

Hallinnon kehittäminen elää ajassa

– Katsaus hallinnon
kehittämiseen ja
tarkastustoimintaan





Näkökulmia

Hallinnon kehittäminen elää ajassa

Katsaus hallinnon kehittämiseen ja tarkastustoimintaan

Valtiontalouden tarkastusviraston näkökulmat 1/2021

Johdanto



Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä on tukea toiminnallaan valtiontalouden asianmukaista, tehokasta ja kestävää hoitamista. Julkinen hallinto on tärkeä osa valtiontaloutta. Toimivat hallinnon rakenteet, järjestelmät ja prosessit ovat välttämättömiä hyvälle julkisen talouden hoidolle. Julkisen sektorin aineeton ja aineellinen pääoma muodostavat merkittävän osan kansantaloudesta. Hallinnon kyky ennakoita ja kohdata ajassa eläviä yhteiskunnan muutoksia ja muuttua niiden mukana on yksi kansakunnan menestystekijä.

Tässä julkaisussa luodaan katsaus suomalaisen hallinnon kehittämisen vaiheisiin viime vuosikymmeninä sekä hallinnon toimintaan ja kehittämiseen liittyvään tarkastustoimintaan Suomessa ja kansainvälisesti. Lisäksi kuvataan tunnistettuja hallinnon kehittämisen haasteita.

Lukuun 1 on tiivistetty, miten suomalainen hallinnon kehittäminen on elänyt ajassa ja muotoutunut kulloisenkin ajan vaatimuksia vastaavaksi. Poikkihallinnollisuuden vahvistaminen, politiikkajohdonmukaisuus ja ilmiölähtöinen politiikanteko ovat pysyneet sitkeästi hallinnon uudistamisen asialistalla. Myös tiedon parempi hyödyntäminen politiikkavalmistelussa ja päätöksenteon tukena on ollut pitkään kehittämisen kohteena. Strateginen johtaminen erityisesti politiikkavalmistelussa on noussut viime aikoina tärkeäksi. Taustalla on ongelmien kompleksisuus ja tarve parantaa julkisen vallan valmiuksia vastata yhteiskunnan systeemiin muutoksiin.

Myös Valtiontalouden tarkastusviraston ja kansainvälisen tarkastustoiminnan kohteet ja toimintatavat ovat heijastelleet aikojen mittaan julkisen hallinnon ja valtiontalouden muutoksia. Muutokset ovat kohdistuneet paitsi tarkastusaiheisiin myös tarkastusotteeseen ja -menetelmiin. Vuosien mittaan todentavaa otetta on laajennettu niin, että asioita tarkastellaan yhä enemmän kehittävästi ja tulevaisuussuuntautuneesti. Hallinnon kehittämisen ja toiminnan ulkoista tarkastusta Suomessa ja kansainvälisesti on kuvattu yleisesti ja esimerkkien avulla luvuissa 2 ja 3.

Tämä julkaisu perustuu osin laajaan sidosryhmäyhteistyöhön, jonka aikana tarkastusvirasto on kartoittanut hallintoa kehittävien toimijoiden käsityksiä nykyisistä ja tulevaisuuden haasteistaan sekä niihin liittyvistä tietotarpeistaan ja toiveistaan. Luvussa 4 esitellään tiiviisti keskeisiä esille nousseita haasteita, luvussa 5 puolestaan mahdollisia kehitettäviä tai vahvistettavia tarkastelukulmia ja käsiteltäviä asioita. Näissä korostuvat kokonaiskuvan merkitys, asioiden ja ilmiöiden välisten yhteyksien ja kytkentöjen tunnistaminen, ajallisen ulottuvuuden tärkeys sekä vuorovaikutus ja yhteistyö.


Julkaisu ei ole tarkastuskertomus eikä se sisällä tarkastusviraston suosituksia. Julkaisu on tarkoitettu luomaan kokonaiskuvaa hallinnon kehittämisen kentästä, nostamaan esille siihen liittyviä ajankohtaisia kysymyksiä ja teemoja sekä tukemaan eri toimijoita työnsä suuntaamisessa ja kehittämisessä. Toivommekin, että julkaisu toimii virikkeenä yhteiselle keskustelulle ja vuorovaikutukselle ja edelleen suomalaisen julkisen hallinnon uudistumiselle ja vahvistumiselle.

Kiitämme kaikkia työn aikana keskusteluihin osallistuneita sidosryhmiemme edustajia yhteistyöstä ja arvokkaasta annista työhön. Kiitokset myös kaikille kanssamme julkaisun laatimiseen osallistuneille: Jonna Carlson, Ines Gullichsen, Samu Kälkäjä, Maarit Laatikainen, Katri Lammi, Vuokko Mustonen, Timo Oksanen, Lassi Perkinen ja Tuula Varis.

Helsingissä 2. helmikuuta 2021

Heli Mikkela
johtaja

Sirpa Kekkonen
hallinnon kehittämisen erityisasiantuntija



ISSN 2736-9765 (pdf)
ISBN 978-952-499-500-9 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-500-9
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-500-9>

Sisällys

Johdanto	2
1 Kestävä hallinnon kehittäminen elää ajassa	6
1.1 Virasto-olojen rationalisoinnista hyvinvointivaltion rakenteiden vahvistamiseen	6
1.2 Byrokratian kritiikki ja hallinnon hajauttaminen	7
1.3 Uusi julkisjohtaminen tuo hallintoon tulosajattelun ja tulosjohtamisen – kansalainen muuttuu hallintoalalaisesta hallinnon asiakkaaksi	8
1.4 Poikkihallinnollisuus ja politiikkajohdonmukaisuus tunnistetaan haasteeksi	9
1.5 Tietoon perustuva päätöksenteko vahvistuu	10
1.6 Uuden hallinnan aika	12
1.7 Strateginen hallitusohjelma poikkihallinnollisen politiikkavalmistelun ohjaajaksi	14
1.8 Ennakoiva ohjaus ja yhteiskunnan systeemisten muutosten tuki	16
1.9 Systeemin luotsaamisen ydinkysymykset	18
2 Miten tarkastusvirasto on vastannut hallinnon muutoksiin	20
2.1 Määrällisesti tarkastuksissa painottuvat tuloksellisuustieto ja ohjausjärjestelmät	20
2.2 Hallinnonalojen ohjausjärjestelmien ja tulosohjauksen tarkastaminen omana tyyppinä	21
2.3 Hallinnon kehittämiseen on kohdistunut monia tarkastuksia, mutta iso kuva ei hahmotu	22
2.4 Tarkastusten aihealinnat painottuvat riskeihin ja ajankohtaisuuteen	24
2.5 Tilintarkastuksessa ja laillisuustarkastuksessa käyttämätöntä potentiaalia hallinnon uudistusten tarkastelemiseksi	26
2.6 Kehittävä ja ennakoiva tarkastusote vahvistumassa	27
3 Tarkastusvirastot uudistuvat vaikuttavuuden lisäämiseksi	29
3.1 Valvonnasta näkemyksellisyyteen ja ennakointiin	29
3.2 Suuntana tulevien muutosten ja riskien tunnistaminen	30
4 Odotuksia hallinnon uudistumiselle ja yhteistyölle	33
4.1 Muutoskyky ja vuorovaikutus uudistumisen avaimina	33
4.2 Haasteet: kokonais kuvan epäselvyys, tietopohjan sirpaleisuus ja toimijoiden väliset jännitteet	34
4.3 Eteenpäin avoimella keskustelulla ja yhteisen ymmärryksen rakentamisella	35
4.4 Innovaatiotoiminta ja uudistajat hallinnon kehittämisen kentässä	36
5 Moniulotteinen tarkasteluote ja yhteistyö tulevaisuuden rakentajina	38
5.1 Näkemyksellisyyttä ja ymmärrystä näkökulmia yhdistämällä	38
5.2 Uudistava yhteistyö ja vuorovaikutus luovat tulevaisuuden hallintoa	40
Viitteet	42

1 Kestävä hallinnon kehittäminen elää ajassa

Suomalaista hallintoa on kehitetty sen mukaan, mitkä ovat olleet kulloisenkin ajan vaatimukset. Poikkihallinnollisuuden vahvistaminen, politiikkajohdon mukaisuus ja ilmiölähtöinen politiikanteko ovat olleet sitkeästi hallinnon uudistamisen asialistalla. Tiedon parempi hyödyntäminen politiikkavalmistelussa ja päätöksenteon tukena on myös ollut pitkään kehittämisen tavoitteena. Strateginen johtaminen erityisesti politiikkavalmistelussa on noussut viime aikoina tärkeäksi. Viime aikoina on myös tunnistettu tarve tarkastella valtion ohjausta kokonaisuudessaan uudelleen. Taustalla on kysymysten ja ilmiöiden kompleksisuus sekä tarve parantaa julkisen vallan valmiuksia vastata yhteiskunnan systeemiin muutoksiin.

1.1 Virasto-olojen rationalisoinnista hyvinvointivaltion rakenteiden vahvistamiseen

Aikojen kuluessa Suomen hallinnon kehittäminen on muuttanut luonnettaan samansuuntaisesti kuin muissa kaltaisissamme maissa. Sotien jälkeen 1940-luvun lopulla alettiin kiinnittää huomiota hallinnollisten virastojen toimintaan lähinnä rationalisointitarpeesta lähtien. Tarkastelu oli usein juridista, toimivaltuuksiin liittyvää, tai se kohdistui niin sanottuihin virasto-oloihin. Valtiovarainministeriöön perustettiin virastovaltuutetun virka, jonka ensimmäisenä haltijana toimi Urho Kekkonen. Virastovaltuutettu kiersi virastoissa ja teki huomioita ja ehdotuksia arkipäivän hallinnon tehostamiseksi.¹

Perinteinen hallinnon kehittäminen jatkui periaatteessa saman ajatusmaailman pohjalta aina 1980–1990-luvulle saakka. Hallintotieteessä tästä aikakaudesta puhutaan **vanhan julkisen hallinnon aikana (Public Administration)**. Sitä leimasi ajatus hallinnosta omana järjestelmänään, joka eli omaa elämäänsä irrallaan politiikasta. Hyvinvointivaltiota rakennettiin eri maissa hieman eritahtisesti 1950-luvulta lähtien. Suomessa hallinto alkoi kasvaa merkittävästi – niin viranhaltijoiden lukumäärällä kuin julkisen hallinnon tehtäväkentän laajentumisella mitattuna – 1960-luvulta lähtien. Hyvinvointivaltion rakentamiseen kuului julkisten palvelujen laajentaminen.

Vahvaa hyvinvointivaltiota rakennettiin myös muun muassa perustamalla vahvoja keskusvirastoja. Niiden tehtävänä oli ohjata julkisia palveluja, joiden tuottaminen osoitettiin pitkälti kuntahallinnon vastuulle. Keskusvirastomalli on meillä ollut perintöä Ruotsin valan ajalta. Virastoja alettiin yhdistää ja lakkauttaa 1980-luvun lopulta lähtien, kun hallinnon hajauttaminen tuli keskeiseksi hallinnon kehittämisen teemaksi. Taustalla oli myös keskusvirastojen lisääntyneen vallan kritiikki.

Hallintoa kehitettiin 1980-luvulla vielä pitkälti paloittain ja melko hajanaisesti. Linjakkaammaksi kehittäminen muuttui vähitellen ennen muuta siksi, että Suomi alkoi toimia aktiivisesti OECD:ssä, jonka kautta kuultiin eri maissa tehtävistä hallinnon uudistuksista. OECD:ssä entisestä Teknisen tuen yksiköstä (Technical Cooperation Service, TECO) muodostui vähitellen julkiseen johtamiseen keskittyvä sihteeristö (Public Management Service eli PUMA). Suomessa alettiin seurata aktiivisesti muiden maiden kehittämissuunnauksia, mutta hallintoa koskevat valtioneuvoston periaatepäätökset olivat edelleen pääosin luetteloita eri hallinnonaloilla toteutettavista, usein organisatorisista uudistuksista.²

Hallinnon kehittämisen tärkeyttä osoittaa, että vuodesta 1987 Suomen hallitus asetti vaalikausittain erityisen **Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan (Halke)** käsittelemään hallinnon uudistuksia.³ Halke toimi vuoteen 1995 saakka. Pitkään Halken agenda hallitsivat pyrkimykset muokata Suomen aluehallinnon mallia eri tavoin. Maakuntahallinnon perustaminen oli kiivaan poliittisen keskustelun aiheena jo varhain.

Hallinnon kehittämisen tietopohja vahvistui hallinnon ja tutkimuksen määrätietoisesti rakennetun yhteistyön myötä. Jo 1967 oli ehdotettu, että valtiovarainministeriöön perustettaisiin tutkimustoimisto siihen osastoon, joka vastasi hallinnon uudistamisesta. Vaikka tutkimusyksikköä ei koskaan perustettukaan, valtiovarainministeriö alkoi hyödyntää tutkimusta ja levittää tutkimustietoa hallintoon. Myös Suomen Akatemian kanssa toteutettiin merkittäviä yhteisiä tutkimusprojekteja, muun muassa erityinen hallinnon historian komitea perustettiin tarkoituksella tunnistaa Suomen pitkä hallinnon historia ja laventaa tutkimusyhteistyötä juridiikka laueammalle pohjalle.⁴

1.2 Byrokratian kritiikki ja hallinnon hajauttaminen

Öljykriisit 1970-luvulta lähtien muuttivat talouden näkymiä suuresti. Kriisit vaikuttivat merkittävästi rahapolitiikkaan, mutta huoleksi nousivat myös julkisen hallinnon kasvu ja kustannukset. Byrokratiaa alettiin arvostella ja järjestettiin muun muassa byrokratiatalkoita. Suomessa periaatteellisia hallinnon kysymyksiä käsiteltiin laajoissa parlamentaarisisissa komiteatoissa, laajimmin **Valtion liikelaitoskomiteassa** (1983–1985) ja **Hallinnon hajauttamiskomiteassa** (1984–1986). Jälkimmäinen edusti kuvaavasti ajan henkeä: hajauttamisehdotukset johtivat keskusvirastojen vallan purkamiseen, kun haluttiin asettaa niin sanotut etulinjan hallinnon toimijat ja palvelujen tuottajat vastuuseen hallinnon järkevästä toiminnasta.

Keskusvirastouudistuksen taustalla ei Suomessa ollut – toisin kuin esimerkiksi Britannian thatcherismissä – ensisijaisesti halu karsia ja yksityistää julkisia toimintoja. Suomessa haluttiin yhtäältä säästää valtion varoja purkamalla kalliiksi koettua keskushallintoa ja toisaalta vahvistaa alue- ja paikallishallinnon roolia julkisten palvelujen tuottamisessa muun muassa vähentämällä yksityiskohtaista normiohjausta. Samassa hengessä valtion

toimintoja hajasijoitettiin ahkerasti ja muun muassa valtionosuusjärjestelmää uudistettiin kustannusperusteisesta laskennalliseksi. Tämä vaikutti merkittävästi kuntien toimintaan, sillä valtion rahoitus muuttui yleiskatteiseksi, jolloin kunnan oma toiminta – säästeliäisyys tai tuhlailevuus – vaikutti kuntatalouteen enemmän kuin aiemmin.⁵

1.3 Uusi julkisjohtaminen tuo hallintoon tulosajattelun ja tulosjohtamisen – kansalainen muuttuu hallintoalamaisesta hallinnon asiakkaaksi

Uusi julkisjohtaminen, **New Public Management**, muodostui maailmanlaajuiseksi hallinnon kehittämisen viitekehykseksi joissain maissa jo 1980-luvun loppupuolella, Suomessa selkeimmin 1990-luvulla. OECD promovoivat voimakkaasti ”**value for money**” -ajattelua: veronmaksajilta kerätyillä julkiseen toimintaan kohdistuvilla rahoilla piti saada aikaan tuloksia.⁶ Uuden julkisjohtamisen ajattelumallin myötä valtion budjetoitijärjestelmiä ja johtamiskäytäntöjä uudistettiin niin, että johtavaksi periaatteeksi tuli yksittäisten organisaatioiden ja johtajien vastuu tuloksista (accountability). Vastaavasti heille annettiin enemmän toimivaltuuksia ja toimintavapautta. Suomessakin omaksuttiin **valtiontalouden kehysbudjetointi ja tulosopimusmenettely** (national budgetary frameworks, performance management): talousarviota uudistettiin siten, että virastojen toimintamenomäärärahat koottiin yhdelle momentille, jolloin määrärahojen käyttö oli joustavampaa. Tämä paransi merkittävästi virastojen johtajien johtamisedellytyksiä.

Samaan suuntaan vaikutti siirtyminen kollegiaalisesta johtamisjärjestelmästä päällikövirastoihin. Ministeriöiden ja virastojen välillä aloitettiin tulosohjaus- ja tulosopimusmenettely. Puhuttiin myös managerismin omaksumisesta julkisessa hallinnossa.⁷

Tulosajatteluun siirtyminen oli radikaali muutos hallinnon ajattelumaailmassa: hallinnon katse siirtyi sisältä ulospäin, palvelujen saajiin. Tulosajatteluun siirtymiseen liittyi vahvimmin budjetoinnin kehittäminen, mutta samalla julkisten palvelujen laatu nousi keskeiseksi hallinnon kehittämisen tavoitteeksi. Ajatus **kansalaisista ja yrityksistä hallinnon asiakkaina** vahvistui.⁸ Edelleen kuitenkin uudistukset toteutettiin enemmän hallinnon oman systeemin sisällä. Poliitiikka ja sen menettelytavat olivat uudistuksista erillisiä, eikä niihin hallinnon kehittämisessä kajottu.

Valtion ohjausta toteutettiin uuden julkisjohtamisen toimintamallissa pääosin resurssi- ja säädösohjauksena. Näiden rinnalla kehittyi pehmeämpää informaatio-ohjausta. Käsitteet **valtioyhteisö ja valtion konserniohjaus** lanseerattiin 1990-luvun puolivälissä välineiksi eritellä valtion ohjauksen muotoja sen mukaan, mihin tavoitteeseen ohjauksella pyrittiin. Aiemmin valtion tehtäviä oli käsitelty monoliittisena julkisen toiminnan kokonaisuutena. Valtioneuvoston periaatepäätös vuodelta 1998 linjasi, että hallintopoliitiikka eriytetään niin, että eriluonteisia valtioyhteisön tehtäviä organisoidaan, ohjataan ja rahoitetaan niiden luonteen mukaisesti. Valtion tehtäväkentän hahmotettiin eriytyvän ydin-tehtäviin, palvelutehtäviin ja markkinaehtoihin toimintoihin.⁹

Uuden julkisjohtamisen tulos- tai panos-tuotos -ajattelu johti osaltaan valtionhallinnon jo ennestään huomattavan siiloutumisen vahvistumiseen, kun tulostavoitteita ja niiden mittareita asetettiin kullekin hallinnonalalle ja organisaatiolle erikseen. Vähitellen voimistuivat keskustelu ja vaatimukset siitä, että tuotoksen mittaamisen sijaan tulisi

arvioida vaikuttavuutta. Valtion talousarvioesitykseen alettiin lisätä tulostavoitteiden rinnalle vaikuttavuustavoitteita. Tulosohejausjärjestelmän uudistamista tehtiin useassakin hankkeessa.^{10,11} Muun muassa niin sanottu tulosprisma kehitettiin valtiovarainministeriön johtamissa työryhmissä 2000-luvun alkuvuosina.^{12,13} **Poikkihallinnollisen valmistelun ja toimeenpanon heikkouksia** alettiin pitää yhä hälyttävämpinä puutteina.

Suomen liittyminen EU:iin vuonna 1995 muutti hallintoajattelua Suomessa lopultakin suhteellinen vähän. Monissa asioissa kansallisen hallinnon rooli on kuitenkin muuttunut toteuttajasta hallinnoijaksi ja rahoittajaksi sekä yhdeksi jäseneksi EU:n ylikansallisissa toimielimissä.

1.4 Poikkihallinnollisuus ja politiikkajohdon mukaisuus tunnistetaan haasteeksi

Ensimmäisiä merkkejä keskustelun lavenemisestä myös politiikan puolelle oli nähtävissä niin sanottujen **poikkihallinnollisten politiikkaohjelmien** omaksumisessa valtioneuvostossa kahdella vaalikaudella 2003–2007 ja 2007–2011.^{14,15,16} Niin sanotussa **ohjelmajohtamis uudistuksessa** oli politiikkaohjelmien lisäksi toisena kulmakivenä **hallitusohjelman seurannan ja arvioinnin muuttaminen vahvasti poikkihallinnollisuuden suuntaan** ja politiikkakokonaisuuksien tarkasteluun perustuviksi. Ohjelmajohtaminen oli Suomen vastaus muuallakin nousseeseen kysymykseen siitä, miten julkinen hallinto saataisiin paremmin tukemaan poliittisesti asetettuja yhteiskunnallisia tavoitteita silloin, kun ongelma ei jäsenny hallinnon organisaatorajojen mukaan.

Ohjelmajohtamis uudistuksesta tehdyt jälkikäteisarviot osoittivat, että mallissa oli kuitenkin jo lähtökohtaisesti valuvikoja. Poliittisesti aika ei ollut kypsä ilmiölähtöiselle politiikkatoimien hahmottamiselle, mitä osoittaa hallitusohjelman rakenne: hallitusohjelmat rakentuivat edelleen perinteisesti hallinnonalakohtaisille tavoitteille, ja poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat – ensin 4, sitten 3 – lisättiin hallitusohjelmatekstiin loppupäähän ikään kuin lisänä kaikelle muulle tärkeälle. Näin ne eivät kuvastaneet hallituksen prioriteetteja eivätkä siten vastanneet alkuperäistä ajatusta. Niille ei myöskään annettu resursseja eikä toimivaltaa, jolloin ne monelta osin jäivät niin sanotun normaalihallinnon jalkoihin. Tarkastusvirasto totesi tarkastuksessaan vuonna 2010¹⁷, ettei politiikkaohjelmia niiden silloisessa muodossa ollut syytä jatkaa. Tarkastusvirasto viittasi tällä siihen, että toteutetuissa politiikkaohjelmissa poikkihallinnollisuus etenkin valtion budjettivarojen käytössä ei ollut vahvistunut alun perin tarkoitettulla tavalla. Arviosta vedettiin melko hätäisesti poliittinen johtopäätös ja politiikkaohjelmien toimintamallista luovuttiin kokonaan.¹⁸

Ohjelmajohtamisen ehkä näkyvin vaikutus oli **tietoon perustuvan päätöksenteon vahvistuminen**. Tiedon merkityksestä oli keskustelu jo aiemmin, mutta se korostui yrityksissä ylittää silloja ja omaksua pidempi aikaperspektiivi. Konkreettisia esimerkkejä tiedon käytön vahvistumisesta olivat muun muassa se, että politiikkaohjelmien käytännön toimia alettiin perustella aiempaa enemmän tutkimustiedolla ja tavoitteiden saavuttamista alettiin mitata systemaattisemmin. Poliitiikkaohjelmien katsottiin monella sektorilla antaneen enemmän tilaa eri tutkimuslaitoksissa tuotettavan asiantuntijatiedon levittämiseksi.

Hallitusohjelman toteutumisen raportoinnissa alettiin määrätietoisesti pyrkiä vahvistamaan politiikka-analyysiä hallinnon ”tekemisten” raportoinnin sijasta. Tämä osaltaan loi paineita määrittää hallituksen politiikkatavoitteet vaikuttavuustavoitteina.¹⁹

1.5 Tietoon perustuva päätöksenteko vahvistuu

Valtioneuvoston kanslia toteutti vuosina 2009–2011 niin sanotun **Povi-hankkeen** (politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishanke²⁰). Sen merkittävä oivallus oli tuoda näkyväksi tarve ylivaalikautiseen tarkasteluun politiikkavalmisteluissa. Hankkeen raportissa painotettiin, että politiikkateemat ovat usein pitkäjänteisiä eivätkä isot uudistukset valmistu yhdessä vaalikaudessa. Siksi muun muassa hallitusohjelman seuranta- ja arviointitoiminnassa alettiin painottaa yhä enemmän **hallitusvaihdokseen tarjottavaa tietopohjaa**. Povi-hankkeessa korostettiin, että **politiikkojen jatkumoa tulee tukea sekä etukäteis- että jälkikäteisarvioinnilla** ja arvioinnista tulee pyrkiä muodostamaan rullaava systeemi.

Taustalla oli ajatus politiikan jatkuvuudesta ja päätöksenteon syklisyydestä (kuvio 1): ”Päätöksentekoa ennakkoivasti palveleva tieto luo arviointikriteeristöä ja -pohjaa päätösten jälkikäteiselle vaikuttavuusarvioinnille, jonka tuottamaa tietoa voidaan puolestaan käyttää hyväksi politiikan uudelleen suuntaamisessa ja päätöksenteon seuraavissa vaiheissa. Tällöin vaikutus- ja vaikuttavuusarviointiin tulee luoda toimintamalli, joka huolehtii siitä, että politiikkatoimien tietopohja kasvaa ja kumuloituu.”¹⁹

Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti huomiota budjetoinnin vaikuttavuusarvioinnin puutteisiin. Tarkastusvirasto toteaa 28.5.2008 eduskunnalle antamassaan erilliskertomuksessa keskeisenä havaintona, että valtionhallinnon keskeisille toimijoille asetettujen tavoitteiden toteutumista koskevan arviointitiedon kysyntä ja tarjonta eivät nykytilanteessa tyydyttävästi kohtaa. Eduskunnalle ei raportoida kattavasti ja laadukkaasti tavoitteiden toteutumisesta edes jo olemassa olevan arviointitiedon pohjalta.²¹

Povi-hankkeen työryhmä esitti vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyön vision seuraavasti: ”Poliittinen päätöksenteko ja valmistelu valtioneuvostossa perustuvat laaja-alaiseen tietoon. Yhteiskunnan kehityksen jatkuvuutta tuetaan varmistamalla, että aiemmasta politiikasta saadut kokemukset ja vaikuttavuustieto ohjaavat poliittista päätöksentekoa pitkäjänteisesti.”¹⁹

Politiikkatoimien vaikuttavuusarviointia on Suomessa tuettu **kehittämällä määrätietoisesti indikaattoritiedon tuottamista ja käytettävyyttä**. Tilastokeskus kehitti yhdessä valtioneuvoston kanslian kanssa Findikaattori-palvelun (www.findikaattori.fi), joka avattiin vuonna 2009. Se on käyttäjätavallinen sadan avainindikaattorin jatkuvasti päivittyvä kokoelma, josta on nopea pääsy syvempään tietopohjaan. Monen muun maan tapaan myös Suomessa pohdittiin perusteellisesti hyvinvointitiedon tuottamista ja sen suhdetta BKT-mittareihin muun muassa niin sanotussa HYMY-hankkeessa (Hyvinvoinnin ja ympäristön kehityksen mittaaminen talouskasvun rinnalla) vuosina 2010–2011²². Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio toiminnan alueella Tutkimus- ja innovaationeuvosto kannusti rahoitusorganisaatioita rakentamaan yhtenäisen indikaattorikehikon, joka kattoi laaja-alaisesti tutkimuksen ja innovoinnin moninaiset yhteiskunnalliset vaikutukset. Kehikko valmistui vuonna 2011, mutta sitä on sovellettu julkisessa päätöksenteossa vain niukalti.²³



Kuvio 1: Povi-hankkeessa vaikutus- ja vaikuttavuusarviointiin luotu toimintamalli^{18,19}

Tiedon käyttöä päätöksenteossa on kehitetty ahkerasti jo ainakin kymmenen vuoden ajan. Julkisessa päätöksenteossa tarvitaan tietoa niin asioiden nykytilasta ja aiemmasta kehityksestä kuin tehdyistä kehittämistoimista ja niiden vaikutuksista. Ennakointitietoon on kiinnitetty viime vuosina yhä enemmän huomiota, samoin kansainvälisen kehityksen ja vertaistiedon tarve tunnustetaan yhä paremmin.

Ennakointitiedon tarve liittyy siihen, että yhä enemmän halutaan sekä asettaa poliittikan tavoitteet että valita toimeenpanon keinot sen perusteella, mikä on näkemys tulevasta kehityksestä ja tavoiteltavasta tulevaisuudesta. Esimerkiksi hallitusohjelman sisältöneuvotteluissa vuonna 2015 työstettiin puolueiden kesken ensin hallituksen visiota kymmenen vuoden perspektiivillä pohjaksi vaalikauden tavoitteiden ja toimien määrittelylle. Vuoden 2019 hallitusohjelman taustalle työstettiin puolestaan yhteiskunnan eri poikkihallinnollisten ilmiöiden tilannekuvia. Näiden vaiheiden tarkoitus oli löytää yhteinen jaettu käsitys tietyn politiikkateeman menneestä kehityksestä, nykytilasta ja mahdollisesta tulevasta kehityksestä.

Suomen ennakointijärjestelmään on kuulunut koko 2000-luvun ajan **kerran vaalikaudessa tuotettava hallituksen tulevaisuusselonteko**²⁴ **eduskunnalle**. Jo ennen vaaleja 2003 toteutettiin ensimmäinen niin sanottujen tulevaisuusksausten valmistelukierros. Ajatuksena oli lisätä hallitusneuvottelujen läpinäkyvyyttä tuottamalla asiantuntija-aineistoja poliittisille päättäjille. Sitten Suomessa ministeriöt ovat aina ennen edus-

kuntavaaleja tuottaneet eri sektoreita koskevat tulevaisuuskatsaukset²⁵, joissa tarjotaan tasapuolisesti kaikille puolueille sama tietopohja tulevalla vaalikaudella ratkaistaviksi tulevista kysymyksistä, tilannekuvasta ja tulevaisuuden näkymistä.

Ennakointijärjestelmää on kehitetty joka kierroksella. Kaksien edellisten eduskuntavaalien edellä sektorikohtaisten tulevaisuuskatsausten lisäksi valtioneuvoston kanslian johdolla valmisteltiin kaikkien kansliapäälliköiden **yhteinen virkamiesnäkemys tulevan hallituskauden avainkysymyksistä** (2015 Ilkeät ongelmat ja 2019 Mahdollisuudet Suomelle²⁶). Viime vuosina Suomessa on pyritty myös hyödyntämään eri ennakointitoimijoiden yhteistyötä ja lisätty verkostomaista toimintaa yhdistäen resursseja niin tutkimuspuolelta kuin muun muassa ajatushautomoista.

Suomen julkisen hallinnon ennakointijärjestelmää on kiitetty kansainvälisissä arvioissa. Siihen liittyy kuitenkin myös selkeitä kehittämistarpeita. Esimerkiksi OECD on toistuvasti tuonut esiin, että huolimatta ennakointijärjestelmän eri osien toimivuudesta Suomen systeemin ongelma on se, tiedon kytkeminen päätöksentekoprosesseihin ei kaikilta osin toimi. Ennakoinnin tuotteet ovat korkealaatuisia, mutta niiden käyttö päätöksenteossa on edelleen heikkoa.⁶⁸

Ennakointijärjestelmää on arvioitu myös kansallisin voimin. Vuonna 2020 julkaistiin osana valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysohjelmaa raportti Suomen ennakointijärjestelmän toimivuudesta ja kehittämiskohteista.²⁷ Tutkimuksen pohjalta esitettiin kehittämiskohteita kansallisen ennakoinnin päivittämiseksi 2020-luvulle. Näihin kuuluivat muun muassa yhteistyön ja koordinoinnin vahvistaminen, ennakointikyvyn vahvistaminen sekä ennakointitiedon vahvempi kytkeminen päätöksentekoon.

1.6 Uuden hallinnan aika

Suomessa siirryttiin 2000-luvun myötä muiden OECD-maiden tapaan vähitellen seuraavaan hallinnon kehittämisen vaiheeseen, joka jatkuu edelleen. Niin sanotulle **uudelle hallinnalle (New Public Governance)** tunnusomaista on nähdä hallinto vahvasti suhteessa muuhun yhteiskuntaan ja politiikkaan. Vaatimukset **avoimesta hallinnosta ja korkeasta etiikasta** julkisessa toiminnassa ovat uuden hallinnan tunnuspiirteitä. Poliittikalvaimistelu taustalla on myös jo jonkin aikaa ollut käynnissä keskustelu siitä, että yhteiskunnan **ongelmat muuttuvat yhä kompleksisemmiksi**. Hallinnossa tunnistetaan melko laajasti käsitys niin sanotuista ilkeistä tai pirullisista ongelmista. Niihin ei ole löydettävissä vain yhtä hyväksyttävää ratkaisua. Usein yhden asian ratkaiseminen johtaa toisen ongelman syntyyn. Mikään taho ei pysty ratkomaan kompleksisia ongelmia yksin.

Ongelmien kompleksisuus syntyy asioiden keskinäisriippuvuudesta. Asioiden ja ilmiöiden keskinäisriippuvuus yhdistettynä siihen, että muutos on nopeaa ja tiedon merkitys ja määrä ovat kasvaneet räjähdysmäisesti, tekee poliittisen päätöksenteon yhä vaativammaksi. Ei olekaan ihme, että keskustelu päätöksenteon tietopohjasta ja tarpeesta hahmottaa tulevaisuuksia ennakoivasti on jatkunut ja voimistunut.

Kompleksisten ongelmien ja systeemisten muutosten maailmassa kyky oppia kokemuksista ja virheistään nousee julkisen päätöksenteon avainasiaksi. **Kokeilutoiminnan ja -kulttuurin** vahvistaminen on yksi vastaus siihen, miten kompleksisia ongelmia voisi ja

pitää lähestyä. Sen sijaan, että pyritään löytämään ”lopullinen totuus”, lähdetään liikkeelle kokeilemalla ja tuomalla kehittämistoimintaan moniäänisyyttä.²⁸ Erilaiset **verkostomaisen kehittämisen muodot** elävät kukoistuskauttaan. Hallinnon koneistometafora on korvautumassa ekosysteemimetaforalla. Julkishallinto on uuden hallinnan maailmassa yhteisluomisen (co-creation) areena tai fasilitaattori, joka pyrkii luomaan edellytykset eri toimijoiden väliselle vuorovaikutukselle. Poliitiikkaa muotoillaan yhä enemmän eri toimijoiden vuorovaikutuksessa (co-design).

Hallinnon uudistamisen trendit kulkevat ajassa myös päällekkäin. Ohjauksen uudistamisen rinnalla Suomessa on toteutettu myös useita **hallinnon organisaattiorakenteiden uudistuksia**, muun muassa yhdistetty virastoja. Esimerkiksi vuonna 2010 pitkän valmistelun päätteeksi järjesteltiin uudelleen valtion aluehallinnon tehtävät. Valtion aiempien keskeisten aluehallintoviranomaisten tehtävät koottiin kahteen monialaiseen viranomaiskokonaisuuteen, joita ovat aluehallintovirastot (6 virastoa) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (15 keskusta; ALKU-hanke). Uudelleenorganisoinnissa koottiin yhteen valtion kuuden eri viranomaisen tehtäviä (läänihallitukset, työvoima- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, tiepiirit ja työsuojelupiirit).²⁹

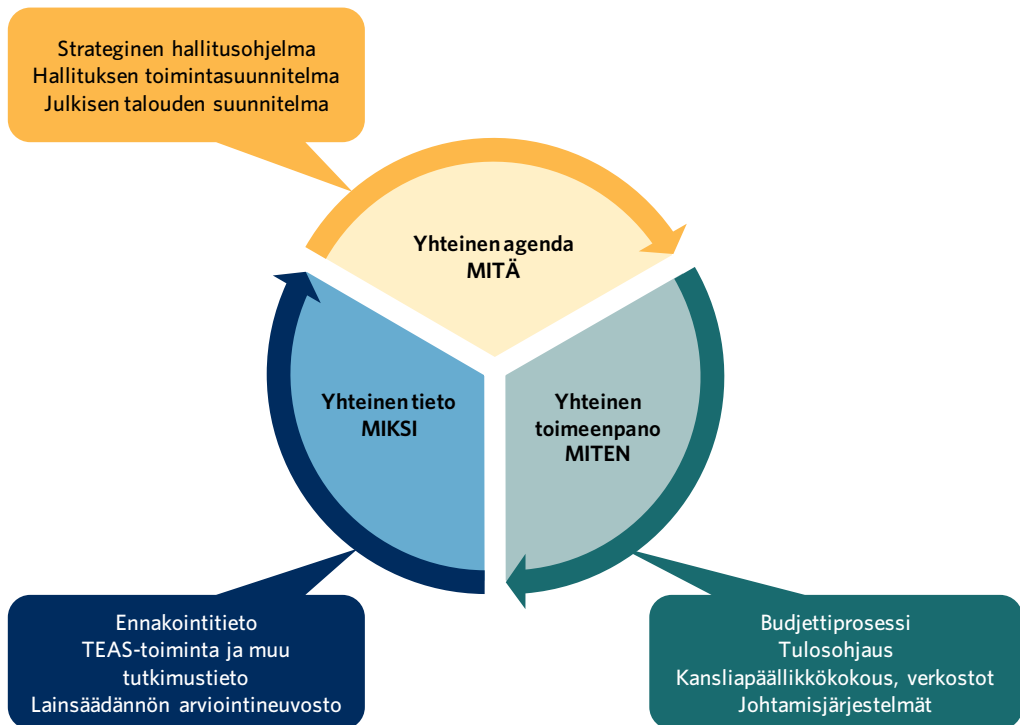
Myös keskushallinnon rakenne on ollut hallinnon kehittämisen teemana pitkin 2000-lukua, muun muassa vuosina 2012–2013 toteutetussa keskushallinnon uudistushankkeessa³⁰, vuonna 2014 toteutetussa keskushallinnon rakenneuudistushankkeessa³¹ sekä vaalikaudella 2015–2019 toteutetussa **keskushallinnon uudistamisen muutosohjelmassa**³². Tavoitteena hallinnon kokoamisessa suuremmiksi kokonaisuuksiksi on ollut paitsi toiminnan tehostaminen myös pyrkimys niin sanottuun **whole-of-government**-ajatteluun, josta tällä hetkellä puhutaan vahvimmin ilmiölähtöisenä hallintona. Keskushallintohankkeessa selvitettiin muun muassa parlamentaarisessa työryhmässä mahdollisuuksia ja edellytyksiä vahvistaa poikkihallinnollista valmistelua ja politiikkajohdonmukaisuutta; ehdotuksiin sisältyi muun muassa valtioneuvoston ministeriörakenteen muutoksia.

Ehdotukset eivät kuitenkaan toteutuneet. Hallituskaudella 2015–2019 keskeinen ja vaativa hallinnon uudistuksen valmistelu kohdistui sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän uudistamiseen (sote-uudistus). Keskushallinnon uudistaminen jäi vähäiselle huomiolle alue- ja kuntahallinnon sekä palvelujärjestelmän kokonaisuudistuksen rinnalla. Pääministeri Sipilän hallitus totesi puolivälitarkastelussaan, että keskushallinnon uudistamisessa keskitytään organisaattiorakenteen sijasta toimintatapojen ja johtamisen kehittämiseen.³³

1.7 Strateginen hallitusohjelma poikkihallinnollisen politiikkavalmistelun ohjaajaksi

Samaan aikaan rakenteellisten pohdintojen kanssa Suomessa valmisteltiin ehdotuksia **valtion ohjaus- ja raportointimenettelyjen** uudistamiseksi niin, että ne tukisivat paremmin hallituspolitiikan vaikuttavuutta. Valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian yhteishankkeessa Ohra (Ohjausjärjestelmän kehittäminen 2013-2014³⁴) tehtiin läpimurto sen suhteen, että selkeästi tunnistettiin **hallinnon ja politiikan kietoutuminen yhä tiukemmin ja väistämättä yhteen**.

Ohran motoksi otettiin ”Päätöksistä muutoksiin”. Hankkeen perusajatus on esitetty kuviossa 2. Hajanaisista valtion hallinnan prosesseista haluttiin siirtyä järjestelmään, jossa poliittisten prioriteettien (mitä) valintaa ja strategisten tavoitteiden keinojen valintaa tuetaan mahdollisimman hyvällä yhteisellä tietopohjalla (miksi), muun muassa ennakoititiedolla ja valtioneuvoston päätöksentekoa suoraan tukevalla tutkimus- ja selvitystoiminnalla (valtioneuvoston TEAS-toiminta ja tutkimuslaitosuudistus). Yhteiselle toimeenpanolle (miten) etsittiin keinoja hallitusohjelman strategisten painopisteiden ja niin sanottujen kärkihankkeiden ja näiden rahoituksen kautta.



Kuvio 2: Ohra (Ohjausjärjestelmän kehittäminen) -hankkeen perusajatus. (Lähde: OHRA-projektin loppuraportti³⁴)

Suomen hallinnon kehittämisessä on jo pitkään hyödynnetty aktiivista kansainvälistä yhteistyötä. Ohra-hankettakin tuettiin muun muassa OECD:n Governance-maatutkin-
nalla sekä erillisellä viiden hallinnon (Iso-Britannia, Itävalta, Ruotsi, Skotlanti ja Suomi)
yhteishankkeella Governments for the Future³⁵. Näissä hankkeissa tuli vahvasti esiin, että
Suomen ongelmana oli politiikanteon sisältö- ja resurssiprosessien irrallisuus toisistaan.
Yhtäältä politiikkavalmisteluun siiloutuminen oli edelleen ongelma ja toisaalta politiikka-
ja resurssiprosessit olivat liikaa erillään.

Suomessa oli ennen Ohra-hanketta tehty lukuisia yrityksiä voittaa poikki-
hallinnollisuuden ongelma niin kutsutulla alhaalta ylöspäin -lähestymistavalla. Nyt oli
tultu kuitenkin vaiheeseen, jossa **kehittämissuosituksen kärkeen nostettiin itse halli-
tusohjelma**, sen neuvotteluprosessi ja toimeenpano hallituskaudella. Poliittista realismia
suosituksille antoi hankkeen yhteydessä toiminut suurimpien parlamenttipuolueiden
edustajista koottu tuki- ja seurantaryhmä.

Pääministeri Sipilän hallituskaudella (2015–2019) omaksuttiin **strategisen hallitus-
ohjelman toimintamalli**. Sen kantava ajatus oli, että politiikanteon yhteiskunnallinen
vaikuttavuus syntyy, kun uskalletaan tehdä strategisia valintoja, asetetaan hallituskauden
politiikalle prioriteetit ja keskitytään niihin ja niiden seurantaan. Ohra-hankkeessa val-
mistellun uudistuksen päätavoitteena oli lisätä hallituspolitiikan vaikuttavuutta. Takana
oli lukemattomia yrityksiä vahvistaa politiikkavalmisteluun poikkihallinnollisuutta muut-
tamalla prosesseja hallinnosta käsin, alhaalta ylöspäin tai laatikkoleikeillä. Ohraa edel-
täviä uudistussuosituksia tuotettiin eduskuntavaaleja ja hallitusvaihdosta edeltäneillä
kehittämishankkeilla, joista tärkeimpiä olivat Kokka-hanke, Ojako-hanke ja keskushallin-
tohanke. Oheiseen tietolaatikkoon on tiivistetty strategisen hallitusohjelmauudistuksen
taustalla olleet ongelmanmäärittelyt ja kehittämiskohteet.

Ohjauksen haasteet ja kehittämiskohteet

Ohjauksen suurimmat haasteet uudistuksen taustalla:

- Toisistaan irralliset hallituksen ohjausprosessit johtavat epäjohtonmukaisuuksiin poli-
tiikanteossa.
- Siiloutuneet organisaatiot ja prosessit johtavat osaoptimointiin ja heikentävät hallitus-
politiikan kokonaistulosta ja vaikuttavuutta.
- Sisältöpolitiikka ja resurssien jakaminen ovat irrallaan toisistaan.
- Sirpaloitunut järjestelmä ei pysty vastaamaan yhä monimutkaistuviin politiikkakysymyk-
siin.
- Aikaa ja resursseja haaskaantuu papereihin, joiden vaikutus yhteiskuntaan on kyseen-
alainen.

1.8 Ennakoiva ohjaus ja yhteiskunnan systeemisten muutosten tuki

Suomessa on valmisteltu **julkisen hallinnon strategia**, joka julkaistiin 1.12.2020. Siinä määritellään periaatteita julkisen hallinnon ja palvelujen uudistamiselle. Strategialla tuetaan valtion viranomaisten, kuntien ja tulevien itsehallinnollisten maakuntien välistä yhteistyötä ja työnjakoa.³⁶ Samaan aikaan käydään julkisen hallinnan tiimoilta ajankohtaista keskustelua yhteiskunnan laajempien systeemisten muutosten ja hallinnon suhteesta.

Ajankohtainen julkisen hallinnon ja ohjauksen kehittämistarve kumpuaa näkemyksestä, että hallinnon toimintaympäristö on muuttunut ja muuttumassa radikaalisti. Kansainvälisessä keskustelussa puhutaan niin sanotusta **VUCA-maailmasta** (volatile, uncertain, complex, ambiguous). Sitä hallitsevat haavoittuvuus, epävarmuus, kompleksisuus ja epämääräisyys. Näiden tekijöiden huomioiminen edellyttää aivan uudenlaista otetta julkisten tehtävien hoitamiseen ja politiikkavalmisteluun.

Ennakoiva, luotettava ja monipuolista tietopohjaa korostava ja laajasti osallistava politiikanteko muuttaa valtion ohjausta ja hallinnan muotoja. Suomessa on tartuttu yhteiskunnan systeemisen muutoksen (transformaatio) edellyttämiin muutoksiin valtion ohjauksessa käynnistämällä laaja VN TEAS -hanke **Valtion ohjaus 2020-luvulla** – Säädös- ja resurssiohjauksesta systeemin luotaukseen (Ohjaus2020³⁷). Suomi on myös selvityskohteenä ja edunsaajana OECD:n toteuttamassa EU-rahoitteisessa hankkeessa, jossa pureudutaan ennakoivan innovatiivisen ohjauksen mahdollisuuksiin yhteiskunnan systeemisten muutosten hallinnassa (Valtion ennakoiva ohjaus ja systeemisen muutoksen tukeminen yhteiskunnassa³⁸). Julkisessa hallinnossa tarvitaan vahvaa ennakointia ja kykyä innovoida uusia ratkaisuja, koska ongelmia ei pystytä enää ratkaisemaan perinteisin keinoin. Valtion ohjausta tulee uudistaa niin, että se tukee ja hallitsee paremmin yhteiskunnan isoja systeemisiä muutoksia. OECD-hanke tuottaa toimintamallin, jonka tarkoituksena on mahdollistaa muutosten pitkäjänteinen ja vaikuttava ohjaus.

Tarve tarkastella valtion ohjausta kokonaisvaltaisesti on jatkumo edellä kuvatulle strategisen hallitusohjelman uudistukselle, joka on saanut oman tulkintansa pääministeri Marinin kaudella (2019–). Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa ”Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta”³⁹ on tunnistettu systeemisen muutoksen tarve suomalaisessa yhteiskunnassa. Isojen muutosten läpiviemi on ollut jo pitkään haasteellista. Marinin strategisessa hallitusohjelmassa on poikkeuksellisen paljon linjauksia valtion ohjauksen uudistamisesta. Se sisältää myös kuusi lupausa politiikanteon uudistamisesta (oheinen tietolaatikko).

Pääministeri Marinin hallitusohjelman lupaukset kansalaisille politiikan uudistamisesta³⁹

1. Lupaus hallinnon jatkuvasta oppimisesta
2. Lupaus uudenlaisesta vuorovaikutuksesta
3. Lupaus pitkän aikavälin politiikasta
4. Lupaus tietopohjaisesta politiikasta
5. Lupaus syrjimättömyydestä
6. Lupaus sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta

Suomessa jatketaan pitkäjärjenteistä ja systemaattista uuden hallinnan kehittämistä. Ajankohtainen kehittämistyö kohdistuu julkisen hallinnon kyvykkyyteen hallita ja ohjata yhteiskunnan systeemistä muutosta. Käynnissä olevissa isoissa kehittämishankkeissa on tunnustettu, että ongelmia ei voida enää ratkaista vain reaktiivisesti ja perinteisillä keinoilla. Poliitikanteko ei enää noudata totuttua lineaarista etenemismallia suunnittelusta valmistelun ja päätöksenteon kautta seurantaan. Poliitiikan tavoitteet toteutuvat yhä enemmän vuorovaikutuksessa yhteiskunnan eri toimijoiden kesken, verkostojen johtamisen sekä kokeilevuuden kautta. Perinteiset hallinnon keinot ovat myös usein hitaita, työvoimavaltaisia ja kalliita. Vanhat järjestelmät ja toimintatavat eivät tuota ratkaisuja ilkeisiin, monimuotoisiin ongelmiin. On tarve **systemiselle muutokselle ja ennakoivammalle hallinnolle**, jossa ajattelutapa muuttuu institutionaaliseksi ongelmakeskeiseksi ja tarkoitusterustaiseksi.

Systeeminen lähestymistapa merkitsee usein sitä, että kansalaiset ja uudenlaiset toimijat otetaan mukaan päätöksenteon valmistelun prosesseihin. OECD:n mukaan tämä on yleinen kansainvälinen trendi, jonka taustalla ovat muun muassa kiihtynyt muutostahti ja kasvaneet epävarmuudet.

VN TEAS -hankkeen Ohjaus2020 alustavan analyysin mukaan avaimet ilmiölähtöisempään ja systemisempään hallintaan ovat jo olemassa, mutta niiden hyödyntäminen on vasta alkutekijöissään.⁴⁰ Perinteisen normiohjauksen rinnalle on noussut entistä vahvemmin ruohonjuuritasolta ja arkielämästä nouseva aloitteellisuus, jossa yhteiskunnan eri tasot tukeutuvat toisiinsa ja tuottavat ratkaisuja omaehtoisen, itseohjautuvan ja epämuodollisen toiminnan pohjalta. Keskeisiä uudentyypin ohjauksen välineitä ovat tiedon, uusien taitojen ja uusien toimintatapojen kehittäminen. Ohjaus2020-hankkeen alustavat keskeiset pohdinnat liittyvät niin sanottuihin **ennakoivan ohjauksen mahdollisuuksiin ja nöyrän politiikanteon malliin** vastauksena vuorovaikutuksellisen ja ihmisiä valtuuttavan hallinnan tarpeisiin. Vastaavasti normiohjauksessa puhutaan nyt siirtymisestä mahdollistavan lainsäädännön suuntaan. Kuten Ohjaus2020-hankkeen otsikko kertoo: olemme siirtymässä normi- ja resurssiohjauksesta systeemin luotsaamiseen (Systems Stewardship). Ohjaus2020-hanke valmistuu huhtikuussa 2021.

1.9 Systemin luotsaamisen ydinkysymykset

Hallinnon kestävä kehittäminen kaksoishaaste on, että yhtäältä muutos hallinnon toimintaympäristössä on ennennäkemättömän nopeaa mutta toisaalta hallinnon puutteet ovat sitkeitä. Kehittäminen vaatii pitkäjänteisyyttä ja agendan strateginen ydin säilyy pitkään samana. Isoa laivaa ei käännetä hetkessä uuteen suuntaan. Suomen hallinnon kehittämisen vahvuutena pidetään määrätietoista ja systemaattista etenemistä, jossa aiemmista uudistuksista pyritään oppimaan ja seuraavia uudistustoimia rakennetaan jatkumoksi aiemmalle kehittämistyölle.⁶⁸

Tämän hetken julkisen hallintomme merkittäviä kehittämistarpeita voidaan kuvata Ohra-hankkeen edelleen ajankohtaisella hahmotuksella, joka on koottu oheiseen tietolaatikkoon.

Julkisen hallinnon merkittävät kehittämistarpeet

Strategisuus

- Kyky priorisoida: kaikkea ei voi tehdä yhtä aikaa
- Ennakointikyvykyys: mitä on nurkan takana

Politiikkakoordinaatio ja poikkihallinnollisuus

- Poliittisten kysymysten kompleksisuus ja asioiden keskinäiskytkennät: ilkeät ongelmat - yhden asian ratkaiseminen voi johtaa ongelmaan toisessa asiassa
- Kuiluja: VN-ydin-sektoriministeriöt; valtio-ihmiset; poliitikot-virkamiehet, menneen nykyisyys-tulevaisuus

Tietoon perustuva politiikanteko

- Tieto on avain poliitikkojen ja virkamiesten välisessä suhteessa
- Virkamiesten monopoli tiedon tarjoamisessa poliittisille päättäjille on murtunut

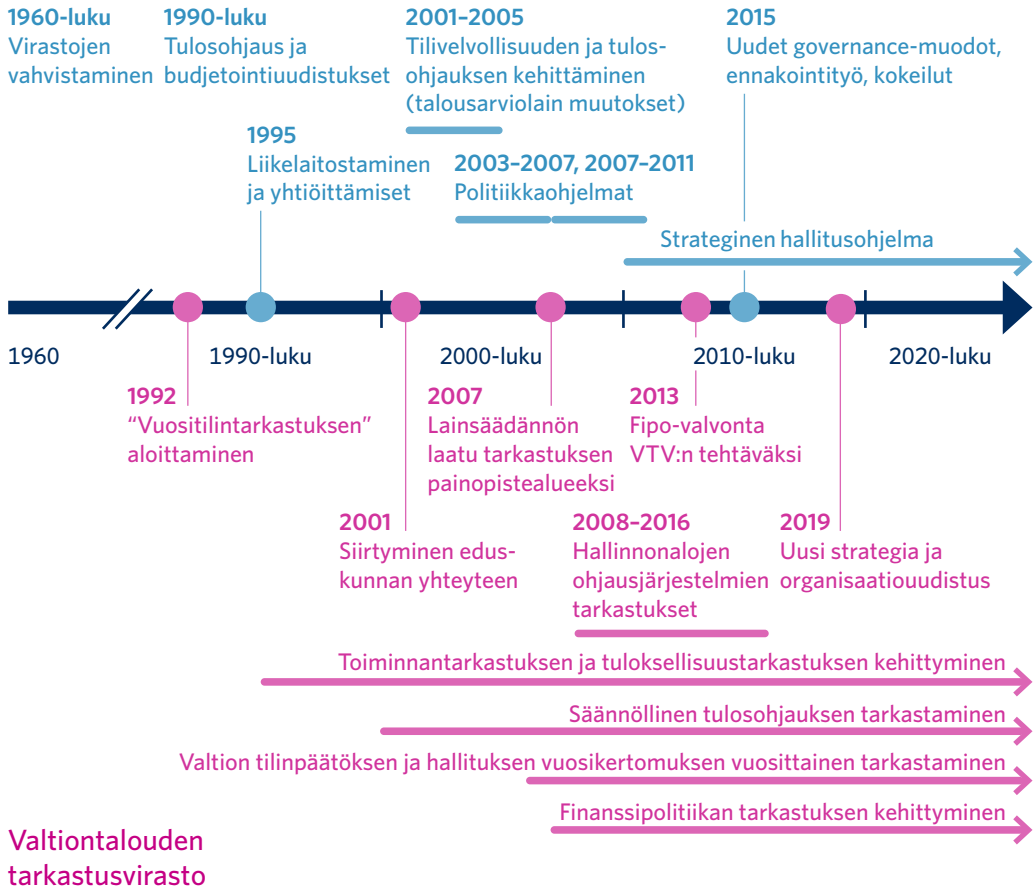
Lähde: Governments for the future -hanke⁴¹

Klassisen julkisen hallinnon aika (Public Administration, PA)

Uusi julkisjohtaminen
(New Public Management, NPM)

Uusi hallinta
(New Public Governance, NPG)

Suomen kehitys



Kuvio 3: Hallintopolitiikan paradigmat ja tarkastustoiminnan kehitys.

2 Miten tarkastusvirasto on vastannut hallinnon muutoksiin

Valtiontalouden tarkastusviraston ja kansainvälisen tarkastustoiminnan kohteet, aiheet ja tarkasteluote ovat aikojen kuluessa heijastelleet julkisen hallinnon ja valtiontalouden muutoksia. Vuosien mittaan todentavasta ja varmentavasta otteesta on laajennettu toimintaa kohti kehittävää, tulevaisuussuuntautunutta asioiden tarkastelua. Tarkastusaiheiden valinnassa painottuvat yhä enemmän kehittämisen ja muutoksen tuki ja varautuminen tulevaisuuden tietotarpeisiin. Samanaikaisesti siirrytään yhä voimakkaammin asia- ja ilmiölähtöiseen tarkasteluun, jossa yhdistetään eri tarkastuslajien (tilintarkastus, laillisuustarkastus, tuloksellisuustarkastus ja finanssipolitiikan tarkastus) menetelmiä ja näkökulmia. Tarkastuksen ytimessä on kuitenkin edelleen sen arvioiminen, onko talousarviota ja taloudenhoidon säädöksiä noudatettu ja miten resurssien kohdentamisella ja toimenpiteillä on saavutettu asetetut tavoitteet ja vaikutukset.

2.1 Määrällisesti tarkastuksissa painottuvat tuloksellisuustieto ja ohjausjärjestelmät

Tuloksellisuustarkastuksessa yleisimpiä tarkastusaiheita ovat 2000-luvulla olleet tuloksellisuudesta tuotettava tieto ja sen raportointi. Tämä johtuu ainakin kolmesta syystä. Ensinnäkin tarkastusvirasto oli kiinnostunut tulosohjauksesta erityisesti 2000-luvun alkuvuosina, jolloin tulosohjausjärjestelmää kehitettiin vielä voimakkaasti, vaikka tulosohjaus olikin järjestelmänä luotu ja prosessina aloitettu jo 1990-luvun puolivälissä. Järjestelmää ajettiin valtionhallinnossa sisään edelleen 2000-luvun alussa. Tuolloin tulosohjausta kehitettiin valtiovarainministeriön johdolla. Kehittämistyö johti talousarviolain muutokseen (HE 56/2003) sekä valtion tilinpäätöskertomuksen ja sittemmin hallituksen vuosikertomuksen laadinnan aloittamiseen.⁴²

Toiseksi, vielä 2000-luvun alkuvuosina tarkastusvirasto keskittyi tarkastuksissaan vahvasti tuloksellisuuden raportointiin ja raportointitietoon. Ajatuksena oli jopa, että tarkastusviraston tehtävänä ei ole tuottaa itse tulostietoa vaan vain arvioida muiden toimijoiden

itsensä tuottamaa tietoa. Tällaisesta ajatuksesta on sittemmin luovuttu, vaikka toki jokaisen tarkastuksen mahdollinen kysymys on, ovatko kohteen omat toimet tuloksellisuuden arvioimiseksi ja raportoimiseksi olleet riittäviä ja onko raportointitieto luotettavaa.

Kolmas syy tuloksellisuustiedon merkityksen korostumiseen oli se, että tarkastusvirasto siirtyi eduskunnan yhteyteen vuonna 2001. Sen jälkeen virasto on joka vuosi arvioinut, raportoinnin muotoa ja tapaa hieman muutellen, onko valtioneuvoston eduskunnalle raportoima tuloksellisuustieto riittävää. Viimeisen vuosikymmenen ajan nämä tarkastukset ovat kohdistuneet erityisesti hallituksen vuosikertomukseen ja siinä raportoituun vaikuttavuustavoitteiden toteutumiseen.⁴³

”Tuloksellisuustieto” ja sen raportointi ohjaavalle taholle ovat olleet tarkastusvirastolle luontevia tarkastuskohteita. Talousarviosäädösten ja tulosohjauksen periaatteiden mukaan hallinnon kuuluu tuottaa tietoa taloudellisuudestaan, tehokkuudestaan ja vaikuttavuudestaan. Tarkastusviraston tehtäviin puolestaan kuuluu varmistaa, että hallinto huolehtii näistä vastuistaan.

Toisaalta tarkastusviraston tehtävänä ei ole vain varmistaa annettua tuloksellisuustietoa vaan tuottaa sitä myös itse. Tarkastuksen painottuminen pelkästään siihen, onko hallinto raportoinut tuloksellisuudestaan, olisi myös riski: tällöin tarkastusvirasto ei tuotaisi tietoa toiminnan mahdollisista vaikutuksista tai kehittämismahdollisuuksista, vaan lähinnä varmistaisi – joskus hyvin yleiselläkin tasolla – kuvaa tuloksellisuudesta. Se, että tarkastus keskittyy tuloksellisuudesta raportointiin, ei myöskään kerro vielä siitä, onko raportoitua tietoa hyödynnetty ohjauksessa ja johtamisessa.

2.2 Hallinnonalojen ohjausjärjestelmien ja tulosohjauksen tarkastaminen omana tyyppinä

Valtionhallinnon ohjaus on ollut erityisen vahvasti esillä 2000-luvun alun tarkastuksissa. Osittain tämä johtuu siitä, että vuosina 2008–2016 tehtiin yhteensä 11 niin sanottua ”hallinnonalan ohjausjärjestelmän” tarkastusta⁴⁴. Ohjausjärjestelmätarkastukset tehtiin erillisen tarkastusmallin mukaan, noin yksi hallinnonala vuodessa, silloisten tilin- ja tuloksellisuustarkastuksen yksiköiden yhteistyönä. Tarkoituksena oli saada kuva talousarvionormiston edellyttämien toimien – tavoiteasetannan, tulosohjauksen, sisäisen valvonnan, arvioinnin, laskentatoimen ja raportoinnin – toimivuudesta tarkastamalla hallinnonalojen ohjausjärjestelmiä laajasti ja syvällisesti. Ajateltiin, että näissä toimissa onnistuminen vaikuttaisi merkittävästi myös varsinaiseen tuloksellisuuteen. Mallintamisen taustalla oli ajatus ”ohjausjärjestelmän ideaalimallista”, johon hallinnonalojen ohjausmenettelyjä peilattiin. Ohjausjärjestelmätarkastusten heikkouksiin kuului se, että kokonaisuudesta oli vain harvoin napakkaa sanottavaa: yleensä todettiin, että ”järjestelmä on pääosin toimiva” ja ”ohjausmenettelyissä on joiltakin osin kehittämistä”.

Nämä tarkastukset voitaisiin määritellä myös tulosohjaustarkastuksiksi, sillä asetelman lähtökohtana olivat erityisesti tulosohjausta määrittävät pykälät talousarviolaisissa ja -asetuksessa, eivät niinkään ohjausjärjestelmät yleensä. Myös edellä kuvattujen tuloksellisuustietoon kohdistuvien tarkastusten voidaan katsoa kohdistuvan tulosohjaukseen, koska tuloksellisuudesta raportointi on keskeinen tulosohjauksen osa.

2.3 Hallinnon kehittämiseen on kohdistunut monia tarkastuksia, mutta iso kuva ei hahmotu

Jos ei oteta lukuun tuloksellisuustiedon ja ohjausjärjestelmän tarkastuksia, tarkastusten kohdentuminen hallinnon kehittämisen erilaisiin osa-alueisiin näyttää varsin hajanaiselta. Kohdentuminen on vaihdellut myös sen mukaan, mikä hallinnossa kulloinkin on ollut ajankohtaista.

Valtioneuvostossa on 2000-luvulla pyritty kehittämään muun muassa ohjauksen ohjelmallisuutta ja strategisuutta. Tarkastuksia valtioneuvostotason ohjelmista tai hallituksen strategisesta ohjauksesta on tehty jonkin verran. Ne ovat kohdistuneet esimerkiksi politiikkaohjelmiin, tuottavuusohjelmaan, hallituksen kärkihankkeisiin ja muihin valtioneuvostotason strategiaan ohjelmiin. Esimerkkejä näistä tarkastuksista ovat tuottavuusohjelman valmistelua ja johtamista koskeva tarkastus, terveyden edistämisen politiikkaohjelman tarkastus, valtion cleantech-strategian tarkastus sekä biotalous kärkihankkeena -tarkastus.⁴⁵

Vuonna 2012 arvioitiin toiminta- ja taloussuunnittelun yhteyttä tarkastamalla hallitusohjelman yhteyttä kehysmenettelyyn.⁴⁶ Tarkastuksessa selvitettiin valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteistyötä, sektoriministeriöiden välistä koordinaatiota hallitusohjelman mukaisissa uudelleenkohdennuksissa sekä valtiovarainministeriön ja sektoriministeriöiden yhteistyötä taloussuunnittelussa.

Viime vuosina hallitusohjelmaa on tarkasteltu osana hallituksen vuosikertomuksen tarkastusta⁴³. Vaikka tarkastelutapa on ollut osin tekninen (onko hallitusohjelman tavoitteiden toteutumisesta raportoitu), ajan kuluessa näistä kuvauksista muodostuu myös kokonaisnäkemystä siitä, miten hallitusohjelmat kootaan ja miten esimerkiksi vaalikausien yli menevistä suurista tavoitekokonaisuuksista raportoidaan.

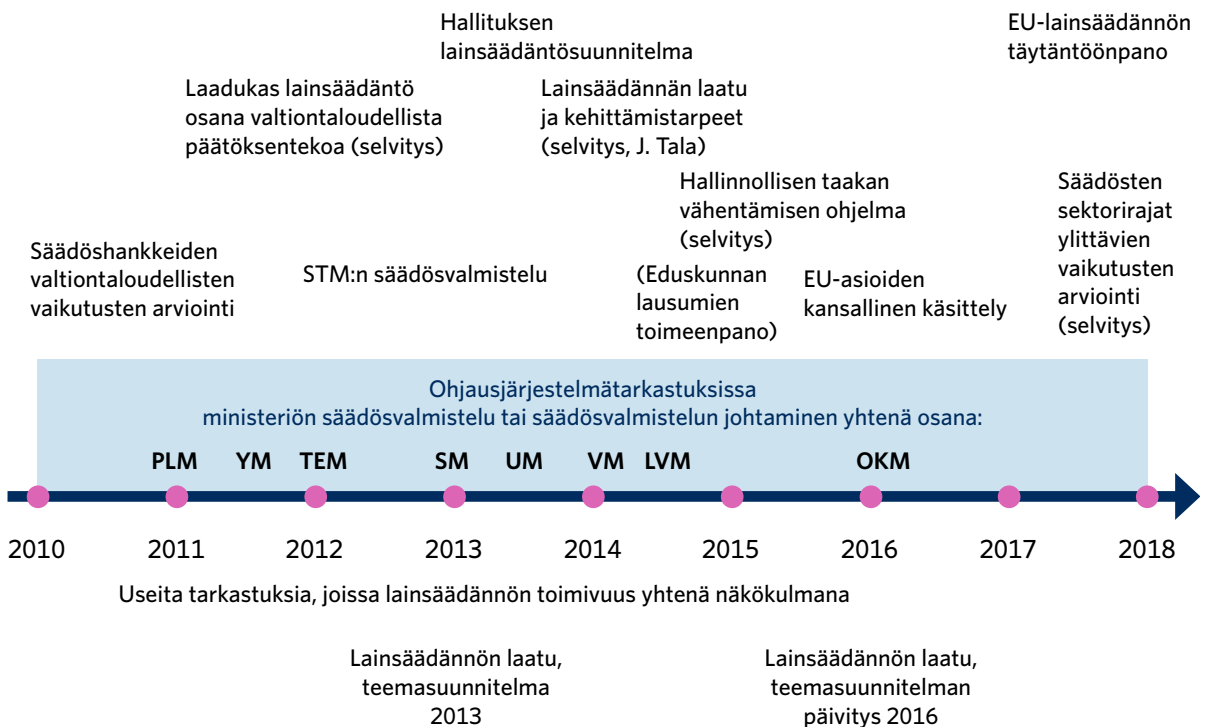
Poliittista johtamista lähentyvissä aiheissa tarkastusviraston haasteena on ollut ”poliittisen tarkoituksenmukaisuuden” käsittely; valtioneuvoston esittämät, eduskunnan hyväksymät poliittiset tavoitteet tai poliittisesti määrätyt toimenpiteet otetaan tarkastuksissa annettuina, vaikka kustannus–vaikuttavuus–näkökulmasta ne eivät olisi optimaalisia. Hallitusohjelmassa asetettujen tai muiden poliittisten tavoitteiden muotoutumista tai niiden ”tarkoituksenmukaisuutta” sekä uudistuksia ja niiden vaikutuksia tarkastettaessa on käsitelty myös niiden taustoja ja perustelujen kestävyyttä. Myös tavoitteiden saavuttamiseksi määriteltyjä ja valittuja keinoja on voitu arvioida, vaikka keinot eivät olisikaan olleet tavoitteiden saavuttamisen kannalta tehokkaita. Esimerkkejä näistä tarkastuksista on oheisessa tietolaatikossa.

Poikkihallinnollisten ohjelmien tarkastuksia on tehty jossain määrin. Tällaiset tarkastukset ovat kohdistuneet muun muassa kestäväen kehityksen edistämiseen, riskienhallintaan, cleantech-hankintoihin tai pienhiukkasten terveysvaikutusten huomioimiseen. Näiden lisäksi poikkihallinnollisuus on huomioitu soveltuvin osin niissä tarkastuksissa, joissa se aiheen kannalta on ollut merkittävää. Nämä poikkihallinnollisuuden haasteisiin liittyvät tarkastukset ovat mielenkiintoista aineistoa, jos halutaan syvemmin pohtia siiloisuuden tai hallinnonalojen yhteistyön ongelmia ja näiden tarkastamista.

Esimerkkejä strategioiden ja ohjelmien tarkastuksista

1. Innovaatiostrategian toteuttaminen julkisissa hankinnoissa -tarkastuksessa todettiin, että innovaatiopolitiikan tavoitteet esitetään useassa eri strategia-asiakirjassa, mutta näiden innovaatiolinjausten käytännön merkitys hankintayksiköissä on ollut vähäinen. Strategioita ei juurikaan tunnisteta eikä käytetä. Kaikkien tavoitteiden osalta ei myöskään ole selkeästi määritelty tahoja, jonka vastuulla tavoitteen toteuttaminen on.⁴⁷
2. Syöttötariffi tuulisähkön tuotannon tukemisessa -tarkastuksessa tarkastellaan, millä tavalla sitemmin kalliiksi arvioitu tuki tuulisähkön tuotantoon valmisteltiin; tulosten mukaan poliittisesti valitut keinot eivät ole olleet tavoitteiden kannalta tehokkaita.⁴⁸
3. Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta -tarkastus toteutettiin vuonna 2010 tavoitteiden ja keinojen eräänlaisessa välimaastossa.⁴⁹ Tavoitteita ja toiminnan itsehallinnollisia ulottuvuuksia ei suoraan arvioitu, mutta tarkastus tuotti tietoa siitä, miten uskottavasti järjestelmä kokonaisuudessaan hallinnan näkökulmasta toimi. Tarkastusta seurasi myös sidosryhmäseminaari, josta laadittiin erillisjulkaisu.⁵⁰

Myös lainsäädännön ja lainvalmistelun laatu ovat olleet kiinnostuksen kohteena. Tarkastuksia on tehty säädösvalmistelusta, sääntelyn kehittämisestä ja taloudellisten vaikutusten arvioinnista säädösvalmistelussa sekä EU-sääntelyyn vaikuttamisesta ja EU-lainsäädännön täytäntöönpanosta Suomessa (kuvio 4). Koska poikkihallinnollisuuden ja säädösten vaikutusten ennakoinnin haasteet liittyvät myös toisiinsa ja saattavat myös yhdistyä ja muodostaa yhdessä erityisen suuren haasteen, näitä kysymyksiä on tarkasteltu myös yhdessä.⁵¹



Kuutio 4: Lainsäädäntötarkastukset 2010-luvulla.

Hallinnon organisointiin kohdistuvia tarkastuksia on melko paljon, mutta niistä on vaikea nähdä yhteistä suurta kuvaa. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että organisoiteihin kohdistuvissa tarkastuksissa on kiinnitetty eniten huomiota valtionhallinnon yhteisten palvelujen organisoimiseen (esimerkiksi yhteishankinnoista vastaava Hansel Oy, talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukset, IT-palvelut, toimitilat ja kiinteistöt) ja jossain määrin aluehallintoon (esimerkiksi Kainuun maakuntahallintokokeilu, AVIt ja ELYt). Sen sijaan valtioneuvostotason uudistuksia, esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön perustamista, ministeriöiden toimivallan muutoksia tai keskushallintouudistuksen toteuttamista, ei ole tarkastettu.

2.4 Tarkastusten aihevalinnat painottuvat riskeihin ja ajankohtaisuuteen

Tarkastuksen yleiset kohdentamisperusteet määrittellään tarkastusviraston strategiassa⁵², sen riskianalyseissa⁵³ ja tarkastusohjeissa. Kohdentamisperusteita ovat tarkastuskohteen tai -aiheen olennaisuus, ajankohtaisuus ja valtionaloudellinen merkitys. Osa tarkastuksista voi liittyä useamman tarkastuksen teema-alueeseen tai olla jatkoa aiemmille tarkastuksille. Tarkastusaiheet ovat olleet kytköksissä myös kulloiseenkin hallitusohjelmaan tai tulevan hallituskauden ennakoituihin tarpeisiin, jotka liittyvät esimerkiksi käynnissä tai tiedossa oleviin uudistuksiin tai joita on hahmoteltu erilaisissa tulevaisuusselonteissa. Tarkastuksissa on näkyvissä pyrkimys kohti ennakoivuutta. Tavoitteena on tällöin tarkastaa uudistuksia ja hallinnon muutoksia ennen kuin toiminnan tulokset ovat vielä selvillä ja näin olla mahdollisuuksien mukaan mukana vaikuttamassa jo uudistusten toteuttamisvaiheessa. Tämä on selkeä muutos aiempaan tarkastustoimintaan verrattuna.

Hallinnon kehittämiseen liittyvät tarkastukset ovat suuntautuneet eri tavoin. On toteutettu niin järjestelmä-, tulos- kuin ongelmasuuntautuneita tarkastuksia. Tarkastuksia on laadittu sekä varmentavalla että kehittävällä otteella. Analyysitapoja on ollut useita tilastollisista analyyseista meta-analyysiin. Hallinnon kehittämistä on tarkastettu sekä laajojen kokonaisuuksien että yksittäisten toimijoiden osalta. Tarkastuksissa nähdään tarkastusotteen laajeneminen varmentavasta tarkastuksesta kohti tarkastuksia, joissa pyritään kuvaamaan ja ymmärtämään tarkastuskohdetta ja -aihetta systemaattisesti. Tarkastuskriteereinä monissa tarkastuksissa on käytetty lähinnä uudistuksille tai kohteelle yleensä asetettuja tavoitteita, hyviä käytäntöjä ja tulosohjausasiakirjoissa esitettyjä tavoitteita. Esimerkkejä toteutuneista tarkastuksista on oheisessa tietolaatikossa.

Esimerkkejä hallinnon uudistuksista ja tarkastuksesta

1. Liikkuvan poliisin lakkauttaminen

Suomen poliisi toteutti vuosina 2006–2014 kolme rakennemuutosta (niin sanotut Pora-uudistukset), joista viimeisessä lakkautettiin vuodesta 1930 asti toiminut liikkuva poliisi. Uudistus herätti runsaasti keskustelua siitä, miten poliisin resursseja tulisi suunnata. Tarkastusvirasto seurasi uudistuksia ja linjasi liikenneturvallisuutta käsitelleessä tarkastuksessaan vuonna 2013, että liikkuvan poliisin lakkauttamisen vaikutuksia liikennevalvonnan ja -turvallisuuden tilaan tulee seurata tarkasti.

Tarkastusviraston kiinnostus aihetta kohtaan lähti uudistukseen liittyvistä riskeistä ja asian valtiontaloudellisesta merkityksestä. Liikkuvan poliisin lakkauttamisella tavoiteltiin 6,4 miljoonan euron säästöjä poliisiin yli 700 miljoonan euron kokonaisbudjettiin. Verraten pieneen säästöön nähden riskeiksi nähdyt liikenneturvallisuuden heikentyminen ja liikenneonnettomuuksien lisääntyminen johtavat toteutuessaan nopeasti suuriin taloudellisiin ja inhimillisiin menetyksiin: yksi liikennekuolema on laskennallisesti 2,4 miljoonaa euroa, liikenteessä esiintyvän harmaan talouden mittakaavaksi on puolestaan arvioitu noin 500 miljoonaa euroa.

Vuonna 2019 tarkastusvirasto julkaisi poliisin liikennevalvontaa koskevan tuloksellisuustarkastuksen. Tarkastuksessa todettiin, että uudistuksen jälkeen poliisin liikennevalvonta oli vähentynyt ja osaaminen taso vaarantunut. Erityisesti raskaan liikenteen valvonta oli vähentynyt. Liikennevalvonnan tulosohjaus oli heikentynyt ja strateginen ohjaus oli tarkastushetkellä hyvin vähäistä. Tarkastus osoitti myös, että liikenneturvallisuusasioiden painoarvo oli laskenut valtionhallinnossa huomattavasti ajanjaksolla 2014–2018. Tarkastusvirasto suositteli, että liikennevalvonnan ja -turvallisuuden strategista ohjausta parannetaan.

Tarkastuksen jälkeen hallinnossa on otettu liikenneturvallisuusasiat uudelleen huomioon muun muassa hallitusohjelmassa ja valtion talousarviossa. Poikkihallinnolliset ja toimialakohtaiset liikenneturvallisuus- ja valvontastrategiat on päivitetty ja eri yhteistyömuotoja palautettu toimintaan. Poliisi on lisännyt resursseja liikennevalvontaan erityisesti raskaan liikenteen osalta, ja liikenteen tulosohjausta on terävöitetty uusien tulostavoitteiden ja -mittarien avulla.

Liikenneturvallisuus-tarkastus⁵⁴, Poliisin liikennevalvonta -tarkastus⁵⁵

2. Kehittämishankkeiden hyvät käytännöt

Tarkastusraportti julkaistiin 2019. Tarkastuksessa havaittiin, että VATU-ohjelman (Vaikutavuus- ja tuloksellisuusohjelma) tavoitteet ovat toteutuneet melko hyvin. Kuitenkin tarkastus toi esille puutteita hankkeiden tavoitteenasetannassa, sillä jälkikäteen oli esimerkiksi hankalaa varmistua siitä, olivatko hankkeille asetetut tavoitteet todellisuudessa ohjanneet niiden toteutusta ja näin mahdollistaneet tuloksellisuuden. Toisaalta hankkeiden tavoitteet oli usein muotoiltu niin, että ne eivät konkretisoineet tavoiteltua vaikutusta, ja tavoitteille oli vain harvoin määritelty hankkeen toteutumista kuvaavat mittarit.

Kehittämishankkeiden hyvät käytännöt -tarkastus⁵⁶

2.5 Tilintarkastuksessa ja laillisuustarkastuksessa käyttämätöntä potentiaalia hallinnon uudistusten tarkastelemiseksi

Siltä osin kuin laillisuustarkastukset ja tilintarkastukset ovat liittyneet hallinnon uudistuksiin, niissä on tarkastettu ensisijaisesti valtion toimintaprosessien uudistamista. Tarkastuksissa on selvitetty muun muassa, onko prosessien uudistamisessa noudatettu lakeja ja määräyksiä, onko uudistettujen toimintaprosessien sisäinen valvonta ja tietoturvakontrollit järjestetty asianmukaisesti tai onko eri toimijoiden vastuunjako pysynyt selkeänä tai sopimushallinta asianmukaisena uudistuksen jälkeen. Tarkastuksilla on selvitetty myös, miten poikkihallinnolliset menettelytavat ovat toimineet käytännössä eri virastoissa, esimerkiksi laillisuustarkastuksessa Yhteishankintojen toteuttaminen⁵⁷.

Tilintarkastuksissa ja laillisuustarkastuksissa on tarkastettu toisaalta myös sitä, ovatko verosäädökset ja muut säädökset pysyneet uudistamisen vauhdissa. Laillisuustarkastuksessa Verolainsäädännön selkeys⁵⁸ selvitettiin, onko verolainsäädäntö riittävän selkeää, jotta se tukisi automatisoitua verotusprosessia. Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erityismenettelyt -laillisuustarkastuksessa⁵⁹ sekä eräissä tilintarkastuksissa jouduttiin kannanotoissa tasapainottelemaan toisaalta tarkastuskohteiden sujuvan toiminnan ja toisaalta sääntöjen noudattamisen välillä, kun hallinnossa käyttöön otetut uudet toimintatavat olivat osittain ristiriidassa lainsäädännön kanssa tai kyseenalaistivat sisäisen valvonnan tai hyvän taloudenhoidon periaatteita.

Suurimmat hallinnon uudistukset toteutetaan lainsäädännön ja alemmpitasoisen sääntelyn keinoin. Lakien säätämisestä on kuitenkin vielä pitkä matka siihen, että saavutetaan uudistusten tavoitteet. Tilintarkastus ja laillisuustarkastus voisivat tarjota sopivan välineen todentaa, että virastojen toiminta vastaa sovittua. Lisäksi ne voisivat tarjota mahdollisuuden vaikuttaa hallinnon kehittymiseen virastotasolla.

Kompleksiseksi muuttuvassa toimintaympäristössä uudistuksiin liittyvät erilaiset tavoitteet voivat olla keskenään ristiriitaisia. Kun tilintarkastaja tutkii yhdessä asiakkaan kanssa, miten ongelmat olisi mahdollista ratkaista, voidaan parhaassa tapauksessa tarkastusprosessin aikana ja avulla löytää laajemminkin yleistettäviä ratkaisuja monimutkaisiinkin ongelmiin.

Tilintarkastusten yhteydessä tehdyt havainnot esimerkiksi uudistusten vaikutuksista valtion tuloihin ja menoihin voisivat nykyistä laajemmin käytettyinä syventää ja laajentaa ymmärrystä uudistusten vaikutuksista. Esimerkiksi kustannusvastaavuuslaskelmia tarkastamalla tai valtion tulo- ja menovirtoja analysoimalla on mahdollista edistää oikean kuvan hahmottumista siitä, miten uudistuksiin liittyvät toimenpiteet vaikuttavat toiminnan kustannuksiin. Tilintarkastuksen keinoin olisi mahdollista arvioida myös (palvelu) tuotantoketjujen hallintaa ja tuotantoprosessin esteitä, kuten pullonkauloja (bottle-neck effect) ja toimitusketjun ylivarastointiin johtavia kysynnän piiskavaikutuksia (bullwhip effect) nykyistä enemmän. Bottleneck- ja bullwhip-efektit ovat yksityissektorin palvelu- ja tavaratuotannon prosesseihin liittyviä keskeisiä tekijöitä, mutta kuuluvat myös julkisen sektorin palvelutuotannon prosesseihin. Yrityssectorilla kysynnän ennakointi, tuotantoketjun rakentaminen ja toimintaympäristön muutoksiin reagointi ovat keskeisiä menestystekijöitä. Julkisella sektorilla samat tekijät olisi mahdollista ottaa huomioon nykyistä paremmin, mutta toistaiseksi niihin ei ole panostettu.

2.6 Kehittävä ja ennakoiva tarkastusote vahvistumassa

Tarkastustyön näkökulma on kansainvälisestäikin muuttumassa: jälkikäteisestä ja varmentavasta tarkastelusta ollaan siirtymässä entistä vahvemmin kehittämissuuntautuneeseen, tulevaisuuteen katsovaan ja tarkastuskohdetta osallistavaan työskentelytapaan. Tarkastusvirastoissa on viime vuosina voimistunut keskustelu siitä, tulisiko perinteisen jälkikäteis- ja valvontapainotteisen tarkastuksen rinnalle ottaa käyttöön uudenlaisia tulevaisuuteen kurottavia näkökulmia ja omaksua ennakoivampaa otetta myös omassa toiminnassa, ja miten tämä tulisi tehdä. Tarkastusvirastoissa koetaan, että kun tarkastusote on kehittävä, tarkastuskysymykset voidaan paremmin esittää sellaisessa muodossa, joka korostaa havaintojen ja johtopäätösten yleistettävyyttä muihin, kohteeseen rinnastettaviin tai siihen liittyviin ilmiöihin tai organisaatioihin. Tämä lisäisi tarkastustoiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Yksi tarkastusviraston strategian 2019–2023 painopisteistä on ennakoivuus.⁵² Strategiassa ennakoivuus nähdään mahdollisuutena vahvistaa viraston toiminnan vaikuttavuutta. Se nähdään keinoksi sekä parantaa tarkastusten oikea-aikaisuutta että tunnistaa tulevaisuuden tietotarpeita. Tulevaisuusorientaation asema tarkastustoiminnassa näyttää vahvistuvan laajemminkin, kysymystä pohditaan myös tarkastusviraston vertaisorganisaatioissa eri maissa.⁶⁰ Kansainvälisiin tarkastusstandardeihin on joitakin vuosia sitten tehty lisäys, jossa korostetaan innovatiivisuuden ja proaktiivisuuden tärkeyttä tarkastustoiminnan uudenlaisena tausta-arvona, vaikuttavuustavoitteena tai -ehtona.⁶¹

Tulevaisuusorientaatio voi näkyä tarkastustoiminnassa sekä mahdollisuuksina että haasteina esimerkiksi seuraavasti:

- Ennakointitietoa hyödynnetään tulevaisuuden tietotarpeita arvioitaessa ja tarkastusaiheita valittaessa.
- Tarkastusta suunnataan siihen, miten tarkastuksen kohde hyödyntää ja toteuttaa tulevaisuustyötä ja hyödyntää ennakointitietoa.
- Ennakoiva näkökulma rakennetaan sisään tarkastustiedon elinkaareen muulla tavoin (esimerkiksi eräänä kriteerien horisonttina).
- Tarkastustyössä hyödynnetään erilaisia tulevaisuuden tutkimuksen ja ennakkoinnin menetelmiä.
- Tulevaisuustietoa rakennetaan ja omaksutaan osaksi tarkastusorganisaation tiedon hallintaa, tietopääomaa ja aineettoman pääoman hallintaa.
- Ajatellaan tulevaisuusorientoituneesti eli hyödynnetään tarkastajien tulkintaa tarkastuskohteeseen kohdistuvista muutospaineista.

Ennakoiva ote tarkastuksessa voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tarkastuksessa ei korosteta tietoa tarkastuksen kohteesta itsestään, kuten tarkastuksessa on perinteisesti ajateltu. Sen sijaan ennakointinäkökulma voi tuottaa uutta tietoa ympäristötekijöiden mahdollisesta muutoksesta ja kohteen tarpeesta sopeutua siihen. Koska tarkastuksen kohteena voi samanaikaisesti olla useita organisaatioita tai laajoja ilmiöitä, lähestymistavan avulla voidaan tarkastella myös yksittäisen organisaation suhdetta toimintakenttäänsä vaikuttaviin muihin toimijoihin ja ilmiöihin.

Koska ennakointitietoa, kuten muutakin tietoa, voidaan hyödyntää tarkastustoiminnassa hyvin erilaisissa yhteyksissä ja merkityksissä, alkaen aineistolähteestä päätyen viite- ja tulkintakehykseen, ennakoinnin ”soveltamisesta” on hankala esittää tarkkoja arvioita. Myös keskustelu siitä, mikä on tavoiteltava hyödyntämisen tapa ja menettely, on tarkastusorganisaatioissa vasta käynnistymässä. Ennakoinnin soveltamisesta tarkastukseen onkin toistaiseksi varsin vähän konkreettisia esimerkkejä. Vuonna 2018 tarkastusvirastossa valmistuivat ensimmäiset tuloksellisuustarkastukset, joissa sovellettiin tietoisesti ennakoinnin näkökulmaa ja tulevaisuuden tutkimuksen menetelmiä. Esimerkiksi valtion liiketoiminnan järjestämistä koskevassa tarkastuksessa⁶² ennakoinnin näkökulma kiinnittyi valtion liiketoiminnan kestäväen kannattavuuden sekä riskienhallinnan ja varautumisen tarkasteluun. Tarkastusaineiston hankinnassa hyödynnettiin tulevaisuuspyörä-työpajoja.

Ennakointi ja ennakoivuus vahvistavat selvästi otettaan tarkastustyön kehittämisessä. Tästä on myös kansainvälisiä esimerkkejä.⁶⁰ Esimerkiksi pohjoismaiden tarkastusvirastot ovat perustaneet ennakointiverkoston, ja ennakoinnista tarkastuksen tukena, otteena ja välineenä keskustellaan yhä useammin kansainvälisissä kokouksissa ja seminaareissa.

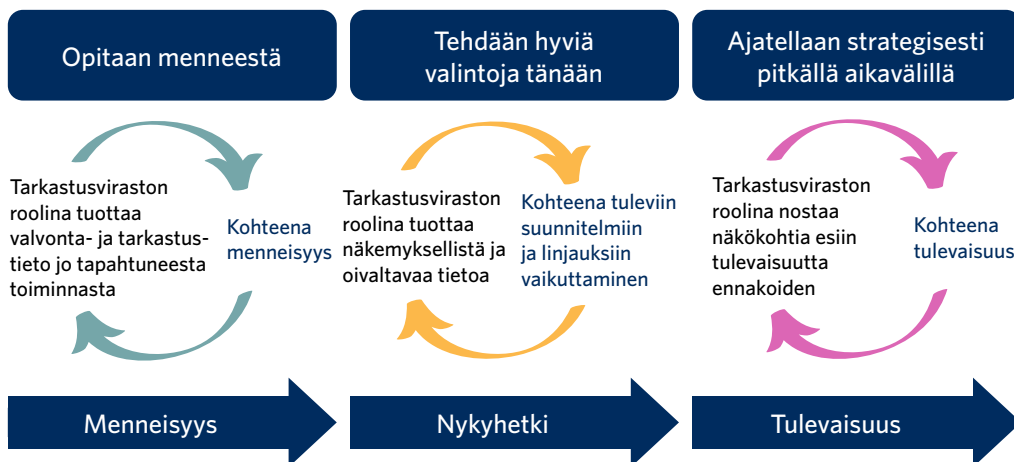
3 Tarkastusvirastot uudistuvat vaikuttavuuden lisäämiseksi

Tarkastusvirastoilla on pitkä historia hyvän hallinnon vaalijoina. Hallinnon ja muun toimintaympäristön muuttuessa myös tarkastustoimintaan kohdistuu uudistumispaineita. Tarkastusvirastojen rooli hyvän hallinnon ja taloudenpidon varmentajina tuskin vähenee, päinvastoin. Samaan aikaan keskusteluun on nostettu kysymys, voitaisiinko tarkastusvirastojen osaamista hyödyntää nykyistä laaja-alaisemmin hyvän hallinnon kehittämisessä. Tarkastusvirastot ovat alkaneet lähestyä kysymyksiä perinteisen valvontaroolin rinnalla entistä enemmän myös oivaltavan ja näkemyksellisen sekä ennakoivan otteen avulla, mutta kehitys on varsin alkuvaiheessa.

3.1 Valvonnasta näkemyksellisyyteen ja ennakointiin

Seuraava tarkastusvirastojen kansainvälisen kehityksen tarkastelu perustuu pääosin OECD:n esittämiin havaintoihin ylimpien tarkastusvirastojen roolista hyvän hallinnon edistämässä (OECD 2016⁶³). OECD:n havainnot perustuvat kymmenelle tarkastusvirastolle tehtyyn kyselyyn ja tapaustarkasteluihin. OECD:n tarkastelussa politiikan sykli (policy cycle) on jaettu kolmeen osaan: suunnittelu, toteutus ja arviointi. Tarkastusvirasto voi tuottaa tietoa mihin tahansa näistä vaiheista. OECD:n kyselyyn vastanneilla tarkastusvirastoilla oli taipumus olla aktiivisimmin arvioimassa hyvien käytäntöjen toteutumista perinteisillä alueilla, kuten budjetoinnissa ja sisäisessä valvonnassa. Vähemmän tarkastusvirastot sen sijaan arvioivat strategisen whole-of-government-ohjauksen prosessien tehokkuutta ja vaikuttavuutta tai hallinnonalojen välistä tiedonvälitystä ja koordinaatiota.

Tarkastusvirastojen perinteisenä roolina on ollut tuottaa tietoa asioiden lainmukaisuudesta ja kontrolleista (oversight). Tällöin tekemisen painopiste on ollut jo tapahtuneissa asioissa ja niiden tarkastamisessa. Erilaisten tarkastusten pohjalta tarkastusvirastoille voi kuitenkin myös kertyä tietoperustaa, jota voitaisiin hyödyntää uusia hankkeita tai uudistuksia suunniteltaessa. Esimerkiksi aiemmissa tarkastuksissa esiin tulleita ongelmia voitaisiin huomioida paremmin, jolloin voitaisiin välttää mahdollisesti toistamasta samoja virheitä (insight). Joissakin tapauksissa tarkastusvirasto voi tuoda ennakoiden esiin myös sellaisia asiakokonaisuuksia, jotka tulisi huomioida pidemmän aikavälin tarkasteluissa (foresight). Näitä eri näkökulmia on havainnollistettu kuviossa 5.



Kuvio 5: Tarkastusviraston toiminnan luonne ja kyvykkyudet (mukailtu OECD 2016 s. 31⁶³)

3.2 Suuntana tulevien muutosten ja riskien tunnistaminen

Tarkastusvirastojen roolin muutos perinteisestä valvontaroolista oivaltavan ja näkemyksellisen tiedon tuottajaksi vaatii tarkastusvirastoilta uudenlaisia strategisia kykyjä. Tämänhetkisten riskien tunnistamisesta tulisi siirtyä kykyyn ennakoida tulevia muutoksia ja niihin liittyviä riskejä. Tarkastustoiminnassa tämä voi tarkoittaa sitä, että analysoidaan historiatietoja ja tuotetaan kansallista ja kansainvälistä vertailutietoa.

Oivaltavan tai ennakoivan tiedon tuottamiseksi tarkastuksiin tarvitaan myös erilaisia tietolähteitä. Vuosibudjettien tarkastelusta siirrytään pidemmän aikavälin taloussuunnitelmien ja skenaarioiden analysointiin. Tämäntyyppinen toiminta edellyttää myös uudenlaista osaamista. Keskeisessä roolissa ovat erilaisten kaavojen ja mallien tunnistaminen, heikkojen signaalien analysointi ja tulevaisuuden tutkimus. Analytiikka-, tietovaranto- ja digitalisaatiotaidot korostuvat (taulukko 1). Esimerkkejä uudenlaisista lähestymistavoista on esitetty oheisessa Esimerkkejä maailmalta -tietolaatikossa.

Taulukko 1: Tarkastusviraston toiminnan luonne ja kyvykkyydet (mukailtu OECD 2016, s. 31⁶³)

Tarkastusviraston toiminnan luonne ja kyvykkyydet	Valvoja ("Learn from the past")	Oivalentaja ("Make sound choices in present")	Ennakoija ("Think strategically about the long-term and future")
Strategiset kyvykkyydet	Tarkastusvirastolla on kyky tunnistaa ajan-kohtaisia riskejä, jotka vaikuttavat hallintaan ja tilivelvollisuuteen, sekä tunnistaa hallinnon hyviä käytäntöjä.	Tarkastusvirastolla on kyky olemassa olevien muutosten ennakointiin ja valmistautumiseen (politiikat, instituutiot ja johtamiskäytännöt).	Tarkastusvirastolla on kyky tunnistaa trendejä, jotka vaikuttavat hallinnon ja valtioiden rooliin sekä aiheuttavat häiriöitä.
Tekemisen perusteet	Ymmärrys hallinnon ohjelmista ja sisäisen valvonnan toiminnasta.	Historian ja trenditiedon analysointia sekä kansallisten ja kansainvälisten trendien vertailua.	Jatkuvaa tutkimista ja konsultointia, kaavojen ja mallien tunnistamista, heikkojen signaalien analysointia, tulevaisuuden tutkimusta.
Tarkastusten tietopohja	(Kohteen) johdon toiminta tai toimeenpano, vuosibudjetti, tehtyjen tarkastusten havainnot ja jälkiseuranta.	Hallitusohjelma, keskipitkän aikavälin budjettikehykset, pääomainvestointisuunnitelmat, vertaileva kansainvälinen tieto.	Tulevaisuusraportit, horizon-tutkimus, pitkän ajan taloussuunnitelmat, skenaariot
Esimerkkejä tarkastusvirastojen toiminnasta	Arvioidaan sisäisen tarkastuksen laillisuutta, vaikuttavuutta ja tehokkuutta, jotta voidaan tukea entistä vahvempaa sisäisen valvonnan järjestelmää.	Tuotetaan synteesi-tietoa hallintoa poikkeavista ongelmista, jotka liittyvät koko hallintoa kattavissa uudistuksissa kahdenkertaisen tekemisen välttämiseen, toiminnassa oleviin aukkoihin tai vajeisiin ja risteäviin toimintoihin.	Tuotetaan tietoa siitä, miten hallinto valmistautuu väestön ikääntymiseen ja tulevaisuuden työvoiman suunnitteluun

Esimerkkejä maailmalta

1. Valvontatietoa ja näkemyksellistä tietoa hallinnon laajuisiin haasteisiin

Yhdysvaltain liittovaltion tarkastusvirasto GAO (U.S. Government Accountability Office) on yhdistänyt valvontatietoa ja näkemyksellistä tietoa raportoidessaan hallinnon haasteista Views on the Progress and Plans for Managing Government Wide Challenges -raportissaan. GAO hahmotteli mahdollisuudet, joilla päätöksentekijät voisivat vastata tulohajauksen haasteisiin. Näitä olivat esimerkiksi perusteellisen luettelon laadinta liittovaltion ohjelmista, yhteistyömekanismien lisääminen, strategisten arviointien toteuttaminen tehokkaasti sekä tiedonkeruun kapasiteetin ja tuloksellisuustiedon käytön parantaminen.⁶⁴

2. Näyttöön perustuvien (evidence-based) päätösten linkittäminen tehokkuus-hyötyihin

Alankomaiden tarkastusvirasto on tarkastanut kolmen eri viraston yhdistämistä uudeksi virastoksi. Tarkastuksen havaintona oli, että hallinto ei ollut tehnyt perusteellista analyysia fuusion eduista ja hyödyistä ennen kuin se oli tehnyt päätöksen yhdistämisestä. Päätös perustui yleisiin pohdintoihin ja oletuksiin yhdistämisen potentiaalisista tehokkuushyödyistä.⁶⁵

Tarkastuksessa ei ainoastaan arvioitu päätöksen lopputulosta (säästöjä) vaan myös päätöksen taustalla olevia oletuksia. Yksi fuusion peruste oli oletus toimintojen päällekkäisyyksistä virastoissa. Tarkastusvirasto arvioi päällekkäisyyksiä olleen vain 13 prosenttia; fuusiopäätöstä tehtäessä oletukset päällekkäisyyksistä olivat suurempia ja säästöt oli laskettu tältä pohjalta. Oletetut mittakaavaedut osoittautuivat siten liian optimistisiksi. Tarkastusvirasto suositti arvioimaan uudestaan yhteiskunnalliset riskit ja henkilöstöresurssit ennen lisämuutoksia fuusioituneen viraston tehtäviin ja budjettiin. Paikallinen valtiovarainministeriö alkoi toimeenpanna tarkastusviraston suositusta.

3. Tulevaisuuden työvoimatarpeisiin varautuminen

Alankomaiden tarkastusvirasto tarkasti vuonna 2012 henkilöstöresurssien johtamista. Tarkastuksessa analysoitiin hallinnon valmistautumista eläköitymisen kasvuun ja henkilöstön vaihtuvuuteen kymmenen vuoden ajanjaksolla (2012–2022). Tarkastus osoitti, että strategista henkilöstösuunnitelmaa ei ollut eikä tuleviin muutoksiin ollut varauduttu. Suunnittelun puute esti hallintoa ohjaamasta henkilöstön kehittämistä ja vastaamaan tuleviin henkilöstötarpeisiin.

4 Odotuksia hallinnon uudistumiselle ja yhteistyölle

Julkisen hallinnon kehittämishaasteet liittyvät yhtäältä julkisen hallinnon omaan muutostarpeiden tunnistamiseen ja muutoskyvykkyyteen, toisaalta yhteiskunnan systeemisten muutosten ennakointiin ja hallintaan. Haasteisiin vastaamiseksi eri toimijoiden välinen yhteistyö, kohtaamiset ja vuorovaikutus ovat avainasemassa. Toimintaympäristön monimuotoisuuden ja muutosnopeuden kasvaessa on tärkeää pystyä jatkuvasti uudistamaan verkostoja ja luomaan uudenlaisia kytköksiä eri toimijoiden kesken. Muutos- ja kriisitilanteissa yhteisen tilannekuvan, yhteisen käsitteistön ja valmiiden, toimivien verkostojen merkitys korostuu, kun päätöksiä on tehtävä nopeasti ja epävarmuuden vallitessa. On tärkeää, että hallinnon kehittämisen parissa toimivat tunnistavat roolinsa ja vahvuutensa sekä pystyvät rakentamaan keskinäistä luottamusta.

4.1 Muutoskyky ja vuorovaikutus uudistumisen avaimina

Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä on tukea toiminnallaan valtion taloudenhoidon asianmukaista, tehokasta ja kestävää hoitamista. Julkinen hallinto on tärkeä osa valtion taloutta. Toimivat hallinnon rakenteet, järjestelmät ja prosessit luovat edellytyksiä hyvälle julkisen talouden hoidolle. Julkisen sektorin aineeton ja aineellinen pääoma edustavat merkittävää osaa kansantaloudesta. Hallinnon kyky kohdata ajassa eläviä yhteiskunnan muutoksia on kansakunnan menestystekijä.

Tällä hetkellä keskeiset julkisen toiminnan kehittämistarpeet liittyvät yhtäältä julkisen hallinnon omaan muutoskyvykkyyteen eli resilienssiin, toisaalta yhteiskunnan systeemisten muutosten ennakointiin ja hallintaan. Erilaiset ympäristöt vaativat erilaisia hallinta-, ohjaus-, johtamis- ja toimintamalleja. Yksi haasteista onkin kyetä tunnistamaan nykyistä paremmin erilaisten toimintaympäristöjen ominaisuuksia, herkistymään näille eroille toiminnassa ja päätöksenteossa sekä myös luomaan uudenlaisia arviointi- ja tarkastusvälineitä toisistaan poikkeavia ympäristöjä varten.

Edistääkseen tähän liittyvää osaamistaan ja voidakseen olla osaltaan mahdollistamassa suomalaisen valtionhallinnon kehittymistä ja uudistumista Valtiontalouden tarkastusvirasto käy vuoropuhelua muiden hallinnon toimijoiden ja kehittäjien kanssa. Vuoden 2020 aikana

on toteutettu lukuisia sidosryhmätapaamisia ja keskusteluita ajankohtaisista hallinnon kysymyksistä. Tilaisuuksiin on osallistunut edustajia eri instituutioista, esimerkiksi eduskunnasta, ministeriöistä, virastoista sekä useista tietoa tuottavista organisaatioista, kuten yliopistoista ja konsulttiyrityksistä.

Seuraavaksi esitellään tilaisuuksissa sekä muissa sidosryhmäkeskusteluissa ja palautteissa esille nousseita toiveita ja odotuksia, jotka liittyvät hallinnon uudistumiseen ja kehittämiseen sekä näitä koskeviin tietotarpeisiin. Keskeinen kysymys jatkoa ajatellen on, miten eri toimijoiden yhteistyöllä parhaalla mahdollisella tavalla pystytään vastaamaan näihin odotuksiin ja luomaan edellytyksiä kestäväälle hallinnon uudistumiselle.

4.2 Haasteet: kokonais kuvan epäselvyys, tietopohjan sirpaleisuus ja toimijoiden väliset jännitteet

Hallinnon uudistumiseen ja kehittämiseen liittyvät keskeiset haasteet voidaan luokitella neljään eri ryhmään: 1) kokonais kuvan epäselvyys, 2) johtajuuden ja roolien epäselvyys, 3) hajanainen tietopohja sekä 4) politiikan ja hallinnon välinen jännite.

Keskusteluihin osallistuneiden vahva kokemus oli, että julkisen **hallinnon kehittämisen laaja kokonaiskuva ei hahmotu riittävän selkeästi eikä kehittäminen toteudu tarpeeksi isoissa prosesseissa tai toiminnallisissa kokonaisuuksissa**. Rakenteellisten haasteiden takia tieto ei kulje siilojen välillä eivätkä opit ja kokemukset kumuloidu. Hallinnon eri toimijoiden välille rakentuu jännitteitä ja päällekkäisyyksiä, kun roolit ja mandaatit ovat epäselviä ja valta- ja resurssikysymykset luovat intressiristiriitoja.

Osallistujat kaipaavat **selkeää johtajuutta ja vastuiden jakoa hallinnon kehittämisen saralla**. Johtajuuden ei kuitenkaan toivottu perustuvan keskitetyille ratkaisuille ja ylhäältä alas tulevalle ohjaukselle vaan ketterämmälle ja verkostomaisemmalle hallinnalle. Samalla tiedostettiin, että verkostomaisempi toiminta edellyttää johtajien ja hallinnon toimijoiden kyvykkyyksien kehittämistä. Myös kysymys johtajille asetetuista uudistamistavoitteista ja niiden seurannasta sekä erityisesti koko valtionhallintoa koskevien uudistusten toteutuksesta kattavalla ja yhdenmukaisella ”johtamisen johtamisella” nousi esille selvittämistä edellyttävänä asiana.

Laajasti koettiin, että hallinnon kehittämisen tehtävissä eri puolilla hallintoa **toimivilta puuttuu myös yhteinen tietopohja ja siten yhteinen, jaettu tilannekuva** julkisen hallinnon tilasta. Tietoa eri organisaatioissa tehdyistä kehitystoimista ja -hankkeista on vaikeaa saada, eikä niistä tunnu olevan kokonaiskuvaa. Hallinnon kehittämisen lähtökohdaksi tarvittavan tiedon laatu ja käytettävyys eivät aina ole tarkoituksenmukaisia. Esimerkit tietoon liittyvistä haasteista liittyivät vahvasti myös hallinnon toimijoiden kykyyn etsiä, käyttää ja tuottaa tietoa oikea-aikaisesti.

Yksi toistuvasti esille noussut näkökulma liittyi **politiikan ja hallinnon väliseen jännitteeseen**, jonka koetaan vaikeuttavan mahdollisuuksia uudistaa julkista hallintoa. Poliittiset tahot ja toimijat saattavat asettaa uudistumiselle epärealistisia vaatimuksia, toisaalta poliittisen kiinnostuksen puute saattaa toimia jarruttavana voimana. Tavoitteiden ja painotusten vaihtuminen hallituskausittain saattaa joissain tapauksissa johtaa tempoilevuuteen. Myös poliittisen toiminnan ja hallinnon uudistusten ja prosessien erilaiset aikajänteet koettiin

usein haastaviksi: vaali- ja hallituskausiin pohjautuva poliittinen suunnittelusykli on harvoin yhtenevä eri asioiden ja ilmiöiden tai uudistusprosessien luontaisen syklin kanssa. Etenkin vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointiin tarvittaisiin huomattavasti pidempää ja pitkäjänteisempää tarkastelua.

Tiivistetysti työpajojen ja muiden keskustelujen perusteella tietynlainen **jaetun eetoksen puute** näyttää olevan usean haasteen juurisyyinä. Jos toimijoilta puuttuu jaettu ymmärrys julkisen hallinnon tehtävistä ja tulevaisuudesta, on vaikeaa pyrkiä johdonmukaisesti kohti yhteistä tavoitetta.

On myös tärkeää miettiä, miten hallinnon kehittämistä voidaan puhua mahdollisimman selkeästi ja niin, että toimija- ja osallistujajoukkoa voidaan laajentaa. Esille on nousut hallinnon kehittämisen kentän jakautuneisuus: On tahoja, joille uudistamistoiminta on inspiroivaa ja tärkeää ja jotka toivovat uusia syötteitä ja vertaisoppimista. Samalla on toimijoita, joille hallinnon kehittäminen ei ole tuttua tai jotka eri syistä vastustavat muutoksia. Näiden eri näkökulmien kohtaaminen ja vuorovaikutus olisi tärkeää.

4.3 Eteenpäin avoimella keskustelulla ja yhteisen ymmärryksen rakentamisella

Työpajoissa pohdittiin myös keinoja ja ratkaisuja tunnistettuihin haasteisiin. Osallistujat toivoivat entistä enemmän keskinäistä sparrausta, alustoja ja paikkoja yhteiselle keskustelulle ja kokemusten jakamiselle, yhteisen tietopohjan vahvistamista ja toimivia luottamusverkostoja. Tarve asioiden ja kokemusten yhteiselle tarkastelulle, analysoinnille, kokeiluille ja reflektoinneille nousi vahvasti esille.

Muutos- ja kriisitilanteissa yhteisen tilannekuvan, yhteisen käsitteistön ja toimivien verkostojen merkitys korostuu, kun päätöksiä on tehtävä nopeasti ja epävarmuuden valitessa. Koronapandemian myötä julkisen hallinnon toimintatavat ja rakenteet ovatkin nousseet entistä vahvemmin osaksi julkista keskustelua.⁶⁷ Vastaavia kriisejä kohtaamme varmasti jatkossakin. Jo nyt esimerkiksi ilmastonmuutos ja globaalit kestävyys kysymykset luovat aivan uusia haasteita hallinnon toiminnalle: miten hoitaa yhteisiä voimavaroja niin, että pystymme vastaamaan haasteisiin ja turvaamaan kestävä tulevaisuuden.

Omat haasteensa asettaa se, että hallinnon kehittämisen tarve tunnustetaan laajasti mutta samalla vaikuttaa olevan epäselvää, miten johtajuus ja vastuut jakaantuvat hallinnon kehittämisen kentällä. Hallinnon kehittämisen saralla vallitsee eräänlainen tyhjiö, epäselvä tila, jossa eri toimijoilla ei ole kaikin osin selkeää kuvaa omasta roolistaan suhteessa muihin ja jossa on sekä aukkoja että päällekkäisyyksiä. Hallinnon kehittämisen parissa toimivien tahojen yhteinen tehtävä olisikin tässä tilanteessa pohtia, miten tilanne ratkaistaan.

Keskusteluiden pohjalta keinoja tilanteen parantamiseksi voisivat olla esimerkiksi seuraavat:

- vahvemman analyysin luominen julkisen hallinnon isosta kuvasta (tai isoista kuvista ja tilannekuvista)
- hiljaisen tiedon ja parhaiden käytäntöjen tuominen aktiivisesti näkyviksi
- hallinnon kehittämisen toimijoiden yhdistäminen ja keskustelujen mahdollistaminen
- entistä vahvemman yhteisen agendan luominen toiminnalle.

Kompleksisessa VUCA-maailmassa (volatile, uncertain, complex, ambiguous) haasteena on kokonaisuuden hallinta ja tilannekuvan jatkuva päivittyminen. Kukaan ei hahmota isoa kuvaa hallinnon kehittymisestä kerralla: kyseessä ei ole tehtävä, jonka joku tai jokin organisaatio tuottaa kertatuotoksena ja jonka tulokseen muiden oletetaan sitoutuvan. VUCA-maailmassa kuva muuttuu jatkuvasti ja muutokset voivat olla yllättäviä.

Kokonaiskuvan muodostaminen edellyttää helikopteriperspektiiviä julkisen hallinnon kokonaiskehitykseen, mahdollisuutta arvioida asioita riittävän ulkopuolisesti ja puolueettomasti. Toimintaympäristön nopeidenkin muutosten takia on tärkeää varmistaa prosessi, joka mahdollistaa tilannekuvien ja ison kuvan jatkuvan päivittämisen. Tarvitaan myös vuorovaikutuksellisuutta, neutraaleja keskustelualustoja kiistanalaisten ja ristiriitaistenkin tulkintojen käsittelylle.

Toimijoiden kohtaamiset ja vuorovaikutus ovat avainasemassa. Tähän suuntaan on jo monessa yhteydessä mentykin. Yksi tuore esimerkki toimijoiden yhteistyöstä, eri tahojen osallistamisesta ja keskustelun avaamisesta on valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton yhteistyössä toteuttama julkisen hallinnon strategian valmistelu vuoden 2020 aikana.³⁴ Myös tarkastusviraston vuonna 2020 järjestämät työpajat olivat pienemmässä mittakaavassa esimerkki toimijoiden tuomisesta yhteen. Osallistujat kokivat, että heille tarjoutui tila, eräänlainen neutraali maaperä, jossa he pystyivät keskustelemaan, kertomaan omista kokemuksistaan ja oppimaan muilta.

Tarvitaan todennäköisesti enemmän tällaisia yhdistäviä areenoita sekä niitä toimijoita, jotka voivat toimia areenoiden mahdollistajina ja eri osapuolten yhdistäjinä. Tällaisilla areenoilla voisivat myös kohdata toisensa ne, joille kehittäminen on tuttua ja inspiroivaa, sekä ne, jotka eivät koe uudistuksia tarpeellisiksi tai motivoiviksi. Näiden eri näkökulmien kohdatessa näkökulmat voivat avautua ja kysymyksiin voi löytyä uusia ulottuvuuksia, etenkin, jos keskustelua pystytään ruokkimaan monipuolisella tiedolla. Verkottumisen ja kohtaamisten mahdollistaminen on tärkeää myös siksi, että toimintaympäristön monimuotoisuuden ja muutosnopeuden kasvaessa on pystyttävä jatkuvasti uudistamaan verkostoja ja luomaan uudenlaisia kytköksiä eri toimijoiden kesken.

4.4 Innovaatiotoiminta ja uudistajat hallinnon kehittämisen kentässä

Hallinnon kehittämisen toimintakenttä on laaja. Ministeriöt ja virastot ovat varsin itsenäisiä, ja ne vastaavat pitkälti myös oman hallinnonalansa hallinnon ja johtamisjärjestelmien kehittämisestä. Koko valtionhallintoa koskevia kehittämisvastuita on valtiovarainministeriöllä, valtioneuvoston kanslialla ja oikeusministeriöllä. Hallintopolitiikan suunnittelun ja toimeenpanon kokonaisvastuu Suomessa on valtiovarainministeriöllä. Valtioneuvoston kanslia vastaa hallituksen työskentelymenettelyjen ja hallituspolitiikan tueksi tuotettavan tiedon tuottamisen ja käytön prosesseista. Oikeusministeriö puolestaan vastaa poikkiallinnollisesti säädöspolitiikasta ja lainsäädännön laadun kehittämisestä.

Julkisen hallinnon kehittämisen tilannekuvan hahmottamiseen sekä linjausten käytännön keinojen löytämiseen antavat merkittävää panostaan useat ajatushautomot, kuten Sitra ja Demos Helsinki. Tutkimusmaailman kuten korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten

osuus kehittämishaasteiden hahmottamisessa ja kehittämisspulslien tuottamisessa on vahvistunut erityisesti valtioneuvoston systemaattisen tutkimus-, ennakointi-, arviointi- ja selvitystoiminnan (TEAS) myötä. Ministeriöt ja virastot käyttävät paljon myös konsulttiorganisaatioita erityisesti tukemaan hallinnon uudistusten käytännön toteutusta.

Aina kun julkisessa hallinnossa kehittyä uusia painotuksia ja trendejä, alan toimijat tarttuvat uusiin ajatuksiin herkästi ja syntyä myös erilaisia löyhempiä tai tiiviimpiä toimijaverkostoja. Esimerkiksi nykyisin puhutaan paljon innovaatioiden tarpeesta myös julkisessa hallinnossa ja innovaatiokyvykkyyttä korostetaan. Innovaatioihin liittyvään keskusteluun osallistuu suuri joukko toimijoita; kuvio 6 osoittaa toimijakentän laajuutta mutta myös hajanaisuutta.



Kuvio 6: Innovaatiokentällä toimivia tahoja.

5 Moniulotteinen tarkasteluote ja yhteistyö tulevaisuuden rakentajina

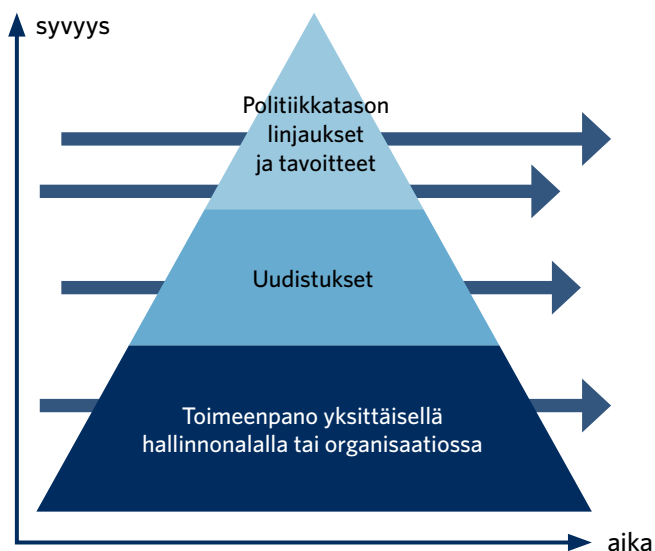
Hallinnon kehittäminen elää ajassa. Hallinnon kehittämisen toimijoiden, myös tarkastusvirastojen, suuret haasteet tulevat liittymään yhteiskuntamme syvälliseen systeemiseen muutokseen ja vuorovaikutussuhteisiin. Avaintekijäksi nousevat muutosten tunnistaminen ja olennaisen hahmottaminen. Ratkaistavana on kysymyksiä asioiden ja ilmiöiden laajuudesta ja syvyydestä, aikajänteestä, keskinäisistä riippuvuuksista sekä tarkastelukulmista. Myös eri toimijoiden välinen yhteistyö ja roolit nousevat tarkasteluun. Se, millaiseksi ne jatkossa muodostuvat, syntyy viime kädessä yhteisellä keskustelulla ja yhteistyöllä.

5.1 Näkemyksellisyyttä ja ymmärrystä näkökulmia yhdistämällä

Hallinnon kehittämisen strategisen tason kysymykset liittyvät isoon kuvaan yhteiskunnan kehityksessä. Tämän hahmottaminen ja ennakoivuus sekä tilannekuvaa koskevan tiedon tuottamisen ja käytön mekanismit tulevat olemaan kehittämisen keskiössä. Puhuttaessa isosta kuvasta, systeemisestä muutoksesta ja muutosten olennaisuuden hahmottamisesta on tärkeä myös muistaa, että yhteiskunta ei muutu eikä kehity samalla vauhdilla, logiikalla ja suunnalla kaikissa ympäristöissä. Yhteiskuntien eri osaympäristöt poikkeavat jo nyt ja jatkossa yhä enemmän toisistaan. Tärkeä osa muutonhaasteesta sisältyykin sen tunnistamiseen ja jäsentämiseen, mitä missäkin ympäristössä tapahtuu, mitä tulee tavoitella ja mitkä keinot ovat kussakin ympäristössä mielekkäitä.

Hallinnon toimintaa ja kehittämistä tarkasteltaessa vastaan tulevat kysymykset asioiden ja ilmiöiden laajuudesta ja syvyydestä, aikajänteestä ja moninaisten asioiden ja ilmiöiden välisistä riippuvuuksista. Neljäntenä ulottuvuutena voidaan pitää tarkastelukulmaa: katsotaanko asioita esimerkiksi rakenteista vai ilmiöistä ja prosesseista käsin.

Uudistusten syvyyusulottuvuudessa on paljolti kyse asioiden raakoosta, tarkastelutasosta. Hallinnon ja uutta kieltä käyttäen hallinnan (governance) arviointia voidaan kohdistaa eri tavoin sen mukaan, ovatko kiinnostuksen kohteena hallintopoliittiset linjaukset ja tavoitteet (policies), konkreettiset kokonaisuudistukset (reforms) vai kehittämistoimien toteuttaminen yksittäisissä organisaatioissa (implementation measures). Raekoko- ja syvysajattelua on hahmoteltu kuviossa 7.



Kuvio 7: Hallinnon kehittämisen ja tarkastelun syvyydet.

Nämä tasot liittyvät paitsi toiminnan ennakkointiin, suunnitteluun ja päätöksentekoon, myös toiminnan arviointiin ja tarkastustoiminnan kohdentamiseen. Esimerkiksi **politiikkatason linjausten ja tavoitteiden** osalta voitaisiin arvioida, miten hyvin valitut tai ohjausasiakirjoissa määritellyt tavoitteet asemoituvat hallintoa laajempiin tavoitteisiin yhteiskunnassa, esimerkiksi talouspolitiikan tavoitteisiin tai vielä laajemmin suomalaisen yhteiskunnan perustuslaissa määriteltyihin perusarvioihin, kuten demokratiaan, yhdenvertaisuuteen tai avoimuuteen. Hyödyllinen arvioinnin kohde olisi myös se, miten johdonmukaisia hallinnon uudistumiselle asetetut tavoitteet ovat keskenään.

Suomessa on osoittautunut vaikeaksi toteuttaa suuria rakenteellisia uudistuksia hallintojärjestelmässä. Tämä koskee etenkin tilanteita, joissa uudistukset olisi pitänyt toteuttaa laajan poikkihallinnollisesti tai ne ovat ikään kuin ”pudonneet” perinteisten hallinnonalojen ja sektoreiden väliin. **Uudistusten tasolla** arvioitavia ja tarkastettavia näkökulmia voisivat olla esimerkiksi uudistuksen suunnittelun ja toteutuksen toimivuus ja tarkoituksenmukaisuus, valittujen uudistussuntien ja toimenpiteiden suhde hallintopoliittisiin linjauksiin tai uudistusten kattavuus ja yhdenmukaisuus hallinnossa.

Hallintopoliittisten linjausten mukaisia **kehittämistoimia yksittäisillä hallinnonaloilla tai organisaatioissa** on tarkastettu tähänkin mennessä varsin monipuolisesti. Koska monet kehittämistavoitteet ja uudistukset konkretisoituvat kaikilla tasoilla – linjauksina ja strategioina, uudistusohjelmina ja toimijakohtaisina toimenpiteinä – voisi olla hyödyllistä myös tarkastuksissa yhdistää kaikkien kolmen syvyystarkastelun ulottuvuuksia näkökulmina samaan teemaan ja tarkastusaiheeseen.

Syvyysulottuvuuden ohella toinen tärkeä ulottuvuus toimijoiden roolien hahmotamisessa on **ajallinen ulottuvuus**. Tähän liittyy ensinnäkin tarkastelukulma; viime aikoina on lisääntynyt pyrkimys laajentaa otetta jälkikäteistarkastelusta entistä voimakkaammin kohti tulevaisuusorientoituneisuutta ja ennakoivuutta (ks. luku 2.6). Ajalliseen

ulottuvuuteen liittyy myös kysymys asioiden ja ilmiöiden luontaisesta elinkaaresta, aikajänteestä, joka tulisi tunnistaa sekä tarkastusaiheita valittaessa että tarkastuksia toteutettaessa ja suosituksia ja johtopäätöksiä laadittaessa. Harvat asiat noudattavat vaalikausien tai muiden hallinnollisten syklien aikajännettä. Lisäksi monet asiat ja ilmiöt ovat todella pitkävaikutteisia tai -jänteisiä, ja niiden tarkastelussa tulisi pystyä ottamaan huomioon myös ylisukupolvisuus. Viime aikoina tämä on korostunut erityisesti kestävään kehitykseen liittyvissä kysymyksissä.

Kolmantena ulottuvuutena on otettava huomioon **asioiden poikkihallinnollisuus**. Mitä monimutkaisemmiksi asiat käyvät, sitä tärkeämpää on huolehtia politiikkakoherenssista, toimenpiteiden samansuuntaisuudesta. Harva politiikkatavoite toteutuu vain yhden hallinnonalan, saati yhden organisaation toimenpitein. Lisäksi eri politiikat ja ohjelmat ovat kytköksissä toisiinsa. Jos tavoitellaan kokonaisuutena vaikuttavaa ja tuloksellista toimintaa, vuorovaikutusta ja ristiintarkastelua tarvitaan paitsi edellä kuvattujen tarkastelun tasojen välillä, myös eri politiikkalohkojen, uudistusohjelmien ja organisaatioiden välillä. Voidaankin ajatella, että on tarpeen arvioida sekä muutosta hallinnossa että hallintoa itseään systeeminä.

Poikkihallinnollisuus liittyy kiinteästi kysymykseen **ilmiölähtöisyydestä tai tavoitelähtöisyydestä**. Olisiko hallinnon kehittämisen ytimeen nostettava rakenteiden sijaan toiminnot ja prosessit ja määriteltävä nämä tarkoituksesta ja tavoitteesta, ei hallinnosta itsestään lähtien? Auttaisiko toimintojen ja vaikuttavuusketjujen ymmärtämistä ja kokonaisuuksien hahmottamista, jos tarkastelisivme asioita ja prosesseja niitä kehitettäessä, uudistettaessa, arviotaessa ja johdettaessa nykyistä enemmän ilmiöistä itsestään, ei esimerkiksi hallinnon rakenteista, hallinnonaloista tai yksittäisistä organisaatioista käsin? Tähän liittyvät myös ajankohtaiset keskustelut ilmiölähtöisestä budjetoinnista, esimerkiksi lapsibudjetointi, hyvinvointibudjetointi, ilmastobudjetointi tai kestävä kehityksen budjetointi. Ilmiölähtöisyyttä ja ilmiölähtöisen tarkastelun vaihtoehtoja on kuvattu tarkastusviraston syksyllä 2020 julkaisemassa raportissa Havaintoja ilmiöpohjaisesta budjetoinnista⁶⁶. Yksi sen keskeisiä havaintoja oli, että ilmiöpohjaisen budjetoinnin kehittämiseksi tarvitaan tahtotila, yhteinen sopiminen ja yhteinen näkemys sekä riittävän vahva johtajuus.

5.2 Uudistava yhteistyö ja vuorovaikutus luovat tulevaisuuden hallintoa

Tarkastuksen perustehtävä on osaltaan varmistaa, että valtiontalouden ratkaisut ja kehittämistoimenpiteet tukevat tavoitteiden saavuttamista, sekä tuottaa tietoa tulevien päätösten ja ratkaisujen pohjaksi. Samalla tarkastus luo edellytyksiä yhteiskunnan kestäväälle kehitykselle. Tämä edellyttää tarkastuksen ja tarkastusotteen jatkuvaa uudistamista. On huolehdittava siitä, että tuotettava tieto on luotettavaa, relevanttia ja oikea-aikaista, ja että se kohdentuu niin asioiden syvyydeltään, aikajänteen kuin yhteiskunnallisten ulottuvuuksienkin suhteen mahdollisimman hyvin. Koska monet muutokset toteutuvat ihmisten käyttäytymisen muuttumisen ja yhteistyöverkostojen kautta, valtiontalouden ja hallinnon muutosten ymmärtämiseksi tarvitaan myös entistä laajempaa käyttäytymistieteellistä tietopohjaa ja ymmärrystä.

Tässä julkaisussa on luotu katsaus hallinnon kehittämisen vaiheisiin Suomessa, käyty läpi hallintoa koskevaa tarkastustyötä ja pohdittu hallinnon kehittämisen nykyisiä ja tunnistettuja tulevaisuuden haasteita. Ilmeistä on, että kytkeytyneessä ja vuorovaikutteisessa yhteiskunnassa eri toimijoiden välisen yhteistyön rooli vahvistuu ja samalla eri toimijoiden rooleissa tulee tapahtumaan muutoksia.

Myös tarkastusviraston sidosryhmillä näyttää olevan monenlaisia odotuksia viraston tulevaisuuden suunnasta osana julkisen hallinnon kestävästä kehittämistä. Tarkastusviraston ydintehtävä, vahvuus ja erityislaatuisuus ovat sen roolissa ulkoisena, puolueettomana tarkastajana, joka varmentaa ja tukee valtion talouden kestävästä hoitoa. Tarkastustyössä syntyvän tiedon ja asiantuntemuksen pohjalta tarkastusvirastolle voisi kuitenkin hahmotella myös muunlaisia rooleja osana hallinnon ja talouden kehittämistä esimerkiksi edellä luvussa 4 kuvattujen odotusten ja tarpeiden pohjalta – yhdistäjänä, keskustelujen mahdollistajana, ison kuvan ylläpitäjänä.

Se, millaiseksi eri toimijoiden roolit ja keskinäiset työnjaot jatkossa muodostuvat, syntyy viime kädessä yhteisellä keskustelulla ja yhteistyöllä. Olennaista on, että hallinnon kehittäjät toimivat yhdessä ennakoivasti ja proaktiivisesti. Ja että kehittämisen keskiöön nostetaan hallinnon ydintoimintojen tarkastelu ja uudistaminen.

Viitteet

- 1 Haataja, Lauri & Friman, Paavo 2001: Presidenttikirja. Helsinki: Gummerus.
- 2 Karhu, Sami: 2006 Virasto-oloja suursiivoamaan – valtionhallinnon rationalisointi- ja kehittämistyö 1940-luvulta 1990-luvulle. (Ns. Snellmanipäivän päätös, sivu 101).
- 3 Historiaa – Valtiovarainministeriö <https://vm.fi/historiaa>.
- 4 Valtiovarainministeriö Policy Brief 2/2019. A Long Tradition of Dialogue between Research and Public Governance Development. https://vm.fi/documents/10623/12914468/Policy_Brief_2_2019.pdf/85232138-e054-e063-66d8-c6a4ad63f56a/Policy_Brief_2_2019.pdf?t=1567582405000.
- 5 Valtionosuusjärjestelmästä esim: Vartiainen, Pirkko & Raisio, Harri & Lundström, Niklas & Niskanen, Ville-Pekka 2020: Katsaus valtion ohjaustoiminnan kehitykseen: Fokuksessa governance- ja kompleksisuuskirjallisuus. Sivut 27–28. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/katsaus-ohjaus-kompleksisessa-maailmassa>. Haettu 1.12.2020.
- 6 OECD PUMA 1991: Serving the Economy Better.
- 7 Tulosohjaus. Käsikirja ja tietokortit. Valtiovarainministeriö 2012. <https://vm.fi/documents/10623/1150432/Tulosohjauksen+k%C3%A4sikirjan+tietokortit.pdf/af37cf8c-fceb-48d5-afe7-19b541dbdfc8/Tulosohjauksen+k%C3%A4sikirjan+tietokortit.pdf>
- 8 OECD Report 1987: Administration as Service, The Public as clients.
- 9 Kivelä, Juhani 2010: Valtiokonsernin tulosohjauksen tila – tuki vai taakka. Tampere University Press.
- 10 Kohti strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohjausta. Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2012. <https://vm.fi/documents/10623/307545/Tulosohjauksen+kehitt%C3%A4mishankkeen+loppuraportti.pdf/c8d7f6ee-1a9a-428e-8665-5a7b3fff0c9/Tulosohjauksen+kehitt%C3%A4mishankkeen+loppuraportti.pdf>
- 11 Tuloksellisuusajattelu ja tuloksellisuuden arviointi vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa, ohjeluonnos. <https://vm.fi/documents/10623/360860/Liite+2+Tuloksellisuusajattelu+ja+tuloksellisuuden+arviointi+vaikuttavuus+ja+tuloksellisuusohjelmassa.pdf/4845b4c7-c700-4a3c-9c01-07d3903ffbfb>
- 12 Parempaan tilivelvollisuuteen: valtion tilinpäätösudistuksen periaatteet. Valtiovarainministeriö, budjettiosasto. Työryhmämuistioita 2/2003. Valtiovarainministeriö.
- 13 Tulosohjauksen terävöittäminen. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto. Työryhmämuistioita 9/2003. Valtiovarainministeriö.
- 14 Ohjelmajohtaminen valtioneuvostossa. Uusi menettely ja uudet asiakirjat. Valtion keskushallinnon uudistaminen -raportti, Helsinki 2002
- 15 Hallituksen yhteisen poliittisen johtamisen vahvistaminen – keinona ohjelmajohtaminen (Sirpa Kekkonen). Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki 2001.
- 16 Poliitiikkaohjelmat hallitustyössä. Ohjelmajohtamisen uudistettu malli. Valtioneuvoston julkaisusarja 13/2006. Helsinki 2006.
- 17 Poliitiikkaohjelmat ohjauskeinona – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 212/2010. <https://www.vtv.fi/julkaisut/poliitiikkaohjelmat-ohjauskeinona/>.
- 18 Poliitiikkaohjelmat. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys Dnro 11/54/09.
- 19 Poliitiikkatoimien vaikuttavuusarviointi. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009.
- 20 Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen - tavoitteet todeksi. Poliitiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyöryhmän raportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 8/2011. <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2011/j08-poliittisen-paatoksenteon/j08-poliittisen-paatoksenteon/fi.pdf>. Hankkeen aineistot <https://vnk.fi/hanke?tunnus=VNK006:00/2010> .

- 21 Erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2007 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 10/2008 vp. <https://www.vtv.fi/julkaisut/erilliskertomus-valtion-varainhoitovuoden-2007-tilinpaatoksen-valtion-tilinpaatostokertomuksen-tarkastuksesta/>.
- 22 Raportteja
- BKT ja kestävä hyvinvointi. Yksi luku ei riitä suomalaisen yhteiskunnan hyvinvoinnin kuvaamiseen. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 12/2011. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/7fb695ec-cff4-4486-8a65-a02778e6b708/3d6032b9-f6b5-441f-a6a2-d51b6047c39d/JULKAISU_20111013125150.pdf.
 - Hyvinvoinnin ja ympäristön kehityksen mittaaminen talouskasvun rinnalla (HYMY) -hankkeen loppuraportti. Hankkeen aineistot <https://valtioneuvosto.fi/en/project?tunnus=VNK019:00/2010>.
- 23 Tekes Review 288/2011: Better Results, more value. A framework for analysing the societal impact of Research and Innovation.
- 24 Valtioneuvoston tulevaisuusselonteot eduskunnalle. <https://vnk.fi/tulevaisuusselonteko>.
- 25 Ministeriöiden tulevaisuusksatukset. <https://vnk.fi/tulevaisuusksatukset>.
- 26 Mahdollisuudet Suomelle. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:1. <https://valtioneuvosto.fi/mahdollisuudet-suomelle>. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-688-1>. Ministeriöiden yhteinen tulevaisuustyö. <https://vnk.fi/fi/tulevaisuustyo>
- 27 Kansallinen ennakoiti Suomessa 2020-luvulla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2020:17. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-948-6>.
- 28 VNTeas-julkaisu 7/2015: Design for Government – ohjauksen uudet työkalut ja kokeilukulttuuri.
- 29 Aluehallinnon uudistamishanke. <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM016:00/2008>.
- 30 Keskushallinnon uudistushanke <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM131:00/2011>.
- 31 Keskushallinnon rakenneuudistushanke. <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM009:00/2014>.
- 32 Keskushallinnon uudistamisen muutosohjelma. <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM125:00/2016>. Muutosohjelman toinen vaihe: Virasto 2020-luvulla työryhmä <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM046:00/2018>.
- 33 <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-linjasi-strategiaansa-loppukaudelle>.
- 34 Ohjausjärjestelmän kehittäminen (OHRA) -hanke.
- Hankkeen sivut <https://vnk.fi/ohra>
 - Loppuraportti Päätöksistä muutoksiin. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1058456/P%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksist%C3%A4+muutoksiin.+Valti-on+ohjausj%C3%A4rjestelm%C3%A4n+kehitt%C3%A4minen+%E2%80%93+hankkeen+raportti+ja+toimenpidesuosituksset/d47a2bf3-e3c8-4613-a425-a1673ba51945/P%C3%A4t%C3%A4t%C3%B6ksist%C3%A4+muutoksiin.+Valtion+ohjausj%C3%A4rjestelm%C3%A4n+kehitt%C3%A4minen+%E2%80%93+hankkeen+raportti+ja+toimenpidesuosituksset.pdf>
- 35 Governments for the Future <https://vm.fi/documents/10623/307541/Governments+for+the+Future%2C+Main+Report+November+2013+pdf.pdf/8947d7cd-5713-4a1b-bb4e-5fe25bc72ab5/Governments+for+the+Future%2C+Main+Report+November+2013+pdf.pdf>.
- 36 Julkisen hallinnon strategian valmistelu, hankesivut. <https://vm.fi/julkisen-hallinnon-strategia>
- 37 Valtion ohjaus 2020-luvulla – Säädös- ja resurssiohjauksesta systeemin luotusaamiseen (OHJAUS2020). <https://tietokayttoon.fi/-/valtion-ohjaus-2020-luvulla-saadotus-ja-resurssiohjauksesta-systeemin-luotusaamiseen-valssi>.
- 38 Valtion ennakoiva ohjaus ja systeemisen muutoksen tukeminen yhteiskunnassa (Structural Innovation in the Finnish Public Sector: Building a model to steward systems change based on anticipatory innovation). Hankkeen sivut <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM136:00/2020>.
- 39 Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Marinin hallitusohjelma 2019. <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma>.
- 40 Ohjaus2020-hankkeen tuotoksia
- Katsaus: Humble Government: How to Realize Ambitious Reforms Prudently PDF 1.2MB (13.11.2020). <https://tietokayttoon.fi/documents/1927382/2158283/Humble+Government.pdf/efbd7017-8546-7996-e249-c6f2008fe2d4/Humble+Government.pdf?t=1605254807206>.
 - Policy Brief: Välähdyksiä systeemisyydestä valtion ohjauskulttuurissa ja uutinen (21.8.2020). <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=35901>.
 - Policy Brief: Katsaus ohjaustoiminnan kehitykseen: vastauksia kompleksisuuteen (8.7.2020). <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=35801>.

- 41 Governments for the future -hanke. <https://vm.fi/-/governments-for-the-future-hankkeen-raportit-julkaistu>.
- 42 Työryhmäraportteja
- Parempaan tilivelvollisuuteen: valtion tilinpäätösuudistuksen periaatteet. Valtiovarainministeriö, budjettiosasto. Työryhmämuistioita 2/2003. Valtiovarainministeriö.
 - Tulosoikeuden terävöittäminen. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämissosasto. Työryhmämuistioita 9/2003. Valtiovarainministeriö.
- 43 Erilliskertomus valtion vuoden 2019 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta. <https://www.vtv.fi/julkaisut/erilliskertomus-valtion-vuoden-2019-tilinpaatoksen-ja-hallituksen-vuosikertomuksen-tarkastuksesta/>
- 44 Esimerkkejä ohjauksjärjestelmätarkastuksista
- Valtiovarainministeriön hallinnonalan ohjauksjärjestelmä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 9/2014. <https://www.vtv.fi/julkaisut/valtiovarainministerion-hallinnonalan-ohjauksjarjestelma/>.
 - Ulkoministeriön hallinnonalan ohjauksjärjestelmä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 12/2013. <https://www.vtv.fi/julkaisut/ulkoasiainministerion-hallinnonalan-ohjauksjarjestelma/>.
- 45 Esimerkkejä ohjelmatarkastuksista
- Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 207/2010. <https://www.vtv.fi/julkaisut/tuottavuusohjelman-valmistelu-johtaminen/>
 - Poliitiikkaohjelmat ohjaukskeinona - Terveiden edistämisen ohjelma. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 212/2010. <https://www.vtv.fi/julkaisut/politiikkaohjelmat-ohjaukskeinona/>
 - Valtioneuvoston cleantech-strategian toimeenpano. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 5/2018. <https://www.vtv.fi/julkaisut/valtion-cleantech-strategian-toimeenpano/>
 - Biotalous hallituksen kärkihankkeena – kärkihankerahoituksen kokonaisuus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2019. <https://www.vtv.fi/julkaisut/biotalous-hallituksen-karkihankkeena-karkihankerahoituksen-kokonaisuus/>
- 46 Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 17/2012. <https://www.vtv.fi/julkaisut/hallitusohjelman-kehysmenettelyn-valinen-suhde/>
- 47 Innovaatiostrategian toteuttaminen julkisissa hankinnoissa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 9/2017. <https://www.vtv.fi/julkaisut/innovaatiostrategian-toteuttaminen-julkisissa-hankinnoissa/>
- 48 Syöttötariffi tuulisähkön tuotannon tukemisessa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2017. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/05/22124127/syottotariffi-tuulisahkon-tuotannon-tukemisessa-2-2017.pdf>
- 49 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 206/2010. <https://www.vtv.fi/julkaisut/yliopistojen-inhimillisten-voimavarojen-hallinta/>
- 50 Yliopistojen inhimilliset voimavarat – Näkökulmia ja pohdintoja 2010-luvun alussa. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011. <https://www.vtv.fi/julkaisut/yliopistojen-inhimilliset-voimavarat-nakokulmia-ja-pohdintoja/>
- 51 Säädösten sektorirajat ylittävien vaikutusten arviointi. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 1/2016. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/06/01151932/selvitys-saadosten-sektorirajat-ylittavien-vaikutusten-arviointi-1-2016.pdf>
- 52 Valtiontalouden tarkastusviraston strategia 2019–2023. <https://www.vtv.fi/vtv/strategia/>
- 53 Valtiontalouden tarkastusviraston riskianalyysi 2020, tiivistelmä. <https://www.vtv.fi/julkaisut/valtiontalouden-tarkastusviraston-riskianalyysi-tiivistelma/>
- 54 Liikenneturvallisuus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2013. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/06/26100054/liikenneturvallisuus-6-2013.pdf>
- 55 Poliisin liikennevalvonta. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 5/2019. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2019/03/VTV-Tarkastuskertomus-5-2019-Poliisin-liikennevalvonta.pdf>
- 56 Kehittämishankkeiden hyvät käytännöt. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeiden meta-arviointi. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 15/2019. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2019/11/VTV-Tarkastus-15-2019-Kehittamishankkeiden-hyvat-kaytannot.pdf>

- 57 Yhteishankintaveloitteen noudattaminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 10/2020. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2020/08/VTV-Tarkastus-10-2020-Yhteishankintojen-toteuttaminen.pdf>
- 58 Verolainsäädännön selkeys. Tuloverolain muutokset 2006–2017. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 18/2018. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/09/26135403/VTV-Tarkastus-18-2018-verolainsaadannon-selkeys.pdf>
- 59 Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erillismenettelyt. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 11/2019. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2019/09/VTV-Tarkastuskertomus-11-2019-Voittoa-tavoittelemattomien-yhteisojen-tukeminen.pdf>
- 60 All hands on deck: Harnessing accountability through external public audits. An assessment of national oversight systems. International Budget Partnership and Intosai Development Initiative, November 2020. <https://www.internationalbudget.org/publications/all-hands-on-deck-harnessing-accountability-through-external-public-audits/>
- 61 IFPP The INTOSAI framework of professional pronouncements. <https://www.issai.org/>.
- 62 Valtion liiketoiminnan järjestäminen Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2018. <https://www.vtv.fi/julkaisut/valtion-liiketoiminnan-jarjestaminen/>
- 63 Supreme Audit Institutions and Good Governance. Oversight, Insight and Foresight. OECD 2016. <https://www.oecd.org/governance/supreme-audit-institutions-and-good-governance-9789264263871-en.htm>
- 64 <https://www.gao.gov/products/GAO-14-436T>
- 65 <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2017/03/01-SAIs-Good-Governance-full-report.pdf> s.71--72
- 66 Havaintoja ilmiöpohjaisesta budjetoinnista. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2020/10/vtv-julkaisu-havaintoja-ilmiopohjaisesta-budjetoinnista.pdf>
- 67 Mörttöinen Matti 2021. Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa. Covid-19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle. Sitra. ISBN 978-952-347-210-5 <https://www.sitra.fi/julkaisut/valtioneuvoston-ydin-kriisitilanteessa/>
- 68 OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland. Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders. <https://www.oecd.org/gov/oecd-public-governance-reviews-estonia-and-finland-9789264229334-en.htm>



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

PUH. 09 4321 | www.vtv.fi | @VTV_fi