista evankelis-luterilaiselle kirkon valtionavustusasiassa. Tarkastuksessa havaittiin, että joihinkin valtionapupainotteisiin toimintoihin käytetään vain vähän työaikaa, mutta euromääräisesti niihin on myönnetty paljon tukea. Esimerkiksi vuonna 2022 myönnettiin valtion rahoitusta evankelis-luterilaisen kirkon yhteiskunnallisiin tehtäviin ja avustuksia kirkolliseen ja uskonnolliseen toimintaan yhteensä noin 122,7 miljoonaa euroa, mutta työaikaa toiminnolle kirjattiin vain 0,5 henkilötyövuotta. Kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto toteaa, että evankelis-luterilaiselle kirkolle maksettavassa valtion rahoituksessa ei ole kyse valtionavustuksesta, vaan rahoituksen määrä perustuu lakiin valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin (430/2015). Koska asiassa ei ole hakumenettelyä eikä harkintaa, työaika menee vähemmän kuin valtionavustusasioihin. Epäselväksi jää, että mistä esitetty 0,5 henkilötyövuotta muodostuu. Opetus- ja kulttuuriministeriössä kyseessä oleva asia on yhden virkahenkilön tehtäväkuvassa ja hänen työajastaan ko. rahoituksen myöntämisen osuus on noin 0,01 henkilötyövuotta.

Henkilöstön koulutus nousee myös luonnoksessa esille työajan tarkastelussa. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että virastoilla on erilaisia menettelyitä koulutukseen käytetyn työajan kirjaamisessa. Kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto yhtyy suositukseen, että Valtiokonttori antaisi tarkempaa ohjeistusta koulutusten kirjaamiseen. Ohjeistuksen osalta olisi hyvä huomioida myös erilaiset koulutukset (virastojen sisäiset ja ulkoiset koulutukset sekä työssäoppiminen).

Tarkastuskertomusluonnoksessa esitetään johtopäätöksenä myös, että työajan kohdentumisen tietojen hyödyntämisessä on puutteita. Osassa virastoista työajan kohdentumisen tietoja hyödynnetään vain toiminnassa, johon liittyy ulkopuolista rahoitusta ja osassa virastoista ei käytännössä hyödynnetä työajankohdentamistietoja lainkaan. Työajankohdentamisen tietoja tulisi hyödyntää niin viraston johtamisessa, kehittämisessä kuin toiminnasta raportoinnissakin.



Tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan, että virastojen lakisääteisten tehtävien määrittelyä vaikeuttaa se, että tehtäviä on määritelty useissa eri säädöksissä. Lisäksi todetaan, että muutama virasto katsoi, ettei se pysty määrittelemään kaikkia lakisääteisiä tehtäviään lukuisten erillissäädösten takia. Kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston näkemyksen mukaan tilanne, jossa virasto ei olisi selvillä sitä koskevasta lainsäädännöstä, ei tulisi olla mahdollinen ja asiassa tulisi ryhtyä ohjaustoimenpiteisiin välittömästi.

Tarkastuksessa havaittiin eroja siinä, millä tasolla viraston tehtävät on määritelty säädöksissä. Osin tehtävät ovat säädöksissä hyvin yleisluonteisia. Yleisluonteisesti määritellyt tehtävät antavat virastolle laajemman mahdollisuuden itse päättää tehtävistään. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan ministeriöiden tulisi ohjata virastojen toiminnan suuntaamista lainsäädännön ja tulosohjauksen avulla. Kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston näkemyksen mukaan säädösten yksityis- tai yleisluontoisuuteen vaikuttavat merkittävästi viraston koko ja sen tarkoitus. Viraston tehtävistä on voitu säätää tarkoituksella riittävän yleisellä tasolla, jotta säädökset mahdollistavat viraston tehokkaan toiminnan eri tavoilla ja yhteiskunnallisen muutoksen myötä.

Tarkastuksessa selvitettiin myös, ovatko ministeriöt asettaneet virastoille tulostavoitteet, jotka kattavat niiden lakisääteiset tehtävät ja ovatko virastot raportoineet kattavasti tilinpäätöksissään tulostavoitteidensa toteutumisesta. Tarkastuksessa arvioitiin, että virastojen ja ministeriöiden tulossopimukset kattavan hyvin ja olennaisilta osin virastojen lakisääteiset tehtävät. Tulossopimusten sisällöstä on kuitenkin erilaisia näkemyksiä. Kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto katsoo, että on tärkeää, että tulossopimuksen tavoitteissa voidaan huomioida lakisääteisten tehtävien lisäksi hallitusohjelmasta tai muista strategisista asiakirjoista nousevat hallinnonalan tavoitteet. Tulossopimuksilla on välttämätöntä ohjata myös resurssien ja määrärahojen käyttöä.

Tilinpäätöskannanottoon liittyviin havaintoihin liittyen Kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto toteaa, että mikäli kannanottoihin halutaan esitystavan tiiviyn ja asiasisällön osalta nykyistä enemmän yhtenäisyyttä, tulisi asiassa ohjeistaa tarkemmin. Osasto kuitenkin pitää suosituksia tilinpäätöskannanoton yhteneväisestä ja tiivistä rakenteesta, kannanottopainotteisuudesta ja talousarvioasetuksen asiasisällön mukaisuudesta kannatettavina. Tilinpäätöskannanottoa laadittaessa on tärkeä ottaa jatkossa huomioon tarkastusviraston suositus, jonka mukaan ministeriöt esittävät aina kirjanpitoyksikölle selkeän kannan toimenpiteisiin ryhtymisestä tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksen huomautusten johdosta.

Kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto pitää tärkeänä, että tarkastusraporttiluonnoksessa annetut suositukset opetus- ja kulttuuriministeriön osalta toteutetaan. On tärkeää varmentaa yhdessä virastokentän kanssa, että ydintoimintojen hierarkia on rakennettu siten, että se palvelee riittävästi sekä johtamista että ulkoisia tietotarpeita. Hallinnonalan toiminnan tehokkuuden ja tuottavuuden näkökulmasta riittävä tiedonsaanti mm. tulosohjauksen tarpeisiin on välttämätöntä. Lisäksi osasto toteaa, että monivuotisen toiminta- ja taloussuunnitelman laatiminen olisi tärkeää ei vain ministeriötasolla, mutta myös virastojen toiminnan osalta. Tulossopimuksessa sovitut tavoitteet kattavat viraston toiminnasta vain pienen osan ja muu toiminta, johon ei kohdennu kehittämistoimia jää usein näkymättömäksi.



Sisäministeriö  
Inrikesministeriet

Lausunto

4.7.2024

VN/25542/2023  
VN/25542/2023-SM-4

Valtiontalouden tarkastusvirasto

## Sisäministeriön vastaus VTV:n lausuntopyyntöön

Sisäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua 23.5.2024 päivättyyn Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnokseen ”Virastojen toiminnan kohdentuminen lakisääteisiin tehtäviin” (D/283/04.06.01/2023)

Sisäministeriö pitää tehtyä tarkastusta mielenkiintoisena. Tarkastuksesta aiemmin keväällä saadut ennakkotiedot tukivat hyvin sisäministeriön hallinnonalalla osana tuottavuusohjelmavalmistelua tehtyä virastojen ydintehtävien tarkastelua.

Tarkastuksen suosituksista sisäministeriötä koskee vain suositus 3 ydintoimintojen hierarkiaan liittyen. Suositusta käydään läpi hallinnonalan virastojen kanssa ministeriön ja hallinnonalan yhteisessä tulossuunnittelu- ja seurantaverkostossa kertomuksen valmistumisen jälkeen.

Sisäministeriön hallinnonalaan ei kohdistunut kertomuksessa merkittäviä poikkeamahavaintoja, eikä ministeriöllä ole kertomusluonnokseen liittyviä havaintoja tai kannanottoja.

Osastopäällikkö

Jukka Aalto

Hallintolakimies

Tiina Mantere

Liitteet -

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto, kirjaamo@vtv.fi

Tiedoksi SM/HKO/Talous- ja suunnitteluyksikkö

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Sisäministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

PL 26  
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12  
Helsinki

0295 480 171  
+358 295 480 171

09 160 44635  
+358 9 160 44635

kirjaamo.sm@gov.fi  
www.intermin.fi