



Tarkastuskertomus 8/2024 Virastojen toiminnan kohdentuminen lakisäätöihin tehtäviin

## Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- liikenne- ja viestintäministeriö 3.6.2024
- maa- ja metsätalousministeriö 4.6.2024
- Puolustusvoimat 7.6.2024
- valtioneuvoston kanslia 7.6.2024
- sosiaali- ja terveysministeriö 10.6.2024
- Poliisihallitus 11.6.2024
- ulkoministeriö 11.6.2024
- Valtiokonttori 12.6.2024
- ympäristöministeriö 13.6.2024
- oikeusministeriö 13.6.2024
- opetus- ja kulttuuriministeriö 14.6.2024
- Tasavallan presidentin kanslia 14.6.2024
- sisäministeriö 4.7.2024

Puolustusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä valtiovarainministeriö eivät antaneet lausuntoa.

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

### Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

#### Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriö tuo launnonssa esille näkemyksensä siitä, että vaikka ministeriöllä ei ole monivuotista toiminta- ja taloussuunnitelmaa, niin kokonaisuutena korvaavat tiedot löytyvät ministeriön muista asiakirjoista. Ministeriön katsoo tämän olevan valtiovarainministeriön vuoden 2012 tulosoikeuden kehittämishankkeen yhteydessä tulleiden kehittämistoimenpiteiden hengen mukaisia. Ministeriö katsoo, että talousarvioasetuksen 10 § edellytys monivuotisesta toiminta- ja taloussuunnitelmasta ilmentää sitä, että asetus on jäänyt ajasta jälkeen. Ministeriö katsoo, että talousarviolainsäädäntö ja sen perusteella annettava määräys toiminta ja taloussuunnittelusta tulisi päivittää vastaamaan hallinnon muuttuneita käytänteitä ja uudistamistyö tulisi aloittaa lainsäädännön uudistamisella. Tarkastuskertomukseen lisätään tieto, ettei liikenne- ja viestintäministeriö näe tarvetta erillisele monivuotille toiminta- ja taloussuunnitelmalle.

## Maa- ja metsätalousministeriö

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. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan ministeriöt voivat halutessaan toimia maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaisesti, vaikka asiaa ei erikseen suositella tarkastuskertomuksessa.

## Poliisihallitus

Poliisihallitus yhtyy lausunnossaan tarkastusviraston näkemykseen siitä, että virastojen ydintoimintojen hierarkiarakenteet tulisi määritellä siten, että ne palvelevat riittävästi johtamista sekä ulkoisia tietotarpeita. Poliisihallitus toteaa lausunnossaan, että sisäministeriön alaisten kirjanpitoyksiköiden ydintoimintohierarkiarakenteet ylätasolla tulisi pääsääntöisesti määritellä samoilla tavoilla ja tämä edellyttää myös sisäministeriöltä aktiivisuutta.

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.

Poliisihallituksen lausunto ei aiheuta muutostarpeita tarkastuskertomukseen.

## Ulkoministeriö

Ulkoministeriöllä ei ollut lausuttavaa.

## Puolustusvoimat

Puolustusvoimilla ei ollut lausuttavaa.

## Opetus- ja kulttuuriministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa lausunnossaan, että tarkastuskertomuksessa olevat havainnot ovat pääosin oikeat ja suositukset kannatettavia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa myös, että toiminta- ja taloussuunnitelma vastaa sisällöllisesti pääosin vuosittain tehtävän julkisen talouden suunnitelman sisältöjä mukaan lukien toiminnalliset ja taloudelliset painopisteet, reunaehdot ja määräraha-kehitykset kehittämissuunnitelmiin. 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. Tarkastuskertomukseen lisätään tieto, ettei opetus- ja kulttuuriministeriö näe tarvetta erilliselle monivuotiselle toiminta- ja taloussuunnitelmalle. Muilta osin ei lausunnon perusteella ole tarvetta tehdä muutoksia tarkastuskertomukseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnossa, on erikseen ministeriön Kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston lausunto. Osasto yhtyy lausunnossaan pääosin kertomusluonnoksen havaintoihin. Tarkastuskertomusluonnoksessa tuotiin esille, että joihinkin valtionapupainotteisiin toimintoihin käytetään vain vähän työaikaa, mutta euromääräisesti niihin on myönnetty paljon tukea. Esimerkkinä oli, että vuonna 2022 myönnettiin valtion rahoitusta evankelisluterilaisen kirkon yhteiskunnallisiin tehtäviin ja avustuksia kirkolliseen ja uskonnolliseen toimintaan yhteensä noin 122,7 miljoonaa euroa, mutta työaikaa toiminnolle kirjattiin vain 0,5 henkilötyövuotta. Osaston lausunnossa todetaan, että on epäselväksi jää, mistä

henkilötyövuosimäärä muodostuu, koska OKM:ssa toimintaan käytetään paljon vähemmän aikaa. Päätettiin poistaa kohta kertomuksesta, koska esitetystä henkilötyövuosimäärästä ei ollut mukana OKM:n työajankohdennuksia, koska kyseinen toiminto ei ole OKM:n käytössä.

#### Oikeusministeriö

Kertomusluonnoksessa olevaan suositukseen 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 liittyen oikeusministeriö ehdottaa lausunnoissaan, että tarkastusvirasto avaisiin suosituksen alaisille hallinnonaloille enemmän suosituksen taustoja nimenomaan hierarkiatasojen käyttämisen yhdenmukaisuuden kehittämiseksi.

Lisäksi oikeusministeriö korjaa, ettei ministeriön ole suhteellisen merkittävää kohdentamattoman työajan määrää selitä se, että ministeriössä olisi suuri määrä henkilöstöä, jolla ei olisi työajanseurantavelvoitetta, vaan syynä on se, ettei työaikaa kohdenneta täydellisesti ja se, ettei ministeriössä ole laajasti käytössä tarkastuskertomusluonnoksessa mainittua ns. automaattista työajan kohdentamista oletustoiminnoille. Tarkastuskertomukseen täsmennetään oikeusministeriön kohdentamattoman työajan syytä. Muilta osin lausunto ei aiheuta muutostarpeita kertomukseen.

#### Sisäministeriö

Sisäministeriö toteaa lausunnoissaan käyvänsä läpi hallinnonalan virastojen kanssa ydintoimintojen hierarkiaa tarkastuskertomuksen valmistumisen jälkeen. Sisäministeriön lausunto ei aiheuta muutostarpeita kertomukseen.

#### Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausunnoissaan tarkastuksen olleen kattava ja sen ehdotukset ovat oikean suuntaisia ja kannatettavia. Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy myös tarkastusviraston näkemykseen siitä, että tulossopimusten sisällöstä ja tulostavoitteiden asettamisesta lakisääteisille tehtäville on valtionhallinnossa erilaisia näkemyksiä. Ministeriön näkemyksen mukaan tulossopimuksien tulisi jatkosakin olla strategisia asiakirjoja. Tulossopimusten sisältö on johdettu hallinnonalan strategiasta ja hallitusohjelmasta, ja tavoitteet ovat asioita, joihin halutaan muutosta. Ministeriön mukaan myös hallitusohjelmasta johdetut tavoitteet kytkeytyvät lakisääteisiin tehtäviin, vaikka tarkastusluonnoksessa niitä ei ole laskettu lakisääteisiin tehtäviin. Ministeriön näkemyksen mukaan tarkastuskertomusluonnoksessa oleva toteamus, että liikenne- ja viestintäministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalojen tulossopimukset kattoivat vähiten virastojen lakisääteisistä tehtävistä, on harhaanjohtava ainakin sosiaali- ja terveysministeriön osalta. Ministeriö ehdottaa, että toteamusta voisi tarkentaa siten, että ao. ministeriöiden tulossopimukset sisälsivät vähiten suoraan virastojen lakisääteisistä tehtävistä johdettuja tavoitteita. Tarkastuskertomukseen lisätään sosiaali- ja terveysministeriön näkemys siitä, että hallinnonalallaan strategiasta ja hallitusohjelmasta johdetut tulossopimusten tavoitteet kytkeytyvät lakisääteisiin tehtäviin.

#### Tasavallan presidentin kanslia

Tasavallan presidentin kanslialla ei ollut lausuttavaa.

#### Valtiokonttori

Valtiokonttori toteaa lausunnoissaan, 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.

Valtiokonttori tuo esille lausunnossaan, että sen antama ohjeistus Koulutus oppilaana -toiminnon sisällöstä perustuu valtion työmarkkinalaitoksen tarpeeseen seurata henkilöstökoulutuksen työvoimakustannusta. Seuranta toteutetaan Työnantajan henkilöstötietojärjestelmän (Tahti) avulla ja Koulutus oppilaana -toiminnon sisältö on määritelty Tahtissa olevan kuvaksen mukaisesti. Valtiokonttori täsmentää tarvittaessa toiminnon sisältöä yhteistyössä Tahtista vastaavien tahojen, valtiovarainministeriön ja Palkeiden kanssa. Koulutukseen osallistuminen on ohjeistettu ilmoittamaan Kiekun Poissaolotosiossa 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 Kiekun Poissaolot-osion asemesta.

Valtiokonttori pitää tarkastusviraston muita suosituksia kannatettavina. Tarkastuskertomukseen lisätään Valtiokonttorin mahdolliset toimenpiteet ohjeistuksen osalta.

#### Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslialla ei ollut lausuttavaa.

#### Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriö toteaa lausunnossaan, että ministeriön yhtenä tulostavoitteena vuodelle 2024 on työajan kohdennusten uudistaminen ja sen osana toimintatilikartan päivittäminen. Uudistuksen myötä työajankohdennuksen tiedot ovat luotettavia ja antavat oikeaa kuvaa työajan kohdentumisesta.

Lisäksi ympäristöministeriö toteaa, että talousarvioasetuksessa mainitut toiminta- ja taloussuunnitelmaan kuuluvat asia sisällytetään ympäristöministeriön tulossopimukseen ja ministeriö kehittää suosituksen pohjalta tulossopimustaan siten, että se sisältää aiempaa kattavammin toiminta- ja taloussuunnitelmassa edellytetyt tiedot.

Tarkastuskertomuksessa huomioidaan edellä mainitut asiat.

#### Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Lausunnoissa ei annettu teknisluonteisia täsmennyksiä – ja korjausehdotuksia.

Lisätietoja: Johtava tilintarkastaja Tea Grönlund, p. 09 432 5763.