



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

16/2024 Poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien ohjaus D/505/04.07.02/2023

Maa- ja metsätalousministeriö, 19.11.2024.
Sosiaali- ja terveysministeriö, 19.11.2024.
Opetus- ja kulttuuriministeriö, 21.11.2024.
Työ- ja elinkeinoministeriö, 21.11.2024.
Valtioneuvoston kanslia, 22.11.2024.



Lausunto

19.11.2024

VN/5669/2024
VN/5669/2024-MMM-5

Valtiontalouden tarkastusvirasto

MMM lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta: Poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien ohjaus

Maa- ja metsätalousministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta: Poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien ohjaus. Ministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Ministeriö yhtyy VTV:n näkemukseen, että ”*valtioneuvoston kanslian tulee tunnistaa hallitusohjelman keskeiset poikkihallinnolliset kokonaisuudet ja niitä ohjaavat yhteistyörakenteet. Tämä parantaisi edellytyksiä poikkihallinnollisten tavoitteiden saavuttamista tukevien toimenpiteiden määrittelylle sekä kokonaisuuksien seurannalle.*”

Poikkihallinnolliset yksittäiset kokonaisuudet voivat tänään koskea laajasti eri ministeriöitä sekä ministeriöiden hallinnonaloja. Tämän johdosta 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. Lisäksi ministeriö huomioi, että poikkihallinnollista yhteistyötä tehdään käytännön työssä myös ilman hallitusohjelmakirjausta.

Maa- ja metsätalousministeriö näkee tärkeäksi, että poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien ohjauksen tavoitteita olisi hyödyllistä tarkastella ja kehittää siihen suuntaan, että poikkihallinnollinen yhteistyö keskitettäisiin toimiin, joissa poikkihallinnollisesta lähestymistavasta on lisäarvoa. Tämä on tärkeää valtiontalouden resurssien tehokkaan käytön näkökulmasta. Poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien lisäarvon korostaminen mahdollistaisi myös sitoutuneempaa osallistumista vähenevien resurssien maailmassa. Tätä näkökulmaa tukee myös tarkastuskertomuksen huomio ”*Hallitusohjelma ohjaa politiikan toimeenpanoa nimenomaisesti ja sitoo samalla toimeenpanon resurssit ohjelman mukaisiin toimenpiteisiin. Hallinto edistää lakisääteisten tehtäviensä ohella ensisijassa hallitusohjelman toimeenpanoa ja raportoi sen edistymisestä. Hallinnon resurssit tulevat näin suurelta osin sidotuiksi, eikä edellytyksiä muihin toimenpiteisiin juurikaan ole*”

Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota siihen, että poikkihallinnollisten toimenpiteiden edellyttämän ohjauksen tavoitteet muuttuvat asian valmistelun edetessä. Ohjaurakenteiden suunnittelussa on tärkeä huomioida joustavuus, jotta ei luoda liian raskaita ja jäykkiä pysyviä rakenteita.

VTV:n luonnosraportin näkemyksen, ”*valtioneuvoston asettamilla poikkihallinnollisilla yhteistyörakenteilla tulisi olla mahdollisuus raportoida osaltaan hallitusohjelman kokonaisuutta koskevien tavoitteiden edistymisestä valtioneuvoston kanslialle. Tällä hetkellä raportointi toteutuu pääasiassa vastuuministeriöiden kautta*” osalta maa- ja metsätalousministeriö korostaa, että laajoissa kokonaisuuksissa myös useilla sektoriministeriöillä on väistämättä selkeä rooli raportoinnissa. Lisäksi ministeriö korostaa, että virallisen tilastoinnin normaali viive vaikuttaa hallitusohjelmakausien aikaisen seurannan mahdollisuuksiin

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Maa- ja metsätalousministeriö

PL 30
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Hallituskatu 3 A
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kirjaamo.mmm@gov.fi

Kansliapäällikkö

Pekka Pesonen

Metsäneuvos

Erno Järvinen

Liitteet

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto

Tiedoksi



Lausunto

19.11.2024

VN/4011/2024

VN/4011/2024-STM-4

Valtiontalouden tarkastusvirasto
kirjaamo@vtv.fi

Viite: D/505/04.07.02/2023

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien ohjauksesta

Kiitämme mahdollisuudesta kommentoida tarkastuskertomusta. Kokonaisuutena kertomus tarkastelee laajasti poikkihallinnollista yhteistyötä valtioneuvostossa, ja valitut esimerkit täydentävät toisiaan. Osin tekstissä käytetään kuitenkin vaikeaselkoista ilmaisua, ja analyysi jää varsin ylätasoiseksi. Tarkastus olisi hyötynyt tiivistämisestä ja konkreettisemmasta otteesta.

Tarkastuskertomuksessa tunnistetaan poikkihallinnolliseen ohjaukseen vaikuttavia tekijöitä ja pulma-kohtia. Hallitusohjelmaan kirjattujen laaja-alaisten ja poikkihallinnollista yhdessä tekemistä vaativien toimenpidekokonaisuuksien eteenpäin viemisessä on monia rakenteellisia ja toiminnallisia haasteita. Analyysissa olisikin tärkeää tuoda 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.

Yhtenä tarkastuskertomuksen poikkihallinnollisena toimenpiteenä käsitellään lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämisen ohjausrakenteita, menettelyjä ja kansallisen lapsistrategian asemaa ja toimintaa tässä kontekstissa. YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen (SopS 59-60/1992) perustuva kansallinen lapsistrategia valmisteltiin parlamentaarisesti ja julkaistiin 23.2.2021 (Valtioneuvoston julkaisu 2021:8). Strategian toimeenpano on kytketty sekä hallitusohjelmaan että lapsen oikeuksien ja hyvinvoinnin edistämiseen liittyviin laajempiin, yli hallituskausien ulottuviin tavoitteisiin. Kansallisen lapsistrategian mukaan kukin hallitus laatii ja toteuttaa omalla hallituskaudellaan tarkemman toimeenpanosuunnitelman strategian linjausten toteuttamiseksi. Sen toimeenpanosta vastaavat eri ministeriöt yhteistyössä yhteiskunnan eri toimijoiden kanssa. Lapsistrategian toimeenpanon varmistamiseksi sosiaali- ja terveysministeriöön on sijoitettu neljä lapsistrategian tehtäviä hoitavaa virkaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö tunnistaa tarkastuskertomuksessa esiin nostetut haasteet lapsi- ja perhepolitiikan kokonaisvaltaisen poikkihallinnollisen ohjauksen, yhteistyörakenteiden ja toimintatapojen luomisessa. Tarkastuskertomuksessa todetaan, ettei ohjelmaperusteinen yhteistyö ole kyennyt tähän tarpeeseen vastaamaan. YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nro 5 (2003) todennut, että jäsenvaltioiden hallitusten olisi toimittava lapsen oikeuksien edistämässä ja kunnioittamisessa yhdistävän, kattavan ja oikeusperustaisen kansallisen lapsistrategian pohjalta. Kansallisen lapsistrategian parlamentaarisessa valmistelussa lapsistrategian keskeiseksi tavoitteeksi määriteltiin kestävä, johdonmukaisen ja pitkäjänteisen pohjan luominen kansalliselle lapsi- ja perhepolitiikalle.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sosiaali- ja terveysministeriö

PL 33
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Meritullinkatu 8
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

02951 63415
+358 2951 63415

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kirjaamo.stm@gov.fi
stm.fi

Tarkastuskertomuksessa todetaan (s. 39), että poikkihallinnollisista ohjausta tukevista rakenteista ja kohdennetuista pysyvistä viroista huolimatta lapsistrategia ei ole lunastanut sille asetettuja odotuksia lapsi- ja perhepolitiikkaa yhdistävän hallituskautet ja hallinnonalat ylittävän pohjan luomisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että lapsistrategiaryhmän virat ja sitä kautta pysyvä rakenne kansallisen lapsistrategian toimeenpanoon saatiin keväällä 2023, joten vakiintunutta toimintaa ollaan vasta käynnistämässä. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti lapsi- ja perhepolitiikan koordinaatioon liittyviä toimia sekä lapsistrategiatyön aseman vakiinnuttamista jatketaan hallituskautet ylittävänä työnä.

Sosiaali- ja terveysministeriö tunnistaa, että valtioneuvoston yhteiset rakenteet eivät riittävästi tue poikkihallinnollisia kokonaisuuksia ja pitää tärkeänä, että monimutkaisiin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin pyritään hallinnossa vastaamaan tavoitteellisella ja koordinoitulla yhteistyöllä. Esimerkiksi lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvän yhteistyön vahvistamista jatketaan ministeriöiden välisenä yhteistyönä. Kokonaisvastuun nuorten hyvinvointityön johtamisesta pääministeri Orpon hallituksen ohjelma osoittaa opetus- ja kulttuuriministeriölle. Tämän kirjauksen vaikutuksia nykyistä kokonaisvaltaisemman hyvinvointityön saavuttamiselle on vielä liian aikaista arvioida.

Poikkihallinnollisen työn vahvistamisen suositukset kohdentuvat valtioneuvoston kanslian tehtäviin ja raportointiin. Tarkastuskertomuksessa on kuitenkin tunnistettu laajasti poikkihallinnollista yhteistyötä vahvistavia ja valtioneuvoston toimintaa kehittäviä tekijöitä, joihin liittyviä suosituksia olisi hyvä vielä tarkentaa ja konkretisoida. Tarkastuskertomuksessa voisi nostaa esiin esimerkiksi joitakin tunnistettuja hyviä käytäntöjä, joita tulisi laajemminkin hyödyntää.

Pienenä teknisenä muutoksena sosiaali- ja terveysministeriö pyytää korjaamaan tarkastuskertomuksessa käytetyn termin ”erillinen lapsistrategiayksikkö” (s. 37) muotoon ”lapsistrategiaryhmä”. Lapsistrategiaan kohdennetut virat ovat osa sosiaali- ja terveysministeriön lapset ja nuoret -yksikköä, eivätkä muodosta erillistä hallinnollista yksikköä ministeriössä. Lisäksi havaintojen kontekstoisiksi tarkastuskertomuksen tekstissä olisi tarpeen tuoda esille, ovatko kursivilla merkityt tekstit lainauksia tehdyistä haastatteluista vai muusta aineistosta. Myös muiden kommenttien tai havaintojen lähteet jäävät epäselviksi. Tarkastushavainnot olisi syytä tuoda tiiviisti ja selkeästi esiin muun aineiston joukosta.

Kansliapäällikön sijaisena osastopäällikkö Kari Hakari

Johtaja Elina Palola

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto

Tiedoksi STM Sosiaali- ja terveysministeri

Lausunto

21.11.2024

VN/4044/2024
VN/4044/2024-OKM-4

Jakelussa mainituille

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto; Poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien ohjaus**Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö 31.10.2024 - Poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien ohjaus D/505/04.07.02/2023**

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt lausuntoa tarkastuskertomusluonnokseen poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien ohjauksesta. Tapaustarkastuksen kohteina olivat kaupunkipolitiikan, harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan, kiertotalouden edistämisen sekä lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämisen ohjausrakenteet ja -menettely.

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan valituista arviointikohteista liittyvät kaupunkipolitiikan sekä lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämisen ohjausrakenteet ja -menettelyt. Ministeriön lausunto pohjautuu kokemuksiin näistä poikkihallinnollisista toimenpidekokonaisuuksista.

Pyydettyinä lausuntona opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa seuraavaa.**Keskeiset näkemykset havainnoista ja kannanotoista**

Poikkihallinnollisuutta on valtioneuvostossa ja valtionhallinnossa kehitetty pitkään ja myös siihen liittyvät kehittämistarpeet on valtionhallinnossa laajasti tunnustettu. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että poikkihallinnollisuutta valtioneuvoston työssä edistetään pitkäjänteisesti. Ministeriö 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 tuotu raportin havainnoissa kattavasti esille.

Raporttiluonnos on kuitenkin huomattavan kriittinen joidenkin valittujen arviointikohteiden osalta.

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. Ministerityöryhmien työn osalta on tärkeää tunnistaa, että niissä kyse on hallituksen poliittisesta valmistelusta. Ministerityöryhmien työllä hallitus varmistaa hallitusohjelman tavoitteiden toteutumista. Tämän lisäksi virkavalmistelua varten tarvitaan muita poikkihallinnollisuutta tukevia rakenteita ja ohjauskäytäntöjä, jotta substanssi- valmistelussa kattava yhteinen valmistelu voidaan varmistaa.

Raporttiluonnoksen ensimmäinen suositus, jonka mukaan valtioneuvoston kanslian tulee tunnistaa hallitusohjelman keskeiset poikkihallinnolliset kokonaisuudet ja niitä ohjaavat yhteistyörakenteet,

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvosto**Käyntiosoite**
Besöksadress
Office**Puhelin**
Telefon
Telephone**Faksi**
Fax
Fax**s-posti, internet**
e-post, internet
e-mail, internetPL 23
00023 ValtioneuvostoSnellmaninkatu 1 A
Helsinki0295 16001
+358 295 16001

tukee ministeriön näkemyksen mukaan poikkihallinnollisuuden vahvistamista valtioneuvostossa. Se ei ole kuitenkaan ole riittävä toimi. Lisäksi tulee vahvistaa muita hallinnonalojen yhteistyötä lisääviä toimintatapoja ja -malleja. Raporttiluonnoksen toiseen suositukseen ministeriöllä ei ole huomautettavaa.

Raporttiluonnoksen havainnoissa ei opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan näy riittävästi, että valittujen arviointikohteiden sisältöjä käsitellään myös muissa kuin nimetyissä ministerityöryhmissä. Esimerkiksi lapsia ja nuoria koskevia asioita käsitellään suoraan tai välillisesti myös muiden ministerityöryhmien agendoilla. Asioiden moniulotteisuus ja keskinäisriippuvuudet tulisi ottaa vielä vahvemmin huomioon raporttiluonnoksen suosituksissa ja havainnoissa.

Raporttiluonnoksen havainnoissa ei ole riittävästi otettu huomioon tarkasteluun valittujen ministerityöryhmien luonnetta ja tehtävien laaja-alaisuutta – niiden tehtävät ulottuvat sekä poikkihallinnollisiin että sektorikohtaisiin tehtäviin. Esimerkiksi lasten, nuorten ja perheiden ministerityöryhmässä tehtävänä on käsitellä varhaiskasvatusta, esi- ja perusopetusta, lukio- ja ammatillista koulutusta, korkeakoulutusta ja tiedettä, osaajapulaan vastaamista, jatkuvaa oppimista, opintotukea, kulttuuria, taidetta ja luovia aloja sekä nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevia asioita. Lisäksi ministerityöryhmän tehtävänä on käsitellä sosiaali- ja terveystalvueluita lasten, nuorten ja perheiden asioiden osalta sekä nuorisokollisuuden ehkäisemistä koskevia asioita. Ministerityöryhmän laaja tehtäväalue tarkoittaa käytännössä sitä, että osalle käsiteltävistä asioista on keskeistä hallinnonalojen välinen poikkihallinnollinen valmistelu ja osa tehtävistä painottuu sektorikohtaisina asioina. Molemmille tarkasteluille on ministerityöryhmien työskentelyssä varattava tilaa, jotta hallitus voi varmistua hallitusohjelman toimeenpanosta ja tavoitteiden saavuttamisesta.

Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tarkastusraportin käytettävyys olisi vieläkin suurempi, jos siinä voitaisiin vielä vahvemmin tunnistaa onnistuneen poikkihallinnollisen yhteistyön piirteitä, ei niinkään nimeltä mainittujen henkilöiden onnistumisia.

Yksityiskohtaisia havaintoja

Sivu 20:

Tarkastuskertomusluonnoksen mukaan ”Haastatteluissa nostettiin esiin, että valmisteluprosessi ja nuorisolaissa määritelty aikataulu eivät jätä tilaa ohjelman yhteiselle työstämiselle hallinnossa.”

Edellä mainitusta on syytä huomata, että nuorisolain 1285/2016 5 §:n mukaan ”Valtioneuvosto hyväksyy joka neljäs vuosi valtakunnallisen nuorisotyön ja -politiikan ohjelman”. Laki ei, kuten ei myöskään lain nojalla annettu valtioneuvoston asetus nuorisotyöstä ja -politiikasta, aseta tarkempaa aikataulua valtakunnallisen nuorisotyön ja -politiikan ohjelman valmistelulle ja hyväksymiselle.

Samassa kohdassa todetaan, että ”Myös ohjelmaluonnoksen saamassa lausuntopalautteessa niin lasten ja nuorten järjestöt kuin Valtion nuorisoneuvosto nostavat esiin, että Orpon hallitusohjelman kirjauksesta huolimatta VANUPO on hajanainen, suppea ja sen poikkihallinnollinen koordinaatio riittämätöntä.”

Valtion nuorisoneuvoston Valtakunnallisen nuorisotyön ja -politiikan ohjelman 2024–2027 luonnoksesta antama lausuntopalaute ei näyttäisi antavan tukea yllä mainitulle päätelmälle¹.

Sivu 24:

Kohdassa on maininta valtioneuvoston asettamista ei-lakisääteisistä ministerityöryhmistä, ”valtioneuvoston asetuksella nimetyt ministerityöryhmät”. Puheena olevat ministerityöryhmät on asetettu valtioneuvoston päätöksellä, ei valtioneuvoston asetuksella.

Sivu 26:

Raporttiluonnoksessa todetaan lasten ja nuorten asioita hoitaneiden ministerityöryhmien työskentelystä, että ”Molemmilla hallituskausilla puheenjohtajana toiminut ministeri sekä valmistelusta päävastuussa oleva pääsihteeri ovat olleet opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalta. Tämä on näkynyt myös käsiteltävänä olevissa asioissa, joissa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan toimenpiteet ovat korostetusti esillä”.

¹ <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=247df2da-db2f-4dd3-beb6-61034e836f3c>

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että esimerkiksi tällä hallituskaudella lasten, nuorten ja perheiden ministerityöryhmän tehtävät ovat laaja-alaisia (ks. edellä) ulottuen sekä poikkihallinnollisiin että sektorikohtaisiin, erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaa koskeviin tehtäviin. Tämä peruslähtökohta näkyy väistämättä myös kokouksien agendoilla.

Sivut 51-52:

Kaupunkipolitiikan osalta opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että mikäli kaupunkipolitiikan toimia keskistettäisiin valtioneuvostoon, tulisi huolehtia yhteydestä eri ministeriöihin. Opetus- ja kulttuuriministeriö pyytää ottamaan huomioon, että opetus- ja kulttuuriministeriö on muiden ministeriöiden tavoin mukana poikkihallinnollisen kaupunkipolitiikan toimeenpanossa.

Sivu 57:

Raporttiluonnoksessa on todettu lasten, nuorten ja perheiden ministerityöryhmän osalta, että ”Työryhmän rakenteet eivät tue virkamiestason yhteistyötä. Pääsihteerin lisäksi paikalla ovat vain niiden ministeriöiden edustajat, joita käsiteltävät asiat koskevat, ja yhdelle ministeriölle annettu koordinaatiovastuu johtaa siihen, että muiden ministeriöiden lapsia, nuoria ja perheitä koskevat asiat hajautuvat osin muihin ministerityöryhmiin.”

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että ministerityöryhmien työ on hallituksen työskentelyä. Virkakunnasta kokouksiin ovat osallistuneet pääsihteerit ja hänen sijaisensa sekä muut ministerityöryhmän sihteerit aina silloin, kun asia koskee heidän toimialaansa. Lisäksi paikalle on kutsuttu kansliapäälliköt, joiden toimialaa asia koskee sekä käsiteltävän asian asiasisällöstä vastaavat esittelijät. Ministerityöryhmän kokouksien osallistujamäärä on pyritty pitämään rajattuna ministerityöryhmien toimintaohjeiden mukaisesti. Keskeistä on, että ministerit ja valtiosihteerit osallistuvat kokouksiin ja ministeriöiden virkakunnan osallistuminen pidetään mahdollisimman rajattuna. Tiedonkulku on pyritty varmistamaan osaltaan sillä, että koko sihteeristöllä on pääsy ministerityöryhmän aineistoihin ja jakeluihin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa lisäksi, että lasten, nuorten ja perheiden ministerityöryhmän työsuunnitelmat ja agendoille nousevat asiat kootaan sihteeristössä, johon kuuluvat valtioneuvoston nimeämät sihteerit opetus- ja kulttuuriministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä sisäministeriöstä. Sisällölliset teemat nousevat esille poliittisista esikunnista, ministerityöryhmän sektoriministeriöiden sihteerien kautta tai ministeriöiden asiasisällöistä vastaavilta. Käytännöllä pyritään varmistamaan, että kaikki tarpeelliset asiat nousevat työsuunnitelmaan ja kokouksien asialistoille.

Lopuksi opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että kokonaisuutena poikkihallinnollisuuden valikoituminen Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen kohteeksi on erittäin tärkeä.

Kansliapäällikkö

Anita Lehikoinen

Opetusneuvos

Tarja Kahiluoto

Tiedoksi OKM KPE Kansliapäällikön esikunta
OKM NUOLI Nuoriso- ja liikuntapolitiikan osasto
OKM KUPO Kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto
OKM VAPOS Varhaiskasv. perusopet. ja vapaan sivistystyönos
OKM KAS Kansainvälisten asiain sihteeristö
OKM HAL Hallintoyksikkö
OKM KTPO Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto
OKM LAMOS Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen osasto



Lausunto

21.11.2024

VN/27009/2023
VN/27009/2023-TEM-4

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Viite: D/505/04.07.02./2023

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto; poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien ohjaus

Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien ohjausta. Tarkastus toteutettiin sekä hallinnon yleis- ja ylätasoon tarkasteluna että tapaustarkastusten avulla. Työ- ja elinkeinoministeriö esittää seuraavat huomiot tarkastuskertomusluonnoksen sisältöön.

Kokonaisuus ja suositukset

Suosituksen 2. osalta olisi hyvä tarkentaa, mitä tässä yhteydessä tarkalleen tarkoitetaan valtioneuvoston asettamilla poikkihallinnollisia yhteistyörakenteilla, joilla raportointimahdollisuus tulisi olla. Vaikka tarkastuskertomusluonnoksessa mainitaan ministerityöryhmät, kansliapäällikkökokous ja EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmä, onko edellä mainittujen lisäksi muita rakenteita, joihin suosituksella viitataan.

Raportissa jää huomiotta hallitusohjelman syklisyydestä aiheutuvat haitat toimenpidekokonaisuuksien kannalta sekä isompien asioiden ja uudistusten edistämisessä. Tämä ilmenee muun muassa pitkäjänteisen kehittämisen (yli hallituskausien ulottuvien) toimenpidekokonaisuuksien toimeenpanon heikentymisenä.

Kaupunkipolitiikka ja sen ohjausrakenteet sekä -menettelyt

Yksi tapaustarkastuksen kohteista oli työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla oleva kaupunkipolitiikka ja sen ohjausrakenteet sekä -menettelyt. Työ ja elinkeinoministeriö vastaa kaupunkipolitiikan valmistelemista, toimeenpanosta ja seurannasta sekä koordinaatiosta, ja sille kuuluu erityisesti valtionhallinnon kaupunkipolitiikkaa koskevat linjaukset ja niiden yhteensovittaminen.

Kaupunkipolitiikka on monialaista, eri sektorien toimenpiteitä yhteen kokoavaa kansallista sisältöpolitiikkaa. Kaupunkipolitiikan lähtökohtana on erilaisten kaupunkien erilaistuvien haasteiden huomioon ottaminen ja erityistarpeisiin vastaaminen sekä kaupunkien muutosvoiman ja -kyvyn hyödyntäminen. Kaupunkipolitiikan tuloksellinen toteuttaminen edellyttää eri hallinnonalojen ja sektorien tiivistä yhteistyötä. Kaupunkien ja valtion välinen aktiivinen vuorovaikutus ja kumppanuus ovat kaupunkipolitiikan tuloksellisuuden kannalta avainasemassa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto tuo tarkastuksessaan esille, että kaupunkipolitiikan osalta olemassa olevat rakenteet tukevat poikkihallinnollista ohjausta. Kaupunkipolitiikan ohjaukseen on rakennettu yhdessä tekemisen kulttuuri, joka edesauttaa kaupunkipolitiikan vaikuttavuutta. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä ja sen sihteeristö luovat toimivat rakenteet, joiden avulla voidaan toimeenpanna kulloisiakin hallitusohjelman linjauksia. Rakenteet mahdollistavat myös kaupunkipolitiikan laaja-alaiset

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 4
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

kirjaamo.tem@gov.fi
www.tem.fi

ilmiölähtöiset pohdinnat kaupunkikehittämisen tueksi. Samalla rakenne mahdollistaa kaupunkikehittämisen pitkäjänteisen kehittämisen yli hallituskausien. Tarkastuskertomus tunnistaa hyvin kaupunkipolitiikan luonteen sekä sen toimintatavan. Tarkastuskertomus nostaa esille kaupunkipolitiikan vaikuttavuuden seurannan. Seurantamittareita, -arviointeja on käytössä mm. maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimusten ja innovaatioekosysteemisopimusten osalta. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kaupunkipolitiikan vaikuttavuutta on vaikea sen monialaisen ja pitkäaikaisten vaikutusten vuoksi seurata, mutta seurannan tehostaminen ja kehittäminen on kaupunkipolitiikan vaikutusten arvioinnin kannalta tärkeää tulevaisuudessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö koordinoi kaupunkipolitiikkaa poikkihallinnollisesti. Kaupunkipolitiikan luonteen ja monialaisuuden vuoksi kaupunkipolitiikan valmistelussa tehdään tiivistä yhteistyötä niin eri ministeriöiden kuin kaupunkienkin kanssa. Kaupunkipolitiikka on sisältöpolitiikkaa, joten koordinaation toimivuuden, vaikuttavuuden ja informaatio-ohjauksen kannalta on tärkeää, että vastuu on substanssiministeriöllä, jolle kuuluu aluekehittämisen kokonaisuus.

Tiedot

Tarkastuskertomuksen sivulla 29 todetaan, että vuosille 2003–2011 kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmää ei asetettu. Tieto on virheellinen.

Johtaja

Jukka Nummikoski

Suunnittelija

Mira Moisio

Tiedoksi

Työ- ja elinkeinoministeriö



Muistio

22.11.2024

VN/27103/2023
VN/27103/2023-VNK-4

VNK:n lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta

Valtioneuvoston kanslia kiittää mahdollisuudesta kommentoida tarkastusluonnosta. Tarkastuksen aihe on tärkeä ja valitut, tarkasti rajatut tarkastuskohteet kuvaavat poikkihallinnolliseen ohjaukseen ja valmisteluun liittyviä kysymyksiä osittain osuvastikin. Pidämme tärkeänä, että poikkihallinnollisia kokonaisuuksia toimeenpannaan koordinoitua yhteistyössä ministeriöiden välillä. Koordinaation tavat ja painotukset vaihtelevat vaalikausittain, myös tarkastuksessa esille otettujen tarkastuskohteiden osalta.

Käytyämme tarkastusluonnosta läpi olemme huolissamme siitä, muodostaako tarkastuskertomusluonnos tosiasiallisen kuvan valtioneuvoston työskentelystä. Olemme huomanneet joitakin virheellisiä muotoiluja ja kohtia, joiden osalta haluaisimme esittää tarkennuksia. Toimitamme nämä tarkennukset erillisellä liitteellä käyttöönnne. Toivomme, että tarkastuskertomusluonnosta vielä tarkistetaan.

Asiavirhe

Alussa kolmannella sivulla otsikon *Valtioneuvoston yhteiset rakenteet eivät tue riittävästi poikkihallinnollisia kokonaisuuksia* alla ”Valtioneuvostossa on useita hallinnonalarajat ylittäviä rakenteita. Näistä poikkihallinnollisen ohjauksen kannalta olennaisimpia ovat valtioneuvoston asetuksella nimettävät ja hallituskausittain vaihtuvat ministerityöryhmät, kansliapäällikkökokous sekä EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmä” ja sivulla 24: ”Politiikan kannalta keskeisiä ohjaavia yhteistyöfoorumeita valtioneuvostossa ovat pääministerin johtamat lakisäätteiset ministerivaliokunnat, valtioneuvoston yleisistunto sekä valtioneuvoston asetuksella nimetyt ministerityöryhmät, jotka vaihtuvat hallituskausittain.”

Ministerityöryhmät (ja niiden tarvittavat sihteeristöt) asettaa valtioneuvoston yleisistunto. Näitä ei nimetä valtioneuvoston asetuksella.

Keskeisimmät huomiot

Tarkastuskertomusluonnoksessa on kaksi valtioneuvoston kansliaa koskevaa suositusta, joiden osalta toivoisimme selkeyttä, millaisia toimia ne tulisivat meiltä edellyttämään. Valtioneuvoston kanslian 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

Postiosoite
Postadress
Postal Address

Valtioneuvoston kanslia

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

09 1602 2165
+358 9 1602 2165

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kirjaamo.vnk@gov.fi

ministerityöryhmien tukemisessa ja sekä hallitusohjelman seurannan toteuttamisessa ministerityöryhmien kautta.

Suositus 1.

Valtioneuvoston kanslian tulee tunnistaa hallitusohjelman keskeiset poikkihallinnolliset kokonaisuudet ja niitä ohjaavat yhteistyörakenteet. Tämä parantaisi edellytyksiä poikkihallinnollisten tavoitteiden saavuttamista tukevien toimenpiteiden määrittelylle sekä kokonaisuuksien seurannalle.

Hallitusohjelman läpikäynti hallitusneuvottelujen jälkeen ja hallitusohjelman seurantarjestelmän rakentaminen ovat poliittisen valinnan tulos. VNK tukee pääministeriä tässä sekä hallitusohjelman toimeenpanon johtamisessa. Keskeiset poikkihallinnolliset kokonaisuudet ja niiden tunnistaminen ovat siten hallituksen poliittisesta tahdosta riippuvaisia. Jos VNK tunnistaisi ja seuraisi erillisellä prosessilla itse tai muussa valmistelussa keskeisiksi katsomiaan poikkihallinnollisia kokonaisuuksia, se heikentäisi poliittisen tahdon ja demokratian toteutumista.

Tekstissä eri kohdissa on nostettu esille useita hallinnonalarajat ylittäviä rakenteita ja poliittisen ohjauksen välineitä valtioneuvostossa. Tällaisia rakenteita ja välineitä ovat myös valtioneuvostolain 23 §:ssä säädetty ministerivaliokunnat sekä erilaiset koko hallituksen kokoukset (hallituksen neuvottelut, hallituksen iltakoulut ja kehys- ja budjettiriihet) sekä talous- ja kehysvalmistelu kokonaisuudessaan. Lisäksi poliittista valmistelua tapahtuu esimerkiksi hallituspuolueiden puheenjohtajien kokouksissa. Tarkemmin aiheesta on [Ministerin käsikirjassa](#).

Suositus 2.

Valtioneuvoston asettamalla poikkihallinnollisilla yhteistyörakenteilla tulisi olla mahdollisuus raportoida osaltaan hallitusohjelman kokonaisuutta koskevien tavoitteiden edistymisestä valtioneuvoston kanslialle. Tällä hetkellä raportointi toteutuu pääasiassa toimenpidekohtaisesti vastuuministeriöiden kautta.

Mikäli suosituksella 2 tarkoitetaan esimerkiksi valtioneuvoston asettamia ministerityöryhmiä tai ministerivaliokuntia, niin raportointi toteutuu tällä hetkellä jo suosituksen mukaisesti. Keskeisin hallitusohjelman edistymistä seuraava rakenne on pääministerin valtiosihteerin puheenjohtama hallitusohjelman seurantakokous, joka on kuvattu myös tarkastuskertomusluonnoksessa. Kokouksessa ja sen materiaaleissa ministerityöryhmien ja ministerivaliokuntien pääsihteerit raportoivat kokonaisuuksien etenemisestä.

Mikäli suosituksella tarkoitetaan jotain muita rakenteita, tulisi selkeästi osoittaa, mihin rakenteisiin viitataan ja millaisten päätelmien kautta näitä rakenteita halutaan nostaa tällaiseen asemaan.

Osastopäällikkö

Harri Martikainen

Liitteet VNK:n muut kommentit tarkastuskertomusluonnokseen

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

Tiedoksi VNK STRO Hallituspolitiikkayksikkö, Taina Kulmala