

## VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 25/2001 vp

### Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2000

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 21 päivänä syyskuuta 2001 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmisteltavasti käsiteltäväksi hallituksen kertomuksen valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2000 (K 13/2001 vp).

##### *Jaostovalmistelu*

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostossa.

##### *Asiantuntijat*

Valtiovarainvaliokunnassa asiaa käsitellessä ovat olleet kuultavina

- finanssineuvos Immo Pohjola ja budjettineuvos Vesa Jatkola, valtiovarainministeriö.

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuultavina

- kansliapäällikkö Mauri Lehmusto, valtiontilintarkastajain kanslia

- tarkastusneuvos Erkki Mäki-Ranta, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- neuvotteleva virkamies Rainer Alanen, neuvotteleva virkamies Matti Korkealehto ja ylitarkastaja Tarja Mankkinen, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Timo Lankinen, johtaja Markku Mattila ja taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen, opetusministeriö
- ylitarkastaja Viveca Arrhenius, apulaisosastopäällikkö Marjatta Blanco Sequeiros, apulaisosastopäällikkö Tuulikki Haikarainen, kehitysjohtaja Klaus Halla, neuvotteleva virkamies Olli Hämäläinen, erikoissuunnittelija Minna Liuttu ja apulaisosastopäällikkö Reijo Väärälä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- professori Ismo Lumijärvi, Tampereen yliopisto
- tutkimusjohtaja Petri Uusikylä, Net Effect Oy
- yksikön päällikkö Jorma Back, Suomen Kuntaliitto.

#### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

##### *Perustelut*

##### *Yleistä*

Käsiteltävänä olevassa hallituksen kertomuksessa valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2000 (jäljempänä tilakertomus) kuvataan hallinnon tuloksellisuutta varsin laajasti. Ministeriöiden

tuloksellisuuden kuvaus sisältää asianomaisen ministeriön kommentteja yleensä seuraaviin asioihin: hallinnonalan toimintaympäristö, määrärahojen käyttö, keskeisten tulostavoitteiden toteutuminen, tilinpäätöslaskelmien tarkastelu sekä maksullinen toiminta.

Valtiovarainvaliokunta keskittyy tässä mietinnössään ennen muuta julkisen toiminnan tu-

loksellisuuden arviointiin kertomuksen ja siitä saatujen asiantuntijalausuntojen pohjalta.

### Hallinnon tuloksellisuus

Tuloksellisuutta ja tehokkuutta pidetään julkisen toiminnan kestävyuden keskeisinä reunaehtoina. Tulosbudjetoinnilla on viime vuosien aikana myös tehostettu hallinnon kykyä suoriutua perustehtävistään. Hallinnon itsensä antamien tietojen perusteella budjetissa asetetut toiminnalliset tavoitteet kyetään eri hallinnonaloilla pääosin täyttämään. Laskennallinen tuottavuus on kahden viime vuoden aikana valtionhallinnossa kuitenkin heikentynyt eli mitatut suoritukset ovat kasvaneet hitaammin kuin käytetyt panokset. Kuten kertomuksesta käy ilmi, vuosina 1998 ja 1999 kuntien palvelutuotannon kokonaistuottavuus heikkeni ja valtiolla työn tuottavuus aleni vuosina 1999 ja 2000. Kehitys oli samansuuntaista useimmilla hallinnonaloilla.

Kertomuksessa on myös todettu, että heikenevä tuottavuuskehitys voi perustua moniin tekijöihin ja yksittäisten vuosien palvelumäärä ja tuottavuuskehitys ovat alttiita satunnaisille heilahduksille. Viime vuosien negatiivisten lukujen pohjalta on kuitenkin tehty johtopäätös, että tuottavuus on julkisella sektorilla kehittymässä toivottua heikommin, erityisesti suhteutettuna yksityisen sektorin tuottavuuden nopeaan kohoamiseen.

Yhtenä keinona tuloksellisuuden edistämiseksi on julkisella sektorilla viime vuosina sovellettu ns. tulosohjausta. Tämän ydinajatuksena on ollut löytää tulossopimusmenettelyssä looginen tasapaino käytettävissä olevien resurssien ja niillä saavutettavien tulosten välillä.

Viime aikojen selvityksissäkin on katsottu, että valtionhallinnon tulosohjauskäytännön kehittämiseksi on edelleen tarvetta tulossopimus-kulttuurin vahvistamiseen. Tavoiteasetannan ja toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden varmistamiseksi tulostavoitteilla ohjattavaa virastoa ja toimintakokonaisuutta tulee säännöllisesti, esimerkiksi viiden vuoden väliajoin, arvioida ulkoisten asiantuntijoiden toimesta.

On myös päädytty siihen, että tulosohjaukseen oleellisesti liittyvän tulosvastuuajattelun terävöittämisestä on keskeistä kehittää tuloksellisuusraporttien käsittelyä ministeriöissä. Tämän toteuttamiseksi ministeriön tulee käsitellä virastojen tilinpäätökset ja toimintakertomukset sekä antaa käsittelyn perusteella kirjallinen kannanotto. Kannanoton tulee sisältää arvio alaisen viraston toiminnan tuloksellisuudesta sen allekirjoittaman tulossopimuksen valossa.

Valtiovarainvaliokunta toteaa saamiinsa selvityksiin pohjautuen, että edellä todettuun tulosvastuuajattelun terävöittämiseen virastoissa on selvää tarvetta. Valiokunta viittaa Valtiontalouden tarkastusviraston tekemään kaikkien 116 valtion tiliviraston tilinpäätöksen tarkastukseen vuodelta 2000. Tässä yhteydessä VTV arvioi myös ministeriöiden tulostavoitteiden asettamista taloudellisuudelle tai kustannuksille sekä tiliviraston tilinpäätöstietojen oikeellisuutta ja riittävyyttä näiltä osin. Tarkastuksessa todettiin, että vain 14 prosentilla tilivirastoista oli samanaikaisesti asianmukaiset taloudellisuus- tai kustannustavoitteet ja tilinpäätöksissään oikeat ja riittävät tiedot. Peräti 59 prosenttia tilivirastoista toimii tämän tarkastuksen valossa ilman asianmukaisia taloudellisuus- tai kustannustavoitteita ja esittää myös tilinpäätöksissään puutteelliset tiedot.

Valiokunnan havaintojen mukaan tuloksellisuuden raportointi tilakertomuksessa on selvästi kehittynyt aikaisempaan verrattuna, mutta on edelleen epäyhtenäistä ja raportoinnin syvyys vaihtelee hallinnonaloittain. Siitä ei täsmällisesti käy ilmi esimerkiksi eduskunnan talousarviossa vahvistamien tulostavoitteiden toteutuminen eri hallinnonaloilla. Toisaalta voidaan todeta, että myös talousarvion lukuperustelujen selvitysosassa esitetyissä tulostavoitteissa esimerkiksi taloudellisuus- ja kustannusnäkökulma on usein puutteellinen. Valiokunta esittää harkittavaksi, olisiko ministeriökuvauksia syytä yhtenäistää esimerkiksi siten, että niissä tuloksellisuutta tarkasteltaisiin ministeriöiden sisällä joko tehtävittäin, tulosalueittain tai muodollisten osastojakojen mukaan.

Hallinnonalojen kuvauksissa näkökulmana on ollut, mitä hankkeita on toteutettu. Tällaisen tiedon pohjalta on vaikea päätellä hankkeiden suoraista tuloksellisuutta ja erityisesti niiden vaikuttavuutta. Valiokunta kiinnittää huomiota myös tilakertomuksen 3. luvussa esitetyn taloudellisen informaation ja tuloksellisuutta kuvaavan toiminnallisen informaation erillisyyteen. Tuloksellisuuden arviointia vaikeuttaa se, että tietoja panosten ja tuotosten tai kustannusten ja vaikutusten välisistä suhteista ei juurikaan ole esitetty. Tällöin on usein mahdotonta päätellä, mitä lisäarvoa hallinnon kokonaispanostuksella on saatu aikaan.

Tuloksellisuusluvussa myös hallinnonalojen strategisten painopisteiden ja tulostavoitteiden esittely jää, muutamia poikkeuksia (esim. STM) lukuun ottamatta, erittäin puutteelliseksi. Nykyisellään hallinnonalojen tuloksellisuuskuvauksissa ei juurikaan ole priorisoitu toimenpiteitä esimerkiksi juuri hallinnonalojen strategisten painotusten tai hallituksen hankesalkun painotusten mukaisesti. Näin kuvauksessa yhteiskuntapoliittisesti merkittävät asiat hukkuvat pienempien ja vähäpätöisempien hankkeiden sekaan.

Valiokunta pitää tarpeellisena, että saavutettuja tuloksia verrattaisiin systemaatisemmin ministeriöiden — mutta myös hallituksen ohjelmassaan asettamiin — tavoitteisiin. Joillakin hallinnonaloilla taulukkotietoihin on liitetty tavoite/toteutuma-vertailua, mikä selvästi parantaa tuloksellisuuspäätelmien tekemistä. Tätä voisi edistää vielä kuvaamalla myös sanallisesti taulukoissa esitettyjä poikkeamia. Tällöin olisi helpompi päätellä, selittykö jokin poikkeama esimerkiksi toimintaympäristön ennakoimattomasta muutoksesta. Numeraalisen tiedon ohessa odotettaisiin enemmän laadullista kuvausta. Valiokunnan käsityksen mukaan esimerkiksi kuntasektorilla on lähdetty kehittämään monipuolisempaa toiminnan mittausta.

Kun hallinnolta edellytetään pitkäjänteisyyttä, saattaisi joissakin yhteyksissä olla paikallaan kuvata, miltä tilanne näyttää toteutuneen kehityksen ja kaavailtujen toimenpiteiden valossa esim. kymmenen vuoden päästä. Valiokunta to-

teaa, että pääpaino kertomuksessa on luonnollisesti menneen ajan tarkastelussa.

Valtiovarainvaliokunta katsoo, että hallinnonalakuvauksissa olisi nykyistä enemmän oltava mukana myös henkilöstövoimavarojen tilaa ja kehitystä kuvaavia tunnuslukuja ja pohdintoja. Tämä antaisi myös eduskunnalle käsityksen siitä, miten hallinnonalan johtamisjärjestelmät toimivat ja panostetaanko hallinnossa riittävästi toiminnan kehittämisen kannalta olennaisiin henkilöstöasioihin.

Valiokunta toteaa, että nykyisellään tilakertomuksessa annettuja hallinnon tuloksellisuutta koskevia tietoja ei tarkasteta, vaan tuloksellisuuden arviointi perustuu hallinnon itse ilmoittamiin tietoihin ja arviointeihin. Tällä hetkellä ministeriöiden toiminnan ja tuloksellisuuden arviointi toteutuu vuosittain valtioneuvoston tarkastajien kertomuksen kautta ongelmalähtöisesti ja rajatusti.

Oman lisänsä hallinnon tuloksellisuuden arviointiin antaa eduskunnan yhteydessä toimiva Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV), joka tarkastaa vuosittain kaikki tilivirastot. Pitkälle kehittyneessä tilivirastojen vuositilintarkastuksessa ei kuitenkaan tehdä johtopäätöksiä koko hallinnonalasta, kuten hallituksen tilakertomuksessa.

### Tilimuistutuskertomus

Kuten kertomuksen tilimuistutuskertomusosudesta (s.138) käy ilmi, valtiovarainministeriö asetti 12.9.2000 osana keskushallinnon uudistustyötä hankkeen, jonka tehtävänä oli teettää kokonaisvaltainen arvio tulosohjauksen tämänhetkisestä toimivuudesta. Arvion perusteella tuli tehdä ehdotus tulosohjauksen terävöittämiseksi, koskien erityisesti tulosohjaukseen liittyviä vastuujärjestelmiä, toiminnanohjausjärjestelmiä, raportointia ja tilinpäätöksen käsittelyä.

Valtiovarainvaliokunta toteaa, että erityisesti tilinpäätösmenettelyjen osalta kysymys liittyy myös eduskunnalle annettavien kertomusten uudistustyöhön. Valtiovarainvaliokunta viittaa tältä osin lausuntoonsa VaVL 12/2001 vp hallituksen toimenpidekertomuksesta vuodelta 2000.

Valiokunta piti tärkeänä, että keskeiset tahot kootaan pikaisesti yhteen esimerkiksi työryhmän muodossa tavoitteena ennen muuta valtiontaloudellisten kertomusten tietosisällön koordinointi ja käsittelyn järjeistäminen. Valiokunta toteaa, että puhemiesneuvosto on asettanut tällaisen työryhmän.

Tilakertomuksen profiilin jäsentymättömyys johtunee osittain siitä, että sen ja hallituksen muiden kertomusten (ennen muuta toimenpidekertomuksen) keskinäinen suhde on jossakin määrin epäselvä. Erillisraporttien välillä on samaan aikaan sekä päällekkäisyyttä että epäjohdonmukaisuutta.

Valtiovarainvaliokunnalla ei ole tässä vaiheessa huomautettavaa tilimuistutuskertomuksessa esitettyjen toimenpiteiden johdosta.

#### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että eduskunta päättää lähettää tämän mietinnön siihen liittyvine muistutuksineen ja ehdotuksineen hallitukselle niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin valiokunnan mietinnössä esille ottamat asiat antavat aiheita.*

Helsingissä 9 päivänä marraskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Maria Kaisa Aula /kesk	Matti Saarinen /sd
vpj.	Kari Rajamäki /sd (osittain)	Anni Sinnemäki /vihr
jäs.	Olavi Ala-Nissilä /kesk	Sakari Smeds /kd
	Pirjo-Riitta Antvuori /kok	Irja Tulonen /kok (osittain)
	Timo Ihamäki /kok (osittain)	Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
	Seppo Kääriäinen /kesk	Jukka Vihriälä /kesk
	Reijo Laitinen /sd	vjäs. Liisa Hyssälä /kesk
	Markku Laukkanen /kesk (osittain)	Kari Kantalainen /kok (osittain)
	Tuija Nurmi /kok	Mikko Kuoppa /vas
	Virpa Puisto /sd (osittain)	Iivo Polvi /vas.
	Ola Rosendahl /r	

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Alpo Rivinoja.