

2.12.2024 D/505/04.07.02/2023

Tarkastuskertomus 16/2024 Poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien ohjaus

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt ja saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- valtiovarainministeriö, 18.11.2024 (ei lausuttavaa)
- sosiaali- ja terveysministeriö, 19.11.2024
- maa- ja metsätalousministeriö, 19.11.2024
- opetus- ja kulttuuriministeriö, 21.11.2024
- työ- ja elinkeinoministeriö, 21.11.2024
- oikeusministeriö, 22.11.2024 (ei lausuttavaa)
- valtioneuvoston kanslia, 22.11.2024
- sisäministeriö, 26.11.2024 (ei lausuttavaa)
- ympäristöministeriö 26.11.2024 (vain teknisiä huomioita)

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy tarkastusviraston kannanottoon, jonka mukaan valtioneuvoston yhteiset rakenteet eivät riittävästi tue poikkihallinnollisia kokonaisuuksia ja että on tärkeää pyrkiä vastaamaan monimutkaisiin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin hallinnossa vastaamaan tavoitteellisella ja koordinoitulla yhteistyöllä. Ministeriö huomauttaa, että poikkihallinnollisen työn vahvistamisen suositukset kohdentuvat valtioneuvoston kanslian tehtäviin ja raportointiin, ja että tarkastuskertomuksessa laajasti tunnistettuihin poikkihallinnollista yhteistyötä vahvistaviin ja valtioneuvoston toimintaa kehittäviin tekkijöihin liittyviä suosituksia olisi hyvä vielä tarkentaa ja konkretisoida.

Maa- ja metsätalousministeriö yhtyy tarkastusviraston 1. suositukseen. Ministeriö korostaa, että poikkihallinnollisia yhteistyörakenteita tulee tarkastella ja kehittää riittävän laajasti eri ministeriöiden kesken. Ministeriö huomioi, että erillinen hallitusohjelmakirjaus ja resursseja kohdentava poliittinen sitoutuminen tehostavat merkittävästi poikkihallinnollista yhteistyötä ja että poikkihallinnollista yhteistyötä tehdään käytännön työssä myös ilman hallitusohjelmakirjausta. Ministeriön mukaan valtiontalouden resurssien tehokkaan käytön näkökulmasta poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien ohjauksen tavoitteita olisi hyödyllistä tarkastella ja kehittää siihen suuntaan, että poikkihallinnollinen yhteistyö keskitettäisiin toimiin, joissa poikkihallinnollisesta lähestymistavasta on lisäarvoa. Ministeriö katsoo, että tarkastuskertomuksen huomio hallitusohjelman toimeenpanon resursseja sitovasta vaikutuksesta tukee ministeriön näkemystä siitä, että poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien lisäarvon korostaminen mahdollistaisi myös sitoutuneempaa osallistumista vähenevien resurssien maailmassa. Ministeriö tuo esiin joustavuuden tärkeyden ohjauksrakenteiden suunnittelussa. Tarkastusviraston 2. suositukseen ministeriö toteaa, että laajoissa kokonaisuuksissa myös useilla sektoriministeriöillä on väistämättä selkeä rooli raportoinnissa. Lisäksi ministeriö korostaa, että virallisen tilastoinnin normaali viive vaikuttaa hallitusohjelmakausien aikaisen seurannan mahdollisuuksiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö tukee tarkastusviraston näkemystä siitä, että hallinnonalojen välinen yhteistyö luo toimintakulttuuria, joka mahdollistaa kokonaisvaltaisen lähestymistavan, eri näkökulmien huomioimisen sekä kattavampien ja tehokkaampien ratkaisujen löytämisen. Monilta osin kyse on toimintatapojen muuttamisesta. Tämä poikkihallinnollisuuden vahvistamistarvetta koskeva peruslähtökohta on ministeriön näkemyksen mukaan tuotu raportin havainnoissa kattavasti esille. Raporttiluonnoksen ensimmäinen suositus, jonka mukaan valtioneuvoston kanslian tulee tunnistaa hallitusohjelman keskeiset poikkihallinnolliset kokonaisuudet ja niitä ohjaavat yhteistyörakenteet, tukee ministeriön näkemyksen mukaan poikkihallinnollisuuden vahvistamista valtioneuvostossa. Ministeriön mukaan se ei ole kuitenkaan ole riittävä toimi, vaan lisäksi tulee vahvistaa muita hallinnonalojen yhteistyötä lisääviä toimintatapoja ja -malleja. Raporttiluonnoksen toiseen suositukseen opetus- ja kulttuuriministeriöllä ei ole huomautettavaa. Ministeriö näkee raporttiluonnoksen olevan huomattavan kriittinen joidenkin valittujen arviointikohteiden osalta.

Työ- ja elinkeinoministeriö kaipaava tarkennusta suositukseen 2, mitä tässä yhteydessä tarkalleen tarkoitetaan valtioneuvoston asettamilla poikkihallinnollisia yhteistyörakenteilla, joilla raportointimahdollisuus tulisi olla. Ministeriön mukaan raportissa jää huomiotta hallitusohjelman syklisyydestä aiheutuvat haitat toimenpidekokonaisuuksien kannalta sekä isompien asioiden ja uudistusten edistämisessä. Haitat ilmenevät muun muassa pitkäjänteisen kehittämisen (yli hallituskausien ulottuvien) toimenpidekokonaisuuksien toimeenpanon heikentymisenä. **Tarkastusvirasto** toteaa, että hallituskausien vaihtumisen ja politiikan syklisyyttä on käsitelty kertomusluonnoksessa luvussa 3.1 yhden alaluvun verran. Tämän enempää tarkastusvirasto ei katso tässä tarkastuskertomuksessa tarpeelliseksi aihetta käsitellä, sillä ylivaalikautista valmistelua on tarkastettu tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa 1/2024 Vaalikaudet ylittävien hankkeiden ja uudistusten valmistelu.

Valtioneuvoston kanslia pitää tarkastuksen aihetta tärkeänä ja valittujen, tarkasti rajattujen tarkastuskohteiden kuvaavan osittain osuvastikin poikkihallinnolliseen ohjaukseen ja valmisteluun liittyviä kysymyksiä. Valtioneuvoston kanslia pitää tärkeänä, että poikkihallinnollisia kokonaisuuksia toimeenpannaan koordinoitua yhteistyössä ministeriöiden välillä ja toteaa että koordinaation tavat ja painotukset vaihtelevat vaalikausittain, myös tarkastuksessa esille otettujen tarkastuskohteiden osalta. Valtioneuvoston kanslia ilmaisee olevansa huolissaan siitä, muodostaako tarkastuskertomusluonnos tosiasiallisen kuvan valtioneuvoston työskentelystä, ja tuo esiin erillisellä liitteellä huomionsa ja näkemyksensä virheellisistä muotoiluista ja kohdista. Valtioneuvoston kanslia nostaa varsinaisessa lausunnossaan esille valtioneuvoston hallinnonalarajat ylittäviin rakenteisiin ja poliittisen ohjauksen välineisiin myös valtioneuvostolain 23 §:ssä säädetyt ministerivaliokunnat sekä erilaiset koko hallituksen kokoukset (hallituksen neuvottelut, hallituksen iltakoulut ja kehys- ja budjettiriihet) sekä talous- ja kehysvalmistelu kokonaisuudessaan ja tuo esille poliittista valmistelua tapahtuvan esimerkiksi hallituspuolueiden puheenjohtajien kokouksissa. Valtioneuvoston kanslian liitteessään kuvaamat korjaus- ja täsmennysehdotukset sisältävät myös toiveita laajemmasta ja tarkemmasta valtioneuvoston kanslian työn sekä eri poikkihallinnollisten toimijoiden kuvailusta. **Tarkastusvirasto** huomauttaa, että tarkastuksen näkökulma on yksittäisten ns. ilmiöperusteisten poikkihallinnollisten kokonaisuuksien ohjaaminen, eikä tarkastuskertomuksen tarkoitus ole kuvata valtioneuvoston työskentelyä kokonaisuudessaan. Tarkastus ei myöskään kohdistu poliittisiin toimijoihin muutoin kuin siitä näkökulmasta, miten heidän toimintansa heijastuu yksittäisiä poikkihallinnollisia kokonaisuuksia ohjaavan hallinnon toimintaan. Tarkastuskertomuksen tiiviiden vuoksi valtioneuvostossa olevia poikkihallinnollisia rakenteita on kuvattu tarkastuksessa lähinnä vain siltä osin, kuin ne tukevat yksittäisten poikkihallinnollisten kokonaisuuksien ohjaamista hallinnossa, mikä tapahtuu useimmiten ns. sektoriministeriöissä.

Valtioneuvoston kanslia toivoo lausunnossaan selkeyttä toimista, joita siltä suosituksissa edellytetään. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että sen rooli hallituksen ja pääministerin johtamisen tukemisessa kiinnittyy niihin valintoihin ja toimintatapoihin, jotka kukin hallitus tekee niin hallitusohjelman seurannan mallien kuin poikkihallinnollisen poliittisen ohjauksenkin näkökulmasta. Keskeisinä poikkihallinnollisen poliittisen ohjauksen foorumeina toimivat ministerivaliokunnat sekä ministerityöryhmät. Valtioneuvoston kanslialla on erityinen rooli ministerityöryhmien tukemisessa ja sekä hallitusohjelman seurannan toteuttamisessa ministerityöryhmien kautta. Ensimmäiseen suositukseen valtioneuvoston kanslia

toteaa, että hallitusohjelman läpikäynti hallitusneuvottelujen jälkeen ja hallitusohjelman seurantajärjestelmän rakentaminen ovat poliittisen valinnan tulos, jossa valtioneuvoston kanslia tukee pääministeriä, samoin hallitusohjelman toimeenpanon johtamisessa. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että keskeiset poikkihallinnolliset kokonaisuudet ja niiden tunnistaminen ovat siten hallituksen poliittisesta tahdosta riippuvaisia ja jos VNK tunnistaisi ja seuraisi erillisellä prosessilla itse tai muussa valmistelussa keskeisiksi katsomiaan poikkihallinnollisia kokonaisuuksia, se heikentäisi poliittisen tahdon ja demokratian toteutumista. Toisen suosituksen osalta valtioneuvoston kanslia toteaa, että mikäli suosituksella tarkoitetaan jotain muita rakenteita kuin valtioneuvoston asettamia ministerityöryhmiä tai ministerivaliokuntia, tulisi selkeästi osoittaa, mihin rakenteisiin viitataan ja millaisten päätelmien kautta näitä rakenteita halutaan nostaa tällaiseen asemaan.

Tarkastusvirasto katsoo, että suositusten tarkoitus on edesauttaa valtioneuvoston kanslian edellytyksiä tukea hallituksen toimintaa ja poliittista päätöksentekoa, ei heikentää poliittisen tahdon ja demokratian toteutumista. Tarkastusvirasto ymmärtää valtioneuvoston kanslian huolen ensimmäisen suosituksen muotoilusta, joka on luonnoksessa esitettyssä muodossa monitulkintainen. Suosituksen tarkoituksena on kuitenkin ensisijaisesti se, että valtioneuvoston kanslia tunnistaa hallinnon jo olemassa olevat ilmiöpohjaisia kokonaisuuksia ohjaavat poikkihallinnolliset rakenteet ja että tämä tieto on poliittisen päätöksentekijän käytettävissä myös uuden hallituskauden alussa, kun toimenpiteitä suunnitellaan. Toinen suositus liittyykin keskeisesti tältä osin ensimmäiseen. Yksittäisten poikkihallinnollisten rakenteiden vastuuhenkilöiden mahdollisimman suora raportointimahdollisuus valtioneuvoston kansliaan lisää valtioneuvoston kanslian mahdollisuuksia tukea paitsi poikkihallinnollisten kokonaisuuksien seurantaa, myös niitä koskevaa poliittisen toimijan päätöksentekoa valittavista toimenpiteistä. Jälkimmäinen voi toteutua esimerkiksi keräämällä tunnistetuilta poikkihallinnollisten kokonaisuuksien yhteistyörakenteiden vastuuhenkilöiltä ehdotuksia toimenpiteiksi vastaavasti kuin kahdella edellisellä vaalikaudella kerättiin hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaa varten ministeriöiltä. Tämä luo osaltaan toiminnalle myös jatkuvuutta hallituskausien vaihtuessa. Toisen suosituksen tarkoitus on myös tukea yksittäisten poikkihallinnollisten kokonaisuuksien ohjaamista ja niissä muodostuvan kokonaiskuvan välittymistä valtioneuvoston kanslian kautta poliittisille toimijoille. Tällä hetkellä hallitusohjelman toimeenpanosta raportointi tapahtuu ministeriöiden kautta. Tarkastuksessa havaittiin, että yksittäisessä ministeriössä poikkihallinnollinen kokonaisuus voi jäädä vähäiselle painoarvolle ja että poikkihallinnollisen kokonaisuuden yhteistyörakenteen kautta nostettavat asiat voivat saada suuremman painoarvon kuin yksittäisten ministeriöiden kautta.

Tarkastuskertomusluonnoksen suositusten kohdeviranomaisena olevan valtioneuvoston kanslian lausuntoa lukuun ottamatta palautteen antajien lausunnoissa on pääosin yhdytty kertomusluonnoksen kannanottoihin siltä osin kuin niitä on kommentoitu. Valtioneuvoston kanslian lausunnon perusteella kannanottojen muotoiluja on täsmennetty yksittäisissä kohdin erityisesti korostamalla tarkastuksen yksittäisiin poikkihallinnollisiin kokonaisuuksiin liittyvää näkökulmaa kaiken valtioneuvostotason poikkihallinnollisuuden sijasta. Lisäksi muotoilumuutoksissa on tuotu esille, ettei tarkastuksessa ole arvioitu arvoperusteista poliittista päätöksentekoa tai tarkastettu poliittisten toimijoiden välistä vuorovaikutusta muutoin kuin siltä osin, kuin se heijastuu yksittäisten poikkihallinnollisten kokonaisuuksien ohjaamiseen. Lisäksi yhden kannanoton otsikointia on muotoiltu viittaamaan nimenomaan tarkastettuihin poikkihallinnollisiin kokonaisuuksiin.

Ensimmäiseen suositukseen on yhdytty maa- ja metsätalousministeriöstä sekä opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Valtioneuvoston kanslia on ilmaissut eriävän mielipiteensä ensimmäisestä suosituksesta. Osin kyse on suosituksen muotoilusta, jossa viitataan hallitusohjelmaan, mikä aiheuttaa assosiaation poliittiseen päätöksentekoon. Suosituksen muotoilua täsmennetty vähemmän tulkinnanvaraiseksi. Toisen suosituksen toimijamääritelmää ovat pyytäneet tarkentamaan valtioneuvoston kanslia sekä työ- ja elinkeinoministeriö, ja perustelujen esittämistä suositukselle valtioneuvoston kanslia.

Lausunnonantajien näkemykset havaintoluvuista

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa tarkastuskertomuksessa tunnistetun laajasti poikkihallinnollista yhteistyötä vahvistavia ja valtioneuvoston toimintaa kehittäviä tekijöitä, joihin liittyviä suosituksia se toivoisi vielä tarkennettavan ja konkretisoitavan esimerkiksi nostamalla esiin joitain tunnistettuja hyviä käytäntöjä, joita tulisi laajemminkin hyödyntää. Ministeriö katsoo, että hallitusohjelmaan kirjattujen laaja-alaisten ja poikkihallinnollista yhdessä tekemistä vaativien toimenpidekokonaisuuksien eteenpäin viemisessä on monia rakenteellisia ja toiminnallisia haasteita ja että tarkastuskertomuksessa tunnistetaan poikkihallinnolliseen ohjaukseen vaikuttavia tekijöitä ja pulmakohtia. Ministeriö toivoo tuotavan vielä selvemmin esille, millä päätöksenteon tasolla ja missä valmisteluvaiheissa poikkihallinnollisten kysymysten käsittelyssä ja ohjauksessa on erityisiä haasteita, pystytäänkö hallinnossa tunnistamaan riittävästi poikkihallinnollista osaamista edellyttävät asiat ja kenen tehtävä tämä on. **Tarkastusvirasto** katsoo, että huomioiden tarkastuksen tavoite ja valittu lähestymistapa neljän hyvin erilaisen esimerkkitaupauksen kautta toivotunlaisten, hyvin konkreettisten mutta yleistettävissä olevien, havaintojen esittämistä ei ole tarkoituksenmukaista ja välttämättä mahdollistakaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan valtioneuvostossa poikkihallinnollisuuden edistämisen lähtökohtana tulee olla, että hallinnonaloille yhteiset teemat valittaisiin jo hallitusohjelman valmisteluprosessissa ja niihin liittyvät vastuut määriteltäisiin hallitusohjelman toteuttamisessa ja ministerityöryhmiä tai vastaavia kokoonpanoja muodostettaessa. Ministeriön mukaan ministerityöryhmien työn osalta on tärkeää tunnustaa, että niissä kyse on hallituksen poliittisesta valmistelusta. Ministeriö katsoo, että ministerityöryhmien työllä hallitus varmistaa hallitusohjelman tavoitteiden toteutumista. Ministeriön mukaan tämän lisäksi virkavalmistelua varten tarvitaan muita poikkihallinnollisuutta tukevia rakenteita ja ohjauksetäytäntöjä, jotta substanssivalmistelussa kattava yhteinen valmistelu voidaan varmistaa. Ministeriön näkemyksen mukaan raporttiluonnoksen havainnoissa ei näy riittävästi, että valittujen arviointikohteiden sisältöjä käsitellään myös muissa kuin nimetyissä ministerityöryhmissä. Esimerkiksi lapsia ja nuoria koskevia asioita käsitellään suoraan tai välillisesti myös monien muiden ministerityöryhmien agendoilla. Asioiden moniulotteisuus ja keskinäisriippuvuudet tulisi ottaa vielä vahvemmin huomioon raporttiluonnoksen suosituksissa ja havainnoissa. **Tarkastusvirasto** toteaa tähän, että kertomusluonnoksessa nimenomaisesti kerrotaan lasten ja nuorten asioiden hajautuvan osin myös muihin ministerityöryhmiin. Tämän tarkastusvirasto on esittänyt ongelmaperusteisesti siitä näkökulmasta, että ministerityöryhmä ei kokoa ja yhteensovita lasten ja nuorten asioita.

Opetus- ja kulttuuriministeriö huomauttaa, että osalle ministerityöryhmässä käsiteltävistä asioista on keskeistä hallinnonalojen välinen poikkihallinnollinen valmistelu ja osa tehtävistä painottuu sektorikohtaisina asioina. Ministeriö huomauttaa, että molemmille tarkasteluille on ministerityöryhmien työskentelyssä varattava tilaa. **Tarkastusviraston** näkemyksen mukaan koordinoitavuuteen asetetun opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan toimien korostuessa ministerityöryhmän asialistalla muiden ministeriöiden virkasihteeristön edustajat ovat harvoin paikalla kokouksissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että ministerityöryhmien toimintaohjeiden mukaisesti ministeriöiden virkakunnan osallistuminen pidetään mahdollisimman rajattuna ja että tiedonkulku on pyritty varmistamaan osaltaan sillä, että koko sihteeristöllä on pääsy ministerityöryhmän aineistoihin ja jakeeluihin. Ministeriö toteaa, että lasten, nuorten ja perheiden ministerityöryhmän työsuunnitelmat ja agendoille nousevat asiat kootaan eri hallinnonalojen edustajista koostuvassa sihteeristössä. Sisällölliset teemat nousevat esille poliittisista esikunnista, ministerityöryhmän sektoriministeriöiden sihteerien kautta tai ministeriöiden asiasisällöistä vastaavilta. **Tarkastusvirasto** huomauttaa tähän, että ministerityöryhmän virkasihteeristön rooli valmistelussa on hyvin tekninen ja osallistuminen myös sihteeristön kokouksiin on riippunut siitä, minkä hallinnonalan asioita on ollut käsitellyssä. Sihteeristön kokouksia ei ole hallituskauden alun jälkeen enää järjestetty erikseen, vaan tekninen järjestely on tapahtunut pääasiassa sähköpostin välityksellä.

Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy useisiin tarkastuskertomuksessa esitettyihin havaintoihin kaupunki- ja elinkeinopolitiikan luonnetta ja toimintatapaa kuvaavissa kohdissa. Ministeriö katsoo myös, että

kaupunkipolitiikka on sisältöpolitiikkaa, joten koordinaation toimivuuden, vaikuttavuuden ja informaatio-ohjauksen kannalta on tärkeää, että vastuu on substanssiministeriöllä, jolle kuuluu aluekehittämisen kokonaisuus.

Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Osa lausuntopyyntöön vastanneista antoi teknisluonteisia korjaus- ja täsmennysehdotuksia. Ne on otettu tarvittavilta osin tekstimuutoksina huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

Lisätietoja: Johtava tuloksellisuustarkastaja Johanna Salmi, p. 09 432 5725