

Vaalikaudet ylittävien hankkeiden ja uudistusten valmistelu



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

1/2024



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Vaalikaudet ylittävien hankkeiden ja uudistusten valmistelu

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2024

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/79/04.07.02/2023

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Vaalikaudet ylittävien hankkeiden ja uudistusten valmistelu. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtioneuvoston kanslialle, liikenne- ja viestintäministeriölle, opetus- ja kulttuuriministeriölle, puolustusministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle ja valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, tulevaisuusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtioneuvoston kanslialla, liikenne- ja viestintäministeriöllä, opetus- ja kulttuuriministeriöllä, puolustusministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä ja valtiovarainministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2027.

Helsingissä 17. tammikuuta 2024

Jaakko Eskola
tarkastusyksikön johtaja

Tuula Näätänen
johtava tuloksellisuustarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-547-4 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-547-4
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-547-4>

Tarkastuskertomuksen valokuva
GettyImages

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen aiheena oli hallinnon uudistusten ja hankkeiden vaalikaudet ylittävä valmistelu. Tarkastuksessa arvioitiin, millaiset edellytykset vaali- ja hallituskaudet ylittävien hankkeiden, ohjelmien ja uudistusten valmistelun onnistumiselle on luotu. Pitkäkestoisten hankkeiden valmistelua tarkastettiin neljän esimerkkitapauksen kautta. Tapaukset olivat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, sosiaaliturvauudistus, Puolustusvoimien strategiset suorituskykyhankkeet (HX ja Laivue 2020) sekä julkishallinnon digitalisaatiokehitys ja tekoälyn hyödyntäminen kansallisesti. Esimerkkitapauksissa kyse oli pitkäkestoisista hankkeista, ohjelmista, uudistuksista tai ilmiöistä, joita koskeva valmistelu oli eri syistä ulottunut useammalle vaali- tai hallituskaudelle. Tarkastuksen taustalla oli oletus, että vaali- tai hallituskauden vaihtumisesta voi aiheutua valmistelun tuloksellisuutta heikentävää epäjatkuvuutta.

Ylivaalikautisen valmistelun onnistuminen edellyttää selkeitä ja johdonmukaisia tavoitteita

Lähtökohtaisesti jokainen hallitus päättää, mitä asioita se haluaa edistää vaalikauden aikana. Kuitenkin on selvää, että yksi vaalikausi voi olla liian lyhyt aika esimerkiksi isojen uudistusten valmisteluun ja toimeenpanoon. Laajan ja vaikutuksiltaan merkittävän uudistuksen valmistelun aloittaminen kokonaan alusta hallituksen tai hallituspohjan vaihtuessa ei ole yhteiskunnan eikä valtiontalouden kannalta tarkoituksenmukaista. Huolellisesti tehdylle valmistelulle voidaan välttää lisätyötä ja -rahoitusta vaativat välittömät korjaustarpeet, joita puutteellinen valmistelu aiheuttaa. Sen vuoksi yhteiskunnassa olisi tarpeen tunnistaa, missä asioissa tarvitaan ylivaalikautista valmistelua, ja miettiä miten ylivaalikautisen valmistelun tuloksellisuus varmistetaan.

Tarkastuksen perusteella vaalikaudet ylittävän valmistelun onnistumisen perusedellytys on, että valmisteltavan hankkeen, uudistuksen tai ohjelman tavoitteet ovat selkeät, johdonmukaiset ja toteuttamiskelpoiset. Pitkäjänteisen valmistelun onnistumisen edellytyksiä parantaa myös se, jos tavoitteet eivät muutu merkittävästi valmistelun aikana ja tavoitteet on asetettu parlamentaarisesti. Tavoitteiden muuttaminen ennen valmistelutyön aloittamista tai valmistelun aikana aiheuttaa lisätyötä ja heikentää valmistelun onnistumisen edellytyksiä. Tarkastuksen esimerkkitapauksissa ylätasoinen tavoitteista oli sinänsä ollut laaja yhteisymmärrys, joka ei kuitenkaan ollut aina välittynyt saumattomasti käytännön valmistelutyöhön.

Valmisteluprosesseissa ja hankehallinnassa tulee huolehtia tuloksellisuuden perusedellytyksistä

Tarkastushavaintojen perusteella uudistuksen tai hankkeen onnistumisen edellytykset voidaan varmistaa siten, että huolehditaan valmistelutyön hyvästä organisoinnista, riittävästä resursseista sekä tehokkaasta päätöksenteosta. Nämä kolme tekijää ovat oleellisia, jotta hanke voi saavuttaa sille asetetut tavoitteet.

Tarkastukseen valituissa esimerkkitapauksissa mainitut edellytykset olivat täyttyneet vaihtelevasti. Esimerkiksi valmisteluorganisaatio on saattanut olla monimutkainen ja liian laaja suhteessa sen hallittavuuteen, valmistelutyö on ollut aliresursoitua työmäärän nähden tai päätöksenteko ei ole tukenut sujuvaa valmistelua. Lisähaastetta valmisteluun tulee myös siitä, että varsinkin laajat uudistukset ovat usein poikkihallinnollisia, jolloin työn toimivan organisoinnin tärkeys korostuu. Lisäksi valmistelun onnistumisen edellytyksiä lisää se, että vastuut ja resurssit ovat selkeästi määritelty.

Tarkastuksen esimerkkitapauksissa uudistusten ja hankkeiden valmistelussa oli pyritty hyödyntämään edellisillä hallituskausilla muodostettua tietoa myös silloin, kun tiedon käytettävyys ei ollut paras mahdollinen. Tarkastuksen perusteella yhteisellä ja riittäväällä tietoperustalla on valmistelun kannalta iso merkitys. Esimerkiksi parlamentaarisella valmistelulla voidaan jakaa tietoa ja laajentaa yhteistä tietoperustaa, vaikka käsiteltävinä olevista kysymyksistä ei lopulta löytyisikään yhteistä näkemystä. Riittävää tietopohjaa tarvitaan, jotta päätöksenteko on tehokasta ja valmistelu tapahtuu tuloksellisesti sille asetetun aikataulun puitteissa.

Tarkastuksessa käsiteltiin ensi sijassa tapausesimerkeiksi valittujen uudistusten ja hankkeiden valmisteluvaihetta, ei niiden sisältöä tai toimeenpanoa. Tarkastushavainnoista kävi kuitenkin selkeästi ilmi, että uudistusten onnistunut ja tehokas toimeenpano edellyttää, että toimeenpano otetaan riittävästi huomioon jo valmisteluvaiheessa.

Tarkastuksessa käsiteltyjen hankkeiden, ohjelmien ja uudistusten valmistelua oli seurattu kattavasti ja säännöllisesti. Seurannan perusteella oli myös reagoitu havaittuihin poikkeamiin esimerkiksi tekemällä muutoksia valmisteluorganisaatioon tai kehittämällä ratkaisuja muihin tunnistettuihin ongelmiin.

Vaalikaudet ylittäviä asioita on valmisteltu useilla eri tavoilla

Jokaisen tarkastuksessa käsitellyn hankkeen, ohjelman ja uudistuksen valmistelussa oli omanlaisensa lähtökohdat, tavoitteet ja toteutus. Joissakin käsitellyistä tapausesimerkeistä saavutettiin valmistelulle asetetut tavoitteet, toisissa ei.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelussa tunnistettiin pääministeri Marinin kaudella aiempien hallituskausien kokemusten perusteella, että valmistelussa tulee kiire, jos uudistus halutaan saattaa valmiiksi yhden vaalikauden aikana. Silti valmistelun tavoitteeksi asetettiin uudistuksen saaminen valmiiksi yhden vaalikauden aikana. Tavoitteeseen pyrittiin yksinkertaistetun palvelurakennemallin valmistelulla, joka saatiin päätökseen vaalikauden aikana. Kiireellinen aikataulu johti kuitenkin siihen, että valmistelua on edelleen jatkettava Marinin hallituskauden jälkeen.

Sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa hyödynnettiin kokemuksia sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta, jonka valmistelu epäonnistui aiemmilla hallituskausilla. Uudistuksen valmisteluun asetettiin parlamentaarinen komitea, jonka laaja kokoonpano jaostoineen ei tukenut tehokasta valmistelua. Lisäksi komitealle määritelty tehtävä oli hallitusohjelmaan kirjattua yksityiskohtaisempi. Tehokkaan valmistelutyön edellytyksiä heikensi hallitusohjelmassa uudistukselle asetetun tavoitteen laajuus.

Puolustusvoimien strategisten suorituskykyhankkeiden tavoitteet ovat perustuneet parlamentarisissa puolustuselonteoissa esitettyihin linjauksiin. Tavoitteet oli laajasti hyväksytty ja ne pysyivät valmistelun aikana muuttumattomina. Puolustusministeriö otti valmistelussa merkittävän koordinaatiroolin ministeriöön perustetun ohjelmatoimiston kautta. Ohjelmatoimisto vastasi muun muassa viestinnästä ja sidosryhmäyhteistyöstä, millä pyrittiin takaamaan muulle hankeorganisaatiolle työrauha.

Digitalisaation edistäminen on yleisenä tavoitteena sisällytynyt hallitusohjelmiin vaalikaudesta toiseen. Kehittämisen taustalla ei kuitenkaan ole ollut yhtenäistä strategiaa eikä kehittämistä ole koordinoitu poikkihallinnollisesti, mikä on voinut näkyä kehittämisen hajanaisuutena. Vahvemman strategisen ohjauksen ja yhteistyön edellytyksiä on Marinin hallituskaudella parannettu niin sanotun digitoimiston avulla. Digitoimiston valmistelulla digikompassilla pyritään jatkossa suuntaamaan Suomen digitalisaatiokehitystä, mutta kompassin toimeenpano on vasta alkamassa.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastusvirasto suosittaa, että kun valtioneuvoston taholta käynnistetään merkittävien hankkeiden, ohjelmien tai uudistusten valmistelua, niin

1. tarkastellaan, onko hanke, ohjelma tai uudistus ylivaalikautinen, ja varmistetaan, että sen tulokselliselle valmistelulle luodaan riittävät edellytykset
2. ylivaalikautisessa valmistelussa kiinnitetään huomiota tavoitteiden selkeyteen, johdonmukaisuuteen ja pysyvyyteen
3. varmistetaan, että valmisteluun osallistuvilla on riittävä ja yhteinen tietopohja
4. valmistelussa ja päätöksenteossa huomioidaan laadukkaan toimeenpanon edellytykset.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	9
2 Ovatko hankkeille, ohjelmille ja uudistuksille asetetut tavoitteet olleet selkeitä ja johdonmukaisia?	11
2.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen perustavoitteet pysyivät selkeinä	12
2.2 Sosiaaliturvauudistukselle asetettiin selkeät ylätasoon tavoitteet	14
2.3 Puolustusvoimien strategisilla suorituskykyhankkeilla on ollut pitkäjänteiset ja johdonmukaiset tavoitteet	16
2.4 Hallitusohjelmissa on asetettu vaihtelevasti tavoitteita julkishallinnon digitalisaatiolle	19
3 Ovatko valmisteluprosessit ja hankehallinta edistäneet valmistelun tuloksellisuutta?	22
3.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmisteluprosessi ei tukenut toimeenpanon valmistelua	23
3.2 Sosiaaliturvauudistuksen valmisteluprosessi ja hankehallinta eivät tukeneet valmistelun tuloksellisuutta	28
3.3 Strategisten suorituskykyhankkeiden organisointi tuki valmistelun tuloksellisuutta	34
3.4 Digitalisaation edistämässä on jatkuvuutta, mutta yhteistyötä tarvitaan yhä enemmän	37
4 Onko valmistelun seuranta ja arviointi ollut riittävää?	40
4.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusten lainvalmistelun etenemistä ja toimeenpanoa seurattiin riittävästi	40
4.2 Sosiaaliturvauudistuksen valmistelun organisointia tehostettiin seurannan perusteella	42
4.3 Puolustusvoimien strategisissa hankkeissa on ollut kattava seuranta	43
4.4 Digitalisaation edellytyksiin liittyviä haasteita on tunnistettu, mutta ei vielä kaikilta osin ratkaistu	44
Liite: Miten tarkastettiin	46
Viitteet	48



1 Mitä tarkastettiin



Tarkastuksen aiheena oli vaalikaudet ylittävien hankkeiden ja uudistusten valmistelu. Eri hallinnonaloilla laajojen ja merkittävien hankkeiden, ohjelmien tai uudistusten valmistelu voi ajoittua useammalle vaali- ja hallituskaudelle. Pitkäkestoinen valmistelu on voinut olla tarkoituksellista, tai siihen on voitu ajautua sen vuoksi, ettei yksi vaalikausi ole riittänyt asian valmisteluun. Vaali- ja hallituskausien vaihtumisesta voi aiheutua valmisteluun epäjatkuvuutta, jolloin valmistelu voi jäädä kesken tai siitä seuraa lisätyötä valmistelun jatkuessa.

Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa vaalikaudet ylittävän valmistelun tuloksellisuudesta eli siitä, saavutetaanko valmistelussa asetetut tavoitteet ja päämäärät. Lisäksi tarkastuksella pyrittiin tuottamaan tietoa tekijöistä, jotka mahdollistavat tai estävät tavoitteiden saavuttamisen. Tavoitteena oli myös arvioida, onko vaalikaudet ylittävälle valmistelulle luotu puitteet, jotka tukevat valmistelun onnistumista. Tarkoituksena oli tuottaa tietoa, joka tukee eri hallinnonaloilla tehtävien, erityisesti laajojen ja pitkäkestoisten hankkeiden, ohjelmien ja uudistusten valmistelua ja jonka avulla vaalikaudet ylittävän valmistelun ongelmia olisi mahdollista jatkossa välttää tai ainakin vähentää.

Tarkastuksessa aihetta lähestytään esimerkkitapausten kautta. Ne olivat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, sosiaaliturvauudistus, Puolustusvoimien strategiset suorituskykyhankkeet (HX ja Laivue 2020) ohjelmatasolla sekä julkishallinnon digitalisaatiokehitys ja tekoälyn hyödyntäminen kansallisesti.

Esimerkkitapaukset olivat luonteeltaan erilaisia, ja ne olivat tilanteeltaan eri vaiheissa. Kahdessa tapauksessa kyse on laaja-alaisesta uudistuksesta, yksi koskee merkittäviä hankkeita ja hankintoja, ja yhtä voi kuvata jatkuvaksi kehittämisteemaksi tai -ilmiöksi. Valituille tapausesimerkeille on yhteistä, että niiden valmistelu tai toimeenpano ulottuu useammalle vaalikaudelle ja että ne ovat valtiontaloudellisesti merkittäviä. Tarkastuksen kohdeorganisaatioita olivat ne ministeriöt, jotka ovat vastanneet tapausesimerkkeihin liittyneestä valmistelusta tai jotka ovat muuten niihin olennaisella tavalla kytkeytyneet.

Tarkastuksessa pyrittiin vastaamaan kolmeen tarkastuskysymykseen:

1. Ovatko hankkeille, ohjelmille ja uudistuksille asetetut tavoitteet olleet selkeitä ja johdonmukaisia?
2. Ovatko hankkeiden, ohjelmien ja uudistusten valmisteluprosessit ja hankehallinta edistäneet valmistelun tuloksellisuutta?
3. Onko hankkeiden, ohjelmien ja uudistusten valmistelun seuranta ja arviointi ollut riittävää?

Tarkastuskysymysten kriteerien lähteitä olivat hallitusohjelmat, niiden toimeenpanosuunnitelmat sekä soveltuva lainsäädäntö, erityisesti laki valtion talousarviosta (423/1988), asetus valtion talousarviosta (1243/1992), valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003) sekä työturvallisuuslaki (738/2002). Kriteerit on muodostettu säädöksissä asetetuista velvoitteista, jotka liittyvät toiminnan kehittämisen suunnitteluun, toteutukseen, seurantaan ja arviointiin.

Tarkastuksessa käsiteltiin vain esimerkkitapausten valmistelun etenemistä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tarkastuksessa ei ole arvioitu esimerkiksi tarkastuksen kohteena olleen uudistuksen tarpeellisuutta tai onnistumista. Tapausesimerkkien keskinäisen erilaisuuden takia tarkastuskysymyksiä on käsitelty tapauskohtaisesti soveltaen.

Ajallisesti tarkastus rajattiin pääministeri Juha Sipilän (29.5.2015–8.3.2019, toimitusministeristönä 8.3.2019–6.6.2019) sekä pääministerien Antti Rinne (6.6.2019–10.12.2019) ja Sanna Marin (10.12.2019–20.6.2023) hallituskausilla tehtyyn valmistelutyöhön ja näiden kausien taitteeseen. Yksinkertaisuuden vuoksi tarkastuskertomuksessa käsitellään pääosin Marinin hallitusohjelmaa, vaikka linjaukset on asetettu jo Rinteen hallitusohjelmassa. Tapauskohtaisesti sivutaan lyhyesti jo aiemmin käynnistynyttä valmistelutyötä. Lisäksi tarkastuksessa on soveltuvin osin otettu huomioon pääministeri Petteri Orpon (20.6.2023–) hallitusohjelman sisältöä.

2 Ovatko hankkeille, ohjelmille ja uudistuksille asetetut tavoitteet olleet selkeitä ja johdonmukaisia?

Tarkastukseen valittujen tapausesimerkkien perusteella voidaan todeta, että tavoitteiden selkeys ja johdonmukaisuus on tärkeää vaalikaudet ylittävän valmistelun jatkuvuudelle. Ylätason perustavoitteista on ollut helppo muodostaa laaja yhteisymmärrys. Yhteisymmärrys ei ole kuitenkaan aina välittynyt käytännön valmistelutyöhön, mikä on heikentänyt edellytyksiä saavuttaa valmistelulle asetetut tavoitteet.

Sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen perustavoitteet säilyivät samoina hallituskausien vaihtuessa, eikä valmisteluun muodostunut niiden osalta epäjatkuvuutta. Uudistuksen perusteet, tarkoitus ja tavoite oli kuvattu hallitusohjelmissa selkeästi, ja valmistelun aikainen tavoitteiden pysyvyys edisti niihin pyrkimistä. Kullakin hallituksella oli omat keinonsa perustavoitteiden saavuttamiseksi, jotka aiheuttivat valmisteluun epäjatkuvuutta.

Sosiaaliturvauudistuksen perustavoitteet olivat selkeät ja pysyvät, eikä valmisteluun muodostunut niiden osalta epäjatkuvuutta. Parlamentaariselle sosiaaliturvakomitealle määriteltävä tehtävä oli hallitusohjelmaan kirjattua yksityiskohtaisempi. Hallitusohjelmassa uudistukselle asetettu tavoite oli laaja, mikä heikensi edellytyksiä tehokkaalle valmistelutyölle.

Puolustusvoimien strategiset suorituskykyhankkeet ovat perustuneet parlamentaarisesti käsitellyissä puolustuselonteoissa esitettyihin linjauksiin. Selontekojen aikajänne ulottuu vaalikausien yli. Hallitusohjelmissa oli hankkeiden etenemistä tukevat kirjaukset, ja valmistelu jatkui sujuvasti hallituskaudelta toiselle. Tavoitetila pysyi samana koko valmistelun ajan, mikä edesauttoi pitkäjänteistä valmistelua.

Hallitukset ovat hallitusohjasta riippumatta jo pitkään pyrkineet edistämään julkisen hallinnon digitalisaatiota. Tavoitteiden muoto ja laajuus ovat vaihdelleet eri kausilla. Kehittämisen tueksi ei kuitenkaan ole laadittu yhtenäistä strategiaa ennen kuin hallituskaudella 2019–2023.

2.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen perustavoitteet pysyivät selkeinä

Uudistuksen perustavoitteet säilyivät johdonmukaisina hallituskaudelta toiselle

Sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen perustavoitteet olivat selkeät, ja ne säilyivät samoina pääministeri Sipilän hallituksen vaihtuessa pääministeri Marinin hallitukseen. Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen tavoitteeksi asetettiin terveyserojen kaventaminen ja kustannusten hallinta toteuttamalla palveluiden täydellinen horisontaalinen ja vertikaalinen integraatio sekä vahvistamalla järjestäjien kantokykyä. Uudistuksen tavoitteena oli muodostaa ihmisen hyvinvoinnin ja terveyden kannalta tärkeä palveluketjujen saumaton kokonaisuus, vahvistaa perustason palveluita ja turvata ihmisten nopea hoitoon pääsy. Tavoitteena oli vastata julkisen talouden kestävyysvajeeseen kattamalla noin 3 miljardia euroa hallituksen 10 miljardin euron säästötavoitteesta.¹

Pääministeri Rinteen/Marinin hallitusohjelmissa (jatkossa Marinin) sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutoksen keskeiset tavoitteet olivat kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveystaloudet kaikille suomalaisille, parantaa palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukanaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua.² Palvelut ovat yhteensovitettuja, hoitoketjut ovat sujuvia ja ihmiset saavat tarpeenmukaiset ja vaikuttavat palvelut oikea-aikaisesti.³

Uudistuksen tarkoitus ja ylätasen tavoitteet oli kuvattu Sipilän ja Marinin hallitusohjelmissa siten, että niistä kävi selkeästi ilmi, miksi uudistus oli käynnistetty. Molemmilla hallituksilla oli tavoitteena terveyserojen kaventaminen, perustalouden yhdenvertainen saatavuus ja kustannussäästöt, vaikka säästötavoite oli kuvattu eri tavoin. Sipilän hallitusohjelmassa tämä oli kirjattu selkeänä euromääräisenä tavoitteena ja Marinin hallitusohjelmassa asia ilmaistiin kustannusten hillintänä. Perustavoitteiden osalta valmisteluun ei muodostunut epäjatkuvuutta hallituksen vaihtuessa.



Uudistuksen perustavoitteet säilyivät hallituksen vaihtuessa.

Keinot sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen toteuttamiseksi vaihtuivat hallituksen vaihtuessa

Sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen toteuttamistavat vaihtuivat vaalikauden vaihtuessa vuonna 2019. Sekä pääministeri Sipilän että pääministeri Marinin hallituskausilla sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ylätasen perustavoitteita ryhdyttiin toteuttamaan kunkin hallituksen poliittisten päämäärien mukaisilla tarkennetuilla

tavoitteilla ja keinoilla. Näissä hallitusten omissa keinoissa ei säilynyt sama johdonmukaisuus kuin ylätasoon perustavoitteissa, mihin merkittävin syy oli hallituspohjan vaihtuminen ja poliittiset painotuserot kunkin hallituksen tavoitteissa. Lisäksi pääministeri Sipilän hallituskauden aikana sote-uudistus laajeni, ja uudistuksen tavoitteet sekä sitä koskevat linjaukset muuttuivat hallituskauden aikana useasti, mikä vaikutti lainvalmistelun etenemiseen.

Pääministeri Sipilän hallituksen uudistuksessa keskeistä oli ratkaisu järjestää sosiaali- ja terveyspalvelut kuntaa suurempien itsehallintoalueiden pohjalta. Muodostettavien SOTE-alueiden oli määrä vastata sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä alueellaan tuottamalla palvelut itse tai käyttämällä siihen yksityisiä tai kolmannen sektorin palveluntuottajia. Uudistukseen sisältyi myös muun muassa yksikanavaisen rahoitusmalliin siirtyminen ja palveluiden valinnanvapaus.⁴

Pääministeri Sipilän hallituksen uudistusta varten asetettiin 10.9.2015 sosiaali- ja terveysministeriön päätöksellä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen projektiryhmä ja 22.4.2016 valtiovarainministeriön päätöksellä maakuntauudistuksen projektiryhmä. Asettamispäätöksissä kuvataan uudistuksen tavoite vastaavalla tavalla kuin hallitusohjelmassa. Hallituksen tavoitteet uudistukselle ja sitä koskevat linjaukset kuitenkin muuttuivat hallituskauden aikana useasti. Linjaukset koskivat muun muassa kuntien vastuuta rahoituksesta, kansalaisten palveluita koskevaa valinnanvapautta, itsehallintoalueille siirrettäviä tehtäviä ja uudistuksen vaiheistusta. Uudistus laajeni siitä, mitä hallitusohjelmassa oli kuvattu.⁵ Lainsäädännön valmisteluvaiheessa maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskevia esityksiä korjattiin, täydennettiin ja valmisteltiin uudelleen perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksiin antamien lausuntojen perusteella (PeVL 26/2017, PeVL 15/2018, PeVL 65/2018).⁶ Tarkastuksessa haastatellut valmistelijat kokivat linjausten muuttumisen vaikeuttaneen valmistelua ja kokonaisuuden hallintaa.

Pääministeri Marinin hallituskaudella sote-uudistuksen valmistelussa pyrittiin minimoimaan testaamattomat perustuslakikysymykset ja näin varmistamaan uudistuksen läpimeno hallituskauden aikana. Uudistuksen oli tarkoitus olla niin sanottu luurankomalli, jonka perusteella hallituksen esitykseen otettiin vain uuden hallintotason toiminnan käynnistämiseksi välttämättömät säännökset.⁷ Hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan painopistettä siirretään perustason palveluihin ja ennaltaehkäisevään toimintaan. Sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastustoimen järjestäminen kootaan maakuntien tehtäväksi. Lisäksi hallitusohjelman mukaan muun muassa valmistellaan palvelusetelilain uudistus, maakuntaveron käyttöönotto sekä uudistetaan sote-rahoitusjärjestelmä.⁸ Uudistuksen johtoryhmän, seurantaryhmän ja



Sipilän hallituksen sote-uudistuksen tavoitteet muuttuivat valmistelun aikana.



Marinin hallituksen sote-uudistuksen valmistelua edisti tavoitteen yksinkertaisuus ja pysyvyys.

johtoryhmän jaostojen asettamispäätöksessä (STM 27.8.2019) kuvattiin uudistuksen tavoite ja tarkoitus vastaavalla tavalla kuin se oli kuvattu hallitusohjelmassa. Uudistuksen tavoite pysyi samana läpi Marinin hallituskauden valmistelun.

2.2 Sosiaaliturvauudistukselle asetettiin selkeät ylätasen tavoitteet

Sosiaaliturvauudistuksen perustavoitteet säilyivät hallituksen vaihtuessa

Pääministeri Marinin hallituksen sosiaaliturvauudistuksen tavoitteet rakentuivat pääministeri Sipilän hallituksen TOIMI-hankkeen tuotoksille, eikä valmisteluun muodostunut perustavoitteiden osalta epäjatkuvuutta.

Sipilän hallitus lähti uudistamaan sosiaaliturvaa Perusturvan ja toimeliaisuuden kokonaisuudistus -hankkeella (TOIMI-hanke), jonka valtioneuvoston yleisistunto asetti 28.9.2017 kehysriihessä 2017 tehtyjen linjausten mukaisesti. Sipilän hallitusohjelmaan ei sisällynyt varsinaista sosiaaliturvauudistusta.⁹ Uudistuksen tarkoitus ja ylätasen tavoitteet kuvattiin edellä mainitussa valtioneuvoston päätöksessä. Päätöksen mukaan TOIMI-hankkeen tehtävä oli valmistella työllisyyttä ja toimeliaisuutta parantavaa ja eriarvoisuutta vähentävää perusturvan kokonaisuudistusta, jonka tavoitteena oli muun muassa nostaa työllisyysastetta, kannustaa työn tekemiseen ja yrittäjyyteen, torjua ja vähentää eriarvoisuutta sekä olla järjestelmänä nykyistä selkeämpi ja yksinkertaisempi.

Pääministeri Marinin hallituksen sosiaaliturvauudistuksen tavoitteena oli nykyistä selkeämpi ja toimivampi järjestelmä, joka mahdollistaa työnteon ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen muuttuvissa elämäntilanteissa. Tavoitteet kuvattiin hallitusohjelmassa siten, että niistä käy selkeästi ilmi, mihin uudistuksella pyritään. Tavoitteena oli muun muassa tukea työllisyyttä, yrittäjyyttä, aktiivisuutta, ihmisen oma-aloitteisuutta, osallisuutta ja elinikäistä oppimista kaikissa tilanteissa. Tavoitteena oli myös, että työn tekeminen on kannattavampaa ja että sosiaaliturva takaa ennakoitavan turvan eri elämänvaiheissa ja elämäntilanteiden muutoksissa ilman tarpeettomia katkoja ja hallinnollisia esteitä.¹⁰ Valtioneuvosto asetti 19.3.2020 uudistusta varten parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean kaksi eduskuntakautta kestäväälle toimikaudelle. Asettamispäätöksessä kuvattiin komitean tavoitteiden rakentuvan TOIMI-hankkeessa parlamentaarisesti sovittuihin yhteisiin peruspilareihin. Pilareita kuvataan jäljempänä luvussa 3.2. Tarkastuksessa haastatelluilla sosiaaliturvauudistuksen valmistelijoilla oli kuitenkin erilaisia näkemyksiä siitä, tukivatko TOIMI-hankkeen tuotokset tavoitteiden asettamista sosiaaliturvakomitealle ja uudistuksen jatkovalmistelulle.



Sipilän hallituksen sotu-uudistus ei perustunut hallitusohjelmaan.



Sosiaaliturvauudistuksen tavoitteisiin sisällytettiin edellisen hallituksen TOIMI-hanke.

Sosiaaliturvakomitealle asettamispäätöksessä kuvattu tehtävä oli Marinin hallitusohjelman tavoitetta yksityiskohtaisempi

Pääministeri Sipilän hallituksen TOIMI-hankkeen tehtävänä oli asettamispäätöksen 28.9.2017 mukaan valmistella tavoitteiden mukainen perusturvan kokonaisuudistus ja tukea poliittisia toimijoita ja eduskuntavaaleihin 2019 valmistautuvia puolueita perusturvaa uudistavien näkemysten muodostamisessa. Lisäksi hankkeen tulisi tehdä tarvittaessa ehdotuksia useammasta vaihtoehdosta tai mallista, joiden pohjalta perusturvan kokonaisuutta voitaisiin uudistaa ja tehdä asiaa koskevia päätöksiä seuraavien hallitusneuvottelujen myötä. Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa kävi ilmi, että TOIMI-hankkeen yhtenä tavoitteena oli uudistaa vaalikaudet ylittävien hankkeiden valmistelu. Tätä tavoitetta ei kuitenkaan ollut dokumentoitu asettamispäätökseen. Hankkeen loppukoosteessa hankkeen tehtäväksi nähtiin keskustelun herättäminen ja muut tavat tukea näkemysten muodostamista¹¹.

Pääministeri Marinin kaudella sosiaaliturvakomitean asettamispäätöksessä komitealle asetettu tehtävä oli yksityiskohtaisempi kuin hallitusohjelmassa kuvattu tehtävä. Sosiaaliturvauudistus päätettiin valmistella parlamentaarisessa komiteassa tutkimusperusteisesti, poikkihallinnollisesti ja laaja-alaisesti eri alojen asiantuntemusta hyödyntäen. Hallitusohjelman mukaan komitean työn tavoitteena oli sosiaaliturvan rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen pitkällä aikavälillä.¹² Sosiaaliturvakomitean työssä sitouduttiin TOIMI-hankkeessa asetettuihin ylätasoon tavoitteisiin, joiden painoarvoa suhteessa toisiinsa ja mahdollista priorisointia ei ole arvioitu parlamentaarisesti, jolloin sosiaaliturvan uudistamisen poliittiset painotukset määrittyivät hallitusohjelman perusteella.

Asettamispäätöksessä 19.3.2020 komitean tehtäväksi määriteltiin sosiaaliturvan uudistaminen kokonaisuutena. Lisäksi komitealle annettiin tehtäväksi hallitusohjelmassa kuvatun mukaisesti perusturvan, ansioturvan, toimeentulotuen ja niiden välisen yhteyden ja rahoituksen käsittely sekä palveluiden parempi yhteensovittaminen etuuksiin. Asettamispäätöksen mukaan komitean tuli myös muun muassa selvittää ja valmistella ehdotus etuuksien käsitteistön ja maksuajankohtien yhtenäistämiseksi sekä huolehtia käsitteiden yhdenmukaisuudesta. Asettamispäätöksessä ei täsmennetä, mitä palveluita ja käsitteitä tehtävänannossa tarkalleen ottaen tarkoitetaan. Edelleen komitean tehtävänä oli selvittää ja tehdä ehdotus keskenään saman tasoisten perusturvaetuuksien lainsäädännön ja ansioperusteisten etuuksien määräytymisen yhtenäistämiseksi sekä selvittää, miten sosiaaliturvaan kuuluvat etuudet ja palvelut nivoutuvat paremmin yhteen ja kytkeytyvät muuhun sosiaaliturvaan joustavasti ja oikea-aikaisesti. Asettamispäätöksen mukaan komitea vastasi esitysten antamisesta.



Sipilän hallituksen TOIMI-hankkeen tavoitteena oli uudistaa vaalikausien ylittävien hankkeiden valmistelua.



Sosiaaliturvakomitean tehtävä oli yksityiskohtaisempi kuin hallitusohjelmassa sille asetettu tehtävä.

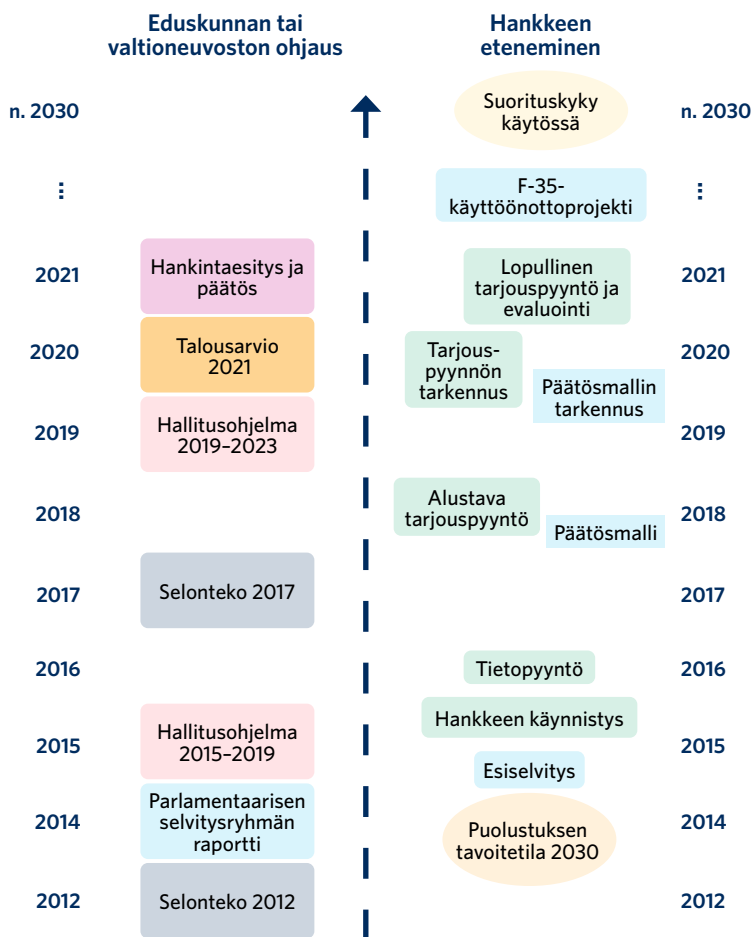
Pääministeri Orpon hallitus päätti toteuttaa perusturvan uudistuksen sosiaaliturvakomitean välimietinnön tekemät suositukset ja selvitykset huomioiden.¹³ Valtioneuvosto päätti 19.10.2023 muuttaa parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean kokoonpanoa ja tehtäviä komitean toiselle, 31.3.2027 päättyvälle toimintakaudelle. Komitean tehtäviä on rajattu ja konkretisoitu uudessa asettamispäätöksessä. Komitean tehtävänä on uuden asettamispäätöksen mukaan tehdä ehdotuksia ja aloitteita sosiaaliturvan uudistamiseksi sekä toteuttaa niitä koskevat esiselvitykset ja arvioinnit. Lisäksi komitea linjaa tulevaisuuden sosiaaliturvan visiosta ja periaatteista.¹⁴ Asettamispäätöksen taustamuistiossa 5.10.2023 on määritelty komitean tehtävät tarkemmin¹⁵.

2.3 Puolustusvoimien strategisilla suorituskykyhankkeilla on ollut pitkäjänteiset ja johdonmukaiset tavoitteet

Suosituskykyhankkeiden valmistelu eteni johdonmukaisesti hallituskaudelta toiselle

Puolustusvoimissa suorituskykyjen kehittäminen on lähtökohtaisesti hyvin pitkäjänteistä. Suorituskykyjen rakentaminen kestää tyypillisesti vähintään kymmenen vuotta, minkä jälkeen niiden elinkaari on vielä useita kymmeniä vuosia. Strategiset suorituskykyhankkeet, ilmavoimien HX ja merivoimien Laivue 2020, eivät muodosta poikkeusta tästä pääsäännöstä. Kun hankkeiden tuottamat suorituskyvyt saadaan aikanaan täysimääräiseen käyttöön, on valmisteluun ja toteutukseen kulunut yli 15 vuotta. Vastaavasti molempien käyttöikäsi on suunniteltu noin 30 vuotta.

HX-hanke perustettiin korvaamaan ilmavoimien nykyiset, vuoteen 2030 mennessä käytöstä poistuvat Hornet-hävittäjät uusilla monitoimihävittäjillä. Vastaavasti Laivue 2020 -hankkeessa korvataan seitsemän poistuvaa merivoimien alusta neljällä uudella monitoimialuksella. Tarkastuksessa kävi selkeästi ilmi, että puolustushallinnossa nähtiin strategiset suorituskykyhankkeet alusta lähtien laajoina ja pitkäkestoisina. Hankkeiden valmisteluvaihe jakautui usealle vaalikaudelle, ja valmisteluprosessissa oli ymmärretty ja johdonmukaisesti huomioitu eduskunnan sekä hallituksen rooli ja merkitys. Vaali- ja hallituskausien vaihtumisella ei lopulta ollut oleellista vaikutusta hankkeiden edistymiseen, vaan ne etenivät päätöksentekoon hankesuunnitelmiensa mukaisesti. Hallitusohjelmissa ja eduskunnan käsittelemissä selonteoissa oli etenemistä tukevat kirjaukset koko valmisteluprosessin ajan. Kuviossa 1 on esitetty HX-hankinnan valmistelu ja eteneminen vuoden 2012 turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta selonteosta aina vuoden 2021 lopussa tehtyyn hankintapäätökseen ja edelleen suorituskyvyn käyttöönottoon asti.



Kuvio 1: HX-hankkeen valmistelun eteneminen vaalikaudet ylittävästi.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa¹⁶ vuonna 2011 oli linjattu, että hallitus valmistelee vaalikauden alussa turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon. Vuonna 2012 valmistuneessa selonteossa oli todettu, että meri- ja ilmapuolustuksen suorituskyvyn ylläpito muodostuu merkittäväksi haasteeksi 2020-luvulla, joten linjaukset näiden suorituskykyjen korvaamisesta ja rahoittamisesta tulisi tehdä jo seuraavalla hallituskaudella.¹⁷ Näin ollen hankkeet nähtiin alusta alkaen vaalikaudet ylittävinä.

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon jatkokyönä toteutettiin parlamentaarinen selvitys puolustuksen pitkän aikavälin haasteista. Se valmistui vuonna 2014.¹⁸ Raportissa tuotiin edelleen esiin, että meri- ja ilmavoimien poistuvien suorituskykyjen korvaamisesta olisi päätettävä seuraavan vuosikymmenen taitteessa ja että korvaushankkeet tulevat vaatimaan merkittävää lisärahoitusta. Vuonna 2015 aloittaneen pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa

oli puolestaan kirjaus, jonka mukaan hallitus päättää merivoimien taistelualuskaluston suorituskyvyn korvaamisesta ja käynnistää Hornet-kaluston suorituskyvyn korvaamisen.¹⁹ Merivoimien Laivue 2020 -hankinnan valmistelu viivästyi kuitenkin sen verran, että päätös siirtyi seuraavalle hallituskaudelle.

Vuoden 2017 puolustusselonteossa²⁰ otettiin jo tarkemmin kantaa resursseihin, kun HX-hävittäjähankinnan arvoksi arvioitiin 7–10 miljardia euroa ja Laivue 2020 -hankintaan arvioitiin tarvittavan 1,2 miljardia euroa. Ylläpito- ja käyttökustannuksista oli samalla linjattu, että ne tulee kyetä kattamaan puolustusbudjetista ilman erillisrahoitusta. Vuonna 2019 aloittaneen hallituksen ohjelmassa lopulta todettiin, että Hornet-kaluston suorituskyky korvataan täysimääräisesti, hankintasopimus solmitaan vuonna 2021 ja että Laivue 2020 -hankkeen hankintasopimuksesta päätetään hallituskauden alussa.²¹ Päätös Laivue 2020 -alusten hankinnasta tehtiin valtioneuvostossa 19.9.2019. HX-hankinnan rahoituksen kannalta oleellinen valtuus hyväksyttiin eduskunnassa vuoden 2021 talousarviokäsittelyn yhteydessä, ja lopulta päätös Hornetit korvaavien F-35-monitoimihävittäjien hankinnasta tehtiin 10.12.2021.

Puolustuselonteot luovat parlamentaarista yhteisymmärrystä ja pitkäjänteisyyttä

Kaikissa tarkastuksen yhteydessä käydyissä keskusteluissa nähtiin strategisten suorituskykyhankkeiden etenemisen kannalta erittäin tärkeäksi taustatekijäksi se, että hankkeilla on koko ajan ollut vahva parlamentaarinen tuki. Puolustusvoimien hankkeet eivät yleensä ole poliittisia, vaan niistä on laaja yhteisymmärrys. Valtioneuvoston puolustuselonteoilla on yhteisymmärryksen muodostamisessa keskeinen rooli. Selonteot käsitellään eduskunnassa, ja niiden valmisteluun on vakiintuneesti osallistunut parlamentaarinen seurantaryhmä tai vastaava.

Korostaakseen laajaa osallistumista, puolustusvaliokunta esitti vuoden 2017 selonteon yhteydessä eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että kaikki eduskuntapuolueet kattava parlamentaarinen seuranta järjestetään myös tulevien turvallisuutta koskevien selontekojen yhteydessä.²² Edelleen vuonna 2021 annetun seuraavan puolustuselonteon yhteydessä valiokunta totesi mietinnössään, että rakentava vuorovaikutus valtioneuvoston kanssa oli edesauttanut yhteisymmärryksen löytämistä keskeisistä ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kysymyksistä yli hallitus–oppositiorajojen. Lisäksi valiokunta totesi, että parlamentaarinen seuranta on tärkeää myös sen vuoksi, että selonteoissa esitetyt resurssitarpeet ja kehittämistä koskevat linjaukset ulottuvat seuraaville vaalikausille.²³ Selonteoissa on erikseen todettu, että niiden aikajänne ulottuu kulloisenkin vaalikauden yli.

Parlamentaarisen tuen lisäksi strategisten suorituskykyhankkeiden valmistelussa oli valmistelusta vastanneiden henkilöiden mukaan olennaista myös se, ettei tavoitetila muuttunut valmistelun aikana. Kun tavoitetila oli koko ajan tiedossa, virkamieskunta pystyi toteuttamaan valmistelua pitkäjänteisesti ja suunnitelmallisesti. HX-hankinnan politisoitumisen välttämiseksi hankinnan päätöksenteko oli vielä lisäksi suunniteltu niin, että se osui vaalikauden keskelle eikä ajoittunut lähelle vaaleja.

Tavoitteisiin liittyvänä erityispiirteenä tarkastuksen yhteydessä käydyissä keskusteluissa nousi esiin Laivue 2020 -hankinnan elinkeinopoliittinen ulottuvuus. Hankintapäätöksessä on perusteltu suorahankintana toteutettua taistelualusten rakentamissopimusta huoltovarmuuteen liittyvillä näkökohdilla.²⁴ Lisäksi hankinnan taustalla on ollut myös elinkeinopoliittisia tekijöitä, jotka ovat sinänsä hyvin ymmärrettäviä. Hankinnan lähtökohdana ne ovat kuitenkin osin hankalia, koska Puolustusvoimien tai hallinnonalan käytettävissä olevan puolustusbudjetin tarkoituksena ei ole tehdä elinkeinopoliittikkaa vaan huolehtia maanpuolustuksesta.

2.4 Hallitusohjelmissa on asetettu vaihtelevasti tavoitteita julkishallinnon digitalisaatiolle

Hallitusohjelmat ovat jo pitkään sisältäneet digitalisaatiota koskevia tavoitteita

Hallitusohjelmien tasolla on usean vuosikymmenen ajan pyritty edistämään digitalisaatiota. Jo pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelmissa vuosilta 1995²⁵ ja 1999²⁶ on mainintoja tietoyhteiskunnan kehittämisestä sekä siitä, että julkisen sektorin toiminnan kehittämiseksi on hyödynnettävä tieto- ja viestintätekniikan luomat mahdollisuudet. Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisellä kaudella 2003–2007 puolestaan toteutettiin tietoyhteiskuntaohjelma²⁷, ja toisella kaudella käynnistettiin Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma (SADe-ohjelma), jonka budjetti oli kehityspä nostuksena merkittävä, noin 70 miljoonaa euroa.²⁸

Digitalisaatiotavoitteita on sisällytetty viimeisimpiin hallitusohjelmiin, mutta kirjausten laajuus ja sisältö ovat jossain määrin vaihdelleet. Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa digitalisaatio näkyi vahvasti, ja tavoitteena oli ottaa tuottavuusloikka, jota tuettiin hallituksen kärkihankkeilla ja sadan miljoonan euron erillishankituksella. Pääministeri Marinin ohjelmassa digitalisaatio ei näkynyt niinkään erillisenä asiana tai hankkeina, mutta se oli mainittu hyvin monen muun asian yhteydessä, esimerkiksi harmaan talouden torjunnassa tai liikenteen



Puolustusvoimien suorituskykyhankkeissa tavoitetila pysyi samana koko valmistelun ajan.



Digitalisaatioon liittyvien tavoitteiden laajuus ja sisältö ovat vaihdelleet.

kehittämisessä. Joidenkin tarkastuksessa kuultujen asiantuntijoiden mukaan voi sanoa, että Sipilän kaudella painopiste oli hankkeissa, kun taas Marinin hallituskaudella ajatuksena oli enemmän se, että digitalisaatio sisältyy monenlaisten muutosten toimeenpanoon. Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa digitalisaatiota on käsitelty omana asiakokonaisuutenaan, mutta lisäksi se mainitaan kattavasti läpi koko ohjelman. Sana *digitalisaatio* esiintyy jossain muodossa pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa yhteensä noin 30 kertaa, Marinin ohjelmassa noin 60 kertaa ja Orpon ohjelmassa noin 100 kertaa.

Kaiken kaikkiaan hallitusohjelmien perusteella voidaan todeta, että digitalisaatiota on pyritty edistämään hallitusohjelmista riippumatta. Toisaalta digitalisaatioon voi sisältyä myös sellaisia yksittäisiä kysymyksiä, jotka jakavat poliittisia mielipiteitä ja joiden edistämiseksi on ollut epäjatkuvuutta. Esimerkiksi pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa oli todettu, että julkiset palvelut tulee rakentaa ensisijaisesti digitaalisiksi, mutta pääministeri Marinin hallitusohjelmassa ensisijaisuus ei ollut enää tavoitteena. Pääministeri Orpon kaudella se on taas palannut tavoitteeksi, kun hallitusohjelmassa linjataan, että digitaalisista palveluista tulee asteittain viranomaisasioinnin ensisijainen kanava.

Tarkastushaastattelujen yhteydessä käytiin keskustelua siitä, mikä on ylipäänsä hallitusohjelmien rooli digitalisaation edistäjänä ja vauhdittajana, kun digitalisaatio joka tapauksessa näkyy eri tavoin julkisen sektorin ja koko yhteiskunnan kehityksessä. Keskusteluissa todettiin, että hallitusohjelmissa voidaan nostaa esiin kehittämisen kärkiä, kuten tekoäly, ja vauhdittaa niiden edistämistä. Hallitusohjelmilla on myös olennainen merkitys resurssien kohdentajana: jokainen hallitus päättää, kuinka paljon digitalisaatiokehitykseen halutaan hallituskauden aikana panostaa.

Digitalisaatiokehityksen tavoitetilaa ja strategiaa on määritelty EU-tasolta tulleen ohjauksen pohjalta

Vaikka hallitusohjelmissa on ollut vaihtelevassa määrin julkiseen hallintoon kohdistuneita digitalisaatitavoitteita, kehittämisen taustalla ei viimeisten hallituskausien aikana ole ollut yhtenäistä tavoitetilaa tai strategiaa. Pääministeri Sipilän hallituskaudella digitalisoidaan julkiset palvelut -kärkihankkeessa toimi erillinen seurantaryhmä, niin sanottu DigiNyt-ryhmä.²⁹ Ryhmässä oli valtiovarainministeriön aloitteesta keskusteltu strategian tarpeesta mutta todettu, ettei sellaiselle ole tarvetta, koska hallitusohjelma sisälsi jo strategisia tavoitteita. Lisäksi ryhmä halusi strategian sijaan painottaa toimeenpanoa ja konkretiaa.



Sähköisen asioinnin ensisijaisuudesta on ollut erilaisia linjauksia.

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa oli strategioiden suhteen todettu, että hallitus valmistelee julkisen hallinnon strategian, jonka keskeinen tavoite on kansalaisille annettava palvelulupaus. Strategia julkaistiin joulukuussa 2020.³⁰ Se sisälsi digitalisaation hyödyntämiseen liittyviä tavoitteita ja linjauksia mutta ei kuitenkaan pyrkinyt ohjaamaan digitalisaation kehittämistä. Digitalisaatiostrategiaan palattiin varsinaisesti syksyllä 2021, kun Suomessa aloitettiin kansallisen digikompassin laatiminen. Kompassi perustui EU:n digitaalinen vuosikymmen 2030 -politiikkaohjelmaan, jonka puitteissa jokaisen jäsenmaan tulee laatia oma etenemissuunnitelmansa yhteisen EU-tason viitekehyksen pohjalta. Lopulta Suomen kansallinen digikompassi annettiin valtioneuvoston selontekona eduskunnalle lokakuussa 2022.³¹ Digikompassi sisältää vuoteen 2030 ulottuvan vision sekä neljälle eri osa-alueelle jaoteltuja tavoitteita. Lisäksi kompassissa on linjattu, että digitalisaatiota tulee johtaa ja kehittää poikkihallinnollisesti.



EU-lähtöinen digikompassi luo raamit Suomen kansalliselle digikehitykselle.

3 Ovatko valmisteluprosessit ja hankehallinta edistäneet valmistelun tuloksellisuutta?

Toimiva organisointi, tehokas päätöksenteko ja riittävä resursointi ovat oleellisia valmistelun onnistumiselle. Nämä ovat toteutuneet tapausesimerkeissä vaihtelevasti. Valmistelussa on pyritty hyödyntämään edellisillä hallituskausilla muodostettua tietoa. Jotta hankkeiden, ohjelmien ja uudistusten toimeenpanolle olisi hyvät edellytykset, olisi toimeenpano otettava riittävästi huomioon jo valmisteluvaiheessa.

Pääministeri Marinin hallituskaudella hyödynnettiin sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen valmistelussa aiemmalla, pääministeri Sipilän hallituskaudella valmisteltua lainsäädäntöaineistoa, ja tehostettiin valmistelun organisointia edellisen kauden kokemusten perusteella. Valmistelutyötä kuormitti työmäärän jakautuminen ajallisesti epätasaisesti, mikä johtui päätöksenteon hitaudesta. Valmisteluaikataulu laadittiin aiempien kokemusten perusteella niin sanotulla takaisinlaskennalla. Se edisti uudistuksen voimaansaamista tavoitteen mukaisesti, mutta toimeenpanoa heikensi lyhyeksi jäänyt siirtymäaika hyvinvointialueilla.

Sosiaaliturvauudistuksen valmistelutyössä edellisen hankkeen tuosten hyödynnettävyys oli epäselvää. Sosiaaliturvakomitean työssä tunnistettiin valmisteltavien asioiden haastavuus, mutta sen laaja organisointi, epäselvä tehtävänanto ja tavoitteisiin nähden epätarkoituksen mukainen resursointi eivät tukeneet komitean tehokasta työskentelyä. Uudistuksen valmistelussa ei saavutettu kaikkia sille asetettuja tavoitteita.

Puolustusvoimien strategisten suorituskykyhankkeiden valmistelussa puolustusministeriö otti vahvan koordinaattoriroolin. Organisointimallilla pyrittiin varmistamaan tehokkaan työskentelyn ja tiedonkulun edellytykset. Erityisesti HX-hankinnan tavoitteista ja prosessista jaettiin avoimesti tietoa, ja eduskuntaa informoitiin eteneemisestä säännöllisesti. Hankinta- ja päätösmalleilla oli olennainen merkitys valmistelun etenemiseen käytännössä.

Digitalisaation edistämiseen liittyvät hankkeet ovat tyypillisesti hallituskausiin sidottuja, koska kukin hallitus päättää kehittämiseen käytettävissä olevista resursseista. Tarkastuksessa tunnistettiin esimerkkien kautta vaihtelevassa määrin jatkuvuutta myös hallituskausien yli. Kehittämisessä on tunnistettu tarve poikkihallinnolliselle yhteistyölle ja koordinaatiolle, jota on ryhdytty edistämään viimeksi päättyneellä hallituskaudella.

3.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmisteluprosessi ei tukenut toimeenpanon valmistelua

Valmistelussa hyödynnettiin laajasti edellisellä hallituskaudella laadittua aineistoa

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ei lähtökohtaisesti ollut ylivaalikautinen uudistus. Aiemmin esimerkiksi pääministeri Kataisen ja pääministeri Stubbin hallitusohjelmissa oli tavoitteena toteuttaa uudistus³². Pääministeri Sipilän hallituksen tavoitteena oli saattaa uudistus omalla hallituskaudellaan loppuun.³³ Uudistuksesta muodostui ylivaalikautinen, koska pääministeri Sipilän hallitus erosi kesken kauden keväällä 2019, eikä uudistuksen valmistelulle ollut enää edellytyksiä. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus oli myös pääministeri Marinin hallituksen tavoitteena, vaikka hallitusohjelmassa ei aikataulua kirjaimellisesti linjattu³⁴.

Pääministeri Marinin hallituksella oli uudistuksen valmistelun lähtökohtana ottaa huomioon edellisten vaalikausien valmistelu ja perustuslailliset reunaehdot³⁵. Uudistuksen valmistelussa hyödynnettiin Sipilän kaudella valmisteltua lainsäädäntöaineistoa siten, että se muokattiin vastaamaan hallituksen tavoitetta yksinkertaisemmasta uudistuksesta. Työssä otettiin huomioon perustuslakivaliokunnan antamat lausunnot hallituksen esityksistä. Merkittävänä uutena osiona uudistukseen tuli niin sanottu Uudenmaan erillisratkaisu.³⁶

Tarkastuksessa kävi ilmi, että pääministeri Marinin kaudella uudistusta oli valmistelemaan samoja henkilöitä kuin pääministeri Sipilän kaudella. Valmistelijat kokivat sen edistäneen tiedon välitymistä edelliseltä kaudelta ja edesauttaneen aiemmin valmistelusta aineistosta niiden tekijöiden ja osioiden tunnistamista, jotka olivat johtaneet uudistuksen kaatumiseen Sipilän kaudella. Valmistelijat kokivat työtä helpottavaksi tekijäksi myös sen, että uudistus päätettiin toteuttaa aiempaa suppeampana, jolloin valmistelukin oli suppeampaa.



Sote-uudistuksesta muodostui ylivaalikautinen.



Sote-uudistuksen valmistelussa hyödynnettiin aiemmin valmisteltua lainsäädäntöaineistoa.

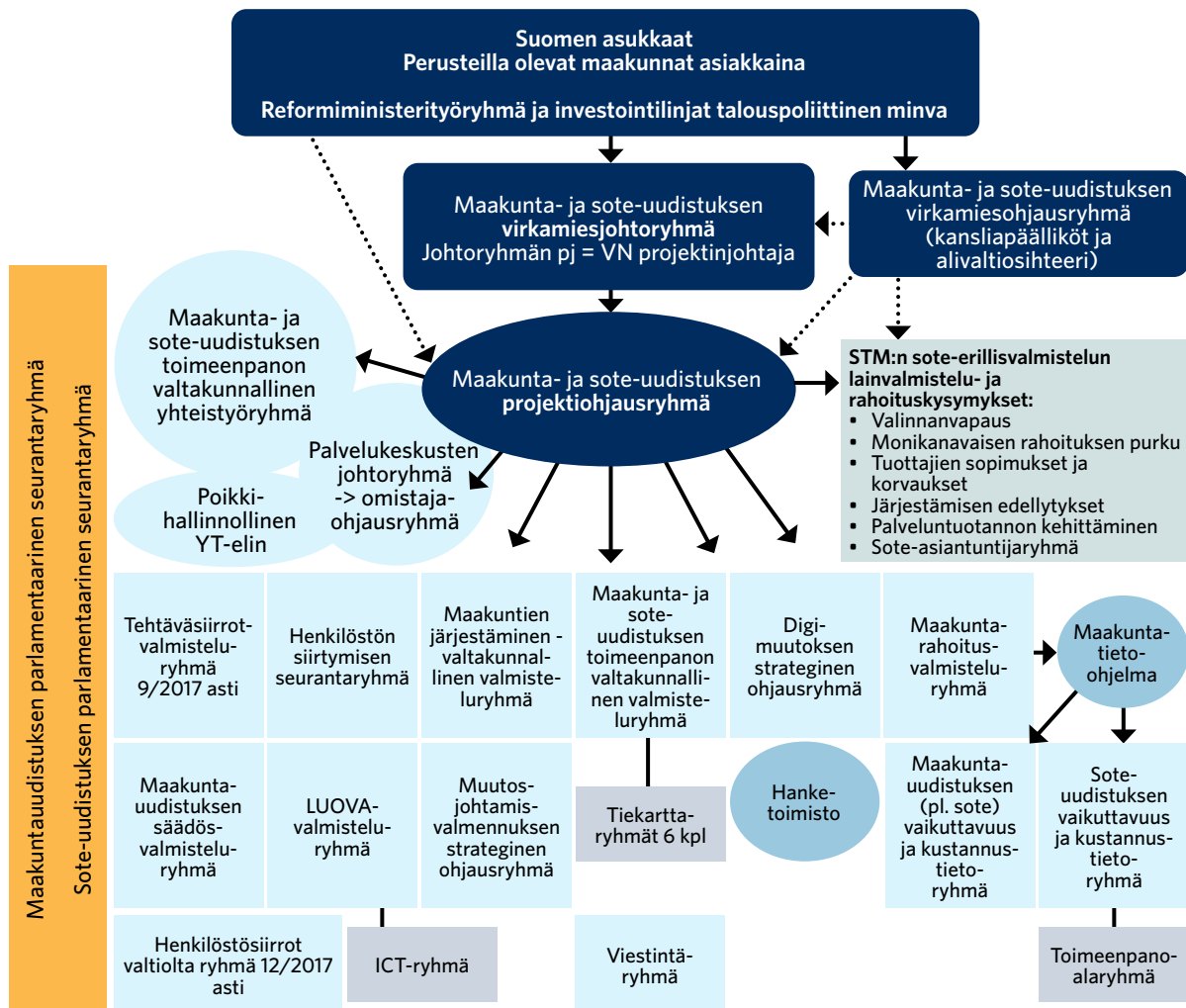
Aiempiä kokemuksia hyödynnettiin sote-uudistuksen valmistelun organisoimisessa

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelu organisoitiin eri tavoin pääministeri Sipilän ja pääministeri Marinin hallituskausilla. Pääministeri Sipilän hallituksen maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelua varten asetettiin useita erilaisia ryhmiä (kuvio 2). Hallituksen asettama reformiministeriryhmä käsittelee sosiaali- ja terveystalouden uudistusta, kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsimista ja alue- ja keskushallinnon uudistusta.³⁷ Uudistusta varten asetettiin sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön päätöksillä useita projekti-, ohjaus-, johto- ja valmisteluryhmiä. Ryhmien asettamispäätöksissä oli kuvattu kunkin ryhmän tehtävät. Ne koskivat esimerkiksi valmistelua, seuranta- ja toimeenpanon valmistelua ja sen yhteensovittamista. Kaikkiaan Sipilän kaudella uudistuksen valmistelua varten asetettiin yhteensä 39 ryhmää³⁸. Uudistuksen hankehallintaa hoiti niin sanottu sote-toimisto, joka sijoitettiin aluksi sosiaali- ja terveysministeriöön ja myöhemmin valtiovarainministeriöön.

Asettamispäätöksistä käy ilmi, että ryhmiä asetettiin valmistelun aikana lisää, koska uudistusta koskevat linjaukset muuttuivat. Tarkastuksessa haastatellut valmistelijat kokivat uudistuksen valmistelun yliorganisoiduksi. Erilaisten ryhmien kokoonpanot olivat laajoja, mikä haastateltujen valmistelijoiden kokemusten mukaan vaikeutti kokonaisuuden hallintaa. Toisaalta tarkastuksessa haastatellut valmistelijat kokivat laajan osallistamisen turvaavan tiedon jakamisen ja saamisen. Haastatellut kokivat, että sote-toimiston sijoittuminen kahteen eri ministeriöön toi erilaisten näkökulmien takia valmisteluun uudistuksen johtamista koskeneita jännitteitä ja hämärsi vastuita.



Sote-uudistuksen linjausten muuttuminen kesken valmistelun aiheutti muutoksia valmistelun organisoimiseen.



Kuvio 2: Sipilän hallituksen maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmisteluorganisaatio (Lähde: Maakunta- ja sote-uudistuksen loppuraportti. Kokemuksia valmistelutyöstä, oppeja sekä johtopäätöksiä. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:40.).

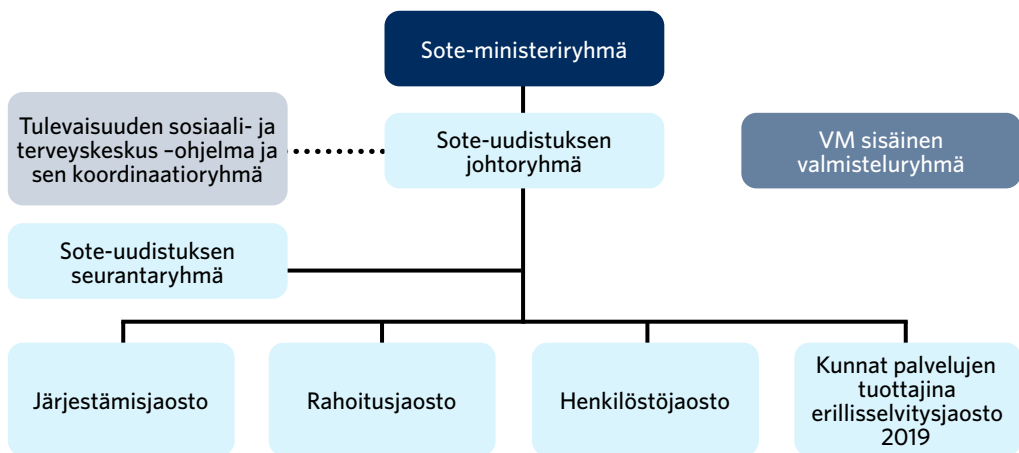
Pääministeri Marinin hallituksen sote-uudistuksen kokonaisuuden mittakaava oli pienempi, ja valmistelussa oli mahdollista hyödyntää edellisellä kaudella valmisteltua aineistoa. Valmistelun organisoimiseen tämä välittyi siten, että organisoiminen oli suppeampaa kuin Sipilän hallituksen uudistuksen valmistelussa. Valmistelua varten asetettiin erilaisia valmisteluryhmiä huomattavan paljon vähemmän kuin Sipilän hallituksen uudistuksen valmistelussa (kuviot 3). Tarkastuksessa haastatellut uudistuksen valmistelijat kokivat sen keventäneen työskentelyä ja valmisteluprosessin hallintaa. Marinin hallituksen uudistuksen valmistelua varten asetettiin ministeriryhmä, johtoryhmä, seurantarayhmä ja johtoryhmän



Marinin hallituksen sote-uudistuksen valmistelussa vältettiin yliorganisointia.

alaiset jaostot, jotka organisoitiin aiemmin tehdyn lainvalmistelun pohjalta. Jaostojen työ yhteensovitettiin johtoryhmässä, josta asiat etenivät poliittista valmistelua johtavaan ja linjaavaan ministeriryhmään. Lisäksi asetettiin Uusimaa-PKS-Helsinki sote-erillisselvityksen ohjausryhmä ja seurantaryhmä sekä Uusimaa-PKS-Helsinki sote-erillisselvitykseen HUS-työryhmä. Asettamispäätöksissä on kuvattu kunkin ryhmän tehtävät. Ministeriryhmän tehtävänä oli uudistuksen poliittinen ohjaus, ja johtoryhmä vastasi virkamiesvalmistelusta.³⁹ Lisäksi valtiovarainministeriö asetti itsehallinnollisten maakuntien perustamista, hallintoa, rahoitusta ja tehtäviä koskevan ministeriön sisäisen valmisteluryhmän⁴⁰.

Pääministeri Marinin hallitus käynnisti myös Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskusten kehittämissuunnitelman, joka hallitusohjelman mukaan nivoutui yhteen sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen valmistelun ja toimeenpanon kanssa.⁴¹ Marinin kaudella niin sanottu sote-toimisto toimi sosiaali- ja terveysministeriössä⁴².



Kuvio 3: Marinin hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelun organisointi.

Marinin kaudella sote-uudistuksen valmistelua vaikeutti hidas päätöksenteko

Pääministeri Marinin hallituskaudella sote-uudistuksen lainvalmistelu jatkui sujuvasti ilman vaalikauden vaihtumisesta aiheutuvaa katkosta, koska siinä oli mahdollista hyödyntää pääministerin Sipilän aikana valmisteltua aineistoa. Valmistelua vaikeutti kuitenkin se, että poliittisesti vaikeiksi koetuista ja merkittävistä asioista päätettiin myöhään. Se aiheutti työmäärän ajallisesti epätasaisen jakautumisen valmistelussa. Tarkastuksessa haastatellut valmistelijat kokivat työn kuormittavuuden lisääntyneen etenkin valmistelun



Sote-uudistuksen valmistelun aikataulu laadittiin ns. takaisinlaskennalla tavoitellusta voimaantulosta.

loppuvaiheissa. Virkavalmisteluprosessia selkeyttävänä tekijänä haastatellut kokivat sen, että valmisteluaikataulu muodostettiin sen mukaan, että uudistus saadaan valmiiksi hallituskaudella, mihin päädyttiin edellisen kauden kokemusten perusteella. Takaisinlaskennalla muodostettu aikataulu tuki uudistuksen voimaan saattamista tavoitteiden mukaisesti. Aikataulusta huolimatta haastatellut kokivat, että valmistelussa oli tullut kiire, koska lainvalmistelulle eri vaiheineen jäi niukasti aikaa. Valmistelua selkeytti se, että uudistuksen päälinjauksiin ei tehty valmistelun aikana muutoksia, toisin kuin pääministeri Sipilän kaudella.⁴³

Pääministeri Marinin kaudella sote-uudistuksen lainsäädännön valmistelussa otettiin huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnot edellisellä hallituskaudella annetuista hallituksen esityksistä siten, että uudistuksen lainsäädännön valmistelu erotettiin toimeenpanon valmistelusta. Perustuslakivaliokunta oli pitänyt edellisen kauden uudistusta koskevissa hallituksen esityksissä ongelmallisena sitä, että uudistuksessa oli edetty pitkälle yksinomaan hallituksen yleistöimivaltaan turvautuen ennen kuin maakuntauudistusta oli hyväksytty eduskunnassa ja ennen kuin perustuslakivaliokunta oli lausunut lopullisen käsityksensä uuden hallintomallin perustuslainmukaisuudesta. Erityisen ongelmallisena perustusvaliokunta piti toimeenpanon laajamittaista aikaistamista pilottien avulla.⁴⁴

Pääministeri Sipilän hallituksen erottua uudistuksen valmistelu lopetettiin, mikä heikensi pääministerin Marinin hallituksen uudistuksen nopean toimeenpanon edellytyksiä hyvinvointialueilla, sillä säädösten voimaantulon, toimeenpanon valmistelun ja käytännön toimeenpanon välinen aika oli varsin lyhyt. Tästä aiheutui uudistuksen toimeenpanoon epäjatkuvuutta. Hyvinvointialueista annettu laki (611/2021) astui voimaan 1.7.2021, ja hyvinvointialueen johtamista ja toimintaa koskevia säädöksiä sovellettiin pääosin 1.3.2022 lukien. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä vastuu siirtyi hyvinvointialueille ja Uudenmaan osalta HUS-yhtymälle 1.1.2023. Hyvinvointialueiden toimeenpanon tueksi laadittiin keväällä 2021 valmisteluryhmissä alueiden ja muiden keskeisten toimijoiden yhteistyönä tiekartta vuosille 2021–2023. Tiekartan tarkoituksena oli auttaa hyvinvointialueiden alueellisten valmistelijoiden työtä tarjoamalla tietoa muun muassa valmistelun aikatauluista, lakien velvoitteista ja mahdollisuuksista saada kansallista tukea.⁴⁵



Hyvinvointialueita tuettiin uudistuksen toimeenpanoa koskevalla tiekartalla.

3.2 Sosiaaliturvauudistuksen valmisteluprosessi ja hankehallinta eivät tukeneet valmistelun tuloksellisuutta

Sosiaaliturvakomitean työssä oli epäselvyyttä TOIMI-hankkeessa tehdyn työn hyödynnettävyydestä

Sosiaaliturvauudistuksen valmisteluun muodostui epäjätkumo Sipilän ja Marinin hallitusten välillä. Pääministeri Marinin hallituksen uudistuksen valmistelussa oli aiottu hyödyntää pääministeri Sipilän hallituksen TOIMI-hankkeen tekemää työtä, mutta hankkeen tavoite ja tuotokset osoittautuivat siihen liian epäselviksi. TOIMI-hankkeen tavoitteena oli valmistella uudistusta, tukea poliittisia toimijoita näkemyksien muodostamisessa sekä tehdä ehdotuksia useasta vaihtoehdosta tai mallista. Hankkeen loppukoosteessa on kuvattu hankkeen perusteita ja lähtökohtia, työskentelyn viitekehys ja toimintatapa, tulevaisuuden sosiaaliturvan peruspilarit, sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen toteuttamisen edellytyksiä, hankkeessa pohdittuja sosiaaliturvan perusvalintoja ja näkemyksiä jatkovalmistelusta. Loppukoosteen liitteessä on kuvattu hankkeessa tehdyn pohdinnan perusteella erilaisia painotuksia kuvaavia, yksinkertaistettuja aihioita tulevaisuuden sosiaaliturvan suunnista. Hankkeessa ei esitetty tai suositettu tiettyjä ratkaisuja vaan tuotiin esiin hankkeen omia arvioita päätöksenteossa vastaan tulevista valinnoista ja linjauksista.⁴⁶ Varsinaista loppuraporttia hankkeesta ei tehty.

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa päätettiin sosiaaliturvauudistuksessa hyödyntää TOIMI-hankkeesta tehtyä työtä.⁴⁷ Tarkastuksessa ilmeni, että sosiaaliturvakomitea jatkoi samojen asioiden parissa kuin TOIMI-hankkeessa mutta käsitteli ja selvitti niitä syvällisemmin⁴⁸. Komitean työssä huomioitiin TOIMI-hankkeessa kuvatut syyt sosiaaliturvan kehittämistarpeelle. Hankkeen varsinaisten tuotosten tarkastuksessa haastatellut valmistelijat kokivat jääneen liian ylätasolle, jotta niitä olisi jatkotyössä voitu hyödyntää. Erityisesti petyttiin siihen, että TOIMI-hankkeessa ei muodostettu riittävää tietopohjaa jatkovalmistelulle eikä hankkeen siksi koettu tuottaneen konkreettisia suuntaviivoja jatkotyölle. Mahdollisuuksia hyödyntää Sipilän kaudella tuotettua aineistoa heikensi kuitenkin jo lähtökohtaisesti se, että TOIMI-hankkeen lopputuotoksia kohtaan oli odotuksia, jotka eivät vastanneet hankkeen asettamispäätöksessä hankkeelle asetettua tavoitetta. Toisaalta tiedon hyödyntämistä edisti se, että samoja henkilöitä oli valmistelemassa sosiaaliturvauudistusta sekä Sipilän että Marinin hallituskaudella.



TOIMI-hanke ei tuottanut riittävää tietoperustaa sosiaaliturvakomitean työlle.

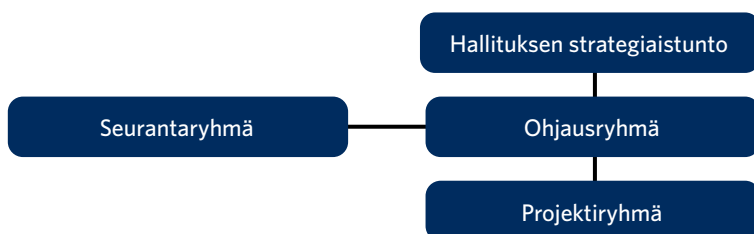
Marinin hallituskauden sosiaaliturvauudistuksen valmistelua ei organisoitu tarkoituksenmukaisesti

Pääministeri Marinin hallituksen sosiaaliturvauudistusta valmistelevalle komitealle kokoonpano oli laaja ja siihen perustettiin useita jaostoja, joiden kokoonpano oli myös laaja. Tarkastuksessa haastatellut kokivat, että tämä aiheutti työskentelyyn tehottomuutta. Organisoinnissa ei hyödynnetty edellisen kauden kokemuksia selkeän organisointimallin hyödyistä.

Pääministeri Sipilän hallituksen TOIMI-hankkeelle asetettiin 28.9.2017 ohjausryhmä, projektiryhmä ja parlamentaarinen seurantaryhmä. Ohjausryhmän tehtävänä oli muun muassa ohjata ja suunnata hanketta, seurata ja arvioida asetettujen tavoitteiden saavuttamista, hyväksyä tarvittavat muutokset hankkeeseen ja raportoida hankkeen edistymisestä seurantaryhmälle ja hallituksen strategiaistunnolle. Projektiryhmän tehtävänä oli valmistella perusturvan ja toimeentuloisuuden kokonaisuudistukseen tarvittavat mallit ja vaihtoehdot. Seurantaryhmän tehtävänä oli hankkeen tukeminen ja antaa asiantuntemustaan hankkeen käyttöön sekä toimia linkkinä sidosryhmiin. TOIMI-hankkeen vetovastuu oli valtioneuvoston kanslialla yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa. Työn tukena toimivat opetus- ja kulttuuriministeriö, ympäristöministeriö ja Kansaneläkelaitos.



TOIMI-hankkeen organisaatiomalli oli selkeä.

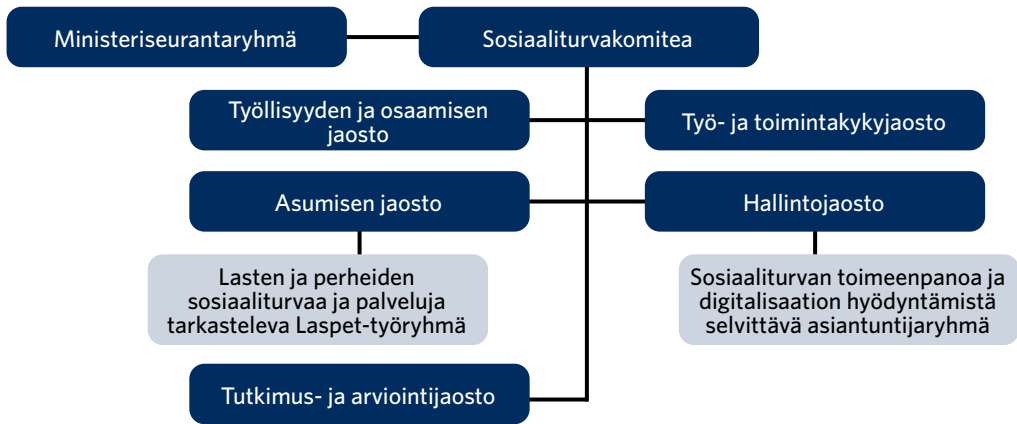


Kuvio 4: TOIMI-hankkeen organisointi.

Pääministeri Marinin hallitus asetti 19.3.2020 sosiaaliturvan uudistamiseksi parlamentaarisen Sosiaaliturvakomitean. Komitean tehtävää käsitellään tarkemmin seuraavassa alaluvussa. Asettamispäätöksessä todetaan, että komitea ei toimi ministeriseurantaryhmän ohjauksessa. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen mukaan tällä haluttiin korostaa komitean riippumatonta asemaa. Komitean puheenjohtajaksi nimitettiin tutkimuslaitoksen edustaja ja sen jäseniksi kansanedustajat kaikista eduskuntaryhmistä. Jaostojen puheenjohtajat muodostivat yhdessä komitean puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien kanssa komitean puheenjohtajiston. Komitealla

oli pysyvinä asiantuntijoina etujärjestöjen ja sidosryhmien edustajia sekä jaostojen puheenjohtajat. Komitean jäseniä ja pysyviä asiantuntijoita oli asettamispäätöksen mukaan yhteensä lähes 40. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö nimesi komitealle ja jaostoille sihteerit ja sihteeristölle puheenjohtajan.

Komitealle asetettiin sen työtä avustavat jaostot (ks. kuvio 5). Jaostojen puheenjohtajat nimettiin sosiaali- ja terveysministeriöstä ja jäsenistö muodostui ministeriöiden edustajien lisäksi pääasiassa tutkimuslaitosten ja etujärjestöjen edustajista.



Kuvio 5: Sosiaaliturvauudistuksen valmistelun organisointi.

Tarkastuksen haastattelujen mukaan komitean toimeksianto ja sille osoitetut tehtävät olivat liian laajoja suhteessa sille osoitettuihin resursseihin. Haastatellut kokivat komitean suuren henkilömäärän ja koronapandemian myötä tulleen etätyön vaikeuttaneen keskustelun syntymistä kokoontumisissa. Koronapandemia vaikeutti myös komiteassa oman toimensa ohella mukana olleiden virkahenkilöiden osallistumista, sillä se toi heille uusia kiireellisiä tehtäviä. Tarkastuksessa haastatellut valmistelijat kokivat komitean laajan organisointimallin raskaaksi ja hitaaksi tavaksi valmistella laajaa ja poliittisesti haastavaa sosiaaliturvauudistusta. Lisäksi haastatellut kokivat jaostojen roolin ja toimeksiannon sekä merkityksen suhteessa komiteaan epäselväksi.

Pääministeri Orpon hallitus päätti toteuttaa perusturvan uudistuksen sosiaaliturvakomitean välimietinnön tekemät suositukset ja selvitykset huomioiden. Hallitusohjelman mukaan puolueiden edustajista koostuva parlamentaarinen sosiaaliturvakomitea tarkastelee toimikaudella 2023–2026 sosiaaliturvan kehittämisen erityishuomioita kuten eroperheiden sosiaaliturvan kokonaisuutta sekä vähimmäisturvan erityispiirteitä sekä seuraa yleistuen valmistelua.⁴⁹



Sosiaaliturvakomitean organisoiminen ei tukenut tehokasta työskentelyä.

Valtioneuvosto päätti 19.10.2023 muuttaa komitean kokoonpanoa ja tehtäviä komitean toiselle, 31.3.2027 päättyvälle toimintakaudelle. Ensimmäisellä kaudella jaostoissa valmisteltiin komitean toimeksiannosta myös ratkaisuvaihtoehtoja ja -ehdotuksia komitean välimietinnön ehdotusten valmistelua varten. Toisella kaudella komitea jatkaa työtään huomioiden välimietinnössä saavutetun tietopohjan, ja sen vuoksi jaostot päätettiin lakkauttaa.⁵⁰ Toiselle kaudelle komitean organisaatiota muutettiin myös siten, että sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö asettaa komitealle arviointi- ja selvitysryhmän⁵¹.

Sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa ja tietopohjan muodostamisessa hyödynnettiin sosiaaliturvakomitean jaostojen asiantuntemusta

Sosiaaliturvakomitean tehtävänä oli uudistaa sosiaaliturvaa kokonaisuutena (pl. vanhuuseläkkeet) kahden vaalikauden aikana. Sosiaaliturvauudistuksen valmistelu eteni Marinin hallituskaudella pääosin tavoitteiden mukaisesti, mutta komitean jaostoille ei osoitettu ongelmaraporttien laatimisen lisäksi muita, jaostotyölle asetettaviksi päätöksessä määriteltyjen tavoitteiden mukaisia tehtäviä.

Komitean asettamispäätöksen 19.3.2020 mukaan sen tehtävänä oli ensivaiheessa valmistella sosiaaliturvan uudistamiselle kahdelle eduskuntakaudelle ulottuva tiekartta, välitavoitteita sekä niiden perusteella ehdotukset, joihin pääministeri Marinin hallitus ehtisi reagoida. Komitean tuli selvittää ja valmistella ehdotus etuuksien käsitteistön ja maksuajankohtien yhtenäistämiseksi huolehtien samalla ansio- ja perusturvaetuuksien käsitteiden yhdenmukaisuudesta.

Toisessa vaiheessa komitean oli asettamispäätöksen 19.3.2020 mukaan määrä selvittää ja tehdä ehdotus, kuinka keskenään saman tasoisten perusturvaetuuksien lainsäädäntöä ja ansioperusteisten etuuksien määräytymistä voitaisiin yhtenäistää. Komitean tehtävänä oli selvittää, miten sosiaaliturvaan kuuluvat etuudet ja palvelut nivoutuvat paremmin yhteen ja miten ne kytkeytyvät muuhun sosiaaliturvaan joustavasti ja oikea-aikaisesti. Tarkastuksessa haastatellut toivat esiin, että komitean työtä hidasti liian laajan toimeksiannon ja organisoimisen ohella keskustelussa tarvittavan tietopohjan puute. Tästä syystä haastatellut kokivat, että komitean työssä jäätiin yleiskeskustelun tasolle pohtimaan nykyisen järjestelmän ongelmia sen sijaan, että olisi edetty niiden ratkaisemiseen.

Sosiaaliturvakomitea laati kahdelle eduskuntakaudelle ulottuvan työsuunnitelman välitavoitteineen. Komitea määritteli aluksi komitean asettamispäätöksessä annetun tehtävänsä mukaisesti työnsä tavoitteet, työsuunnitelman ja työtavat. Työn edetessä komitea täydensi työsuunnitelmaa. Komiteatyön tavoitteiksi tarkennettiin toimeksiannossa asetettujen tavoitteiden ohella tiedon lisääminen sosiaaliturvasta, yhteiskunnallisen keskustelun käyminen sosiaaliturvan arvovalinnoista sekä uudistuksen valmistelu avoimella ja uudistuneella parlamentaarisella komiteatyöllä. Lisäksi komiteatyölle määriteltiin periaatteet.⁵²

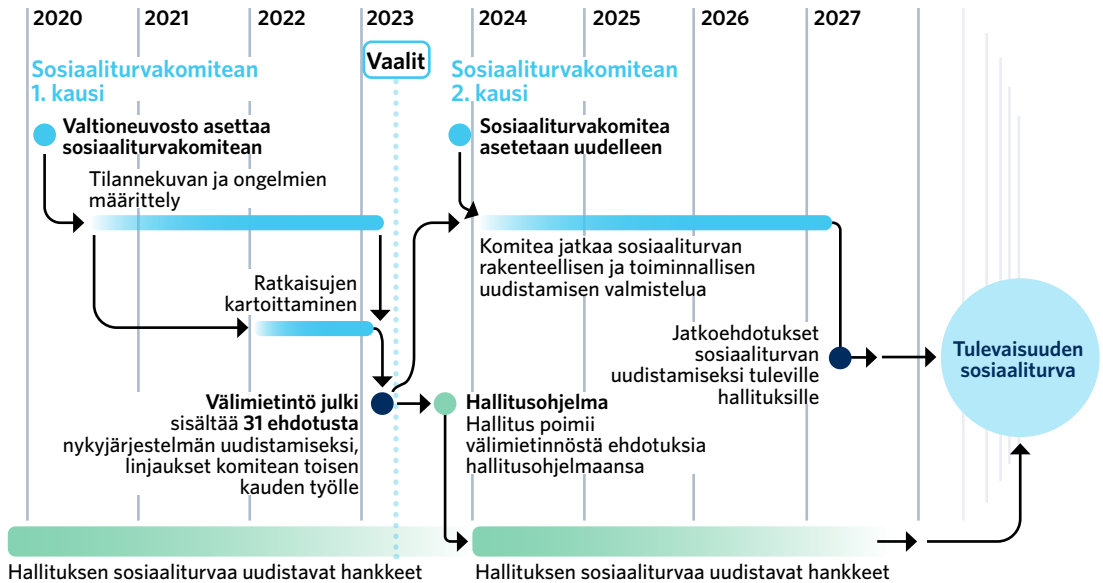


Sosiaaliturvakomitean toimeksianto oli laaja ja monivaiheinen.



Sosiaaliturvakomitea määritteli itse työnsä tavoitteet toimeksiantonsa mukaisesti.

Komitean aikataulutettuna työsuunnitelmana sen ensimmäiselle kaudelle oli muodostaa tietopohja ja tilannekuva Suomen nykyisestä sosiaaliturvajärjestelmästä, määrittellä ja konkretisoida sosiaaliturvan keskeiset ongelmat, muodostaa suuntaviivat jatkovalmisteluun ja selvittää sosiaaliturvan vaihtoehtoisia järjestämistapoja (ks. kuvio 6).⁵³



Kuvio 6: Sosiaaliturvauudistuksen eteneminen (Lähde: Sosiaaliturvakomitean välimietintö. Valtioneuvoston julkaisu 2023:26.).

Ensimmäisen kauden päätteeksi komitean oli tarkoitus valmistella ja julkaista välimietintö, joka sisältää ehdotukset nykyjärjestelmän uudistuksista ja linjaukset komitean toisen kauden työlle. Komitea selvitti etuuksien käsitteistöä ja maksuajankohtien yhtenäistämistä ja julkaisi välimietinnössään näitä koskevat ehdotuksensa. Toiselle kaudelle komitean aikataulutettu työsuunnitelma sisältää komitean uudelleen asettamisen ohella tietopohjan ja tilannekuvan päivittämisen sekä käsiteltävien kokonaisuuksien määrittelyn (ks. kuvio 6). Lisäksi komitea valmistelee uudistuksen seuraavan vaiheen vaihtoehdot, vaikutusarvioinnit, komitean ehdotukset ja linjaukset sekä seuraavan vaiheen uudistuksen toteutus suunnitelman, jonka komitea esittelee loppumietinnössään.⁵⁴

Sosiaaliturvakomitean asettamispäätöksessä 19.3.2020 määriteltiin jaostojen tehtäväksi laatia komitealle sen edellyttämiä esityksiä ja selvityksiä. Tarkemmin eri jaostoille on tehtäväksi kuvattu esimerkiksi etuuksien ja palvelujen uudistaminen tai kehittäminen,

yhteensovittaminen, yhdenmukaistaminen ja yksinkertaistaminen sekä selvittäminen. Tutkimus- ja arviointijaoston tehtävänä oli koodinoida muiden jaostojen työn tutkimuspohjaisuutta ja tehdä vaikutusarvioinnit muiden jaostojen ehdotuksista.

Ensimmäisellä kaudella komitea määritteli sosiaaliturvan neljä keskeistä ongelmakokonaisuutta, joita konkretisoimaan jaostot tuottivat raportit. Jaostojen ongelmaraporteissa kuvataan, miten komitean määrittelemät ongelmakokonaisuudet näyttäytyvät tutkimuskirjallisuudessa, tilastojen ja ihmisten elämäntilanteiden valossa sekä lainsäädännössä. Raporttien oli tarkoitus tuottaa komitealle kattava kuvaus muun muassa tunnistetuista sosiaaliturvan ongelmista ja niiden laajuudesta.⁵⁵ Lisäksi jaostoissa valmisteltiin komitean toimeksiannosta ratkaisuvaihtoehtoja ja -ehdotuksia komitean välimietinnön ehdotusten valmistelua varten, minkä jälkeen ne eivät enää kokoontuneet. Komitean toiselle toimikaudelle jaostot päätettiin lakkauttaa⁵⁶.

Jaostot tuottivat ongelmaraporttien lisäksi raportin sosiaaliturvan valinnoista ja peruseriaatteista, joka julkaistiin tammikuussa 2022. Raportin tarkoituksena oli auttaa ymmärtämään nykyisen järjestelmän valintoja ja niiden moninaisuutta.⁵⁷ Komitean välimietinnössä kuvataan useita muita komitean tilaamia tai tuottamia tutkimuskatsauksia, hankkeita, selvityksiä ja tietokoosteita⁵⁸.

Komitea antoi jaostojen ongelmaraporttien pohjalta 18 kannanottoa sosiaaliturvan nykyjärjestelmän uudistamiseksi. Kannanotoissa linjattiin ongelmaraporteista jatkovalmisteluun nostettavat asiakokonaisuudet ja tavoitteet kunkin ongelman ratkaisulle. Lisäksi kannanotoissa esitettiin linjaukset sosiaaliturvan valinnoista ja peruseriaatteista, joihin perustuen valmistellaan komitean välimietintöön ongelmien ratkaisuehdotuksia.⁵⁹ Samalla komitea päätti selvittää sosiaaliturvan vaihtoehtoisia järjestämistapoja uudistuksen pidemmän aikavälin linjauksia varten⁶⁰. Työtä toteuttamaan perustettiin työryhmä eri tutkimusorganisaatioiden tutkijoista (Kela, THL, TTL) ja ministeriöiden virkamiehistä (STM, OKM, TEM, VM). Työryhmä hyödynsi työssään jaostojen tuottamia ongelmaraportteja.⁶¹

Sosiaaliturvakomitean välimietinnössä 30.1.2023 kuvattiin sosiaaliturvajärjestelmän rakennetta sekä uudistuksen etenemistä ja sen oikeudellisia ja taloudellisia reunaehdoja. Välimietintöön sisältyy katsaus sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista, 31 ehdotusta tuleville hallituksille sosiaaliturvan uudistamiseksi sekä linjaukset komitean toisen kauden työlle.⁶² Tarkastuksessa haastatellut pitivät välimietintöä hyvänä jatkovalmistelua ajatellen.



Jaostot tuottivat komitean toimeksiannon mukaisesti sosiaaliturvaa koskevat ongelmaraportit.



Jaostojen tuottamat ongelmaraportit muodostivat pohjan komitean välimietinnön kannanotoille.

3.3 Strategisten suorituskykyhankkeiden organisointi tuki valmistelun tuloksellisuutta

Puolustusministeriöllä oli valmistelussa merkittävä rooli

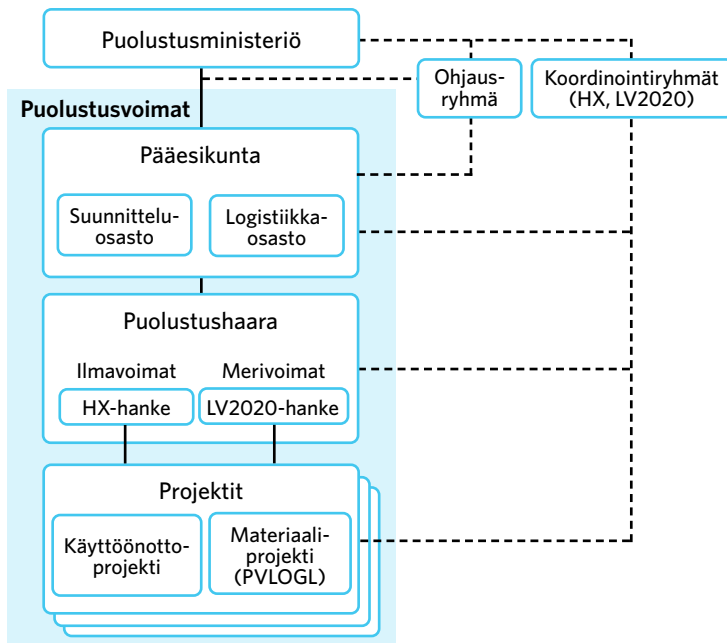
Kertomuksen luvussa 2.3 on kuvattu pääpiirteissään HX-hankkeen valmisteluvaiheita. Puolustushallinnon mukaan valmistelun aikataulu muodostui tavoitetilan kautta. Käytännössä tämä tarkoitti, että ensin määriteltiin, milloin korvattavien suorituskykyjen tulisi olla käytössä. Sen jälkeen arvioitiin, milloin valmistelu tulee aloittaa, jotta tavoite saadaan toteutettua. HX-hankinnan esiselvitys käynnistettiin lokakuussa 2014 ja varsinainen hanke noin vuotta myöhemmin. Tavoitteen määrittely linkittyi myös Puolustusvoimien normaalin suunnittelujärjestelmän tuottamaan puolustuksen tavoitetilaan vuonna 2030. Laivue 2020 -hankkeen valmistelu aikataulutettiin vastaavalla periaatteella.

Suorituskykyhankkeiden valmistelun organisoinnista nousi tarkastuksessa esiin erityispiirteensä puolustusministeriön vahva rooli. Ministeriö piti valmistelun omassa ohjauksessaan muun muassa siksi, että hankkeiden mittakaava oli suuri eikä niistä kummallakaan ollut vielä rahoitusta. Ministeriön resurssipoliittiselle osastolle perustettiin valmistelua varten strategisten hankkeiden ohjelmatoimisto, jota veti ohjelmajohtaja. Ohjelmatoimiston ajatuksena oli ollut myös se, että varsinainen hankeorganisaatio pystyisi paremmin keskittymään hankkeen edistämiseen, kun viestintä- ja sidosryhmävastuu oli keskitetty ohjelmatoimistoon.

HX-hankkeen organisointi- ja ohjausmallia oli mietitty jo esiselvityksen yhteydessä. Ohjausrakenne oli varsin moniportainen, ja kuviossa 7 on esitetty siitä hieman yksinkertaistettu versio. Hankkeiden sisällä osa projekteista oli puolustushaarojen (Meri- tai Ilmavoimat) ja osa Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen (PVLOGL) vastuulla. Valmistelun ohjausta ja koordinoitua varten oli myös perustettu yhteinen ohjausryhmä sekä hankekohtaiset koordinoitiryhmät, joiden vetovastuu oli ministeriöllä.



Ministeriön ohjelmatoimiston avulla pyrittiin varmistamaan hankkeille työrauha.



Kuvio 7: Strategisten suorituskykyhankkeiden koordinointi ja ohjaus (Lähde: Puolustusvoimien hankeaineisto soveltaen).

Tarkastuksessa kuultujen näkemysten mukaan ohjausmalliin oli erityisesti Puolustusvoimissa suhtauduttu aluksi epäillen, mutta epäilyt olivat matkan varrella hävinneet. Oleellista mallissa oli se, että hankkeissa valmisteltujen hankintojen käsittely ei poikennut muiden hankintojen käsittelyprosessista, vaan päätökset tehtiin normaalin linjaorganisaation vastuu- ja tehtäväjaon mukaisesti.

Tarkastuksessa haastatellut hankkeiden vastuuhenkilöt toivat esiin, että ohjausmallin yksi käytännön haaste oli tehokkaan tiedonkulun varmistaminen. Perinteisen ohjausmallin mukaan puolustusministeriöstä ei olisi voinut olla suoraan yhteydessä logistiikkalaitoksen vetämään materiaali projektiin, vaan yhteydenpidoon olisi pitänyt tapahtua moniportaisen komentoketjun kautta. Näin hoidettuna viestintä olisi ollut tehokkaan valmistelun kannalta aivan liian jäykkää, joten käytännössä yhteydenpito kulki suoraan asianosaisten henkilöiden välillä. Eri tahojen informointi varmistettiin säännöllisesti kokoontuneilla strategisten hankkeiden ohjaus- ja koordinointiryhmillä, joissa olivat edustettuina kaikki hankkeiden kannalta keskeiset puolustushallinnon toimijat. Ohjausmalli oli kuitenkin monitasoinen, ja hankkeisiin kuuluvia projekteja johdettiin projektitasolta eikä esimerkiksi ylitason koordinaatioryhmistä.

Valmisteluun sisältyi lisäksi poikkihallinnollista yhteistyötä erityisesti valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä ulkoministeriön kanssa. Hankkeiden vastuuhenkilöiden mukaan yhteistyö sujui pääosin erittäin hyvin.

Hankinta- ja päätösmallit vaikuttivat hankkeiden etenemiseen

HX-hankinnassa käytetty päätösmalli vaikutti hyvin olennaisesti hankintapäätöksen valmisteluun ja lopulliseen päätöksentekoon. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan päätösmallia oli mietitty pitkään; mallin avulla haluttiin ehdottomasti varmistaa, että valituksi tulisi suorituskyvyltään paras vaihtoehto eikä esimerkiksi kustannustehokkainta tai hinta-laatusuhteeltaan parasta.

Päätöksenteon näkökulmasta erityisen olennaista oli se, että päätösmalli oli käsitelty ja hyväksytty päätöksentekijöiden kanssa etukäteen. Päätösmallia oli esimerkiksi käsitelty hallituksen talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa ja eduskunnan puolustusvaliokunnassa useaan kertaan. Kun tarjousten vertailu ja päätösesitys perustuivat ennalta sovittuun malliin ja kriteereihin, ei päätösesitystä kyseenalaistettu ja lopullinen päätöksenteko oli varsin suoraviivaista.

HX-hankinnan valmistelun erityispiirteenä tarkastuksessa nousi esiin aktiivinen ja ennakoiva viestintä, jossa ministeriön ohjelματοimistolla oli merkittävä rooli. Viestinnässä lähtökohtana oli alusta lähtien, että tavoitteista ja prosessista jaetaan tietoa mahdollisimman avoimesti mutta kuitenkin niin, ettei tarjouskilpailuun osallistuneiden kandidaattien suorituskykyjen vertailusta kerrottu valmistelun aikana mitään yksityiskohtia. Valmisteluprosessin aikana erityisesti eduskuntaa informoitiin säännöllisesti. Puolustusvaliokunta toteusikin perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että puolustushallinto on kattavasti informoinut puolustusvaliokuntaa strategisten suorituskykyhankkeiden etenemisestä.⁶³ Lausunto liittyi perustuslakivaliokunnan selvitykseen siitä, miten eduskunnan perustuslaissa turvattu tiedonsaantioikeus toteutuu.

Puolustusministeriön mukaan HX-hankinnan valmistelussa otettiin monin tavoin opiksi 1990-luvulla toteutetusta Hornet-hankinnasta. Puolustushallinto oli saanut hankinnasta jälkikäteen muun muassa Valtiontalouden tarkastusvirastolta kritiikkiä, ettei eduskuntaa ollut informoitu riittävästi hankinnan rahoitukseen liittyvän eduskunnan päätöksenteon yhteydessä. HX-hankkeessa haluttiin toimia läpinäkyvämmiin, ja hankinnan rahoituksesta päätettiin eduskunnassa jo hankintaa edeltävänä vuonna.



Viestintä ja sidosryhmien informointi oli HX-hankkeessa aktiivista.

Laivue 2020 -hankkeessa käytetty hankintamalli poikkesi hyvin paljon HX-hankinnasta, koska sopimus taistelualusten rungoista tehtiin suoraan hankintana kotimaiselta telakalta. Sen sijaan aluksille tulevista taistelujärjestelmistä oli järjestetty tarjouskilpailu. Tarkastuksen yhteydessä tuli esiin, että hankintamalli on ollut hyvin haasteellinen. Tämä on näkynyt erityisesti siten, että jo päätös hankintasopimuksesta viivästyi jonkin verran tavoiteaikataulustaan. Myös päätöstä seurannut tarkempi suunnittelu on kestänyt huomattavasti ennakoitua pidempään, mikä on näkynyt rakentamisaikataulun lykkääntymisenä ja myös lisärahoitustarpeina. Tarkastusvirasto on käsitellyt hankintamallia tarkemmin puolustushallinnon kanssa vuosina 2019–2020 toteutetussa tarkastuksessa ja tarkastuksen jälkiseurannassa.

3.4 Digitalisaation edistämässä on jatkuvuutta, mutta yhteistyötä tarvitaan yhä enemmän

Kehittämisessä on nähtävissä jatkuvuutta vaihtelevasti

Erilaiset digitalisaation kehityshankkeet ovat tyypillisesti hallituskautiin sidottuja, vaikka toisaalta myös hallituskaudet ylittävistä hankkeista löytyy esimerkkejä. Hallituskautiin perustuva jaksotus johtuu pohjimmiltaan kehittämiseen kohdennettavista resursseista ja määrärahoista, joista kukin hallitus tekee omat linjauksensa. Tarkastushaastatteluissa tuotiin esiin, että hankemallisen kehittämisen tyypillisenä haasteena on, että hanke saa rahoitusta esimerkiksi 2–4 vuotta, jonka jälkeen jatkosta ei välttämättä ole varmuutta. Lisäksi kehittämisessä on otettava huomioon EU-tasolta tulevat asiat, joita on edistettävä hallituskautista riippumatta. Digitalisaation alueella on viimeisten hallituskautien aikana ollut useita EU:n säädöshankkeita, joita on toimeenpantava myös Suomessa.

Tarkastuksen yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa toistui varsin yhtenäinen viesti siitä, että kun hallinnossa rakennetaan uutta, kehittämisessä pyritään hyödyntämään aiemmin tehtyjä ratkaisuja. Esimerkiksi valtiovarainministeriö on omalta osaltaan edellyttänyt, että Kansallinen palveluarkkitehtuuri -ohjelmakokonaisuudessa kehitettyjä sähköisen asioinnin tukipalveluita (Suomi.fi-palveluita) hyödynnetään mahdollisimman paljon julkisen hallinnon digipalveluissa.

Tarkastuksessa käsiteltiin kansallisia digitalisaatio- tai tekoälyhankkeita vain pintapuolisesti. Muutaman läpikäydyn esimerkkitapauksen perusteella osassa hankkeista on nähtävissä jatkumoa



Hankkeiden resursointi on yleensä hallituskautiin sidottu.

hallituskausien yli. Esimerkiksi esiselvitys kansallisesta tekoälyhanke Aurorasta tehtiin pääministeri Sipilän hallituskauden lopussa. Hanke sai jatkoa pääministeri Marinin hallituskaudella, kun valtiovarainministeriö asetti AuroraAI-ohjelman vuosille 2020–2022.⁶⁴ Valtiovarainministeriöltä saadun tiedon mukaan nykyisellä hallituskaudella hanke ei enää jatku samassa muodossa, mutta hankkeessa luotua elämäntapahtumalähtöisen kehittämisen konseptia on tarkoitus hyödyntää jatkossa.

Pääministeri Marinin kaudella toteutettu digitalisaation edistämisen ohjelma on esimerkki jatkuvuudesta.⁶⁵ Ohjelman eri osa-alueiden taustalla on tunnistettavissa useita aiemmin tehtyjä selvityksiä, kokeiluja tai muita tuotoksia. Erityisesti ohjelman puitteissa toteutettua lainsäädäntöselvitystä⁶⁶ on valtiovarainministeriön mukaan tarkoitus hyödyntää muun muassa, kun toimeenpannaan pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjausta uusien teknologioiden ja tekoälyn hyödyntämisestä julkishallinnossa. Kirjauksen mukaan hallitus toteuttaa tarvittavat kansalliset lainsäädäntömuutokset, joilla uusia teknologioita ja digitalisaatiota voidaan hyödyntää täysimääräisesti julkishallinnon toiminnassa.

Tarkastuksessa tuli toisaalta esiin myös hankkeita ja muita toimenpiteitä, joissa jatkuvuus ei näyttänyt kovin suunnitelmalliselta. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla vuosina 2020–2022 toteutetussa Tekoäly 4.0 -ohjelmassa on loppuraportin mukaan laadittu lähinnä tavoitteita ja toimenpidesuunnitelmia sekä tunnistettu toivottuja tuloksia ja mittareita, vaikka ohjelman sanotaan jo perustuneen vuonna 2017 julkaistuun tekoälystrategiaan.^{67,68} Osoitus paremmasta jatkuvuudesta olisi ollut esimerkiksi se, että ohjelmassa olisi päästy jo siirtymään selkeämmin suunnitelmien toimeenpanoon.

Vielä hieman erityyppisenä esimerkkinä digitalisaatioasioiden edistämisestä tarkastuksessa tuli esiin teknologianeuvottelukunta. Se asetettiin syksyllä 2020 neuvoo-antavaksi elimeksi teknologia-alueelle, koska hallitusohjelmassa oli ollut asiaan liittyvä kirjaus.⁶⁹ Tarkastuksen yhteydessä käydyissä keskusteluissa kävi kuitenkin ilmi, ettei neuvottelukunnan tausta ja tarve ollut lainkaan selvä ainakaan siinä mukana olleille ministeriöille. Vaikka neuvottelukunta sai aikaiseksi tuotoksen, jota siltä asettamispäätökseen mukaan odotettiin, lähtökohdat työn vaikuttavuudelle eivät olleet parhaat mahdolliset. Valtiovarainministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön mukaan neuvottelukunnan työtä kuten myös Tekoäly 4.0 -ohjelman tuotoksia oli kuitenkin pystytty hyödyntämään erityisesti digikompassin laatimisen yhteydessä.



Digiohjelmassa hyödynnettiin aiemmin tehtyä ja luotiin edellytyksiä jatkolle.



Tekoäly 4.0 -ohjelmassa toimeenpano ei vielä konkretisoitunut.

Poikkihallinnollista yhteistyötä on tiivistetty

Tarkastuksessa tuli esiin, että digitalisaatiokehitystä on jossain määrin hankaloittanut kehittämisen siloutuneisuus. Vielä pääministeri Sipilän hallituskaudella digitalisaation alueella oli kaksi ministeriötasolta johdettua kärkihanketta, joista toista koordinoitiin valtiovarainministeriöstä ja toista liikenne- ja viestintäministeriöstä.⁷⁰ Myös eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on tunnistanut yhteistyöhön ja koordinaatioon liittyviä haasteita sekä ratkaisuehdotuksia tammi-kuussa 2023 julkaistussa Tieto- ja teknologiapolitiikan poikkihallinnollinen johtaminen -raportissaan.⁷¹ Pääministeri Marinin hallituskaudella digitalisaation johtamismallia ryhdyttiin jo kehittämään erityisesti siten, että keskeisten ministeriöiden välille perustettiin syksyllä 2021 niin sanottu digitoimisto.⁷² Toimintamallia hyödynnetään myös pääministeri Orpon hallituskaudella hallitusohjelmaan sisältyneen kirjauksen mukaisesti.

Tarkastuksen yhteydessä käytyjen keskustelujen perusteella digitoimisto on koettu tarpeelliseksi nimenomaan sellaisten asioiden valmistelussa ja edistämisessä, jotka vaativat poikkihallinnollista yhteistyötä. Aito yhteistyö on myös edellytys asiakas- ja elämäntapahtumalähtöiselle kehittämiselle, joka ylittää perinteiset hallinnonala- ja virastorajat. Digitoimiston perustaminen on hyvä esimerkki siitä, että tarvittaessa hallinnon johtamismalleihin voidaan tehdä muutoksia, vaikkei niistä olisikaan sovittu hallitusohjelmassa. Käytännössä digitoimisto oli hallituskauden lopulla keskittynyt erityisesti Suomen kansallisen digikompassin laatimiseen, joka omalta osaltaan edistää asioiden jatkuvuutta. Jonkinasteiseksi haasteeksi digitoimistossa oli varsinkin alkuvaiheessa koettu se, että toimisto oli jossain määrin profiloitunut vain puheenjohtajaministeriöidensä (LVM, VM, TEM, myöhemmin myös OKM) asiaksi. Eriytymistä on kuitenkin pyritty vähentämään kutsumalla sittemmin mukaan myös kaikki muut ministeriöt. Ohjauksen ja päätöksenteon kannalta olennaista on myös se, että digitoimisto valmistelee asioita poikkihallinnollisen ministerityöryhmän käsiteltäväksi. Pääministeri Marinin kaudella kyseessä oli digitalisaation, datatalouden ja julkisen hallinnon ministerityöryhmä, ja pääministeri Orpon kaudella yhteiskunnan uudistamisen ministerityöryhmä.



Digitoimisto on yhteistyön kannalta keskeinen.

4 Onko valmistelun seuranta ja arviointi ollut riittävää?

Tarkastuksessa käsiteltyjen tapausesimerkkien perusteella hankkeiden, ohjelmien ja uudistusten valmistelun seuranta on toteutettu eri tavoin ja se on ollut kattavaa. Seurannan perusteella on reagoitu havaittuihin ongelmiin esimerkiksi tekemällä muutoksia valmisteluorganisaatioon tai kehittämällä muita tunnistettuja puutteita.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen valmistelun etenemistä seurattiin valmistelua varten nimetyssä seurantaryhmässä kattavasti. Säännöllinen seuranta tuki uudistuksen voimaansaattamista. Uudistuksen valmistelun aikana ei teetetty uudistusta koskevia arviointoja, joka olisi tukenut valmistelua.

Sosiaaliturvauudistuksen valmistelun etenemisen seurantaan varten nimettiin ministeriseurantaryhmä. Lisäksi valmistelun etenemistä seurattiin sosiaaliturvakomitean puheenjohtajiston toimesta. Puheenjohtajisto päätti seurannan perusteella tehdä komitean organisoimiseen ja työskentelytapoihin muutoksia, jotka tukivat työn edistämistä kohti tavoitteita.

Puolustusvoimien strategisia suorituskykyhankkeita on seurattu kattavasti koko niiden valmistelun ajan. Valmistelun tukena hankkeissa käytettiin myös ulkopuolista laadunvarmennusta.

Digitalisaatiokehitys ei ole ollut selkeästi koordinoitua eikä digitalisaation tilannekuva ole myöskään ollut paras mahdollinen. Näihin tunnistettuihin puutteisiin pyritään vaikuttamaan erityisesti niin sanotun digitoimiston ja Suomen kansallisen digikompassin avulla.

4.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusten lainvalmistelun etenemistä ja toimeenpanoa seurattiin riittävästi

Pääministeri Marinin kauden sote-uudistuksen lähtökohdissa huomioitiin edellisen kauden haasteet asettamalla tavoitteeksi saada aikaan edellistä kautta yksinkertaisempi sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistus. Tämä edesauttoi sitä, että uudistus saatiin valmiiksi hallituskauden aikana tavoitteen mukaisesti. Uudistuksen lainvalmistelua seurattiin sosiaali- ja terveysministeriön virkatyönä kattavasti, mutta seuranta olisi voitu tehostaa hyödyntämällä johtopäätöksiä,



Seurantaryhmä seurasi ja tuki sote-uudistuksen valmistelua ja toimeenpanoa.

jotka oli tehty edellisen hallituskauden uudistuksen valmistelun seurannasta. Valmistelun aikaista seuranta varten asetettiin seurantar ryhmä, jonka tehtävänä oli seurata ja tukea uudistuksen ja Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus -ohjelman valmistelua, toimeenpanoa ja tavoitteiden toteuttamista. Uusimaa-PKS-Helsinki sote-erillisselvityksen seurantar ryhmän tehtävänä oli seurata ja tukea erillisselvityksen valmistelua. Uudistusta valmistelleet jaostot raportoivat työstään seurantar ryhmälle. Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa seurantar ryhmän koettiin käytännössä edistyneen sidosryhmien osallistamista eikä niinkään toimineen uudistuksen valmistelun seurantar ryhmänä. Lainvalmistelu oli ministeriön virkatyötä, jolle ei ollut varsinaista prosessiseuranta, mutta jonka etenemistä uudistuksen ministeriöryhmä kuitenkin seurasi. Uudistuksen pysymisestä aikataulussa huolehdittiin sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä, ja aikataulun mukaista etenemistä seurattiin johtoryhmässä. Lainvalmistelun seuranta oli säännöllistä ja kattavaa.

Uudistuksen toimeenpanoon laadittiin alueille tiekartat, joiden toteutumista seurattiin myös johtoryhmässä ja ministeriöryhmässä. Uudistuksen aikana ei tehty reaaliaikaista ulkopuolista arviointia. Arviointi tilattiin jälkikäteen koko uudistuksen toteutuksesta⁷³. Hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi annetun hallituksen esityksen (241/2020 vp) käsittelyssä eduskunta hyväksyi muun muassa lausuman siitä, että hallitus seuraa ja arvioi huolellisesti uudistuksen toimeenpanoa ja sen vaikutuksia kuntien rahoitukseen, kuntien talouden tasapainoon, alueelliseen kehitykseen ja hyvinvointierojen tasaamiseen (EV 111/2021 vp).

Pääministeri Sipilän kauden uudistusta varten asetettiin sosiaali- ja terveysministeriön päätöksellä 24.9.2015 sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen parlamentaarinen seurantar ryhmä ja valtiovarainministeriön päätöksellä 21.12.2015 aluehallinnon uudistuksen parlamentaarinen seurantar ryhmä. Asettamispäätöksissä on kullekin ryhmälle annettu tehtäväksi seurata uudistuksen valmistelua ja tavoitteiden toteuttamista. Virkamiesohjausryhmän tehtävänä oli seurata muun muassa uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon etenemistä ja tavoitteiden saavuttamista. Ryhmä käsitteli valmistelun etenemisen tilannekatsauksia (muun muassa lakivalmistelukokonaisuus ja valiokuntakäsittelyt, maakuntien valmistelun eteneminen ja muutostuen toimenpiteet) ja päätöksentekoa vaativia kokonaisuudet. Tilannekatsausten avulla arvioitiin valmistelun etenemistä, riskitekijöitä sekä toimenpiteiden valmistumista.⁷⁴

Pääministeri Sipilän kauden uudistuksen valmistelun seuranta ja toimeenpanon arviointia on kuvattu uudistuksen valmistelua koskeneessa loppuraportissa. Seuranta toteutettiin muun muassa



Marinin hallituksen sote-uudistuksen toimeenpanoa seurattiin tiekartan avulla.

tutkimushankkeen, hankesalkkutyökalun, verkostojen ja erillisen Excel-työkalun avulla. Tutkimushankkeessa tuotettiin valmistelua tukevaa arviointitietoa projektin johtoryhmälle koko hankkeen ajan. Tietoa tuotettiin muun muassa uudistuksen tavoitteista ja muutosjohtamisesta, organisoinnista ja valmistelutyöstä sekä osallistumisesta, vuorovaikutuksesta ja viestinnästä. Pääministeri Sipilän hallituksen uudistusta koskeneessa loppuraportissa todettiin, että seurantaa ja arviointia toteutettiin monin eri keinoin mutta pirstaleisesti, jolloin kokonaisuutena valmistelun etenemistä oli lähes mahdotonta seurata.⁷⁵ Näitä huomioita ei hyödynnetty pääministeri Marinin hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelun seurannassa.

4.2 Sosiaaliturvauudistuksen valmistelun organisointia tehostettiin seurannan perusteella

Sosiaaliturvakomitean työn kuluessa tunnistettiin seurannan avulla valmistelun edistymistä haittaavana tekijänä organisoinnin laajuus. Sen vuoksi valmisteluorganisaatioon tehtiin muutoksia, jotka tukivat työn edistämistä kohti komitealle asetettuja tavoitteita. Sosiaaliturvakomitea raportoi työstään ministeriseurantaryhmälle, jonka puheenjohtajana toimi sosiaali- ja terveysministeri. Sosiaaliturvakomitean itsenäinen asema määriteltiin sen asettamispäätöksessä, ja komitea toimi ja vastasi itsenäisesti esitystensä tekemisestä.⁷⁶ Asettamispäätöksessä ei kuvattu seurantaryhmän tehtävää. Komitean työskentely oli avointa, sillä komitean työskentelyä ja siinä aikaansaatuja tuotoksia oli mahdollista seurata sosiaali- ja terveysministeriön internet-sivujen kautta.⁷⁷ Uudistusta koskevasta aikajanasta oli mahdollista seurata kokousajankohtia ja kokouksissa käsiteltyjä asioita. Samalta aikajanalta oli nähtävissä jaostojen kokousten ajankohdat mutta ei niiden sisältöä.⁷⁸

Sosiaaliturvakomitea seurasi jaostojen työskentelyä ja teki itsearviointia, jonka perusteella se tunnisti tarpeen organisoida työ uudelleen. Komitean puheenjohtajisto havaitsi, että laajan kokoonpanon omaavan komitean kokoontumisissa ei syntynyt tarvittavaa keskustelua eikä komitean ollut ilman sitä mahdollista vastata tehtävääntoon. Jaostojen työskentely päätettiin jättää tauolle (ks. luku 3.2.), ja komitea siirtyi työskentelemään pienemmässä kokoonpanossa, jolloin työskentely tehostui. Komitea kokoontui ensimmäisellä kaudellaan 22 kertaa, minkä lisäksi komitean kansanedustajajäsenet kokoontuivat 9 kertaa⁷⁹.

Toisella toimikaudella komitean jaostot päätettiin lakkauttaa⁸⁰. Komitealle ei myöskään nimetty erillistä seurantaryhmää, vaan komitea raportoi työstään työllisyyden ja yrittäjyyden ministerityöryhmälle⁸¹.



Sosiaaliturvakomitean työtä tukevat muutokset tehtiin itsearvioinnin perusteella.

4.3 Puolustusvoimien strategisissa hankkeissa on ollut kattava seuranta

Strategisten suorituskykyhankkeiden etenemistä on seurattu säännöllisesti ohjaus- ja koordinoitiryhmissä, jotka on kuvattu luvussa 3.3. Lisäksi hankkeiden etenemistä seurattiin ja käsiteltiin myös poikkihallinnollisessa strategisten suorituskykyjen työryhmässä, johon kuului valmistelun kannalta keskeisten ministeriöiden ylintä johtoa. Merkittävässä päätöksentekopisteissä hankkeita käsiteltiin valtioneuvoston tasolla hallituksen talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisissä kokouksissa (niin sanotussa tp-utvassa). Eduskuntaa, erityisesti puolustusvaliokuntaa, informoitiin valmistelun aikana vähintään kuukausittain mutta joissain tilanteissa huomattavasti useamminkin. Tätä yhteydenpitoa koordinoitiin puolustusministeriön ohjelmatoimistosta, ja erilaisiin tilaisuuksiin osallistui tarpeen mukaan Puolustusvoimien sekä HX- ja Laivue 2020 -hankkeiden vastuuhenkilöitä.

Puolustushallinnossa hankkeista vastanneiden henkilöiden näkemyksen mukaan HX-hankinnan valmistelu meni kokonaisuutena hyvin, eikä siinä jälkikäteen ajateltuna olisi ollut paljon korjattavaa. Ylipäänsä hankkeeseen ja hävittäjävalinnan valmisteluun oli panostettu paljon, mikä myös näkyi laadukkaana toteutuksena. Haittapuolena oli kuitenkin päätösmallin raskaus, kun mukana oli loppuun asti viisi eri kandidaattia. Ennakkoon yhtenä suurimpana riskinä oli pidetty sitä, että joku hävinneistä kandidaateista valittaisi päätöksestä ja aloittaisi mahdollisen oikeusprosessin. Kun näin ei kuitenkaan tapahtunut, voi valmistelua pitää onnistuneena.

Molemmissa Puolustusvoimien hankkeissa oli mukana ulkopuolinen laadunvarmistaja, jota pidettiin ministeriössä uskottavuuskysymyksenä. Erityisesti HX-hankkeessa ulkopuolisen laadunvarmistuksen tehtävänä oli varmistaa hankkeen ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä, järjestelmällisyyttä ja jäljitettävyyttä. Ministeriön mukaan laadunvarmistus tuotti hankkeille lisäarvoa, ja sen tuottamia havaintoja pystyttiin huomioimaan jatkovalmistelussa. Ulkopuolista laadunvarmistusta on tarkoitus jatkaa myös toimeenpanon aikana.

Laivue 2020 -hankkeesta puolustushallinnolle on kertynyt oppeja. Hankkeessa tehtiin ennen hankintapäätöstä kattavat riskianalyysit, joten aikataulu- ja kustannusylityksiin johtaneet ongelmat eivät ole tulleet yllätyksenä. Ongelmat ovat olleet sen tyyppisiä, ettei niitä ole pystytty kaikilta osin ratkomaan hankkeen sisällä. Tällöin hanke on joutunut viemään ongelmia ylemmän organisaatiotason käsiteltäväksi. Ongelmat kiteytyvät merkittävilta osin hankkeessa käytettyyn hankintamalliin. Jälkikäteen voidaan arvioida, että hankintamalliin liittyneitä riskejä olisi päätöksenteon yhteydessä pitänyt punnita vieläkin enemmän, kuin mitä valmisteluvaiheessa tehtiin.



HX-hankinnan valmistelu onnistui hyvin.

4.4 Digitalisaation edellytyksiin liittyviä haasteita on tunnistettu, mutta ei vielä kaikilta osin ratkaistu

Euroopan komissio on yleisellä tasolla seurannut jäsenvaltioiden digitaalista edistymistä niin sanotun DESI-indeksin (Digital Economy and Society Index) avulla vuodesta 2014 lähtien. Suomi on perinteisesti sijoittunut EU-vertailussa hyvin. Vuonna 2022 Suomi oli kokonaistuloksissa kärjessä, ja julkisia palveluja koskevassa osiossa Viron jälkeen toinen.⁸² Kansainvälistä digitaalisen hallinnon vertailutietoa on saatavilla myös esimerkiksi YK:n ja OECD:n kautta.

Valtiovarainministeriö on tarkastuksessa saadun tiedon mukaan teettänyt säännönmukaisesti digitalisaation kehittämishankkeista ulkopuolisia arviointoja. Arviointi on teetetty esimerkiksi AuroraAI-ohjelmasta, digitalisaation edistämisen ohjelmasta ja Kansallinen palveluarkkitehtuuri -ohjelmakokonaisuudesta.

Vuosina 2021–2023 toteutetuista arvioinneista oli myös valtiovarainministeriön toimesta teetetty erillinen yhteenveto. Sen yksi keskeinen johtopäätös oli, että erilaisten kehittämishankkeiden kokonaisuus on näyttäytynyt muulle julkishallinnolle varsin sekavana ja sirpaleisena.⁸³ Hallinnon käsitykseen on saattanut osaltaan vaikuttaa luvussa 2.4 kuvattu tilanne, jossa kehittämisen taustalta on puuttunut yhtenäinen strategia. Valtiovarainministeriön mukaan parempaa kokonaiskuvaa on pyritty rakentamaan erityisesti digikompassin ja siihen liittyvän toimeenpanosuunnitelman avulla. Tarkastuksessa kuultujen asiantuntijoiden mukaan digikompassin eri osa-alueiden laatimisessa on hyödynnetty laajasti erilaisissa selvityksissä tai hankkeissa aiemmin muodostettua tietoa. Digitoimiston puheenjohtajiston mukaan jatkossa on myös tarkoitus kehittää digitalisaatiokehityksen tilannekuvaa kokoamalla yhteen eri lähteistä tulevaa informaatiota. Digitoimiston avulla on jo pyritty parantamaan yhteistyötä ja koordinaatiota siten kuin kertomuksen luvussa 3.4 kuvattiin.

Tarkastushaastatteluissa nousi yhtenä merkittävänä havaintona esille tavoitteiden ja toimeenpanon välinen epäsuhta, joka on toisinaan hidastanut kehitystä. Esimerkiksi tekoälyyn liittyviä näkökohtia valmisteltiin jo pääministeri Sipilän hallituskaudella. Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa tunnistettiin tekoäly ilmiönä muttei kuitenkaan osoitettu siihen merkittävästi resursseja. Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa tekoäly on mainittu entistä painokkaammin, mutta käytettävissä olevat resurssit ovat edelleen epäselviä. Vastaavasti myös digikompassin toimeenpanon suunnittelu on valmistelijoiden mukaan ollut hankalaa, kun resurssit eivät ole olleet tiedossa. Toimenpiteitä joudutaan joka tapauksessa priorisoimaan sen jälkeen, kun resursseista on saatu varmuus.



Toimeenpano vaatii resursseja.

Resurssikysymys kytkeytyy pitkälti käytettävissä olevaan kehittämisrahoitukseen. Rahoituksen hajanaisuus on tunnistettu hallitusohjelmatasolla ainakin jo vuonna 2011. Tuolloin pääministeri Kataisen ohjelmassa oli tavoitteena lisätä julkisen sektorin tuottavuutta hyödyntämällä tiedolla johtamista, yhteensopivia tietojärjestelmiä ja kokoamalla julkishallinnon tietohallintoa ja hankintojen rahoitusta yhteen. Kehittämiseen liittyvä rahoitusmalli ei ole kuitenkaan viimeisten hallituskausien aikana juuri muuttunut. Erillisen hankerahoituksen määrä on tosin vaihdellut ja rahoituksen kohdentamiseen on käytetty eri kausilla hieman erilaisia menettelyjä.

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa rahoitusmalli on nostettu esiin, sillä ohjelmassa on linjattu, että valtionhallinnon digihankkeiden rahoitus kootaan poikkihallinnollisen koordinaation alaiseksi. Hallitusohjelman mukaan eri hallinnonalojen digitalisaatiobudjeista muodostetaan hallituskauden aikana yhteinen kehitysbudjetti, joka suunnataan hallitusohjelmassa asetettujen prioriteettien mukaisesti. Tarkastuksen yhteydessä ei vielä ollut käytettävissä tietoa, miten uusi rahoitusmalli on tarkoitus käytännössä toteuttaa.

Liite: Miten tarkastettiin

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

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tarkoituksena oli tuottaa tietoa, joka tukee eri hallinnonaloilla tehtävien, erityisesti laajojen ja pitkäkestoisten hankkeiden, ohjelmien ja uudistusten valmistelua ja jonka avulla vaalikaudet ylittävän valmistelun ongelmia olisi mahdollista jatkossa välttää tai ainakin vähentää. Tavoitteena oli arvioida, onko hallituskaudet ylittävälle valmistelulle luotu valmistelun onnistumista tukevat puitteet ja tuottaa tietoa vaalikaudet ylittävän valmistelun tuloksellisuudesta sekä tuloksellisuutta mahdollistavista tai estävistä tekijöistä. Tarkastustuloksia voidaan hyödyntää laaja-alaisten ja pitkäkestoisten uudistusten valmistelussa ja toimeenpanossa.

Tarkastuksen kohde

Tarkastus toteutettiin tarkastelemalla siihen erikseen valittujen esimerkkitapausten valmistelua, jotka olivat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, sosiaaliturvauudistus, Puolustusvoimien strategiset suorituskykyhankkeet (HX/F-35 ja Laivue 2020) ja digitalisaatiokehitys ja tekoälyn hyödyntäminen kansallisesti. Tarkastuksen kohteena olivat esimerkkitapausten valmistelusta vastanneet tai muuten niihin olennaisella tavalla kytkeytyneet ministeriöt: puolustusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö. Tarkastus rajattiin ajallisesti pääministeri Sipilän, pääministeri Rinteen ja pääministeri Marinin hallituskausiin. Tarkastuksen esimerkkitapausten valintaperusteina olivat valmistelun ja/tai toimeenpanon ylihallituskautisuuden lisäksi niiden valtiontaloudellinen merkittävyys, hallinnonalojen erilaisuus ja tarkastusajankohtana tiedossa ollut erilainen vaihe. Tarkastuksessa ei arvioitu tapausesimerkeiksi valittujen hankkeiden, ohjelmien tai uudistusten tarpeellisuutta tai onnistumista.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot liikenne- ja viestintäministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, puolustusministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, valtiovarainministeriöltä ja valtioneuvoston kanslialta, joista opetus- ja kulttuuriministeriö ilmoitti, että sillä ei ole pyydettyssä asiassa lausuttavaa ja valtioneuvoston kanslialta saatiin suulliset kommentit. Kaikki muut antoivat kirjallisen lausunnon. Annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuksessa oli kolme tarkastuskysymystä, jotka oli jaettu tarkastuksen suunnitelmassa edelleen osakysymyksiin. Kysymykset olivat:

1. Ovatko hankkeille, ohjelmille ja uudistuksille asetetut tavoitteet olleet selkeitä ja johdonmukaisia?
2. Ovatko hankkeiden, ohjelmien ja uudistusten valmisteluprosessit ja hankehallinta edistäneet valmistelun tuloksellisuutta?
3. Onko hankkeiden, ohjelmien ja uudistusten valmistelun seuranta ja arviointi ollut riittävää?

Tarkastuksen kriteerit johdettiin hallitusohjelmista ja niiden toimeenpanosuunnitelmista, valtion talousarviosta annetusta laista (423/1988) ja asetuksesta (1243/1992), valtioneuvoston ohjesäännöstä (272/2003) ja työturvallisuuslaista (738/2002). Ensimmäisen kysymyksen kriteerinä oli, että hankkeille, ohjelmille ja uudistuksille on asetettu selkeät ja ylihallituskautisesti johdonmukaiset tavoitteet. Toisen kysymyksen kriteerinä oli, että valmistelussa on hyödynnetty edellisten hallituskausien valmistelua, valmistelun organisoiminen ja johtaminen mahdollistaa sujuvan ja laadukkaan ylihallituskautisen valmistelun ja valmistelu on edennyt tavoitteiden mukaisesti. Kolmannen kysymyksen kriteerinä oli, että hankkeiden, ohjelmien ja uudistusten valmistelun seuranta on säännöllistä ja kattavaa ja että seurannan avulla on kohdennettu valmistelun etenemistä haittaaviin tekijöihin toimenpiteitä, joilla valmistelua on voitu edistää.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin puolustusministeriötä, sosiaali- ja terveysministeriötä, työ- ja elinkeinoministeriötä, valtioneuvoston kansliaa ja valtiovarainministeriötä tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Kuulemisen myötä laajennettiin tarkastussuunnitelman yhtä tapausesimerkkiä kansallisista tekoälyohjelmista (AuroraAI ja Tekoäly 4.0) digitalisaatiokehitykseksi ja tekoälyn hyödyntämiseksi kansallisesti. Muilta osin kuuleminen ei antanut aihetta muuttaa asetelmaa eikä kriteerejä.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen kirjallinen aineisto muodostui esimerkkitapausten valmisteluun liittyvistä asiakirjoista (valmisteluaineistot, päätökset, raportit ym.), hallitusohjelmista ja niiden toimeenpanosuunnitelmista, hallituksen vuosikertomuksista ja eduskunnan käsittelyaineistoista. Kirjallisen aineiston analyysimenetelmä oli sisällönanalyysi. Tarkastusaineisto muodostui myös tarkastuksen esimerkkitapauksiksi valittujen hankkeiden, ohjelmien ja uudistusten valmisteluun osallistuneiden tahojen haastatteluista, joissa saatua tietoa reflektotiin kirjalliseen aineistoon. Haastatteluja tehtiin yhteensä 40.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 2.5.2023. Tarkastuksen aineisto kerättiin 2.5.2023–30.8.2023. Alustavat havainnot esitettiin tarkastuskohteille 14.11.2023–27.11.2023. Kertomusluonnos lähetettiin palautteelle 10.11.2023, ja kaikki palautteet oli saatu 12.12.2023. Tarkastuskertomus päätettiin antaa 19.12.2023, ja kertomus julkaistiin 22.1.2024.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekijät johtava tuloksellisuustarkastaja Tuula Näätänen ja johtava tuloksellisuustarkastaja Toni Äikäs. Tarkastusta ohjasi tarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi. Tarkastuskertomuksesta päätti johtaja Jaakko Eskola.

Viitteet

- 1 Ratkaisujen Suomi - Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. s. 12, 28.
- 2 Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23. s. 153.
Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon tuen loppuraportti. Luonnos 23.5.2023. s. 7.
- 3 Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23. s. 154.
- 4 Ratkaisujen Suomi - Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. s. 28.
- 5 Maakunta- ja sote-uudistuksen loppuraportti. Kokemuksia valmistelutyöstä, oppeja sekä johtopäätöksiä. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:40. s. 15–18.
- 6 Valli-Lintu (2019). Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu II. Kunnallissalan kehittämissäätiön julkaisu 27/2019. s. 9–20.
- 7 Valli-Lintu (2021). Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu II. Kunnallissalan kehittämissäätiön julkaisu 49/2021. s. 3–4, 84.
Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon tuen loppuraportti. Luonnos 23.5.2023. s. 7.
- 8 Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23. s. 154.
- 9 Ratkaisujen Suomi - Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.
- 10 Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. s. 156–157.
- 11 Sosiaaliturvan uudistaminen: Perusteita ja lähtökohtia. Sosiaaliturva 2030. Parlamentaarinen seurantaryhmä. Helsinki 15.2.2019.
- 12 Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. s. 157.
- 13 Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. s. 69.
- 14 Parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean kokoonpanon ja tehtävien muuttaminen 31.3.2027 päättyväksi toimikaudeksi. Muutos komitean kokoonpanossa STM/2023/116. Valtioneuvoston yleisistunto 19.10.2023.
- 15 Parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean kokoonpanon ja tehtävien muuttaminen 31.3.2027 päättyväksi toimikaudeksi. STM muistio 5.10.2023.

- 16 Avoin, oikeudenmukainen ja rohkea Suomi, pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.
- 17 Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012, Valtioneuvoston selonteko, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2012.
- 18 Puolustuksen pitkän aikavälin haasteet, parlamentaarinen selvitysryhmä, Eduskunnan kanslian julkaisu 3/2014.
- 19 Ratkaisujen Suomi, pääministeri Juha Sipilän strateginen ohjelma 29.5.2015.
- 20 Valtioneuvoston puolustusselonteko, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2017.
- 21 Osallistava ja osaava Suomi, pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019.
- 22 Valiokunnan mietintö PuVM 4/2017 vp.
- 23 Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp.
- 24 Laivue 2020 alusten ja taistelujärjestelmien hankinta, Valtioneuvoston päätös 19.9.2019.
- 25 Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995.
- 26 Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999.
- 27 Suomalaista tietoyhteiskuntaa rakentamassa – Hallituksen tietoyhteiskuntaohjelma 2003–2007, Loppuraportti huhtikuu 2007, Valtioneuvoston kanslia.
- 28 SADe-ohjelma, Loppuraportti, Valtiovarainministeriön julkaisu 21/2016.
- 29 Hallitusohjelman digitalisaatiotavoitteiden ja julkisen hallinnon ICT-kehittämisen seurantarayhmä, Asettamispäätös 1.12.2015, VM127:00/2015.
- 30 <https://julkisenhallinnonstrategia.fi/>
- 31 Valtioneuvoston selonteko: Suomen digitaalinen kompassi, Valtioneuvoston julkaisuja 2022:65.
- 32 Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. s. 56–57. Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2014. s. 2.
- 33 Ratkaisujen Suomi - Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. s. 28.
- 34 Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23. s. 153.
- 35 Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23. s. 154.
- 36 Valli-Lintu (2021). Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu II. Kunnallisan kehittämissäätöjen julkaisu 49/2021. s. 1.
- 37 Hallitusohjelman strategisten tavoitteiden ja kärkihankkeiden vetovastuut 23.6.2015.
- 38 Maakunta- ja sote-uudistuksen loppuraportti. Kokemuksia valmistelutyöstä, oppeja sekä johtopäätöksiä. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:40. s. 143.
- 39 Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon tuen loppuraportti. Luonnos 23.5.2023. s. 12–15.
- 40 Ministerityöryhmien asettaminen. Ministerityöryhmät VNK/2019/137. Valtioneuvoston yleisistunto 10.12.2019 VN 78/2019.
- 41 Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23. s. 150.
- 42 Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon tuen loppuraportti. Luonnos 23.5.2023. s.12.

- 43 Valli-Lintu (2021). Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu II. Kunnallisan kehittämissäätöjen julkaisu 49/2021. s. 7–8, 84–85.
Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon tuen loppuraportti. Luonnos 23.5.2023. s. 7–8.
- 44 Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp. s. 67.
Valli-Lintu (2019). Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu II. Kunnallisan kehittämissäätöjen julkaisu 27/2019. s. 35.
- 45 Alueellisen toimeenpanon tiekartta. Päivitetty 30.8.2022.
Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon tuen loppuraportti. Luonnos 23.5.2023. s. 8, 42.
- 46 Sosiaaliturvan uudistaminen: Perusteita ja lähtökohtia. Sosiaaliturva 2030. Parlamentaarinen seurantaryhmä. Helsinki 15.2.2019.
- 47 Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. s. 157.
- 48 Sosiaaliturvan uudistaminen: Perusteita ja lähtökohtia. Sosiaaliturva 2030. Parlamentaarinen seurantaryhmä. Helsinki 15.2.2019.
Sosiaaliturvakomitea (2023). Sosiaaliturvakomitean välimietintö. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:26.
- 49 Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. s. 69–70.
- 50 Parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean kokoonpanon ja tehtävien muuttaminen 31.3.2027 päättyväksi toimikaudeksi. Muutos komitean kokoonpanossa STM/2023/116. Valtioneuvoston yleisistunto 19.10.2023.
- 51 Parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean kokoonpanon ja tehtävien muuttaminen 31.3.2027 päättyväksi toimikaudeksi. STM muistio 5.10.2023.
- 52 Sosiaaliturvakomitea (2023). Sosiaaliturvakomitean välimietintö. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:26. s. 14–15.
- 53 Sosiaaliturvakomitea (2023). Sosiaaliturvakomitean välimietintö. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:26. s. 15.
- 54 Sosiaaliturvakomitea (2023). Sosiaaliturvakomitean välimietintö. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:26. s. 15.
- 55 Sosiaaliturvakomitean hallintojaosto (2022): Sosiaaliturvan monimutkaisuus: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:1. STM.
Sosiaaliturvakomitean työllisyyden ja osaamisen jaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto (2022): Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:2. STM.
Sosiaaliturvakomitean asumisen jaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto (2022): Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:3. STM.
Sosiaaliturvakomitean työ- ja toimintakykyjaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto (2022). Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:4. STM.
- 56 Parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean kokoonpanon ja tehtävien muuttaminen 31.3.2027 päättyväksi toimikaudeksi. Muutos komitean kokoonpanossa STM/2023/116. Valtioneuvoston yleisistunto 19.10.2023.
- 57 Sosiaaliturvan valinnat ja perusperiaatteet: Sosiaaliturvakomitean raportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:5. STM.

- 58 Sosiaaliturvakomitea (2023). Sosiaaliturvakomitean välimietintö. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:26. s. 16–17.
- 59 Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmalähtöisiin tilannekuvaraportteihin. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2021:3. STM.
- 60 Sosiaaliturvakomitea (2023). Sosiaaliturvakomitean välimietintö. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:26. s. 17.
- 61 Selvitys sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2023:1. s. 8–10.
- 62 Sosiaaliturvakomitea (2023). Sosiaaliturvakomitean välimietintö. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:26. s. 19.
- 63 Valiokunnan lausunto PuVL 2/2020 vp.
- 64 Kansallinen tekoälyohjelma AuroraAI, asettamispäätös VN/1332/2020.
- 65 Digitalisaation edistämisen ohjelma, asettamispäätös VN/714/2020.
- 66 Digitalisaation säädöstilanne ja ehdotukset sen edistämiseksi, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:8.
- 67 Tekoäly 4.0 -ohjelma, Suomi kaksoissiirtymän suunnannäyttäjänä – Tekoäly 4.0 -ohjelman loppuraportti, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:60.
- 68 Suomen tekoälyaika, Suomi tekoälyn soveltamisen kärkimaaksi: Tavoite ja toimenpidesuosituksen, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 41/2017.
- 69 Asettamispäätös: teknologianeuvottelukunta, 16.9.2020, VM134:00/2020.
- 70 Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi, Valtioneuvoston kanslia, Hallituksen julkaisusarja 13/2015.
- 71 Tieto- ja teknologiapolitiikan poikkihallinnollinen johtaminen, Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2022.
- 72 Asettamispäätös: Digitalisaation ja datatalouden vastuualueen yhteistyöryhmä (Digoimisto), 14.10.2021, VN/25733/2021.
- 73 Sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen ulkoisen arvioinnin. STM uutinen 29.6.2023.
- 74 Maakunta- ja sote-uudistuksen loppuraportti. Kokemuksia valmistelutyöstä, oppeja sekä johtopäätöksiä. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:40. s. 158–159.
- 75 Maakunta- ja sote-uudistuksen loppuraportti. Kokemuksia valmistelutyöstä, oppeja sekä johtopäätöksiä. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:40. s. 159.
- 76 Sosiaaliturvakomitea (2023). Sosiaaliturvakomitean välimietintö. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:26. s. 12.
- 77 Sosiaaliturvauudistuksen internet-sivut: <https://stm.fi/sosiaaliturvauudistus>. Luettu 20.9.2023.
- 78 Sosiaaliturvauudistuksen aikajana: <https://stm.fi/sosiaaliturvauudistuksen-aikajana>. Luettu 20.9.2023.
- 79 Sosiaaliturvakomitea (2023). Sosiaaliturvakomitean välimietintö. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:26. s. 17.
- 80 Parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean kokoonpanon ja tehtävien muuttaminen 31.3.2027 päättyväksi toimikaudeksi. Muutos komitean kokoonpanossa STM/2023/116. Valtioneuvoston yleisistunto 19.10.2023.
- 81 Parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean kokoonpanon ja tehtävien muuttaminen 31.3.2027 päättyväksi toimikaudeksi. STM muistio 5.10.2023.
- 82 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/fi/policies/desi>
- 83 Näkökulmia kansallisten digihankkeiden kehittämiseksi, Owl Group, 31.1.2023.



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

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