

Virastojen toiminnan kohdentuminen lakisääteisiin tehtäviin



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

8/2024



Laillisuustarkastuskertomus

Virastojen toiminnan kohdentuminen lakisääteisiin tehtäviin

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 8/2024

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/283/04.06.01/2023

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen laillisuustarkastuksen Virastojen toiminnan kohdentuminen lakisääteisiin tehtäviin. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään kaikille kirjanpitoyksiköille sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista liikenne- ja viestintäministeriöllä, maa- ja metsätalousministeriöllä, oikeusministeriöllä, opetus- ja kulttuuriministeriöllä, Poliisihallituksella, puolustusministeriöllä, Puolustusvoimilla, sisäministeriöllä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöllä, Tasavallan presidentin kanslialla, työ- ja elinkeinoministeriöllä, ulkoministeriöllä, Valtiokonttorilla, valtioneuvoston kanslialla, valtiovarainministeriöllä ja ympäristöministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2026.

Helsingissä 21. elokuuta 2024

Jaakko Eskola
tarkastusyksikön johtaja

Tea Grönlund
johtava tilintarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-554-2 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-554-2
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-554-2>
Tarkastuskertomuksen valokuva
GettyImages

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena oli virastojen toiminnan kohdentuminen, mitä selvitettiin 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. Tarkastus tehtiin kaikkiin 61 kirjanpitoyksikköön, joihin Valtiontalouden tarkastusvirastolla (VTV) on tarkastusoikeus.

Työaika kohdentuu olennaisilta osin lakisääteisiin tehtäviin, mutta tietojen hyödyntämisessä on puutteita

Työajan kohdentamisen tietojen hyödyntämisessä on tarkastuksen 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.

Virastojen lakisääteisten tehtävien määrittelyä vaikeuttaa se, että monen viraston tehtäviä on määritelty useissa eri säädöksissä. Muutama virasto totesi itse, ettei se pysty määrittelemään kaikkia lakisääteisiä tehtäviään lukuisten erillissäädösten takia. Tarkastuksen perusteella tehtävien määrittelyssä eri säädöksissä on eroja, ja 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 kautta ja täten varmistaa, että virastot suorittavat lakisääteiset tehtävänsä.

Virastojen lakisääteisiin tehtäviin kohdentui vuonna 2022 työajasta keskimäärin 58 prosenttia kokonaishenkilötyövuosista. Prosenttiosuus olisi suurempi, jos lakisääteisten tehtävien osuutta verrattaisiin teholliseen työaikaan, eli työaikaan, joka ei sisällä poissaoloja. Tarkastuksen perusteella työajan tavanomaisena kohdentumisen jakaumana voidaan pitää noin 60 prosentin osuutta ydintoimintaan, noin 20 prosentin osuutta tukitoimintoihin ja noin 20 prosentin osuutta palkallisiin poissaoloihin. Valtionhallinnon jakauma vastaa edellä mainittua, kun tarkastellaan valtiota kokonaisuutena. Hallinnonaloittain ja virastoittain työajan jakautumisessa on kuitenkin suurta vaihtelua.

Virastojen ydintoiminnot ovat pääosin virastojen lakisääteisiä tehtäviä. Tukitoimintojen perusrunko on kaikille kirjanpitoyksiköille yhteinen. Osa virastoista, kuten palvelukeskukset, tekevät seurantakohdemallin toimintohierarkian mukaisesti tukitoimintoja, mutta ne ovat silti kyseisten virastojen ja laitosten lakisääteisiä tehtäviä. Toimintojen jako ydintoimintoihin ja tukitoimintoihin ei siten kuvaa välttämättä virastojen ja laitosten toiminnan lakisääteisyyttä.

Oletustoiminnot heikentävät työajan kohdentamisen tietojen luotettavuutta

Virastojen työajan kohdentamisen seuranta on pääosin luotettavaa. Työajan kohdentumisen tietojen luotettavuutta kuitenkin heikentää se, että monilla virastoilla on käytössään niin sanotut oletustoiminnot, joille työaika kirjautuu, jos työaikaa ei kohdenneta. Henkilöille on asetettu oletustoiminnot lähtökohtaisesti sen perusteella, miten henkilön työajan oletetaan jakautuvan. Osin työajan kohdentumisen tiedot voivat siten kuvata ennemminkin tavoitetilaa kuin sitä, miten työaika todellisuudessa on kohdentunut.

Työajankohdentamistietojen luotettavuuteen vaikuttaa myös se, miten tietojen oikeellisuutta varmennetaan. Osassa virastoista työajan kohdentamistiedot hyväksytään tai niille tehdään muita tarkastus- tai varmennustoimenpiteitä, osassa virastoita taas tietojen oikeellisuutta ei varmenneta tai niitä ei edes seurata. Tarkastuksessa viiden viraston työajankohdentamistietoja ei pidetty luotettavana ja kolmen viraston osalta tietoja pidettiin vain osin luotettavina. Yhdellä virastolla ei ollut lainkaan työajan kohdentamisen seurantaa.

Toimintohierarkian tulisi olla yhdenmukaisempi

Valtion toimintohierarkia muodostaa systemaattisen perustan kytkeä virastojen toiminnot yhteiseen toimintohierarkiaan. Toimintohierarkia on muodostettu siten, että virastojen ydintoiminnot on kytketty ministeriöiden toimialoihin, jotka on määritelty valtioneuvoston ohjesäännössä. Valtioneuvoston ohjesäännössä määritellyt tehtävät tarjoavat yleisen kehikon seurata yhtenäisellä tavalla virastojen toimintaa. Virastojen tavoissa määrittää ydintoimintonsa ja kytkeä ne toimintohierarkiaan on kuitenkin huomattavia eroja. Hierarkian tulisi olla sellainen, että se palvelee riittävästi paitsi virastojen ja laitosten johtamista myös ulkoisia tietotarpeita.

Tulossopimusten sisällöstä on erilaisia näkemyksiä

Tulossopimusten sisällöstä ja tulostavoitteiden asettamisesta lakisääteisille tehtäville on valtionhallinnossa erilaisia näkemyksiä. Tulossopimuksen tavoitteet eivät usein koske suoraan lakisääteisiä tehtäviä. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan tavoitteiden ja lakisääteisten tehtävien epäyhtenäisyys saattaa osin johtua siitä, ettei säädöstasolla ole määritelty, miten tai kuinka kattavasti tulossopimuksissa tulisi huomioida virastojen lakisääteiset tehtävät.

Tarkastuksessa kuitenkin arvioitiin, että virastojen ja ministeriöiden tulossopimukset kattavan hyvin virastojen lakisääteiset tehtävät. Tarkastuksessa havaittiin, etteivät kaikki ministeriöt ole tehneet talousarvioasetuksen mukaista monivuotista toiminta- ja taloussuunnitelmaa.

Tilinpäätöskannanotoissa on eroja

Tarkastuksessa todettiin, että virastot ovat tilinpäätöksissään esittäneet tulostavoitteidensa toteutumistietoja kattavasti. Myös ministeriöt ovat kertoneet tilinpäätöksissään omien tulostavoitteidensa toteutumisesta kattavasti. Ministeriöt ovat antaneet kirjanpitoyksiköille talousarvioasetuksen mukaisesti tilinpäätöskannanotot, mutta kannanottojen sisällössä on eroavaisuuksia hallinnonalojen välillä. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan vaihtelu johtuu ennemminkin kannanottojen laatijoiden käytännöistä kuin kohteina olevien kirjanpitoyksiköiden toiminnan ja tuloksellisuuden eroista. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tilinpäätöskannanottojen esitystavan tulisi olla tiivis, kannanottopainotteinen ja asiasisällön talousarvioasetuksen 66 i §:n mukainen.

Tarkastusviraston suositukset

1. Oikeusministeriön, ulkoministeriön, valtiovarainministeriön ja ympäristöministeriön tulee varmistaa, että ministeriön ja hallinnonalan virastojen työaikatiedot kohdenetaan luotettavalla tavalla ja tietojen oikeellisuutta varmennetaan asianmukaisesti.
2. Oikeusministeriön yhdessä hallinnonalan virastojensa kanssa ja puolustusministeriön olisi suositeltavaa sopia menettelyistä, joilla saadaan työajan kohdentamistiedot myös henkilöiltä, joilla ei ole työajan seurantavelvoitetta.
3. Liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, oikeusministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön ja ympäristöministeriön tulisi varmentaa yhdessä hallinnonalojen virastojen kanssa, että ydintoimintojen hierarkia on rakennettu siten, että se palvelee riittävästi sekä johtamista että ulkoisia tietotarpeita.
4. Valtiokonttorin olisi suositeltavaa täsmentää Toimintotililikartta-ohjeistusta, jotta tilikartan käyttö olisi yhtenäisempää.
5. Liikenne- ja viestintäministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, valtiovarainministeriön ja ympäristöministeriön tulee laatia monivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma talousarvioasetuksen mukaisesti.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	9
2 Ovatko virastot käyttäneet työaikansa olennaisilta osin sen lakisääteisiin tehtäviin?	11
2.1 Ydintoimintaan käytetään olennainen osa työajasta	11
2.2 Virastojen lakisääteiset tehtävät perustuvat useisiin säädöksiin	16
2.3 Työajankohdennusten seuranta virastoissa on pääosin luotettavaa	19
2.4 Virastot ovat määritelleet seurankohdemallin tasot eritavoin	22
2.5 Tukitoimintojen kirjauskäytännöissä on eroavaisuuksia	25
2.6 Palkalliset poissaolot ovat keskimäärin 20 prosenttia kokonaishenkilötyövuosista	29
2.7 Ministeriöiden työajan jakautumisessa on eroja	29
3 Ovatko ministeriöt asettaneet virastoille tulostavoitteet, jotka kattavat niiden lakisääteiset tehtävät?	37
3.1 Tulossopimukset kattavat virastojen lakisääteiset tehtävät olennaisilta osin	37
3.2 Tulossopimuksen sisällöstä on erilaisia näkemyksiä	40
3.3 Kaikilla ministeriöillä ei ole monivuotista toiminta- ja taloussuunnitelmaa	41
4 Ovatko virastot raportoineet tilinpäätöksisään kattavasti tavoitteidensa toteutumisesta?	42
4.1 Tavoitteiden toteutumisesta on raportoitu kattavasti	42
4.2 Ministeriöiden tilinpäätöskannanotoissa on vaihtelevuutta	43
Liite: Miten tarkastettiin	44
Viitteet	47



1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksessa selvitettiin valtion tasolla, mihin virastojen toiminta kohdentuu ja asiaa tarkastettiin työajankohdentumisen tietojen kautta. Tarkastuksessa selvitettiin, käyttävätkö virastot työaikansa olennaisilta osin lakisääteisiin tehtäviin ja miten työaika jakautuu ydintoimintaan, ohjaustoimintaan ja tukitoimintaan. Lisäksi tarkastettiin, ovatko ministeriöt ohjanneet virastojen toimintaa asettamalla tavoitteet virastojen lakisääteisille tehtäville. Tarkastuksessa varmistettiin myös, että tilinpäätöksissä on tarpeeksi kattavasti raportoitu tulostavoitteiden toteutumisesta.

Tarkastuksessa tavoitteena oli selvittää, onko virastoilla toimintaa, joka ei perustu lakiin tai johon ei kohdistu tulosohjausta. Lisäksi tarkastuksessa käytiin läpi viraston ydin-, ohjaus- ja tukitoimintojen välisiä painotuksia sekä mahdollisia epätasapainoja niiden välillä. Lakisääteisten tehtävien ohjauksen näkökulmasta on keskeistä, että ohjaus kohdistuu nimenomaan siihen toimintaan, mitä viraston pitäisi tehdä, eikä siihen, mitä virasto tällä hetkellä tekee.

Valtionhallinnon henkilöstön palkkakulut ovat suurin menoerä valtion oman toiminnan kuluista. Valtion kokonaiskulut vuonna 2023 oli 77,6 miljardia euroa (vuonna 2022 63,1 miljardia euroa), joista valtion oman toiminnan kulut vuonna 2023 olivat yhteensä 13,6 miljardia euroa (vuonna 2022 12,1 miljardia euroa). Henkilöstökulujen osuus toiminnan kuluista vuonna 2023 oli 5,6 miljardia euroa eli 41 prosenttia (vuonna 2022 5,2 miljardia euroa eli 43 prosenttia)¹. Valtion henkilöstömäärä vuonna 2023 oli noin 81 700 (80 000 vuonna 2022), joka henkilötövuosimäärissä oli noin 80 200 (78 300 vuonna 2022)². Valtion virastojen tehtävistä säädetään laeissa, ja ministeriöiden toimialat pohjautuvat valtioneuvoston ohjesääntöön (262/2003). Palkkakulut ovat valtion oman toiminnan kuluista suuri menoerä ja tarkastuksella pyrittiin varmentamaan, että virastojen työ kohdistuu asioihin, jotka on laissa säädetty viraston tehtäväksi.

Virastoissa on lähtökohtaisesti käytössä työajanseuranta, josta tulisi käydä ilmi virastojen henkilöstön työajan käytön sisältö. Virastojen on talousarvioasetuksen (asetus valtion talousarviosta 1243/1992) mukaan järjestettävä toiminnan tuloksellisuuden seuranta (tuloksellisuuden laskentatoimi) siten, että se tuottaa taloudellisella ja luotettavalla tavalla tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot. Valtiokonttori on antanut ohjeita tuloksellisuuden laskentatoimesta, ja Toimintotilikartta -ohjeessa ohjeistetaan toimintojen kirjaamista³.

Ohjeessa toiminta on luokiteltu ydintoiminnoiksi, ohjaustoiminnoiksi, tukitoiminnoiksi ja palkallisiksi poissaoloiksi. Tarkastuksessa käytiin läpi virastojen työajankohdentumisen tietoja ja niiden avulla vastattiin tarkastuskysymyksiin.

Tulosohjaus on keskeinen ohjausväline virastojen toiminnan ohjauksessa. Tulosohjauksesta ja tulostietojen raportoinnista on säädetty talousarviolaisissa (laki valtion talousarviosta 423/1988) ja talousarvioasetuksessa. Tulosohjauksen lisäksi virastoja ohjataan resurssiohjauksella talousarvion kautta. Virastojen tulostavoitteet kirjataan ministeriön ja viraston väliseen tulossopimukseen. Virastojen tulee tilinpäätöksessään raportoida, miten tulostavoitteet ovat toteutuneet.

Tarkastus kohdistui kaikkiin kirjanpitoyksiköihin, joihin VTV:llä on tarkastusoikeus. Tarkastus tehtiin yhteensä 61 kirjanpitoyksikköön. Kirjanpitoyksiköissä tarkastuksen toteutti kirjanpitoyksikön vastuutarkastaja. Tarkastus kohdistui vuoden 2022 tietoihin.

Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa seuraavien tarkastuskysymysten tueksi:

1. Ovatko virastot käyttäneet työaikansa olennaisilta osin sen lakisääteisiin tehtäviin?
2. Ovatko ministeriöt asettaneet virastoille tulostavoitteet, jotka kattavat niiden lakisääteiset tehtävät?
3. Ovatko virastot raportoineet tilinpäätöksissään kattavasti tavoitteiden toteutumisesta?

2 Ovatko virastot käyttäneet työaikansa olennaisilta osin sen lakisääteisiin tehtäviin?

Tarkastuksen ensimmäisenä tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto siitä, ovatko virastot käyttäneet työaikansa olennaisilta osin lakisääteisiin tehtäviin. Tarkastuksen perusteella virastojen kokonaistyövuosimäärästä noin 58 prosenttia on kohdistunut lakisääteisiin tehtäviin. Lakisääteisten tehtävien prosenttiosuus olisi suurempi, jos lakisääteisten tehtävien osuutta verrattaisiin vain teholliseen työaikaan. Työajankohdentamisessa on virastoissa eroja ja tietojen luotettavuutta heikentää niin sanottujen oletustoimintojen käyttö useassa virastossa. Lakisääteisten tehtävien määrittely ei ole yksiselitteistä, koska tehtävät ovat osin yleisluonteisia ja virastoille on säädetty tehtäviä useissa erillissäädöksissä. Virastoja koskeva lainsäädäntö on tarkastuksen perusteella pääosin ajantasaisista. Työajan kohdennustietojen hyödyntämisessä havaittiin suurta vaihtelua virastojen välillä.

2.1 Ydintoimintaan käytetään olennainen osa työajasta

Valtiokonttorin ohjeen mukaan ”ydintoiminnot ovat niitä ydintehtäviä ja -toimintoja, joita virastossa tehdään”. Valtiokonttorin ohjeen mukaan virasto määrittää itse omat ydintoimintonsa, jotka se kytkee yhteiseen ydintoimintohierarkiaan.

Virastokohtaisissa tarkastuksissa ydintoiminnot jaettiin lakisääteisiin tehtäviin ja muihin ydintehtäviin. Yli puolella virastoista ydintoiminnot koostuivat vain lakisääteisistä tehtävistä.

Seuraavassa taulukossa on esitetty, miten toiminta jakautuu hallinnonaloittain ydin-, ohjaus- ja tukitoimintaan sekä kohdentamattomaan työaikaan ja palkallisiin poissaoloihin. Tiedot perustuvat valtion Kieku-järjestelmän työajanseurannan tietoihin. Tietoja on täydennetty muun seurannan tiedoilla Hätäkeskuslaitoksen ja Puolustusvoimien osalta. Puolustusvoimien ja Poliisihallituksen palkalliset poissaolot olivat joko kokonaan tai osin mukana ydintoiminnan, ohjaustoiminnan ja tukitoiminnan tiedoissa, ja tarkastuksessa on tietoja muokattu palkallisten poissaolojen erottamiseksi. Puolustusvoimat ja Poliisihallitus ovat henkilötyövuosimääriltään selkeästi kaksi suurinta kirjanpitoyksikköä ja näiden tiedot ovat merkittäviä koko valtionhallinnon tietojen esittämisen ja vertailun kannalta.



Työajan tavanomaisena jakaumana pidetään 60 % ydintoimintaan, 20 % tukitoimintaan ja 20 % palkallisiin poissaoloihin.

Taulukko 1: Toiminnan jakautuminen hallinnonaloittain ydin-, ohjaus- ja tukitoimintaan sekä kohdentamattomaan työaikaan ja palkallisiin poissaoloihin

Hallinnonala	Ydin- toiminnot	%	Ohjaus- toiminnot	%	Tuki- toiminnot	%	Kohden- tamaton	%	Palkalliset poissaolot	%	Kokonais- htv
Tasavallan presidentti	19	28,4 %	0	0,0 %	37	53,6 %	0	0,0 %	12	18,0 %	68
Valtioneuvoston kanslia	100	13,7 %	27	3,7 %	395	54,0 %	2	0,2 %	207	28,3 %	731
Ulkoministeriö	611	34,5 %	8	0,5 %	492	27,7 %	43	2,4 %	619	34,9 %	1 773
Oikeusministeriö	4 274	45,0 %	84	0,9 %	1 219	12,8 %	572	6,0 %	3 356	35,3 %	9 505
Sisäministeriö	10 078	63,6 %	133	0,8 %	1 913	12,1 %	414	2,6 %	3 301	20,8 %	15 838
Puolustusministeriö	7 796	60,9 %	38	0,3 %	2 556	20,0 %	31	0,2 %	2 387	18,6 %	12 808
Valtiovarain- ministeriö	6 703	51,7 %	101	0,8 %	3 542	27,3 %	43	0,3 %	2 565	19,8 %	12 954
Opetus- ja kulttuuriministeriö	1 524	58,4 %	126	4,8 %	433	16,6 %	7	0,3 %	517	19,8 %	2 608
Maa- ja metsätalous- ministeriö	2 554	58,0 %	165	3,7 %	824	18,7 %	11	0,3 %	845	19,2 %	4 400
Liikenne- ja viestintä- ministeriö	1 382	60,3 %	103	4,5 %	379	16,6 %	0	0,0 %	425	18,6 %	2 289
Työ- ja elinkeino- ministeriö	5 968	60,5 %	246	2,5 %	1 365	13,9 %	79	0,8 %	2 199	22,3 %	9 857
Sosiaali- ja terveys- ministeriö	2 251	55,7 %	220	5,4 %	703	17,4 %	29	0,7 %	839	20,8 %	4 043
Ympäristöministeriö	466	45,5 %	188	18,3 %	175	17,1 %	2	0,2 %	194	18,9 %	1 025
Yhteensä	43 726	56,1 %	1 439	1,8 %	14 034	18,0 %	1 234	1,6 %	17 467	22,4 %	77 899

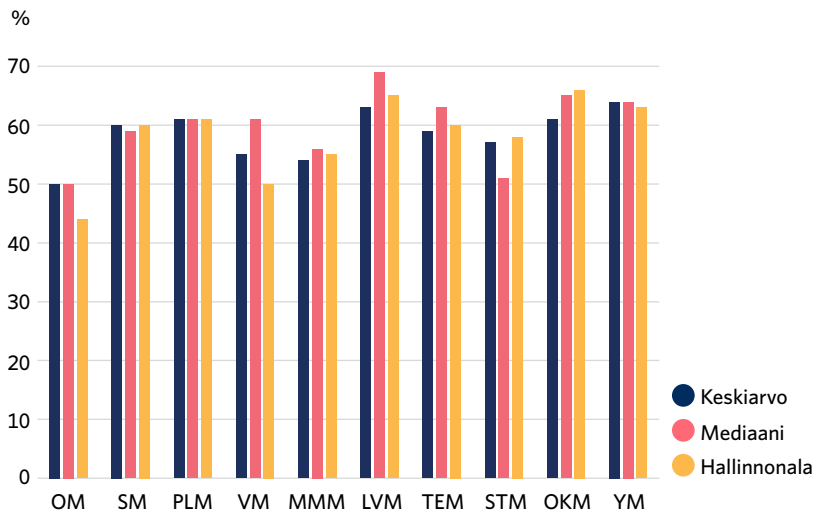
Ohjaustoimintoja käyttävät pääasiassa ministeriöt, joten ohjaustoimintoja on analysoitu vain niiden osalta. Analysointi on esitetty ministeriövertailun alla luvussa 2.7.

Lakisääteisten tehtävien osuus on keskimäärin 58 prosenttia

Lakisääteisten tehtävien määrittely oli tarkastuksessa osin haastavaa, koska tehtävät ovat osin hyvin yleisluonteisia ja koska tehtävät on säädöksissä esitetty hyvin eri tavoin. Tarkastuksessa työajankohdentumista eri tehtäviin tarkasteltiin toimintojen kautta. Virastot saavat itse määritellä ydintoimintonsa, ja niissä havaittiinkin suuria eroavaisuuksia. Toiminnot eivät usein ole suoraan johdettavissa lakisääteisistä tehtävistä. Tämän vuoksi virastoilta kysyttiin tarkastuksessa, mitkä toiminnot liittyvät niiden lakisääteisiin tehtäviin. Tarkastuksessa tuli esille, että yksi toiminto voi liittyä useampaan lakisääteiseen tehtävään tai useat toiminnot yhteen lakisääteiseen tehtävään. Lisäksi yksi toiminto saattaa sisältää niin lakisääteistä kuin muutakin tehtävää. Esimerkiksi yhteisrahoitteista toimintaa seurataan usein samoilla toiminnoilla kuin lakisääteisiä tehtäviä, ja yhteisrahoitteisen toiminnan erottelu muusta toiminnasta tehdään projektiseurannan kautta.

Laskettaessa virastojen lakisääteisten tehtävien osuutta, on tarkastuksessa pyritty varmistamaan aineiston yhdenmukaisuus. Tämän vuoksi tiedot eivät täysin vastaa virastokohtaisia tuloksia. Tarkastuksessa havaittiin, että virastoilla on erilaisia tulkintoja siitä, onko ydintoimintaa tukeva toiminto myös lakisääteinen tehtävä vai katsotaanko se muuksi ydintoiminnoksi tai tukitoiminnoksi. Tarkastus tehtiin lähtökohtaisesti valtiotasolla. Palkeiden ja Valtorin toiminta on tarkastuksessa laskettu tukitoiminnoksi, vaikka virastotasolla tarkasteltuna niillä on kuitenkin lakisääteisiä tehtäviä, jotka ovat niiden ydintoimintaa.

Virastojen lakisääteisiin tehtäviin käytetyssä ajassa oli suurta vaihtelua. Pienimmillään lakisääteisten tehtävien osuus kokonaishenkilötyövuosimäärästä oli 33 prosenttia ja suurimmillaan 84 prosenttia, mutta näiden työajanseuranta ei tarkastuksen perustella kuitenkaan ole luotettavaa. Taulukosta 1 käy ilmi, että palkalliset poissaolot ovat keskimäärin 20 prosenttia kokonaishenkilötyövuosimäärästä. Jokaisessa virastossa on aina myös yleistä johtamista ja muuta tukitoimintaa. Tämän takia voidaan pitää poikkeuksellisena sitä, jos lakisääteisten tehtävien osuus kokonaishenkilötyövuosimäärään verrattuna on yli 70 prosenttia. Lakisääteisten tehtävien osuus virastoissa oli keskimäärin 58 prosenttia. Tarkastuksessa laskettiin 43 virastolle lakisääteisten tehtävien osuus ja näistä 21 viraston lakisääteisten tehtävien osuus kokonaishenkilötyövuosimäärästä oli 60 prosenttia tai yli. Kahdeksassa virastossa taas lakisääteisten tehtävien osuus kokonaishenkilötyövuosimäärästä oli alle 50 prosenttia.



Kuvio 1: Lakisääteisten tehtävien osuus kokonaishenkilötyövuosista. Luvuissa ei ole otettu ministeriöitä mukaan, koska osa ministeriöistä ei kirjaa työaikaansa lainkaan ydintoiminnoille

Hallinnonalakohtaisia tietoja laskettaessa tulee huomioida, että luvut voivat vaihdella sen mukaan, miten ne on laskettu. Esimerkiksi valtiovarainministeriön (VM) hallinnonalan virastojen (ministeriö itse ei ole mukana) lakisääteisten tehtävien virastokohtaisten prosenttiosuuksien perusteella keskiarvo on 55 prosenttia. Vastaavalla laskutavalla mediaaniluku on 61 prosenttia. Jos taas lasketaan hallinnonalalla henkilötyövuosimäärät (htv), jotka on käytetty lakisääteisiin tehtäviin ja verrataan niitä hallinnonalan kokonaishenkilötyövuosimäärään, saadaan lakisääteisten tehtävien prosenttiosuudeksi 50 prosenttia. Keskiarvo- ja mediaaniprosentteja laskettaessa virastojen koolla ei ole merkitystä vaan kaikki virastot ovat samanarvoisia. Hallinnonalatietoja laskettaessa taas korostuvat henkilötyövuosimäärät. Tarkastuksessa tarkastelua tehtiin pääosin valtiotasolla, minkä takia tiedot esitetään hallinnonalan henkilötyövuositietojen perusteella.

Oikeusministeriön (OM) hallinnonalan luvut ovat alhaisemmat hallinnonalan henkilötyövuositiedoilla laskettaessa. Tässä näkyy se, että hallinnonalalla on runsaasti henkilöitä, joilla ei ole työajanseurantavelvoitetta ja kohdentamatonta työtä on muita enemmän. Puolustusministeriön (PLM) hallinnonalalla on vain yksi virasto, joten laskutavalla ei ole merkitystä. Sisäministeriön (SM), maa- ja metsätalousministeriön (MMM) sekä ympäristöministeriön (YM) hallinnonalojen luvut ovat tasaisia laskutavasta riippumatta.

Liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) hallinnonalojen luvuissa on eroja laskutavan mukaan, mutta jokaisella laskutavalla lakisääteisten tehtävien osuus on yli 60 prosenttia. Myös ympäristöministeriön lakisääteisten tehtävien osuus on yli 60 prosenttia jokaisella laskutavalla.

Seuraavat virastot eivät olleet mukana lakisääteisten tehtävien osuutta laskettaessa: Ahvenmaan valtionvirasto (ei työajanseurantaa), Tilastokeskus (lakisääteisten tehtävien osuutta ei pystytty määrittelemään laajasta seurantakohdemallista), KEHA-keskus (tehtäväkenttä niin laaja, ettei niitä kaikkia pystytty määrittelemään), Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori (toiminta katsottu tässä tarkastuksessa tukitoiminnaksi), Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet (toiminta katsottu tässä tarkastuksessa tukitoiminnaksi). Myöskään ministeriöt ja tasavallan presidentin kanslia eivät ole mukana laskuissa, koska niiden toiminta ei ole verrattavissa tavallisten virastojen toimintaan.

Kuten aiemmin on todettu, on lakisääteisiin tehtäviin liittyvien toimintojen määrittely osin tulkinnanvaraista. Ydintoimintojen määrittely on selkeämpää ja tarkastuksen perusteella ydintoiminnot koostuvat pääosin lakisääteisistä tehtävistä. Tarkempi analysointi tehtiin edellä mainitusta syystä jaottelulla ydintoiminnot, ohjaustoiminnot ja tukitoiminnot.

Keskeisiä ydintoimintoja ovat turvallisuus, verotus, työvoimapalvelut ja oikeudenhoito

Valtiokonttorin ohje sallii aiheuttamisperiaatteen eriasteisen soveltamisen ydintoimintojen ja tukitoimintojen rajapinnassa. Ulkoisen laskentatoimen näkökulmasta rajapinnan tulkintaan liittyvillä ratkaisuilla ei ole olennaista merkitystä, koska tukitoimintojen kustannukset joka tapauksessa vyörytetään ydintoiminnoille. Johdon laskentatoimen näkökulmasta sen sijaan on olennaista tietää, mistä kustannukset aiheutuvat. Viraston toiminnan lakisääteisyttä arvioidaessa rajapinnan luokittelulla on myös merkitystä, jos viraston ydintoiminnot lähtökohtaisesti rinnastetaan yleisellä tasolla lakisääteisiin tehtäviin ja jos niiden osuutta halutaan verrata hallinnonalatasolla tai virastotasolla.

Taulukko 2: Suurimmat toimintotilikartan mukaiset ydintoiminnot

Toimintotilikartan ydintoiminnot	htv
1602 Sotilaallinen maanpuolustus	7 339
1501 Yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisihallinto ja yksityinen turvallisuusala	6 560
1703 Veropoliitikka, verotus ja yleinen tullipoliitikka	4 222
2101 Työllisyys, työttömyys ja julkinen työvoimapalvelu	3 186
1403 Tuomioistuinlaitos, syyttäjän toimi, ulosottotoimi, oikeusapu ja muu oikeudenhoito	3 071
1507 Rajaturvallisuus ja meripelastustoimi	1 839
2202 Sosiaali- ja terveyspalvelut	1 390
1404 Kriminaalipoliitikka, rikosentorjunta ja rikosseuraamukset	1 120
1801 Tiede, koulutus ja varhaiskasvatus	1 109
1907 Maanmittaus, paikkatietojen yhteiskäyttö ja kiinteistöjä koskevat kirjaamisasiat	1 087
2301 Ympäristönsuojelu ja ympäristövahinkojen torjunta	809
4001 Ydintoimintojen tietojärjestelmät	775
2001 Tie- ja rautatieliikenne, siviili-ilmailu ja vesiliikenne	609
1712 Aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus	580
2201 Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen sekä sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäisy	575
2106 Innovaatio- ja teknologiapoliitikka, yritysten kansainvälistyminen ja tekninen turvallisuus	553
1502 Maahanmuuton yleiset edellytykset ja maahanmuuton sääntely	547

Yllä olevasta taulukosta voidaan havaita, että suurimmat ydintoiminnot liittyvät turvallisuuteen, verotukseen, työvoimapalveluihin ja oikeudenhoitoon ja ne hoidetaan palkkapainotteisesti. Yli tuhannen henkilötyövuoden toimintojen voidaan katsoa olevan palkkapainotteisia lukuun ottamatta toimintoa 1801 Tiede, koulutus ja varhaiskasvatus, jonka katsotaan olevan enemmän valtionapupainotteista toimintaa. Tarkastuksessa havaittiin myös toimintoja, joille ei ole kirjattu lainkaan työaikaa. Tällaisia olivat 1715 Ahvenanmaan maakunnan taloutta koskevat asiat ja 2109 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yleishallinnollinen ohjaus.

22 virastolla oli lakisäätteisten tehtävien lisäksi muita ydintehtäviä ja kuuden viraston muut ydintehtävät koostuivat vain Ydintoimintojen tietojärjestelmät toiminnosta. Valtiokonttorin ohjeistuksessa Ydintoimintojen tietojärjestelmät -toiminto on valtion seurantakohdemallissa ainoa yhteinen ydintoiminto. Tarkastuksen perusteella usealla virastolla on omia toimintoja ydintoimintojen tietojärjestelmiin liittyen. Kieku-hierarkiassa on yhteensä 176 erilaista ydintoiminnan tietojärjestelmätoimintoa, joista yksi on kaikkien virastojen käytössä (9999644000 Ydintoimintojen tietojärjestelmät). Tarkastuksessa havaittiin, että Ydintoimintojen tietojärjestelmä -toiminnosta on erilaisia tulkintoja. Joissakin virastoissa Ydintoimintojen tietojärjestelmä -toimintoon liittyvän toiminnan katsottiin olevan osa viraston lakisäätteistä tehtävää. Joissakin virastoissa se taas tulkittiin osaksi muuta ydintoimintaa ja ainakin yhdessä virastossa toimintaa oli katsottu tukitoiminnoksi.

2.2 Virastojen lakisäätteiset tehtävät perustuvat useisiin säädöksiin

Virastojen lakisäätteiset tehtävät on säädetty pääosin virastoja koskevissa laeissa ja asetuksissa. Tarkastuksen perusteella virastoja koskevat lait on pääosin päivitetty viimeisen viiden vuoden aikana (72 % tarkastuksessa mukana olleista virastoista). Joidenkin virastojen osalta lait ovat vanhempia, ja tarkastuksen perusteella kolmessa virastossa lakiin ei ole tehty päivityksiä viimeisen 20 vuoden aikana. Kaksi näistä virastoista on opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla, jossa on meneillään laajempi virastouudistus. Uudistuksen yhteydessä päivitetään myös lakeja. Tarkastuksessa tuli esiin muutamia virastoja, joiden lainsäädännössä ei ollut huomiotu viraston kaikkia nykyisiä tehtäviä. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan näiden virastojen lakipäivitykset ovat jo vireillä.

Tarkastuksen perusteella virastoja koskeva lainsäädäntö on pääosin ajantasaista. Tarkastetusta 61 kirjanpitoyksiköstä 44 viraston lakia (ministeriöiden osalta asetusta) on päivitetty tai se on tullut voimaan viimeisen viiden vuoden aikana (2019–2023). Vuoden 2023 aikana päivitettiin 18 viraston lakia (ministeriöiden osalta asetusta). Tarkastuksessa ei käyty läpi, mitä säädöksiin kohtia päivitykset koskivat.



Virastoja koskeva lainsäädäntö on pääosin ajantasaista.

Virastokohtaista sääntelyä on runsaasti myös erillislaeissa

Suurimmalle osalle virastoista (75 prosenttia tarkastuksen kohteena olleista virastoista) on annettu tehtäviä myös muissa säädöksissä kuin virastoa koskevassa laissa tai asetuksessa. Tarkastuksessa havaittiin, että osassa virastoja koskevissa laeissa on tehtävien luettelossa viittauksia myös toisiin lakeihin. Esimerkiksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) tehtävät on määritelty laissa näin:

Laki Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta 669/2008

2 § Tehtävät

Viraston tehtävänä on huolehtia:

1) terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994), sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (817/2015), hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021), sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa (612/2021), työterveyshuoltolaissa (1383/2001), terveydenhuoltolaissa (1326/2010), mielenterveyslaissa (1116/1990), yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990), tartuntatautilaissa (1227/2016), terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa annetussa laissa (322/1987), sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetussa laissa (703/2023), sähköisestä lääkemääräyksestä annetussa laissa (61/2007), sosiaalihuoltolaissa (1301/2014), yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011), kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977), terveydensuojelulaissa (763/1994), alkoholilaissa (1102/2017), tupakkalaissa (549/2016) ja Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetussa laissa (1635/2015) sille säädetystä lupahallinnosta, ohjauksesta ja valvonnasta;

2) raskauden keskeyttämistä, steriloimista, hedelmöityshoitoja ja adoptiota koskevassa lainsäädännössä sille säädettyistä tehtävistä; sekä

3) muussa kuin 1 kohdassa mainitussa laissa sille säädettyistä tehtävistä.

Virasto hoitaa lisäksi ne edellä tarkoitetun lainsäädännön nojalla sen toimialaan liittyvät tehtävät, jotka sosiaali- ja terveysministeriö sille määrää.

Virasto voi panna vireille kieltotoimenpiteitä koskevista edustajakanteista annetussa laissa (1101/2022) tarkoitetun edustajakanteen.

Yllä oleva esimerkin tapainen menettely kuitenkin kokoa yhteen, missä eri säädöksissä virastolle on annettu tehtäviä. Esimerkiksi ELY-keskuksia koskevassa laissa (Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/2009) viitataan erikseen säädettyihin tehtäviin eri toimialoilla. Täten epäselväksi jää, mitä varsinaiset tehtävät eri toimialoilla ovat ja missä niistä on säädetty.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimiala ja tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä seuraavilla toimialoilla:

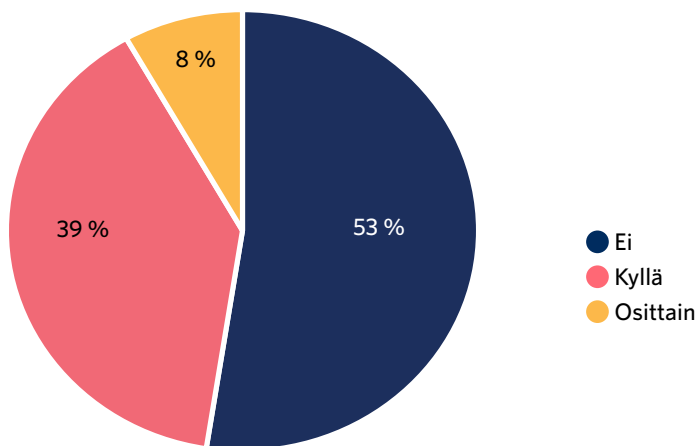
- 1) yrittäjyyden ja elinkeinotoiminnan edistäminen;
- 2) innovaatiot ja kansainvälistyvä liiketoiminta;
- 3) työmarkkinoiden toimivuus, työvoiman saatavuus ja työllisyys;
- 4) koulutus, osaaminen ja kulttuuri;
- 5) maahanmuutto, kotouttaminen ja hyvät etniset suhteet;
- 6) maatilatalous, kalatalous, maaseudun kehittäminen, eläintunnistusjärjestelmä sekä maa- ja metsätalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuus ja kasvinterveys;
- 7) energia ja sen tuotanto;
- 8) liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, maanteiden pito sekä julkisen liikenteen järjestäminen;
- 9) ympäristönsuojelu, alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito, luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö sekä vesivarojen käyttö ja hoito;
- 10) palkkaturva-asiat;
- 11) eräät tässä momentissa tarkoitettuihin toimialoihin liittyvät Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman toimeenpanotehtävät, brexit-mukautusvarauksen kansalliset toimeenpanotehtävät ja aluekehitystehtävät.

Tarkastuksessa tuli esille, että joissakin tapauksissa virastolle on annettu tehtäviä niin monessa eri laissa, ettei virasto pystynyt edes itse määrittelemään kaikkia tehtäviään ja lakeja, joissa tehtäviä on annettu.

Tarkastuksessa arvioitiin, ovatko virastojen tehtävät lainsäädännössä yleisluonteisia. Arvioinnin perusteella 39 prosentissa virastoja niiden laeissa määritellyt tehtävät ovat yleisluonteisia ja 8 prosentissa osittain yleisluonteisia. Tehtävien arvioitiin olevan määritelty säädöksissä konkreettisesti 53 prosentissa virastoista.



Laissa säädetyt tehtävät ovat usein yleisluonteisia.



Kuvio 2: Arvio, onko laissa määritellyt tehtävät yleisluonteisia

Lakisäätöiden tehtävien määrittely on vaikeampaa, mikäli tehtävät ovat yleisluonteisia. Yleisluonteiset tehtävät antavat virastoille myös laajemman mahdollisuuden itse määritellä tehtäviään. Jos viraston tehtäväksi on esimerkiksi määritelty tutkimus, jää epäselväksi, millainen tutkimus on viraston lakisäätöistä tehtävää, mitä tutkimusta voidaan tehdä esimerkiksi yhteisrahoitteisen toiminnan kautta tai tilaustutkimuksena. Vaikka tutkimustoiminta kokonaisuudessaan olisi viraston lakisäätöinen tehtävä, eivät kaikki yksittäiset tutkimushankkeet ole viraston lakisäätöisiä tehtäviä. Tiukassa taloustilanteessa/viraston määrärahojen vähentyessä on riskinä, että virasto painottaa toiminnassaan hankkeita, joihin se saa rahoitusta, jolloin tutkimus, joka olisi viraston lakisäätöinen velvollisuus jää tekemättä.

2.3 Työajankohdennusten seuranta virastoissa on pääosin luotettavaa

Tarkastuksen perusteella virastojen työajankohdennusten seuranta on pääosin luotettavaa. Ahvenmaan valtionvirastolla ei ole työajanseurantaa ja viiden viraston ministeriön (Rahoitusvakuusviraston, Rikosseuraamuslaitoksen, ulkoministeriön, valtiovarainministeriön ja ympäristöministeriön) seurantaa ei pidetty tarkastuksessa luotettavana. Kolmen viraston (KEHA-keskus, Patenti- ja rekisterihallitus ja Valvira) seurantaa pidettiin tarkastuksessa osin luotettavana. Ympäristöministeriö totesi tarkastuskertomusluonnokseen antamassaan lausunnossaan, että ministeriössä on parhaillaan käynnissä työajankohdennuksen uudistaminen.

Tarkastuksessa havaittiin, että virastoilla on hyvin erilaisia menettelytapoja varmentaa työaikakohdennustietojen oikeellisuutta. Monessa virastossa esihenkilö hyväksyy tiedot. Useassa virastossa tietoja ei erikseen hyväksytä, mutta esihenkilöiden vastuulla on valvoa tai tarkastaa kohdennustietojen oikeellisuutta. Valvonnasta ja tarkastuksesta ei välttämättä jää mitään merkintää, joten asiaa ei tarkastuksessa ole voitu varmentaa. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan kirjanpitoyksiköissä seurataan melko hyvin sitä, jääkö työaikaa kohdentamatta. 45 virastoa kertoi seuraavansa asiaa. Myös tietojärjestelmien avulla voidaan varmentaa tietojen oikeellisuutta ja asettaa niihin ehkäiseviä kontrolleja esimerkiksi validointisääntöjä. Tarkastuksessa tuli kuitenkin esiin myös tapauksia, joissa työajankohdennustietojen oikeellisuutta ei valvota lainkaan.

Virastot ovat hyvin erilaisia niin kooltaan, tehtäviltään kuin toimintatavoiltaan. Tämän takia myös sisäisen valvonnan menettelyt, joilla varmistetaan työaikakohdennustietojen oikeellisuutta voivat olla erilaisia. Jokaisen viraston tulee huolehtia, että sillä on riittävät sisäisen valvonnan menettelyt, joilla varmennetaan työajankohdennustietojen luotettavuus.

Työajankohdennustietoja hyödynnetään vaihtelevasti

Talousarviolain 16 §:n mukaan ”viraston ja laitoksen tulee järjestää toiminnan kustannusten, toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuraamista sekä muita ohjauksen, johtamisen ja tilivelvollisuuden toteuttamisen tarpeita varten tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimensa sekä muu seurantajärjestelmänsä siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään”. Talousarvioasetuksen 55 §:ssä on säädetty, että viraston on järjestettävä tuloksellisuuden seuranta (tuloksellisuuden laskentatoimi) luotettavalla tavalla.

Tuloksellisuuden seurantaan tarvitaan tietoa, mihin työaikaa on todellisuudessa käytetty. Luotettava työajankohdennusten seuranta tuottaa tietoa niin viraston johdolle kuin tulosohjaavalle ministeriölle. Tilivelvollisuuden kannalta valtion hallinnon tulee kertoa toiminnastaan ja sen tuloksellisuudesta myös eduskunnalle ja kansalaisille. Tuloksellisuuden laskentatoimen tietoa tulisi hyödyntää niin toiminnan johtamisessa kuin kehittämisessäkin.

Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan työajan kohdennusten tietoja hyödynnetään ennen kaikkea maksullisessa ja yhteisrahoitteisessa toiminnassa eli toiminnassa, johon liittyy ulkopuolista rahoitusta. Lisäksi maksuperustelaisissa (Valtion maksuperustelaki 150/1992) asetetaan maksullisen toiminnan hinnoittelulle ja tiedon tuottamiselle muuta tuloksellisuutta tarkempia vaatimuksia.

Tarkastuksessa todettiin, että työajan kohdentamisen tietoja hyödynnetään toiminnan johtamisessa vaihtelevasti. Osassa virastoja tietoja hyödynnetään kohtalaisesti, mutta osassa virastoja ei tietoja käytännössä hyödynnetä lainkaan. Tarkastuksessa tuli myös esiin, että varsinkin oikeusministeriön hallinnonalalla on paljon henkilöitä, joilla ei ole työajanseurantavelvoitetta. Tuomareiden ja syyttäjien riippumattomuuden varmistamiseksi ei heiltä ole myöskään vaadittu työajan kohdentamista. Tämä näkyy tarkastuksen aineistossa hallinnonalan muita suurempana kohdentamattomina työajantietoina.

Tilivelvollisuuden näkökulmasta suositeltavaa olisi, että myös henkilöt, joilla ei ole työajanseurantavelvoitetta, kohdentaisivat vähintään laskennallisen työajan toiminnoille. Tarkastusvirasto katsoo, että tämä ei vaarantaisi riippumattomuutta.

Työajanseurannassa on kaksi toisistaan poikkeavaa menetelmää

Työajanseurantaa tehdään pääosin joko Kiekun ajanhallinnan tai CATS-järjestelmän (ja siitä edelleen kehitetyn eKiekun) kautta. Eri järjestelmissä työaikaa kohdennetaan eri tavalla. Ajanhallinnassa on mahdollista tehdä niin sanotut oletuskohdennukset, joihin työaika kirjautuu, jos erillisiä kohdennuksia ei kirjata. Pääsääntöisesti henkilöille on Kiekussa palvelussuhteelle asetettu seurantakohdetiedot (oletustoiminto), joita hyödynnetään jakopalkkalaskennassa, mikäli työajankohdennuksia ei tehdä. Tälle oletustoiminnolle ei kuitenkaan kirjaudu todellinen työaika, mikäli kohdennuksia ei tehdä CATS-järjestelmässä/eKiekussa. Virastokohtaisissa tarkastuksissa todettiin, että CATS-järjestelmässä ja eKiekussa on saatettu tehdä esimerkiksi yksi koulutuksen kirjaus kuukaudessa, muttei muita kirjauksia, jolloin koko kuukauden työaika on kirjautunut koulutukseen järjestelmien toiminnallisuuksien takia. Virastojen tulee selvittää työajanseurantajärjestelmänsä toiminnallisuus ja ohjeistaa työajankohdennusten tekeminen työntekijöille siten, että seuranta tuottaa luotettavaa tietoa.

Virastojen vastausten mukaan työajankohdennusten oletustoiminnot ovat käytössä 34 virastossa, ja näistä kahdeksassa virastossa oletustoiminnot ovat käytössä vain johdolla. Tarkastuksessa ei ole pidetty oletustoimintojen käyttönä tapauksia, joissa oletustoimintona on kohdentamaton työ. Tarkastuksessa havaittiin lisäksi erilaisia menettelyitä oletustoimintojen käytössä. Osalla on vain yksi oletustoiminto, jolle ja henkilön työaika kirjautuu sille, jollei erikseen muita muutoksia tehdä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan vain poikkeustapauksissa henkilön työkuva on niin yksipuolinen, että yksi toiminto riittää kattamaan henkilön työtehtävät ja muodostaa siten riittävän tietoperustan johdon laskentatoimelle ja tulosohjaukselle.

Tarkastuksen perusteella esimerkiksi Rahoitusvakausvirastolla on käytössä vain yksi ydintoiminto, jolle työajat automaattisesti kirjataan, vaikka lainsäädännössä virastolle on osoitettu 12 tehtävää (Laki Rahoitusvakausviranomaisesta 1195/2014 4 §). Tarkastuksessa tuli esiin myös muita virastoja, joissa kirjauksia per henkilö oli tehty kuukaudessa keskimäärin ainoastaan 1,1 tai 1,2 toiminnolle. Oletustoimintoja käytettäessä voi henkilöiden koko työaika kirjautua ydintoiminnoille, ja toimintaa arvioitaessa jää kokonaan näkymättä, paljonko todellisuudessa työaika menee tukitoiminnaksi luettavaan toimintaan, kuten viraston yleisiin sisäisiin palavereihin.

Joissakin tapauksissa henkilölle on määritelty useita oletustoimintoja ja erikseen on arvioitu, miten työaika jakautuu näille eri toiminnoille. Osa virastoista käy oletustoimintoja säännöllisesti läpi ja arvioi niiden oikeellisuutta. Kiekun ajanhallintajärjestelmä mahdollistaa sen, että henkilöt voivat itse muuttaa oletustoimintoja, mutta tarkastuksessa ei saatu tietoa, kuinka laajasti toiminnallisuus on käytössä. Osalla virastoista on oletustoiminnot käytössä, mutta lähtökohtana pidetään kuitenkin sitä, että henkilöt itse kohdentavat työaikansa. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tätä voidaan pitää hyvänä lähtökohtana.

Virastoilla on myös käytössä M-sopimustyyppi, jolloin henkilön työaika jakaantuu ennalta määritellyille toiminnoille eikä erillisiiä kohdennuksia tehdä. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan M-sopimustyyppi on käytössä pääasiassa johtajilla ja harjoittelijoilla. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan johtajille, joiden työaika kirjautuu oletustoimintojen kautta, on voitu oletustoiminnoksi laittaa ”kohdentamaton työ”. Suositeltavaa olisi, että oletustoimintoja käytettäessä myös johtajien työajan jakautuminen eri toiminnoille arvioitaisiin ja että oletustoiminnot määriteltäisiin tämä mukaisesti. Lisäksi suositeltavaa olisi, että oletustoiminnot käydään säännöllisesti läpi ja että niitä muutettaisiin tarvittaessa.

2.4 Virastot ovat määritelleet seurankohdemallin tasot eritavoin

Valtiolla on yhteinen seurantakohdemalli, jossa toiminto on yksi seurantakohde. Tarkastuksessa työajankohdentumisen jaottelussa käytettiin Valtiokonttorin ohjeen mukaista toimintojen jakautumista ydin-, ohjaus- ja tukitoimintoihin sekä palkallisiin poissaoloihin. Lisäksi kohdentamaton työ jaoteltiin omaksi kohdaksi.



Oletustoiminnot heikentävät työajanseurannan luotettavuutta ja tietojen vertailukelpoisuutta.

Valtiokonttorin ohjeen mukaan virasto määrittää itse omat ydintoimintonsa, jotka se kytkee yhteiseen ydintoimintohierarkiaan. Tarkastuksessa havaittiin, että virastoilla on hyvin erilaisia tapoja rakentaa ydintoiminnot hierarkkisesti ja määritellä toiminnot sisällöllisesti. Yksinkertaisimmillaan virastojen ydintoiminnot tai osa niistä on johdettu suoraan valtioneuvoston ohjesäännössä määritellystä tehtävästä. Tyypillisesti välitasoja on 2–3, jolloin kukin välitaso muodostaa viraston lakisääteisen tehtävän tai viranomaisprosessin vaiheen.

Taulukko 3: Ote Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen ydintoimintohierarkiasta

1701	Talous- ja finanssipolitiikka	1. taso
17013061	Tutkimustoiminta	2. taso
3061000001	Proj. tutkimus	Toiminto
3061000009	Projektitulot	Toiminto
3061000010	Tutkimustyö, ei proj.	Toiminto
3061000011	Suunnittelu, ei proj.	Toiminto
3061000013	Tieteel os keh.,ei proj.	Toiminto
3061000019	Tulot, muu tutkimus,ei pr	Toiminto
17013062	Asiantuntijatoiminta	2. taso
3062000001	Asiantuntijatoim,ei proj.	Toiminto
3062000002	Avustavat teht.,ei proj.	Toiminto
3062000019	Tulot, Asiantuntijatoim.	Toiminto
17013063	Tal.pol.arviointineuvosto	2. taso
3063000001	Tal.pol.arviointineuvosto	Toiminto
17013064	Datahuone	2. taso
3064000001	Datahuone	Toiminto
3064000002	Datahuone, tukitehtävät	Toiminto

Toiset virastot ovat rakentaneet hierarkiansa yksityiskohtaisemmaksi, ja välitasoja on kaksi kertaa keskimääräistä enemmän.

Taulukko 4: Ote Verohallinnon ydintoimintohierarkiasta

1703	Veropolitiikka, verotus ja yleinen tullipolitiikka	1. taso
1703305	Verohall verotustoiminnot	2. taso
17033050	Verotuksen ydinprosessit	3. taso
1703305A	Asiakastiedot ja PELA	4. taso
1703305B	Asiointi	4. taso
1703305C	Maksuunpantavat verot	4. taso
1703305D	Oma-aloitteiset verot	4. taso
1703305D1	ALV Arvonlisäverotus	5. taso
1703305D11	ALV päätyöt	6. taso
3050401101	ALV Selvittely	Toiminto
3050401102	ALV Valvonta	Toiminto
1703305D13	ALV maksullinen toiminta	6. taso
1703305D19	ALV muut työt	6. taso
1703305D2	TA-suorit ja ilmoitusvalv.	5. taso
1703305D3	Valmisteverotus	5. taso
1703305D4	Varainsiirtoverotus	5. taso
1703305E	Veronkanto	4. taso
1703305F	Läpileikk. menett. alueet	4. taso
1703305G	Verotuksen muut toiminnot	3. taso
1703305Y	Erillisvastuut	3. taso

Viraston toimintorakenteen yleisyyttä tai yksityiskohtaisuutta voidaan luonnehtia erilaisten määrällisten tietojen avulla. Ydintoimintoja oli kirjanpitoyksiköissä vuonna 2022 yhteensä noin 5 300 kappaletta. Enimmillään yksittäiseen toimintoon kohdennettiin noin 1 800 henkilötyövuotta (Poliisihallinnon toiminto). Vastaavasti noin 2 700 (51,5 prosenttia) ydintoimintoon kohdennettiin työaikaa vähemmän kuin yksi henkilötyövuosi. Virastoissa oli ydintoimintoja vuonna 2022 vähimmillään yksi (Rahoitusvakautusvirasto ja Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta) ja enimmillään satoja. Reilulla puolella virastoista (34) ydintoimintoja oli maltillisesti (1–50), ja yhdeksällä virastolla taas voidaan katsoa ydintoimintoja olleen runsaasti (yli 150).

Valtiokonttorin ohjeen mukaan yksittäiset ja vähäiset tai suoraan tietystä ydintoiminnasta aiheutuvat tukitehtävät käsitellään osana ydintoimintaa. Tämä mahdollistaa virastoille erilaisia toimintatapoja ja on tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan aiheuttanut osin myös sitä, että virastoilla ei ole selkeää käsitystä, onko jokin toiminto sen lakisääteisiin tehtäviin liittyvä toiminto, muihin ydintehtäviin liittyvä toiminto vai tukitoiminto.

Valtioneuvoston ohjesäännössä määritellyt tehtävät tarjoavat yleisen kehikon seurata yhtenäisellä tavalla virastojen toimintaa. Virastojen tavoissa määrittää ydintoimintonsa ja kytkeä ne toimintohierarkiaan on huomattavia eroja. Suositeltavaa olisi, että hierarkia rakennettaisiin siten, että se palvelee riittävästi paitsi virastojen ja laitosten johtamista myös ulkoisia tietotarpeita (riittävä yhdenmukaisuus).

2.5 Tukitoimintojen kirjauskäytännöissä on eroavaisuuksia

Tukitoiminnot ovat Valtiokonttorin ohjeen mukaan viraston ydintoimintoja yleisesti tukevia toimintoja ja kaikille virastoille yhteisiä tehtäviä, kuten talous- ja henkilöstöhallinnon, kirjaamotoiminnan ja tietohallinnon tehtäviä.

Valtiolla on kaksi virastoa, joiden tehtävänä on tuottaa muille virastoille tukipalveluita. Palkeet tuottaa kaikille virastoille talous- ja henkilöstöhallinnon tuki- ja asiantuntijapalveluita, ja Valtori puolestaan tuottaa ja kehittää valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja. Myös muilla virastoilla voi olla velvollisuus tuottaa tukitoimintoja keskitetysti, kuten valtioneuvoston kanslialla muille ministeriöille. Nämä muille tuotetut tukitoiminnot ovat viraston näkökulmasta lakisääteisiä tehtäviä, mutta valtion tasolla tukitoimintoja.

Taulukosta 1 käy ilmi, että tukitoimintojen osuus vaihtelee hallinnonalojen välillä. Valtioneuvoston kanslian ja tasavallan presidentin kanslian kokonaishenkilötyövuosimääristä yli puolet (54 prosenttia) menee tukitoimintoihin. Valtioneuvoston kanslian työajan jakautumista on tarkemmin analysoitu ministeriövertailussa luvussa 2.7. Tasavallan presidentin kanslian tehtävät presidentin toimen avustamisessa sekä tasavallan presidentin ja hänen perheensä tarvitsemien henkilökohtaisten palveluiden järjestämisessä sekä kiinteistöhallintoon liittyvät tehtävät ovat viraston näkökulmasta sen lakisääteisiä tehtäviä, mutta valtion toimintohierarkian näkökulmasta tukitoimintoja. Valtiovarainministeriön hallinnonalan suhteellisen korkea tukitoimintojen osuus puolestaan johtuu siitä, että sekä Palkeet että Valtori ovat tällä hallinnonalalla ja nostavat siten hallinnonalan tukitoimintojen osuutta. Palkeiden ja Valtorin osuus virastojen tukitoiminnoista oli vuonna 2022 12 prosenttia (1 659 htv).



Valtioneuvoston ohjesäännössä määritellyt tehtävät tarjoavat yleisen kehikon seurata yhtenäisellä tavalla virastojen toimintaa.



Tukitoiminnot sisältävät myös virastojen lakisäteisiä tehtäviä kuten palvelukeskusten tehtäviä.

Kaikille virastoille yhteisten tukitoimintojen hierarkia koostuu eri toiminnoista, joista osa on kaikkien käytössä ja joista osaa käyttävät vain ammattilaiset. Seuraavaan taulukkoon on koottu eri tukitoimintoihin käytetyt henkilötyövuosimäärät, työajanjakautuminen tukitoiminnoissa ja se, ketkä toimintoa käyttävät. Puolustusvoimilla ei ollut vuonna 2022 käytössään Toimintotilikartan mukaiset tukitoiminnot, joten Puolustusvoimien tukitoiminnot on esitetty taulukossa yhtenä omana kohtana. Taulukon yhteensä htv-määrä ei vastaa täysin taulukon 1 tukitoimintojen määrää, koska taulukossa 5 ei ole huomioitu Hätäkeskuslaitoksen erillisseurannan tukitoimintoja.

Taulukko 5: Tukitoiminnot ja niihin kohdennettu työaika ja käyttäjryhmät

Tukitoiminto	htv	%	Toimintoa käyttävät
Yleishallinto ja johtaminen	3 860	28 %	Kaikki
Henkilöstöhallinto	1 257	9 %	Pääosin vain ammattilaiset pl. Työhyvinvointi ja virkistys
Koulutus	1 363	10 %	Kaikki
Taloushallinto	834	6 %	Pääosin vain ammattilaiset pl. Hankintatoimi
Matkustus	58	0 %	Vain ammattilaiset
Sisäinen tarkastus, riskienhallinta ja turvallisuus	220	2 %	Vain ammattilaiset
Tietohallinto	1 685	12 %	Vain ammattilaiset
Tiedon hallinta	529	4 %	Vain ammattilaiset
Viestintä	510	4 %	Vain ammattilaiset
Kiinteistöhallinto	319	2 %	Vain ammattilaiset
Toimistopalvelut	221	2 %	Vain ammattilaiset
Logistiikka	37	0 %	Vain ammattilaiset
Muut tukitoiminnot	596	4 %	Kaikki
Puolustusvoimien tukitoiminnot	2 517	18 %	-
Yhteensä	14 007	100 %	-

Toimintotilikartan mukaan yhteisiä tukitoimintoja käyttävät tuntikirjauksissa vain niin sanotut tukitoimintojen ammattilaiset, eivät niin sanotut perusvirkamiehet ja esimiehet. Rajausta on merkitty toimintotilikartassa tukitoiminnon selitteen yhteyteen ”Vain ammattilaiset” -maininnalla.

Suurimpia tukitoimintoja ovat Yleishallinto ja johtaminen, Henkilöstöhallinto, koulutus, tietohallinto ja taloushallinto, joita analysoitiin tarkastuksessa tarkemmin.

Yleishallinto ja johtaminen -toimintoa käytetään hyvin vaihtelevin tavoin

Yleishallinto ja johtaminen hierarkian alle on usea virasto perustanut yhden tai useamman oman toiminnon. Monella virastolla on omana toimintonaan kehittäminen tai tietyn osa-alueen kehittäminen. Hierarkian alla on kaikilla käytössä oleva toiminto 9999600000 Yleishallinto ja johtaminen, jolle pääosa kirjauksista on tehty (86 %). Toiminnolle on tehnyt kirjauksia 56 virastoa.

Yleishallinto ja johtaminen -toiminnon käytön laajuudessa havaittiin tarkastuksessa suurta vaihtelua. Kolme virastoa oli kirjannut kyseiselle toiminnolle vain prosentin kokonaishenkilötyövuosimäärästään. Seitsemän virastoa taas oli kirjannut toiminnolle 15–20 prosenttia kokonaishenkilötyövuosimäärästään. Vaihtelua selittää osin se, että virastojen välillä on eroa siinä, mitä toiminnolle kirjataan. Usein johtajien työaika kohdennetaan tälle toiminnolle. Tarkastuksessa tuli esiin, että toiminnolle on ohjeistettu kirjaamaan myös esimerkiksi sisäiset koulutustapahtumat.

Toiminnolle kohdennettu määrä vaihteli virastoittain, mutta myös hallinnonaloittain havaittiin eroa. Oikeusministeriön hallinnonalalla kirjauksia oli vähiten (keskiarvo 4 %) ja liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla eniten (keskiarvo 10 %). Oikeusministeriön hallinnonalan vähäistä määrää selittää osaltaan se, että hallinnonalalla on runsaasti henkilöstöä, joilla ei ole työajanseurantavelvoitetta.

Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan Valtiokonttorin ohjeistus Yleishallinto ja johtaminen -toiminnolle kirjaamisesta on koettu monitulkintaiseksi, ja ministeriöiden kanssa käydyissä keskusteluissa on noussut esille toive tarkemmasta ohjeistuksesta. Suositeltavaa olisi, että Valtiokonttori täsmentäisi ohjeistustaan siitä, mitä toiminnolle kirjataan. Valtiokonttori totesi tarkastuskertomusluonnokseen antamassaan lausunnossaan, että se tutkii mahdollisuutta ja tarvetta tarkentaa ohjeistustaan kyseessä olevan toiminnon osalta.

Koulutukseen käytetyn työajan määrä vaihtelee

Koulutukseen käytetyn työajan seurannassa virastoilla on osin omia toimintoja. Suurin osa virastoista (58 virastoa) on käyttänyt kaikille yhteistä toimintoa 9999615200 Koulutus oppilaana, mutta usealla virastolla on lisäksi toimintoja omia koulutuksia varten. Virastojen Koulutus oppilaalle -toiminnolle kirjaamisen työajan osuuden keskiarvo on 1,26 prosenttia.

Hallinnonaloista eniten työaika koulutukseen olivat käyttäneet puolustusministeriön hallinnonala (5,98 %) ja oikeusministeriön hallinnonala (3,38 %), ja vähiten aikaa koulutukseen olivat käyttäneet liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala (0,36 %) ja ympäristöministeriön hallinnonala (0,59 %).

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että virastoilla on erilaisia menettelyitä koulutukseen käytetyn työajan kirjaamisessa. Joissakin tapauksissa koulutuksen katsotaan liittyvän tiukasti ydintoimintaan, jolloin koulutukseen käytetty työaika on kirjattu ydintoiminnolle. Erilaisten menettelyiden takia tarkastuksessa ei saatu luotettavaa tietoa siitä, paljonko virastoissa käytetään työaika koulutuksiin. Suositeltavaa olisi, että Valtiokonttori antaa tarkempaa ohjeistusta koulutusten kirjaamiseen. Ohjeistuksen osalta olisi hyvä huomioida myös erilaiset koulutukset (virastojen sisäiset ja ulkoiset koulutukset sekä työssäoppiminen). Valtiokonttori toi lausunnossaan esille, että sen antama ohjeistus Koulutus oppilaana -toiminnon sisällöstä perustuu valtion työmarkkinalaitoksen tarpeeseen seurata henkilöstökoulutuksen työvoimakustannusta ja seuranta toteutetaan Työnantajan henkilöstötietojärjestelmän (Tahti) avulla. Valtiokonttori täsmentää tarvittaessa toiminnon sisältöä yhteistyössä Tahtista vastaavien tahojen kanssa.

Henkilöstöhallinnon työajasta Palkeiden osuus on vain 13 prosenttia

Henkilöstöhallintoon kohdistetusta työajasta 346 henkilötyövuotta eli 26,5 prosenttia kohdistui työhyvinvointiin ja virkistykseen. Toiminto on myös perusvirkamiesten käytettävissä. Jos kyseisen toiminnon ottaa tarkastelusta pois, on Palkeiden osuus henkilöstöhallintoon kohdistetusta työajasta 13 prosenttia. Palkeet hoitavat palkanlaskentaan ja palvelussuhteen hallintaan liittyviä tehtäviä, mutta myös virastoissa käytetään runsaasti aikaa henkilöstöhallinnon tehtäviin. Poliisihallitus kohdisti henkilöstöhallintoon jopa enemmän työaika kuin Palkeet. Palkeiden ja Poliisihallituksen lisäksi viisi virastoa käyttivät yli 30 htv:tä henkilöstöhallinnon tehtäviin.

Taloushallinnossa eniten työaika kuluu hankintatoimeen

Taloushallinnon sisällä suurin toimi oli hankintatoimi, johon kohdistettiin 169 htv:tä eli noin 20 prosenttia taloushallintoon kohdistetusta työajasta. Jos hankintatoimi eliminoidaan pois, Palkeiden osuus jäljelle jäävästä taloushallinnon toimintokokonaisuudesta on 19,3 prosenttia (132 htv). Taloushallintotehtävien osuus virastoissa on Palkeita pienempi ja suurin virastoissa taloushallintotehtäviin kohdistettu henkilötyövuosimäärä oli 52 htv:tä.

Tietohallintoon kohdistetusta työajasta Valtorin osuus on kolme viidesosaa

Valtorin osuus tietohallintoon kohdistetusta työajasta oli 59,1 prosenttia (1 001 htv). Valtorin osuus tietohallinnosta on selkeästi suurempi kuin mitä Palkeiden osuus on henkilöstö- ja taloushallinnosta. Kuitenkin myös tietohallintoon käytetään virastoissa aikaa, vaikka suhteessa huomattavasti vähemmän. Tietohallinto-toiminnolle oli neljässä virastossa käytetty aikaa yli 50 htv:tä. Tietohallintoon liittyen on hyvä muistaa, että ydintoimintojen tietojärjestelmiin käytetty valtionhallinnossa aikaa n. 775 htv:tä, mutta ne ovat mukana virastojen ydintoiminnassa.

2.6 Palkalliset poissaolot ovat keskimäärin 20 prosenttia kokonaishenkilötyövuosista

Tarkastus ei varsinaisesti kohdistunut palkallisiin poissaoloihin. Taulukoissa palkalliset poissaolot ovat kuitenkin mukana, koska kokonaishenkilötyövuosimäärästä keskimäärin 20 prosenttia on palkallisia poissaoloja. Taulukosta 1 on lisäksi havaittavissa, että palkallisilla poissaoloilla on hallinnonalojen välillä eroja.

Oikeusministeriön ja ulkoministeriön hallinnonalojen palkalliset poissaolot taas olivat muita suurempia. Oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan palkallisiin poissaoloihin on todennäköisesti kirjautunut osa kohdentamattomasta työajasta. Luvussa 2.1. on tuotu esiin, että oikeusministeriön hallinnonalalla on henkilöstöä, joilla ei ole työajan kohdentamisen velvollisuutta. Tarkastuskertomuksen antamisajankohtana ulkoministeriön palkallisten poissaolojen selvittely on meneillään Palkeissa.

2.7 Ministeriöiden työajan jakautumisessa on eroja

Ministeriöiden vertailtavuuden mahdollistamiseksi on ministeriöistä pyritty erottamaan pois virastoja, laitoksia tai itsenäisiä viranomaisia, jotka kuuluvat hallinnollisesti ministeriöön kirjanpitoyksikkönä (KPY), mutta eivät kuulu ministeriöön valtioneuvoston ohjesäännössä määritellyllä tavalla.

Taulukosta 6 käy ilmi näiden näkökulmien erot.

Taulukko 6: Htv-määrät, jotka on poistettu ministeriöanalyysistä. Luvuissa ei ole mukana palkallisia poissaoloja

Ministeriö	HTV KPY kokonaan	HTV Ministeriö	Erotus	Analyyssissä poistetut toimintayksiköt
Liikenne- ja viestintäministeriö	151	151	0	-
Maa- ja metsätalousministeriö	221	221	0	-
Oikeusministeriö	1 025	157	869	TY 11115002 OM yht, 5003 oikeusapu ja edunvalvonta, 5004 Tuomioistuimet
Opetus- ja kulttuuriministeriö	389	182	206	TY 1111600003, 600004, 600006, 600007, 600008, 6000004 (virastoja ja lautakunta)
Puolustusministeriö	118	112	6	TY 1111250080 Turvallisuukskomitea
Sisäministeriö	213	190	23	TY 1111200093 CMC
Sosiaali- ja terveysministeriö	394	394	0	-
Työ- ja elinkeinoministeriö	349	341	8	TY 1111540020 (Työneuvosto, Valtakunnansov., Yhteistoimintasuostamies)
Ulkoasiainministeriö	1 154	472	682	TY 111113002 Edustustot
Valtioneuvoston kanslia	523	523	0	-
Valtiovarainministeriö	361	361	0	-
Ympäristöministeriö	227	227	0	-
Yhteensä	5 126	3 332	1 794	-

Rajaus on erityisen merkityksellinen oikeusministeriössä, johon jää rajauksen jälkeen 157 htv:tä, sekä ulkoministeriössä, johon jää rajauksen jälkeen 472 htv:tä. Ulkoministeriön osalta on myös huomioitava, että tarkastus on tehty Kiekusta saatavilla htv-tiedoilla, mutta ulkoministeriön edustustoissa työskentelee paljon paikallista henkilöstöä, joiden työaika ei näy Kiekussa. Myös opetus- ja kulttuuriministeriössä rajaus on suhteellisesti merkittävä, kun ministeriöstä poistetaan siihen kirjanpitoyksikkönä kuuluvat viisi virastoa sekä opintotuen muutoksenhakulautakunta. Analyysin ulkopuolelle on jäänyt myös toimintayksiköitä puolustusministeriöstä, sisäministeriöstä sekä työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Taulukosta 7 käy ilmi ministeriöiden työajan kohdentuminen toimintoryhmittäin. Lähes kaikilla ministeriöillä kohdentamattomia tunteja on jonkin verran, mutta suhteellisesti merkittäviä ne ovat oikeusministeriössä ja puolustusministeriössä. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan puolustusministeriössä on suuri määrä henkilöstöä, joilla ei ole työajanseurantavelvoitetta, mikä selittää muita ministeriöitä suuremman kohdentamattoman työajan osuuden. Oikeusministeriö kertoi tarkastuskertomusluonnokseen antamassaan lausunnossaan, että oikeusministeriön suhteellisesti merkittävää kohdentamattoman työajan määrää selittää käytännössä se, ettei työaikaa kohdenneta täydellisesti ja se, ettei ministeriössä ole laajasti käytössä oletustoimintoja.

Taulukosta 7 on tunnistettavissa erilaisia profileja, jotka toistuvat useammalla ministeriöllä sekä yksittäisiä poikkeuksia. Työaikajakauman profiili on varsin yhdenmukainen liikenne- ja viestintäministeriössä, maa- ja metsätalousministeriössä, opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä työ- ja elinkeinoministeriössä.

Keskenään samantyyppisen profiilin muodostavat myös sosiaali- ja terveysministeriö sekä sisäministeriö. Oikeusministeriössä ja puolustusministeriössä kohdentamattoman työn osuus on sen verran merkittävä, ettei niitä voida rinnastaa muihin virastoihin. Yksilölliset jakaumat ovat ulkoministeriössä, valtioneuvoston kansliassa, valtiovarainministeriössä ja ympäristöministeriössä. Ulkoministeriön yksilöllistä jakaumaa selittää ainakin se, että sillä on vähemmän ohjaustoimintoja, koska sillä ei ole tulosohjattavia virastoja.

Valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:ssä säädetään kaikille ministeriöille kuuluvista tehtävistä, joita ovat

- oman toimialan toiminta- ja taloussuunnitteluasiat
- tulosohjausasiat
- lainvalmisteluasiat
- tietoyhteiskunta-asiat
- hallintoasiat
- viestintäasiat
- tietohallintoasiat
- tutkimusta
- kehittämistä ja seurantaan koskevat asiat
- kansainväliset asiat
- toimialan hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat.

Edelleen 11 §:n mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät, joista säädetään 12 §:ssä. Tämä selittää myös valtioneuvoston kanslian huomattavaa tukitoimintojen osuutta (noin 75 prosenttia).

Valtiovarainministeriön ja ympäristöministeriön jakauma on siinä mielessä samanlainen, että molemmilla ministeriöillä tukitoimintojen osuus on muita ministeriöitä selvästi pienempi, ja vastaavasti joko ydintoimintojen osuus (VM) tai ohjaustoimintojen (YM) osuus on poikkeuksellisen korkea. Molemmissa ministeriöissä tämä selittyy ainakin osittain sillä, että työajan kohdentuminen perustuu oletustoimintoihin.

Taulukko 7: Ministeriöiden työajan jakautuminen (htv)

Ministeriö	Ydin- toiminnot	%	Ohjaus- toiminnot	%	Tuki- toiminnot	%	Kohdentamaton tai kohdistamaton	%	Palkalliset poissaolot	%	Yhteensä
Liikenne- ja viestintäministeriö	0	0,0 %	101	53,4 %	50	26,3 %	0	0,0 %	39	20,3 %	190
Maa- ja metsätalousministeriö	1	0,3 %	160	58,4 %	61	22,2 %	0	0,1 %	52	19,0 %	274
Oikeusministeriö	0	0,1 %	74	30,5 %	46	19,0 %	36	14,8 %	87	35,6 %	243
Opetus- ja kulttuuri- ministeriö	1	0,2 %	124	48,5 %	57	22,4 %	0	0,1 %	74	28,8 %	256
Puolustusministeriö	17	12,4 %	38	27,3 %	39	28,0 %	18	12,6 %	28	19,8 %	140
Sisäministeriö	28	12,1 %	94	40,9 %	56	24,2 %	11	4,9 %	41	17,9 %	231
Sosiaali- ja terveys- ministeriö	56	11,4 %	214	43,7 %	118	24,1 %	6	1,2 %	96	19,6 %	491
Työ- ja elinkeino- ministeriö	7	1,5 %	233	52,9 %	102	23,1 %	0	0,1 %	98	22,4 %	440
Ulkoministeriö	251	30,1 %	6	0,7 %	204	24,5 %	12	1,4 %	361	43,3 %	833
Valtioneuvoston kanslia	100	13,7 %	27	3,7 %	395	54,0 %	2	0,2 %	207	28,3 %	731
Valtiovarain- ministeriö	220	50,0 %	69	15,7 %	68	15,4 %	4	0,8 %	80	18,0 %	441
Ympäristöministeriö	0	0,0 %	187	65,1 %	38	13,3 %	2	0,6 %	60	20,9 %	287
Yhteensä	681	14,9 %	1329	29,2 %	1234	27,1 %	91	2,0 %	1223	26,8 %	4 556

Vain osa ministeriöistä tekee kirjauksia ydintoiminnoille

Kuusi ministeriötä on kirjannut työaika ydintoimintoihin ja kuusi ei lainkaan tai hyvin vähän. Vähän kirjanneillakin työaika on kohdistunut lähinnä ydintoiminnan tietojärjestelmiin. Ydintoiminnan vähäisyyttä puolella ministeriöistä selittää erityisesti se, että niissä työaika on kohdennettu ydintoimintojen sijasta ohjaustoimintoihin.

Valtiovarainministeriö ja ulkoministeriö ovat selkeitä poikkeuksia. Valtiovarainministeriössä työajasta yli 60 prosenttia on kohdistunut ydintoimintoihin. Tätä selittää se, että ministeriössä on käytössä oletustoiminnot. Ulkoministeriössäkin ydintoimintojen osuus on yli 50 prosenttia ja vastaavasti ohjaustoimintojen osuus vain 1,3 prosenttia.

Valtioneuvoston kanslian jakauma on muista poikkeava, sillä kanslian työajasta noin viidennes on kohdistunut ydintoimintoihin, mutta vain noin viisi prosenttia ohjaustoimintoihin. Tämä selittyy ennen kaikkea tukitoiminnoilla, joita tarkastellaan myöhemmin.

Ministeriöiden päätehtäviä seurataan ohjaustoiminnoilla

Toimintotilikartan mukaan ohjaustoiminnot on lähtökohtaisesti rakennettu ministeriöiden yhteisten tehtävien seurantaan varten, mutta myös muut kirjanpitoyksiköt käyttävät tiettyjä ohjaustoimintoja ohjeen mukaisesti. Se kuinka paljon ja mitä ohjaustoimintoja virasto tekee, riippuu siitä, miten yhteistyötä hallinnonalalla tehdään. Virastojen tulee keskustella ohjaavan ministeriön kanssa siitä, milloin ohjaustoimintoja käytetään.

Ohjaustoimintoihin on kohdennettu ministeriöiden työaikaa keskimäärin 40 prosenttia, mutta vaihteluväli on huomattavan suuri. Samantyyppisiä jakaumia on tunnistettavissa, mutta myös selvästi yksilöllisiä jakaumia on eri syistä.

Taulukosta 8 käy ilmi ministeriöiden työajan kohdentuminen ohjaustoiminnoille.

Taulukko 8: Ministeriöiden työajanjakautuminen (htv) ohjaustoiminnoissa

Ministeriö	Yhteiskunta- politiikan strategiat ja seuranta	%	Ministeriön toimialan ohjaus ja toiminta- ja taloussuunnittelu sekä seuranta	%	Lainsäädännön valmistelu ja seuranta	%	EU- ja kansain- väliset asiat	%	Muut ministeriö- kohtaiset erityistehtävät	%	Yhteensä
Liikenne- ja viestintäministeriö	33	32,8 %	13	12,5 %	35	34,7 %	12	12,3 %	8	7,8 %	101
Maa- ja metsä- talousministeriö	42	26,5 %	23	14,6 %	63	39,4 %	25	15,6 %	6	3,9 %	160
Oikeusministeriö	7	10,0 %	12	16,0 %	34	46,0 %	11	15,3 %	9	12,7 %	74
Opetus- ja kulttuuriministeriö	52	42,1 %	26	21,1 %	13	10,6 %	16	13,1 %	16	13,1 %	124
Puolustus- ministeriö	7	18,8 %	16	42,7 %	5	13,6 %	7	17,8 %	3	7,1 %	38
Sisäministeriö	10	10,8 %	24	25,5 %	26	27,7 %	15	15,9 %	19	20,1 %	94
Sosiaali- ja terveysministeriö	59	27,7 %	21	9,7 %	72	33,6 %	26	12,3 %	36	16,7 %	214
Työ- ja elinkeino- ministeriö	67	28,9 %	32	13,9 %	48	20,6 %	33	14,1 %	53	22,6 %	233
Ulkomministeriö	3	45,0 %	3	55,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	6
Valtioneuvoston kanslia	22	81,0 %	0	0,0 %	4	13,2 %	0	0,0 %	2	5,9 %	27
Valtiovarain- ministeriö	3	3,6 %	5	6,6 %	38	54,5 %	13	18,3 %	12	17,0 %	69
Ympäristö- ministeriö	78	41,5 %	23	12,2 %	52	28,0 %	19	10,1 %	15	8,2 %	187
Yhteensä	384	28,9 %	198	14,9 %	390	29,4 %	177	13,3 %	179	13,4 %	1 329

Liikenne- ja viestintäministeriöllä sekä maa- ja metsätalousministeriöllä on samankaltaiset profiilit. Samoin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön profiilit ovat keskenään samankaltaiset. Oikeusministeriöllä ja valtiovarainministeriöllä on myös keskenään samankaltaisuutta, mutta valtiovarainministeriön oletustoiminnot huomioon ottaen kyse lienee pikemminkin valtiovarainministeriön tavoitetilasta. Valtiovarainministeriöllä on eniten tulosohtajattavia kirjanpitoyksiköitä, mutta taulukon mukaan se käyttää vähiten aikaa toimialansa ohjaukseen. Muilla ministeriöillä jakauma on eri syistä yksilöllinen. Ulkoministeriöllä ja valtioneuvoston kanslialla ohjaustoimintoja on ylipäänsä vähän, mikä selittyy sillä, ettei näillä hallinnonaloilla ole muita kirjanpitoyksiköitä ministeriön itsensä lisäksi. Puolustusministeriössä painottuu toimialan ohjaus, toiminta- ja taloussuunnittelu sekä seuranta. Opetus- ja kulttuuriministeriössä puolestaan painottuu yhteiskuntapolitiikan strategiat ja seuranta.

Yleishallinto ja johtaminen -toiminto on suurin ministeriöiden tukitoiminnoista

Tukitoiminnot koostuvat taulukossa 9 olevista toimintokokonaisuuksista. Yleishallintoon ja johtamiseen sekä koulutukseen voivat kaikki virkamiehet kohdentaa työaikaa. Muut tukitoiminnot ovat pääosin vain ammattilaisten käytössä. Poikkeuksen tekee taloushallintoon sisällytetty hankintatoimi, jonka osuus ministeriöiden taloushallinnon htv:stä on noin neljännes. Toisen poikkeuksen tekee henkilöstöhallintoon sisällytetty työhyvinvointi ja virkistys, jonka osuus ministeriöiden henkilöstöhallinnosta on noin viidennes. Muihin tukitoimintoihin työaikaa ovat kohdentaneet lähinnä ulkoministeriö ja valtioneuvoston kanslia. Ulkoministeriössä hieman yli 40 htv:n kokonaisuus on tarkemmin erittelemättä, mutta valtioneuvoston kansliassa samansuuruinen määrä on eritelty tarkemmin, ja pääosa koostuu säädöskäntämisestä tai muusta käntämisestä.

Taulukko 9: Tukitoiminnot ja ministeriöissä niihin kohdennettu työaika

Ministeriöiden tukitoiminnot	htv	%
Yleishallinto ja johtaminen	514	42 %
Tiedon hallinta	110	9 %
Viestintä	106	9 %
Henkilöstöhallinto	97	8 %
Muut tukitoiminnot	93	8 %
Toimistopalvelut	88	7 %
Tietohallinto	55	4 %
Taloushallinto	53	4 %
Koulutus	50	4 %
Sisäinen tarkastus, riskienhallinta ja turvallisuus	38	3 %
Kiinteistöhallinto	19	2 %
Matkustus	11	1 %
Logistiikka	1	0 %
Yhteensä	1 234	100 %

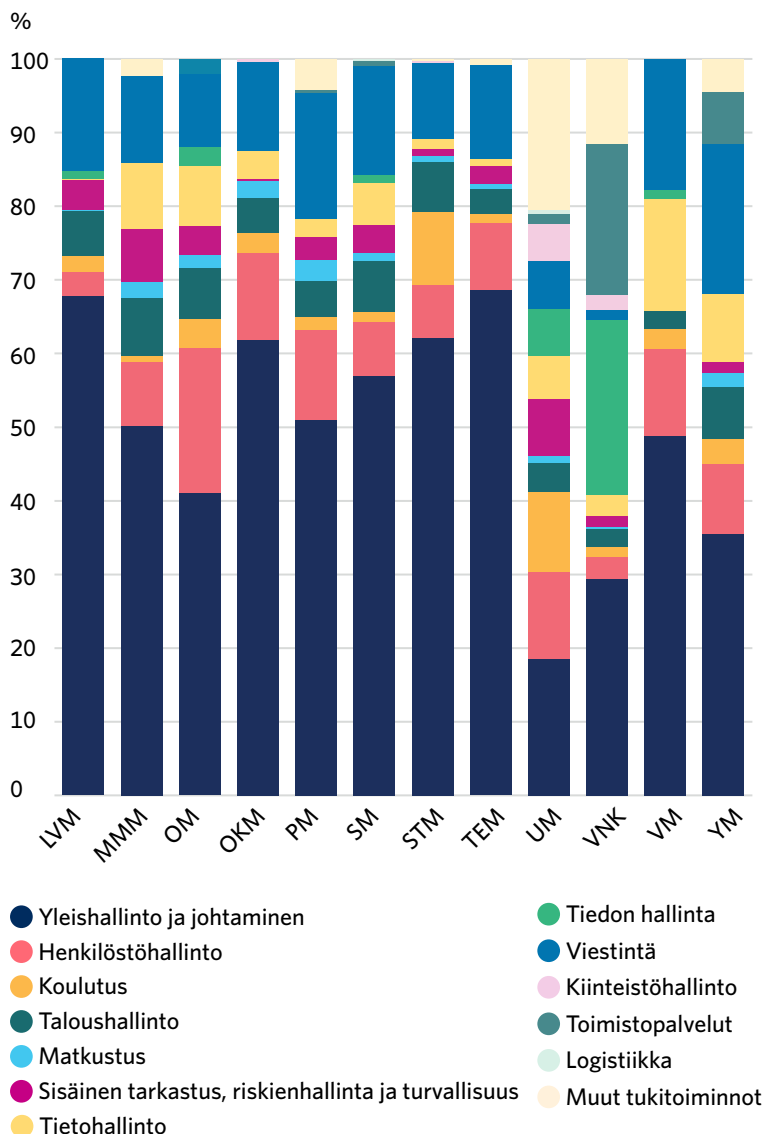
Ministeriöiden kohdentama työaika tukitoiminnoille vaihteli ympäristöministeriön 16,8 prosentista valtioneuvoston kanslian 75,3 prosenttiin. Ympäristöministeriön ja valtiovarainministeriön käyttämät oletustoiminnot vääristävät niiden tukitoimintojen jakaamaa. Työaikaakirjauksia kuukaudessa per henkilö oli valtiovarainministeriössä keskimäärin 1,1 ja ympäristöministeriössä 1,2. Luvuista voi päätellä, että henkilöillä, joilla on oletustoimintona jo ydintoiminto tai ohjaustoiminto, työaika kohdentuu tukitoiminnoille vain poikkeustapauksissa. On siis oletettavaa, että valtiovarainministeriössä ja ympäristöministeriössä tukitoimintoihin kohdentavat työaika toimintotilikartassa ohjeistetut tukitoimintojen ammatillaiset.

Yleishallinto ja johtaminen on toimintokokonaisuus, joka on kaikkien virkamiesten käytössä. Useilla ministeriöillä, joilla on vähintään 1,5 kirjausta kuukaudessa per henkilö, yleishallinnon ja johtamisen osuus tukitoiminnoista on korkea, jopa yli 60 prosenttia. Tämä selittyy sillä, että ministeriöissä pyritään aiheuttamisperiaatteeseen ja kirjaamaan tilanteet, joissa työaika kohdentuu substanssitoiminnon sijasta viraston muuhun yleishallinnolliseen toimintaan.

Kuviossa 3 on kuvattu ministeriöittäin työajan kohdentuminen tukitoimintojen eri kokonaisuuksille.

Henkilöstöhallinto- ja Taloushallinto-toiminto on pääosin tarkoitettu ammatillisille. Sekä henkilöstöhallinnon että taloushallinnon ammatillisten suhteellisessa osuudessa on varsin suurta vaihtelua. Koulutuksen toiminnoissa htv:t painottuvat sosiaali- ja terveysministeriöön sekä ulkoministeriöön. Ulkoministeriössä painottuu maa- ja metsätalousministeriön ohella muita enemmän sisäinen tarkastus, riskienhallinta ja turvallisuus.

Tietohallinnossa on suurta vaihtelua eri ministeriöiden välillä. Tietohallintoon kohdennettu työaika korostuu valtioneuvoston kanslian kohdalla, mutta myös ulkoministeriö erottuu tällä saralla muista ministeriöistä. Viestintään on kohdennettu suhteellisesti paljon työaika eri ministeriöissä lukuun ottamatta valtioneuvoston kansliaa. Kiinteistöhallintoon on kohdennettu työaika merkittävästi vain ulkoministeriössä ja valtioneuvoston kansliassa. Toimistopalveluihin on kohdennettu valtioneuvoston kansliassa noin viidennes, kun muissa ministeriöissä vain vähän tai ei lainkaan.



Kuvio 3: Ministeriöiden työajan jakautuminen (%) tukitoiminnoille

3 Ovatko ministeriöt asettaneet virastoille tulostavoitteet, jotka kattavat niiden lakisääteiset tehtävät?

Tarkastuksen toisena tavoitteena oli antaa rajattuun varmuuteen perustuva kannanotto siitä, ovatko ministeriöt asettaneet virastoille tulostavoitteet, jotka kattavat niiden lakisääteiset tehtävät.

Tarkastuksen perusteella arvioitiin, että ministeriöiden asettamat tulostavoitteet kattavat virastojen lakisääteiset tehtävät olennaisilta osin. Tulosopimusten ja lakisääteisten tehtävien yhdistäminen oli kuitenkin osin haasteellista, koska tavoitteet eivät yleensä koskeneet suoraan lakisääteisiä tehtäviä. Valtionhallinnossa on erilaisia näkemyksiä siitä, mitä ministeriöiden ja virastojen välisten tulosopimusten tulisi sisältää ja tulosopimuksissa on havaittavissa hallinnonalojen välillä eroavaisuuksia.

3.1 Tulossopimukset kattavat virastojen lakisääteiset tehtävät olennaisilta osin

Talousarviolain 12 §:n 1 momentin mukaan ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Talousarvioasetuksen 11 §:ssä on säädetty tarkemmin ministeriön velvollisuudesta asettaa tavoitteet toimialalleen sekä hallinnonalansa ja sen merkittävimpien virastojen toiminalliselle tuloksellisuudelle. Asetuksen mukaan ”ministeriön vahvistamat tulostavoitteet virastolle ja laitokselle voivat sisältyä ministeriön ja viraston tai laitoksen yhdessä allekirjoittamaan tulostavoiteasiakirjaan”. Vaikka lainsäädäntö ei velvoita ministeriötä tekemään tulosopimuksia kaikkien hallinnonalan virastojen kanssa, on se vaikiintunut käytäntö.

Tarkastuksen kohteena oli 61 kirjanpitoyksikköä, joista 12 oli ministeriötä ja tasavallan presidentin kanslia. Tarkastuksessa oli mukana 48 virastoa, joilla oli tulossopimus ministeriön kanssa. Tarkastuksessa käytiin läpi ministeriöiden ja virastojen välisiä tulossopimuksia ja arviointiin, kuinka suuren osan tulossopimukset kattavat virastojen tehtävistä. Tulossopimusten yhdistäminen virastojen lakisääteisiin tehtäviin oli kuitenkin haastavaa, koska pääosin tulossopimuksen tavoitteet eivät koske suoraan tiettyjä lakisääteisiä tehtäviä. Tarkastuksessa jouduttiin arvioimaan liittyvätkö tavoitteet lakisääteisiin tehtäviin ja tarkastuksen tulokset ovat tämän vuoksi osin tulkinnanvaraisia.

Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan tavoitteiden ja lakisääteisten tehtävien epäyhtenäisyys saattaa osin johtua siitä, ettei säädstasolla ole määritelty, miten tai kuinka kattavasti tulossopimuksissa tulisi huomioida virastojen lakisääteiset tehtävät.

Kahdella kirjanpitoyksiköllä tehtäviä oli niin laajasti eri säädöksissä, ettei tarkastuksessa kyetty kattavasti arvioimaan, kuinka suuren osan tulossopimus kattoi viraston lakisääteisistä tehtävistä. Tarkastuksen perusteella 21 kirjanpitoyksikön tulossopimus kattoi viraston lakisääteiset tehtävät kokonaan. Kuuden kirjanpitoyksikön tulossopimuksen arviointiin kattavan lakisääteisistä tehtävistä 50 prosenttia tai vähemmän.

Tarkastuksen perusteella kirjanpitoyksiköiden välillä ja hallinnonaloilla on eroja siinä, kuinka laajasti lakisääteiset tehtävät on huomioitu tulossopimuksessa. Liikenne- ja viestintäministeriön ja sosiaali- ja terveystministeriön hallinnonalojen tulossopimukset kattoivat vähiten virastojen lakisääteisistä tehtäviä. Sosiaali- ja terveystministeriö toteaa tarkastuskertomusluonnokseen antamassaan lausunnossaan, että hallinnonalan tulossopimusten sisällöt on johdettu hallinnonalan strategiasta ja hallitusohjelmasta. Myös hallitusohjelmasta johdetut tavoitteet kytkeytyvät lakisääteisiin tehtäviin.



Tulossopimusten tavoitteita oli osin vaikea yhdistää viraston lakisääteisiin tehtäviin.

Taulukko 10: Arvio, paljonko tulosopimukset kattavat lakisääteisistä tehtävistä

Hallinnonala	Tulosohjatut kirjanpitoyksiköt	Keskiarvo % tulosopimuksen kattavuudesta lakisääteisiin tehtäviin
Oikeusministeriö	5	85
Sisäministeriö	6	88
Puolustusministeriö	1	100
Valtiovarainministeriö	11	89
Opetus- ja kulttuuriministeriö	5	89
Maa- ja metsätalousministeriö	3	83
Liikenne- ja viestintäministeriö	3	61
Työ- ja elinkeinoministeriö	7 (huomioitu 5)	98
Sosiaali- ja terveysministeriö	5	57
Ympäristöministeriö	2	90

Tarkastuksen perusteella tulosopimusten tavoitteiden mittareissa oli vaihtelua. Suurimmalla osalla virastoista tulosopimuksessa olevien tulosmittareiden arvioitiin olevan ainakin osin konkreettisia ja numeerisia. 14 viraston mittareiden arvioitiin olevan enemmän yleisluonteisia eli sanallisia ja/tai laadullisia mittareita. Tarkastuksessa havaittiin myös, että osin virastoille säädöksissä määritellyt tehtävät olivat yleisluonteisia, mutta tulostavoitteet ja niiden mittarit saattoivat olla konkreettisia.

Tarkastuksen perusteella hallinnonalojen välillä on eroavaisuuksia siinä, millaisia mittarit ovat. Liikenne- ja viestintäministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloilla mittarit olivat useimmiten yleisluonteisia. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja ympäristöministeriön hallinnonaloilla taas mittarit olivat kaikkien virastojen tulosopimuksissa ainakin osittain konkreettisia. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla taas oli eniten vaihtelua, sillä osalla oli konkreettisia tavoitteita ja osalla taas yleisluonteisia.

Tarkastuksen perusteella hallinnonaloilla oli eroja siinä, onko virastoille asetettu myös muita kuin lakisääteisiin tehtäviin liittyviä tavoitteita. Yli puolet tarkastettujen virastojen tulosopimusten tavoitteista koski vain viraston lakisääteisiä tehtäviä. Joillekin tulosopimuksessa on asetettu myös muita tavoitteita, jotka liittyivät esimerkiksi työtyytyväisyyteen, hiilineutraalisuuteen tai digikehittämiseen.



Virastojen tulostavoitteiden arvioitiin pääosin koskevan vain lakisääteisiä tehtäviä.

3.2 Tulossopimuksen sisällöstä on erilaisia näkemyksiä

Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan valtionhallinnossa on erilaisia näkemyksiä siitä, mitä ministeriöiden ja virastojen väliset tulossopimukset tulisi sisältää. Joidenkin mielestä tulossopimuksen tulee olla strateginen asiakirja, johon asiat on johdettu hallitusohjelmasta ja jonka tavoitteet ovat asioita, joihin halutaan muutosta. Toisaalta osa kaippaa tulossopimukseen nimenomaan viraston perustoimintaan (lakisääteisiin tehtäviin) liittyviä tavoitteita. Tilanteissa, joissa resurssit ja määräraha ovat niukat, voi tulossopimus olla väline, jolla ministeriö ohjaa virastojen resurssien ja määrärahojen käyttöä.

Valtio on talousarvionaloudestaan kirjanpitovelvollinen, joka jakautuu kirjanpitoyksiköihin (talousarviolaki 12 a §). Yhteen kirjanpitoyksikköön voi kuulua useita erillisiä virastoja, joiden kanssa on tehty tulossopimus. Vuonna 2022 kirjanpitoyksiköitä oli 64 ja tulosohjattuja virastoja 104⁴. Tulosohjattujen virastojen määrä on vähentynyt runsaasti, sillä vuonna 2007 tulosohjattuja virastoja oli 332 ja vuonna 2015 enää 206. Samalla kun tulosohjattujen virastojen määrä on vähentynyt, on virastojen tehtäväkokonaisuudet kasvaneet⁵.

Virastoilla voi olla useampi ohjaava ministeriö ja siinä, miten tämä näkyy tulossopimuksissa, on eroavaisuuksia. Vuonna 2022 kuutta virastoa ohjasi useampi kuin yksi ministeriö, mutta vain kolmella oli useampi kuin yksi tulossopimus. Esimerkiksi aluehallintovirastoja ohjaa kahdeksan eri ministeriötä, mutta kuudella aluehallintovirastolla on vain yksi yhteinen tulossopimus. Myös Turvallisuus- ja kemikaalivirastoa ohjaa kahdeksan eri ministeriötä, mutta sillä on kolme erillistä tulossopimusta. KEHA-keskuksen kirjanpitoyksikköön kuuluu 15 erillistä ELY-keskusta ja jokaisella niistä on oma tulossopimus, vaikkakin niissä on samoja tavoitteita.

Tulossopimuksissa on havaittavissa hallinnonalojen välillä eroavaisuuksia. Sama havainto tuli esille myös valtionhallinnon tulosohjausmallin arvioinnissa vuonna 2021⁶. Valtiovarainministeriö julkaisi keväällä 2023 tulossopimusohjan, jotta tulossopimuksia saataisiin yhdenmukaistettua. Ohjan käyttöönotto on vapaaehtoista, mutta tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan suurin osa ministeriöistä on ottanut tai ottamassa ohjan käyttöön. Koska tulossopimuksissa on tapahtunut muutoksia tarkastuksen jälkeen, ei tarkempia eroavaisuuksia ole tarkoituksenmukaista tässä käsitellä.

3.3 Kaikilla ministeriöillä ei ole monivuotista toiminta- ja taloussuunnitelmaa

Tarkastuksessa havaittiin, ettei liikenne- ja viestintäministeriöllä, opetus- ja kulttuuriministeriöllä, valtioneuvoston kanslialla, valtiovarainministeriöllä ja ympäristöministeriöllä ole monivuotista toiminta- ja taloussuunnitelmaa. Talousarvioasetuksen 10 §:n mukaan ministeriöillä sekä virastoilla ja laitoksilla on oltava valtion talouden suunnittelua varten monivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma. Asetuksen mukaan ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelman tulee sisältää ministeriön toimialan tärkeimmät suunnitelmat ja niitä koskevat tulostavoitteet tunnuslukuineen sekä arviot suunnittelukauden määrärahatarpeista ja tuloarvioista.

Osa ministeriöistä kertoi, että tiedot ovat saatavilla yhdistelemällä eri asiakirjoja. Ministeriöiden tulee laatia talousarvioasetuksen mukaisesti monivuotisen toiminta- ja taloussuunnitelman. Ministeriöillä tulisi vähintään olla päätös, josta käy ilmi, mitä tietoja mistäkin asiakirjasta on huomioitava, jotta asetuksen mukaiset tiedot saadaan koottua. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan valtioneuvoston kanslia laatii monivuotisen toiminta- ja taloussuunnitelman vuodesta 2024 lähtien. Tarkastuskertomusluonnokseen annettujen lausuntojen perusteella liikenne- ja viestintäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä ympäristöministeriö eivät näe nykyisin tarvetta erilliselle monivuotiselle toiminta- ja taloussuunnitelmalle.



Viideltä ministeriöltä puuttui monivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma.

4 Ovatko virastot raportoineet tilinpäätöksisään kattavasti tavoitteidensa toteutumisesta?

Tarkastuksen kolmantena tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto siitä, ovatko virastot raportoineet tilinpäätöksissään riittävän kattavasti tavoitteidensa toteutumisesta.

Tarkastuksen perusteella virastot ovat raportoineet tulostavoitteiden toteutumisesta kattavasti tilinpäätöksisään. Ministeriöt ovat antaneet talousarvioasetuksen mukaisesti hallinnonalansa kirjanpitoyksiköille tilinpäätöskannanotot, mutta kannanottojen sisällössä on vaihtelevuutta.

4.1 Tavoitteiden toteutumisesta on raportoitu kattavasti

Tarkastuksen perusteella virastot ovat raportoineet tilinpäätöksisään tavoitteidensa toteutumisesta kattavasti. 61 kirjanpitoyksiköstä vain neljä oli raportoinut tilinpäätöksessään tavoitteidensa toteutumisesta kohtalaisesti (yli puolesta asetetuista tavoitteista) ja yksi huonosti (alle puolesta asetetuista tavoitteista). Muut olivat raportoineet tavoitteiden toteutumisesta joko täydellisesti (kaikista tavoitteista) tai laajasti (lähes kaikista).

Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan yksi syy, miksi tavoitteiden toteutumisesta oli raportoitu vain kohtuullisesti tai huonosti oli, että tilinpäätösten valmistuessa ei kaikkea tarvittavaa tietoa ollut vielä saatavilla. Toinen syy oli se, että tavoitteita ja niihin liittyviä mittareita oli asetettu runsaasti, jolloin kaikkien tietojen esittäminen olisi laajentanut tilinpäätöstä runsaasti.

Tarkastuksessa havaittiin, että useamman ministeriön kanssa tulossopimuksen tehneillä virastoilla, on vaihtelevia menettelyitä siinä, raportoidaanko tilinpäätöksessä kaikista tulossopimuksista. Esimerkiksi Turvallisuus- ja kemikaalivirastolla on kolmen ministeriön kanssa tulossopimus, mutta tilinpäätöksessä raportoidaan vain työ- ja elinkeinoministeriön kanssa sovituista tavoitteista. Muiden osalta tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan erillisissä vuosikertomuksissa.

Tarkastuksen perusteella kaikki virastot käyvät ministeriön kanssa läpi tulostavoitteiden toteutumista, ja suurimmaksi osaksi tuloksilla on vaikutusta seuraavan vuoden tavoitteiden asetantaan.

Tarkastuksessa selvitettiin myös sitä, ovatko virastot tilinpäätöksissään kertoneet, mihin työaika on pääosin käytetty. Neljän viraston tilinpäätöksistä asia ei käynyt selkeästi ilmi. Suositeltavaa olisi, että tilinpäätöksissä kerrotaan esimerkiksi tehtäväalueittain tai toimintoittain, mihin työaika on pääosin virastossa käytetty.

Yhdeksän viraston tai ministeriön yhteydessä on erillisvirastoja, joita koskee oma lainsäädäntönsä. Erillisvirastot kuuluvat samaan kirjanpitoyksiköön kuin virasto/ministeriö, jonka yhteydessä ne toimivat. Kirjanpitoyksikön tilinpäätöksessä tulee siten huomioida myös erillisvirastot. Tarkastuksen perusteella kaikkien kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksissä on raportoitu myös erillisvirastojen tulostiedoista.

4.2 Ministeriöiden tilinpäätöskannanotoissa on vaihtelevuutta

Tilinpäätöskannanotosta säädetään talousarvioasetuksen 66 i §:ssä. Ministeriön on annettava vuosittain perusteltu kannanotto hallinnonalansa kirjanpitoyksikön ja valtion rahaston tilinpäätöksestä ja siihen liittyvistä toimenpiteistä. Kannanottoja vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätöksistä tarkastettiin laajemmin erillisessä tarkastuksessa.

Tarkastuksen perusteella ministeriöt ovat antaneet kaikille hallinnonalansa kirjanpitoyksiköille tilinpäätöskannanotot, mutta kannanotoissa on eroavaisuuksia. Vuosina 2021–2022 annettujen tilinpäätöskannanottojen rakenne ja pituus vaihtelevat paljon. Ne ovat myös sisällöltään ja esitystavaltaan hyvin erilaisia. Osalla ministeriöistä sekä rakenne että sisältö ovat kuitenkin varsin yhtenäisiä. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan vaihtelu johtuu enemminkin kannanottojen laatijoiden käytännöistä kuin kohteina olevien kirjanpitoyksiköiden toiminnan ja tuloksellisuuden eroista.

Tarkastusvirasto suosittelee, että kaikki ministeriöt käyttäisivät tilinpäätöskannanotoissaan talousarvioasetuksen kohtien mukaista rakennetta. Tätä tarkentavana hyvänä käytäntönä voidaan pitää asioiden käsittelyä tuloksellisuuden osa-alueiden mukaisesti. Tarkastusvirasto suosittelee, että tilinpäätöskannanottojen esitystapa olisi tiivis, kannanottopainotteinen ja talousasetuksen 66 i §:n asiasisällön mukainen.

Ministeriöt ovat lähes poikkeuksetta käsitelleet tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksen havainnot tilinpäätöskannanotoissaan. Tarkastusvirasto suosittelee, että ministeriöt esittävät aina kirjanpitoyksikölle selkeän kannan toimenpiteisiin ryhtymisestä tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksen huomautusten johdosta.

Tarkastusvirasto suosittelee, että kaikki ministeriön tilinpäätöskannanotot, samoin kuin muut talouden suunnittelun ja raportoinnin asiakirjat, ovat löydettävissä ajantasaisesti kokonaisuutena yhdestä paikasta ministeriön verkkosivuilta.



Virastot ovat kertoneet tilinpäätöksissä, mihin työaika on käytetty.



Tilinpäätöskannanottojen tulisi olla tiiviitä.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tarkoituksena oli selvittää, käyttävätkö virastot työaikansa olennaisilta osin lakisääteisiin tehtäviin ja miten työaika jakautuu ydintoimintaan, ohjaustoimintaa ja tukitoimintaan. Lisäksi tarkastuksen tarkoituksena oli selvittää, ovatko ministeriöt asettaneet virastoille tulostavoitteet, jotka kattavat niiden lakisääteiset tehtävät ja ovatko virastot raportoineet tilinpäätöksissään tavoitteidensa toteutumisesta kattavasti. Tarkastus jakautui siten kolmen osa-alueen (toiminta, ohjaus ja raportointi) tarkastukseen ja jokaisella osa-alueella oli oma tarkastuskysymys.

Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa seuraavien tarkastuskysymysten tueksi

1. Ovatko virastot käyttäneet työaikansa olennaisilta osin sen lakisääteisiin tehtäviin?
2. Ovatko ministeriöt asettaneet virastoille tulostavoitteet, jotka kattavat niiden lakisääteiset tehtävät?
3. Ovatko virastot raportoineet tilinpäätöksissään kattavasti tavoitteiden toteutumisesta?

Ensimmäiseen ja kolmanteen kysymykseen annettiin kohtuulliseen varmuuteen perustuva positiivinen lausuma. Toiseen kysymykseen annettiin rajattuun varmuuteen perustuva negatiivinen lausuma, koska tulossopimusten tarkastus tarkastuskysymyksen näkökulmasta on jossain määrin tulkinnanvaraista ja perustuu monin osin arvioihin. Kolmannen pääkysymyksen yhteydessä raportoitu tilinpäätöskannanottojen tarkastus toteutettiin kuitenkin rajatusti.

Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistui kaikkiin kirjanpitoyksiköihin, joihin VTV:llä on tarkastusoikeus. Tarkastus tehtiin 61 kirjanpitoyksikköön. Tarkastus ei kohdistunut eduskuntaan, ulkopoliittiseen instituuttiin eikä valtiontalouden tarkastusvirastoon itseensä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot liikenne- ja viestintäministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, oikeusministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, Poliisihallitukselta, puolustusministeriöltä, Puolustusvoimilta, sisäministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, tasavallan presidentin kanslialta, työ- ja elinkeinoministeriöltä, ulkoministeriöltä, Valtiokonttorilta, Valtioneuvoston kanslialta, valtiovarainministeriöltä ja ympäristöministeriöltä, joista puolustusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä valtiovarainministeriö eivät antaneet lausuntoa. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenvedo löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuskysymys 1: Ovatko virastot käyttäneet työaikansa olennaisilta osin sen lakisääteisiin ydintehtäviin?

Kriteerit:

- Valtion virastojen ydintehtävistä säädetään virastoja koskeissa laeissa. Laissa valtioneuvostosta (175/2003) säädetään valtioneuvoston organisaation toimialajaosta. Ministeriöiden toimialat on tarkemmin kuvattu valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003) ja tehtävät lueteltu kutakin ministeriötä koskevassa asetuksessa.
- Viraston tulee järjestää toiminnan kustannusten, toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuraamista sekä muita ohjauksen, johtamisen ja tilivelvollisuuden toteuttamisen tarpeita varten tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimensa sekä muu seurantajärjestelmänsä luotettavalla tavalla (Laki valtion talousarviosta 423/1988 16 § ja asetus valtion talousarvosta 1243/1992 55 §).

Tarkastuskysymys 2: Ovatko ministeriöt asettaneet virastoille tulostavoitteet, jotka kattavat niiden lakisääteiset tehtävät?

Kriteerit:

- Ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Ministeriöiden monivuotisesta toiminta- ja taloussuunnitelmasta tulee käydä ilmi toimialan tärkeimmät tulostavoitteet. (Laki valtion talousarviosta 12 § ja asetus valtion talousarviosta 10 §).
- Ministeriön vahvistamat tulostavoitteet virastolle ja laitokselle voivat sisältyä ministeriön ja viraston tai laitoksen yhdessä allekirjoittamaan tulostavoiteasiakirjaan (asetus valtion talousarviosta 11 §).

Tarkastuskysymys 3: Ovatko virastot raportoineet tilinpäätöksissään kattavasti tavoitteiden toteutumisesta?

Kriteerit:

- Viraston ja laitoksen tilinpäätöksen ja tulosvastuun toteuttamista varten laadittavan toimintakertomuksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Kirjanpitoyksikön on laadittava kultakin varainhoitovuodelta tilinpäätös, jonka tulee sisältää kuvaus toiminnallisesta tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä (laki valtion talousarviosta 21 § ja asetus valtion talousarviosta 63 § ja 65 §)
- Ministeriön on annettava vuosittain perusteltu kannanotto hallinnonalansa kirjanpitoyksikön tilinpäätöksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös, tilintarkastuskertomus ja muut kirjanpitoyksikön toimintaa ja taloutta sekä tilinpäätöstä koskevat selvitykset ja lausunnot antavat aiheita (asetus valtion talousarviosta 66 i §).

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin valtiovarainministeriötä ja Valtiokonttoria tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Kuuleminen ei antanut aiheita muuttaa asetelmaa eikä kriteerejä.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen pääasiallisena aineistona oli Kieku-järjestelmästä saatu toiminnoille kirjattu henkilötyövuosiaineisto vuodelta 2022, jossa työaika oli kohdennettu eri toiminnoille. Aineistoa täydennettiin Hätäkeskuslaitokselta ja Puolustusvoimilta saaduilla tiedoilla.

Tulosohjauksen tarkastuksessa aineistona olivat ministeriöiden ja virastojen väliset tulosopimukset vuodelle 2022. Raportoinnin osalta tarkastusaineistoina olivat kirjanpitoyksiköiden vuoden 2022 tilinpäätökset ja ministeriöiden tilinpäätöskannanotot vuoden 2022 tilinpäätöksistä.

Lisäksi kirjanpitoyksikkökohtaisissa tarkastuksissa tehtiin haastatteluja ja tarkastettiin kirjanpitoyksikön antamaa ohjeistusta.

Tarkastusmenetelmiä olivat analyttinen tarkastus, tapahtumatarkastus, asiakirjatar- kastus ja haastattelut

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 1.9.2023 ja päättyi 5.8.2024. Haastattelut tehtiin syksyllä 2023 ja huhti- kuussa 2024.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tilintarkastaja Tanja Ekroos, johtava tilintarkastaja Tea Grön- lund, tilintarkastusneuvos Pekka Ihalainen ja tilintarkastusjohtaja Väinö Viherkoski sekä johtava lainsäädäntöasiantuntija Kaj von Hertzen. Lisäksi kirjanpitoyksiköiden vastuutar- kastajat osallistuivat tarkastukseen oman tarkastuskohteensa osalta. Tarkastusta ohjasivat tarkastuspäällikkö Christa Laurila, tarkastuspäällikkö Harri Myllyoja ja tarkastuspäällikkö Heli Nikander. Tarkastuskertomuksesta päätti johtaja Jaakko Eskola.

Viitteet



- 1 Valtiokonttorin ehdotus valtion tilinpäätökseksi: Tuotto- ja kululaskelma. <https://www.valtiokonttori.fi/julkaisut/julkaisuja-julkishallinnon-palveluista/valtion-tilin-paatos/>
- 2 Valtion henkilöstötiedot vuosilta 2022 ja 2023. <https://www.tutkihallintoa.fi/valtio/henkilostotiedot/>
- 3 Toimintotilikartta Valtiokonttorin ohje Kieku-tietojärjestelmässä käytettävä Valtion toimintohierarkia sekä yhteiset toiminnot 1.3.2022 alkaen VK/22238/00.00.00.01/2022
- 4 Valtiokonttorin ohje VK/1866/04.00.00/2022
- 5 Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:33
- 6 Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:33



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | [@VTV_fi](https://twitter.com/VTV_fi)