



Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus Organisaatiofuusiot 4/2022

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan tuloksellisuus-tarkastuksesta Organisaatiofuusiot (4/2022).

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, miten tarkastuksen suosituksissa korostetut asiat ovat toteutuneet tai kehittyneet tarkastuksen valmistumisen jälkeen. Tarkastusvirasto pyysi valtiovarainministeriöltä selvitystä erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

Millä tavalla valtiovarainministeriö on edistänyt tarkastuskertomuksessa annettuja suosituksia siitä, että tulevaisuudessa virastofuusioissa valmistelusta vastaavat ministeriöt:

1. määrittelevät virastofuusioiden tarpeen ja tavoitteet täsmällisesti ja konkreettisesti mukaan lukien euromääräiset vaikutukset;
2. kehittävät fuusioiden taloudellisten vaikutusten arviointia sekä riskien ja vaihtoehtoisten toteutustapojen analysointia;
3. ottavat käyttöön fuusioiden tavoitteisiin kytkeytyviä tulospainotteita ja vaikuttavuuden arviointia, sekä
4. hyödyntävät laajemmin virastojen toiminnasta ja taloudesta saatavilla olevia tietoja sekä tarvittaessa ulkopuolista asiantuntemusta.

Jälkiseuranta toteutettiin valtiovarainministeriölle suunnatun selvityspyynnön perusteella. Jälkiseurannassa hyödynnettiin valtiovarainministeriön yhteenvetoraporttia virastoarvioinneista vuosina 2022–2023¹. Kuuden virastouudistuksen onnistumista arvioinut yhteenvetoraportti on jatkoa ministeriön vuonna 2020 käynnistämälle kokonaisuudelle, jonka tavoitteena on ollut vakiinnuttaa pysyvät menetelytavat valtion virastojen ja niiden uudistamishankkeiden arvioinnille.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Organisaatiouudistusten valmistelua on parannettu

Tarkastuksessa havaittiin, ettei valtiolla ollut virastouudistuksia koskevaa yhteistä periaatetta tai ohjetta, joka olisi ohjannut tarkastelemaan uudistuksia valtion virastokokonaisuuden ja kokonaisrakenteen kannalta. Valtiolla ei myöskään ollut erillistä ohjeistusta tai yhteisiä käytäntöjä, jotka olisivat ohjanneet virastofuusion kaltaisen rakenteellisen muutoksen tarpeellisuuden arviointia tai muutoksen

¹ Virastoarvioinnit 2022-2023. Yhteenvetoraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 2023:85.

valmistelua, toteutusta ja seuranta. Tarkastusvirasto suositteli, että tulevilla virastofuusioissa valmistelusta vastaavat ministeriöt määrittelevät virastofuusioiden tarpeen ja tavoitteet täsmällisesti ja konkreettisesti mukaan lukien euromääräiset vaikutukset.

Jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä valtiovarainministeriö toteaa yleisellä tasolla, että sen toimialaan kuuluu valtioneuvoston ohjesäännön mukaan muun muassa julkishallinnon yleinen kehittäminen sekä valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittäminen. Tästä seuraa se, että valtiovarainministeriö toimii hallinnonalojen virastofuusioihin nähden lähinnä konsultoivassa ja neuvoa antavassa roolissa. Valtiovarainministeriö kertoo, että se on pyrkinyt vahvistamaan virastojen uudistuksia vuodesta 2018 lähtien käytännössä kolmella tavalla:

- pyrkimällä konsultoimaan virastouudistuksia jo niiden valmisteluvaiheessa
- antamalla suosituksia ja ohjeita valtionhallinnon rakenteista
- toteuttamalla virastoarviointeja poikkihallinnollisina yhteishankkeina.

Valtiovarainministeriö toteaa lisäksi verkkosivuillaan, että se julkaisi 8.11.2023 virastoarviointit kuu-desta eri virastosta, jotka ovat käyneet lähivuosina läpi merkittäviä uudistuksia. Arvioitavia virastoja olivat Liikenne- ja viestintävirasto, Opetushallitus, Terveystieteiden tutkimuskeskus, Tuomioistuinvirasto, Ulosottolaitos sekä Väylävirasto. Arviointien tavoitteena oli valtiovarainministeriön mukaan löytää keinoja valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittämiseen. Ministeriön mukaan taustalla oli lisäksi tarve luoda nykyistä systemaattisempaa, hallinnonalarajat ylittävää tietopohjaa virastojen toiminnan tuloksellisuudesta toiminnan kehittämisen, ohjauksen ja johtamisen tarpeisiin. Valtion virastoja arvioitiin toista kertaa osana valtiovarainministeriön koordinoimaa, vuonna 2020 alkanutta virastoarviointien kokonaisuutta. Arvioinneissa kerättiin tietoa uudistusten tavoitteiden toteutumisesta sekä toiminnan tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta.

Virastoarviointien yhteenvetoraportin mukaan virastouudistusten tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta keskeistä on, että toiminnan kehittämistä jatketaan systemaattisesti myös varsinaisen uudistusvaiheen jälkeen ja että myös organisaatiokulttuuria vahvistetaan systemaattisesti. Samoin henkilöstön jaksamiseen ja hyvinvointiin on raportin mukaan kiinnitettävä erityistä huomiota. Keskeisinä periaatteina raportissa esitetään myös, että virastouudistusten suunnittelu ja päätöksenteko perustuvat tietoon ja että uudistuksen perustelut ja tavoitellut hyödyt esitetään läpinäkyvästi ja ymmärrettävästi. Uudistuksen tavoitteet tulisi raportin mukaan myös määritellä strategisella otteella kunnianhimoisiksi, mutta samalla realistisiksi ja johdettaviksi. Uudistuksen perusteluista ja tavoitteista tulisi viestiä koko organisaatiolle henkilöstön sitouttamiseksi.

2.2 Virastouudistusten seuranta ja arviointia kehitetään

Tarkastuksessa havaittiin, että organisaatiofuusioiden (tarkastuksessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä Ruokavirasto) taloudellisia, digitaalisia ja muita vaikutuksia oli arvioitu valmisteluvaiheessa hyvin yleispiirteisesti. Uudistuksista ei ollut tehty kattavia taloudellisia vaikutusarvioita eikä suunnitteluvaiheessa vertailtu vaihtoehtoisia tapoja tai ratkaisumalleja haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tarkastuksessa suositeltiin, että tulevilla virastouudistuksissa kiinnitettäisiin huomiota taloudellisten vaikutusten arviointiin ja punnittaisiin myös mahdollisia vaihtoehtoisia toteuttamistapoja uudistusten toteuttamiselle. Tarkastusvirasto suositteli edelleen, että tulevien fuusioiden seurantaan kiinnitettäisiin huomiota jo siinä vaiheessa, kun uudistuksia suunnitellaan.

Valtiovarainministeriön virastoarviointien yhteenvetoraportissa todetaan, että mikäli uudistuksella tavoitellaan kustannussäästöjä, ne tulee jakotella siten, etteivät ne kohdistu uudistusta välittömästi seuraaville kahdelle vuodelle. Raportin mukaan on tärkeää hyvin aikaisessa vaiheessa ennakoita ja suunnitella, aiheutuuko uudistuksesta tarve uuden palkkausjärjestelmän luomiseen tai esimerkiksi merkittäviin ICT-muutoksiin. Uudistuksen toteuttamiseen tulisi arvioinnin mukaan budjetoida myös oma, riittävä rahoituksensa. Samalla lainsäädäntömuutokset tulee valmistella siten, että ne voidaan hyväksyä eduskunnassa keskeisiltä osin viimeistään noin yhdeksän kuukautta ennen uudistuksen voimaantuloa.

Yhteenvetoraportin mukaan seurannan ja arvioinnin näkökulmasta keskeisenä kehityskohteena nousee esiin vaikutusten seurannan ja arvioinnin suunnittelu. Käytännössä tämä tarkoittaa raportin mukaan esimerkiksi sitä, että uudistuksille laadittaisiin selkeät ja konkreettiset seuranta- ja arviointisuunnitelmat jo uudistusten suunnitteluvaiheessa. Suunnitelmissa kuvattaisiin, millä tavoin ja millä kriteereillä uudistusten vaikutuksia tullaan seuraamaan ja arvioimaan myöhemmin.

Yhteenvetoraportissa todetaan edelleen, että uudistuksia tulisi jatkaa suunnitelmallisesti viraston toiminnan käynnistyttyä siten, että organisaatiokulttuurin kehittämiseen kiinnitetään tietoisesti huomiota. Ensimmäinen kokoava ulkoinen arviointi tulisi toteuttaa noin kaksi vuotta uudistuksen voimaantulon jälkeen. Raportissa painotetaan, että seurannan ja arvioinnin keskeisinä näkökulmina ovat tällöin uudistuksen tavoitteiden toteutumisen arviointi sekä toiminnan tuloksellisuuden kehityksen arviointi.

2.3 Uudistuksia koskevien tulostavoitteiden ja -mittarien tärkeys on tunnistettu

Tarkastuksessa todettiin, että virastofuusioiden vaikutus tulostavoitteisiin on ollut vähäinen. Sekä tulostavoitteet että tulostavoitteiden organisointi pysyivät organisaatioissa hyvin samankaltaisina kuin ennen fuusiota, vaikka tulostavoitteissa olikin siirrytty strategisemmalle tasolle. Fuusion vaikutuksia virastojen toiminnan tuloksellisuuteen ei voitu myöskään suoraan arvioida, sillä organisaatioiden tulossopimuksissa ei ollut asetettu erillisiä tavoitteita ja mittareita, joiden pohjalta fuusioiden vaikutuksia olisi seurattu. Tarkastusvirasto suositteli, että tulevaisuudessa otettaisiin käyttöön fuusioiden tavoitteisiin liittyviä tulosmittareita sekä laajempaa vaikuttavuuden arviointia.

Virastoarviointien yhteenvetoraportissa todetaan, että arvioidut virastot olivat onnistuneet uudistuksissaan pääsääntöisesti hyvin. Yhtenä kehittämisalueena tunnistettiin tulos- ja tehokkuustavoitteita koskevien konkreettisten mittareiden määrittely sekä toimintatapojen ja -kulttuurin kehittäminen uudistuksen jälkeen. Arvioinnissa mukana olleilla virastoilla oli ollut hyvin erilaiset lähestymistavat tulostavoitteisiin liittyvien yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja niihin liittyvien mittareiden määrittelyssä. Eroja on tunnistettavissa muun muassa terminologiassa, tavoitteiden asettamisen hierarkiassa ja jäsentelyssä ja mittareiden määrittelytavoissa. Lisäksi eroja oli siinä, millä tavoin tavoitteet linkittyivät hallitusohjelmaan tai hallinnonalan yhteisiin tavoitteisiin. Yhteenvetoraportissa todetaan, että virastojen toiminnan luonteen takia on ymmärrettävää, että tavoitteiden määrittely ja lähestymistapa yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ei noudata täysin yhdenmukaista logiikkaa. Raportin mukaan valtionhallinnon ohjauksen näkökulmasta olisi kuitenkin eduksi, jos valtionhallinnossa muodostuisi nykyistä yhdenmukaisempi, jaettu näkemys siitä, millä tavoin virastojen yhteiskunnallista vaikuttavuutta lähestytään tulostavoitteissa.

2.4 Virastouudistuksille on laadittu hyviä käytäntöjä ja tarkistuslistoja

Tarkastuksen mukaan organisaatiofuusioiden valmisteluun nopeasti ja melko suppealla tietopohjalla, minkä lisäksi uudistusten mahdolliset hyödyt muuttuivat hallituksen esityksissä suoraan fuusioiden tavoitteiksi. Tarkastusvirasto suosittelikin, että tulevaisuudessa uudistuksissa hyödynnettäisiin laajemmin virastojen toiminnasta ja taloudesta saatavilla olevia tietoja sekä tarvittaessa ulkopuolista asiantuntemusta.

Jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä valtiovarainministeriö toteaa, että sen antamia suosituksia ja ohjeita uudistusten valmisteluun liittyen ovat Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet harkittaessa toiminnan yhtiöittämistä (annettu 15.10.2018), Suositus valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavista periaatteista – valtion talousarvio ulkopuoliset rahastot, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ja säätiöt (annettu 15.3.2019) sekä Valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion virastot (annettu 1.12.2021). Suositukset ja ohjeet löytyvät valtiovarainministeriön verkkosivuilta. Valtiovarainministeriö kertoo selvityksessään, että se ei tällä hetkellä valmistelee uusia suosituksia tai ohjeita aiheeseen liittyen.

Valtiovarainministeriö toteaa lisäksi selvityksessään, että ensimmäisen virastouudistusten arviointihankkeen (2021) perusteella koottiin ja toisen arviointihankkeen perusteella päivitettiin Valtion virastouudistusten hyvät käytännöt -yhteenvedo. Ministeriön mukaan kyseisen dokumentaation on tarkoitus toimia tiiviinä ja nopeasti omaksuttavana tarkistuslistana virastouudistuksia toteuttaville tahoille sekä edistää ja varmistaa hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista uudistusprosesseissa. Ministeriö katsoo selvityksessään, että tämä dokumentaatio sisältää kattavasti VTV:n suositusten mukaiset asiat.

Virastoarviointien yhteenvedoraportissa todetaan uudistusten tietopohjasta, että muun muassa henkilöstön hyvinvointi sekä osaamisen varmistaminen ovat olennaisia tekijöitä tavoitteiden toteutumisen ja tuloksellisuuden kehityksen varmistamisessa. Uudistusten suunnitelmiin tulee sisällyttää konkreettinen suunnitelma, resurssit ja mittarit toimintatapojen ja -kulttuurin kehittämiseksi uudistuksen jälkeen. Raportissa todetaan, että uudistuksen vaikutukset tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen yliarvioidaan helposti – ainakin lyhyellä aikavälillä. Tehokkuuteen liittyville tavoitteille tulisi raportin mukaan määritellä etukäteen selkeät ja konkreettiset vaikutustavoitteet ja mittarit.

3 Yhteenvedo ja jatkotoimet

Tarkastuksen kohteena olivat organisaatiofuusiot, joista tarkastuksessa käytettiin esimerkkitapauksina työ- ja elinkeinoministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloilla tehtyjä organisaatio-uudistuksia (Ruokaviraston ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston perustaminen). Tarkastuksessa todettiin, että organisaatiofuusioille ei asetettu riittävän konkreettisia tavoitteita ja että organisaatiofuusioiden tarve ja tavoitteet tulisi määritellä etukäteen täsmällisesti ja konkreettisesti. Fuusioiden jälkeen on ollut vaikeaa todentaa, onko uudistuksilla ollut vaikutusta virastojen tuloksellisuuteen, joten tarkastusviraston mukaan myös fuusioiden tavoitteisiin liittyviä tulosmittareita ja taloudellisten vaikutusten arviointia tulisi parantaa.

Jälkiseurannassa havaittiin, että valtionhallinnossa on kehitetty virastouudistusten ja fuusioiden ohjeistusta tarkastuksen jälkeen. Osana kehitystyötä on tehty arviointeja, jotka ovat kohdistuneet muutosprosesseja läpikäyneisiin virastoihin. Arviointien tavoitteena on ollut löytää keinoja valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittämiseen. Valtiovarainministeriön mukaan taustalla on ollut tarve luoda nykyistä systemaattisempaa ja vertailevampaa, hallinnonalarajat ylittävää tietopohjaa virastojen toiminnan kehittämisen, ohjauksen ja johtamisen tarpeisiin. Valtiovarainministeriön mukaan ensimmäisen virastouudistusten arviointihankkeen (2021) perusteella koottiin Valtion virastouudistusten hyvät käytännöt -yhteenvedo, jota on sittemmin päivitetty. Ministeriön mukaan kyseisen dokumentaation on tarkoitus toimia tiiviinä ja nopeasti omaksuttavana tarkistuslistana virastouudistuksia toteuttaville tahoille sekä edistää ja varmistaa hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista uudistusprosesseissa.

Virastoarviointien yhteenvedoraportin mukaan virastouudistusten seurannan ja arvioinnin näkökulmasta keskeisenä kehityskohteena on viime aikoina noussut esiin vaikutusten seurannan ja arvioinnin suunnittelu. Käytännössä tämä tarkoittaa raportin mukaan esimerkiksi sitä, että uudistuksille tulee laatia selkeät ja konkreettiset seuranta- ja arviointisuunnitelmat jo uudistusten suunnitteluvaiheessa. Suunnitelmissa tulee kuvata, millä tavoin ja millä kriteereillä uudistusten vaikutuksia tullaan seuraamaan ja arvioimaan myöhemmin.

Jälkiseurannan perusteella valtiovarainministeriö on toteuttanut tarkastuksessa annettuja suosituksia riittävässä määrin ja kehittänyt aktiivisesti virastouudistusten ohjausta ja arviointia. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Leena Juvonen
tarkastuspäällikkö

Katri Lammi
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU Valtiovarainministeriö
 Valtiovarain controller -toiminto