

Poikkihallinnollisten toimenpide- kokonaisuuksien ohjaus



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

16/2024



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien ohjaus

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 16/2024

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/505/04.07.02/2023

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien ohjaus. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtioneuvoston kanslialle, valtiovarainministeriölle, sisäministeriölle, oikeusministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, opetus- ja kulttuuriministeriölle, ympäristöministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle ja työ- ja elinkeinoministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtioneuvoston kanslialla, valtiovarainministeriöllä, sisäministeriöllä, oikeusministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä, opetus- ja kulttuuriministeriöllä, ympäristöministeriöllä, maa- ja metsätalousministeriöllä ja työ- ja elinkeinoministeriöllä 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 16. joulukuuta 2024

Jaakko Eskola
tarkastusyksikön johtaja

Johanna Salmi
johtava tuloksellisuustarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-562-7 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-562-7
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-562-7>

Tarkastuskertomuksen valokuva
GettyImages

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastus kohdistui valtion käyttämiin ohjauskeinoihin ja -rakenteisiin, joita se käyttää poikkihallinnollisissa toimenpidekokonaisuuksissa. Poikkihallinnollisilla toimenpidekokonaisuuksilla tarkoitetaan sellaisia kokonaisuuksia, joita koskevien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää toimia usealla eri hallinnonalalla.

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että monimutkaisiin yhteiskunnallisiin ongelmiin liittyviin tavoitteisiin pyritään valtionhallinnossa vastaamaan eri hallinnonalojen koordinoitulla yhteistyöllä. Tämän ohjaamiseen linjaorganisaatioon kehitetyn tulohajauksen on todettu soveltuvan huonosti. Tarkastuksessa kuvattiin poliittiseen ohjaukseen tukeutuvaa ohjausta poikkihallinnollisen tavoiteohjausmallin avulla.

Tarkastus toteutettiin sekä hallinnon yleis- ja ylätason tarkastelun että tapaustarkastuksen avulla. Tapaustarkastuksen kohteina olivat kaupunkipolitiikan, harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan, kiertotalouden edistämisen sekä lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämisen poikkihallinnolliset ohjausrakenteet ja -menettelyt. Kaikki tapaukset olivat vakiintuneita, poliittisella tasolla esiintyneitä kokonaisuuksia, jotka koskettivat useaa eri hallinnonalaa.

Hallitusohjelma luo pohjan poikkihallinnollisille tavoitteille

Poliittisella ohjauksella tarkoitetaan poliittisten toimijoiden arvopohjaisten valintojen pohjalta toteuttamaa ohjausta ministeriöissä tehtävän valmistelun eri vaiheissa. Keskeinen poliittisen ohjauksen väline on hallitusohjelma. Hallitusohjelma velvoittaa poliittisesti valtioneuvoston ohjesäännön vastuunjaon mukaisesti ministeriöitä edistämään sen kirjauksien toimeenpanoa. Lisäksi valtioneuvostosta annetun lain 2 § velvoittaa ministeriöitä yhteistyöhön asioiden valmistelussa. Yhdessä nämä luovat vahvan perustan ja jopa veloitteen hallinnonalojen rajat ylittävälle yhteistyölle, jolla edistetään hallitusohjelman useaa hallinnonalaa koskevia tavoitteita. Tämä ei kuitenkaan kaikilta osin toteudu käytännössä.

Hallitusohjelmien kirjaukset vaihtelevat sen suhteen, koskevatko ne pelkästään tavoitetta vai onko hallitusta muodostettaessa sovittu yksityiskohtaisemmin linjauksista tai jopa valittavista toimenpiteistä. Poikkihallinnollisia kokonaisuuksia koskevat yksityiskohtaiset hallitusohjelmakirjaukset rajaavat hallinnon mahdollisuuksia vaikuttaa tavoitteen saavuttamisen kannalta tarkoituksenmukaisimpien keinojen valintaan. Kahdella edellisellä vaalikaudella hallinnon vaikutusmahdollisuuksia tuettiin siten, että hallitusohjelmia tarkentavissa toimintasuunnitelmissa huomioitiin virkamiesvalmistelun ehdotukset toimenpiteiksi. Valtioneuvoston kanslian koordinoima hallinnon osallistaminen tapahtui ministeriöittain, ei hallinnonalarajat ylittävien asiakokonaisuuksien mukaan. Joissain tapauksissa hallitus on antanut kokonaisuuden tarkempien tavoitteiden tai toimenpiteiden määrittelyn hallinnolle tai erilliselle päättämälleen kokoonpanolle ja hyväksynyt näiden tuotokset osaksi poikkihallinnollisia kokonaisuuksia. Näillä toimilla on mahdollista selkeyttää yksittäisten hallitusohjelmakirjausten ongelmalliseksi koettua monitulkintaisuutta toimeenpanovaiheessa.

Tarkastuksessa ei arvioitu arvoperusteista poliittista päätöksentekoa tai tarkastettu poliittisten toimijoiden välistä vuorovaikutusta. Poliittisella ohjauksella on kuitenkin erityinen merkitys hallinnolle poikkihallinnollisuuden mahdollistamisessa toimivaltuuden, resursien ja toimintakulttuurin luomisen näkökulmista. Poikkihallinnollisen yhteistyön ei pääsääntöisesti koeta olevan mahdollista ilman erillistä hallitusohjelmakirjauksesta johdettua toimivaltuutta ja resursseja kohdentavaa poliittista sitoutumista. Toisaalta hallituskauden aikana päätetyt uudet tavoitteet tai yksittäiset toimenpiteet saattavat vaikuttaa hallinnon mahdollisuuksiin edistää poikkihallinnollisia kokonaisuuksia. Poliittista ohjausta voidaan toteuttaa myös esimerkiksi ministerin nimittämisellä asiakokonaisuuteen, yksittäisen ministerin vahvalla osallistumisella poikkihallinnollisen kokonaisuuden johtamiseen tai poikkihallinnolliseen kokonaisuuteen osallistuvien hallinnonalojen ministereiden keskinäisellä vahvalla yhteistyöllä. Tarkastuksen perusteella henkilötason poliittisella ohjauksella voi olla erityistä merkitystä niissä poikkihallinnollisissa kokonaisuuksissa, joihin osallistuvien hallinnonalojen välisessä yhteistyössä koetaan olevan ongelmia.

Hallinnon yhteisillä rakenteilla ei ollut tarkastettujen poikkihallinnollisten kokonaisuuksien ohjaamista tukevaa vaikutusta

Valtioneuvostossa on useita hallinnonalarajat ylittäviä rakenteita. Yksittäisten poikkihallinnollisten kokonaisuuksien ohjauksen kannalta merkittävimpiä rakenteita kokoonpanonsa ja tehtäviensä tai ohjausmallinsa näkökulmasta ovat valtioneuvoston päätöksellä asetettavat ja hallituskausittain vaihtuvat ministerityöryhmät, kansliapäällikkökokous sekä EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmä. Lisäksi valtioneuvostotason ohjausta ja tukea tarjoavat valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö. Tiedonhallinnan toteutustavalla ja muilla teknisillä edellytyksillä on myös osaltaan merkitystä siinä, miten poikkihallinnollisuutta käytännössä toteutetaan.

Ministerityöryhmiä on rajattu määrä, ja niiden aihepiiri on usein varsin laaja. Tällöin yksittäiset poikkihallinnolliset kokonaisuudet saavat vain vähäisen painoarvon asioiden käsittelyssä. Tarkastuksessa havaittiin myös, että vaikka ministerityöryhmä oli asetettu yhden poikkihallinnollisen kokonaisuuden ympärille, sen rakenteet ja toiminta eivät tarjonneet riittävää tukea hallinnolle poikkihallinnollisen kokonaisuuden strategisessa linjaamisessa ja kokonaistavoitteiden edistämisessä. Koska ministerityöryhmät asetetaan tyypillisesti poikkihallinnollisten teemojen ympärille, niillä lähtökohtaisesti on potentiaalia tunnistaa ja määrittää poikkihallinnollisten kokonaisuuksien keskeisimpiä rakenteita sekä edistää kokonaisuutta strategisella tasolla. Ministerityöryhmien virkamiessihteeristöjen poikkihallinnollisella kokoonpanolla ja toimivalla yhteistyöllä voi olla tässä merkittävä rooli. Poikkihallinnollisiin kokonaisuuksiin keskittyvien ministerityöryhmien sihteeristöjen tulisi huolehtia kokonaisuuksissa mukana olevien hallinnonalojen osallistumisesta asioiden valmisteluun.

Tarkastuksessa kansliapäälliköiden välinen yhteistyö ei näyttäytynyt erityisen merkittävänä poikkihallinnollisten kokonaisuuksien ohjaamisessa. Kansliapäällikkökokous on ministeriöiden välinen yhteistyöelin, jonka tehtävänä on valtioneuvoston ohjesäännön 10 § 3 momentin mukaan toimia valtioneuvoston johtamisen tukena. Kansliapäällikkökokouksessa käsiteltävät asiat ovat kuitenkin varsin yleisiä. Siksi vain muutamaa hallinnonala koskevia poikkihallinnollisia kokonaisuuksia olisi tarkoituksenmukaisempaa käsitellä kyseisten hallinnonalojen kansliapäälliköiden johdolla valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:n mukaisesti.

Suomen EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmä on kansainvälisesti verrattuna poikkeuksellisen laajasti osallistava ja siksi hyvä esimerkki siitä, miten poikkihallinnollisuutta voidaan valtionhallinnossa toteuttaa. Se tarjoaa tukea EU-asioita koskevien kantojen muodostamiseen niin hallinnon ja sidosryhmien kesken, valtioneuvoston ja eduskunnan välillä kuin myös valtioneuvoston sisällä eri hallinnonalojen kesken. Yhteensovittamisjärjestelmä tarjoaa vahvan poikkihallinnollisen tuen EU-asioiden kannanmuodostukseen. Ohjausmallina se on kuitenkin raskas, eikä se siten ole sovellettavissa pienemmissä poikkihallinnollisissa kokonaisuuksissa. Tarkastuksessa tuli esiin erilaisia poikkihallinnollisten kokonaisuuksien luonteeseen ja kontekstiin liittyviä tekijöitä, jotka vaikuttavat tarkoituksenmukaisimman ohjausrakenteen valintaan.

Valtioneuvoston kanslian strategiaosastolla on tärkeä koordinaatorooli pääministerin johtamisen tukemisessa. Strategiaosaston rooli kuitenkin jää ohjauksessa säädösperusteisten valtuuksien puuttuessa pehmeiden ohjauskeinojen ja tuen tarjoamisen varaan sekä koordinoinnissa poikkihallinnollisia kokonaisuuksia koskevan näkymän puuttuessa pitkälti tekniselle tasolle. Valtiovarainministeriössä valtionhallinnon kehittämisosaston tarjoama johtamisen tuki ei ole tähän mennessä kohdentunut sellaisiin substanssikonkaisuuksiin, jotka koskevat vain muutamaa hallinnon alaa. Valtiovarainministeriön kehittämisvastuulle kuuluva tulohjaus soveltuu heikosti poikkihallinnollisiin kokonaisuuksiin. Tulohjaukseen liittyvällä poikkihallinnollisella verkostolla voisi kuitenkin olla teknisellä ja käytännön tasolla annettavaa siihen, miten eri ohjausjärjestelmät tukisivat poikkihallinnollisia kokonaisuuksia.

Poikkihallinnollisen kokonaisuuden yhteistyörakenteen pysyvyys parantaa yhteistyön edellytyksiä

Poikkihallinnollisissa kokonaisuuksissa viranomaiset tarvitsevat poliittisen ohjauksen lisäksi toistensa osaamista ja toimivaltuuksia ratkaistakseen yhdessä vaikeita yhteiskunnallisia ongelmia. Tarkastus osoitti, että parhaassa tapauksessa eri hallinnonalojen välinen yhteistyö luo toimintakulttuuria, joka mahdollistaa kokonaisvaltaisen lähestymistavan, eri näkökulmien huomioimisen sekä kattavampien ja tehokkaampien ratkaisujen löytämisen.

Poikkihallinnolliset ohjausrakenteet tarjoavat alustan yhteistyölle hallinnon edistäessä sille poliittisesti asetettuja tavoitteita. Poikkihallinnolliset ohjausrakenteet ovat tyypillisesti erilaisten hankkeiden, strategioiden tai ohjelmien luomisen tai niiden toimeenpanon yhteydessä perustettavia kokoonpanoja, joissa voi viranomaisten lisäksi olla mukana myös hallinnon ulkopuolisia tahoja. Ohjausrakenteiden avulla tehtävä yhteistyö edistää hallinnon yhteisen näkemyksen muodostamista.

Ohjausrakenteen pysyvyydellä (suhteessa edistettävän toiminnan keston) on erityisen suuri merkitys toiminnan tehokkuutta lisäävälle eri hallinnonalojen yhdessä tekemisen kulttuurille. Rakenteen pysyvyys lisää ymmärrystä yhteistyöviranomaisen toiminnasta ja toimivaltuuksista, mikä helpottaa yhteistyötä. Rakenteen pysyvyys lisää henkilötason ymmärrystä ja luottamusta sekä madaltaa yhteistyön tekemisen kynnyksiä myös rakenteen ulkopuolella. Se vähentää henkilöriippuvuutta ja siitä aiheutuvia riskejä turvaten osaltaan toiminnan jatkuvuutta. Toisaalta kokonaisuuteen osallistuvien yksiköiden kyvyttömyys löytää yhteisiä kytkentöjä voi heikentää ohjausrakenteen edellytyksiä luoda poikkihallinnollista yhteistyön kulttuuria. Erityinen vastuu tästä on kokonaisuudesta vastuussa olevalla ministeriöllä. Edellytyksiä heikentää myös puutteellinen tuki yhteistyössä mukana olevien linjaorganisaatioiden johdolta. Tällaiset ongelmat voivat näyttäytyä hallinnonalojen välisen näkökulmien epätasapainona.

Tarkastuksen perusteella poikkihallinnollisilla ohjausrakenteilla, yhteistyöllä, yhteisillä näkemyksillä tavoitteista ja niiden edellyttämistä toimenpiteistä sekä toimintakulttuurilla on vahva keskinäinen yhteys ja vaikutus siihen, kuinka tulokselliseksi yhteistyö koetaan. Tämä tarkoittaa myös sitä, että on olemassa monta eri väylää sille, miten poikkihallinnollista yhteistyötä voidaan vakiinnuttaa.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastuksen perusteella Valtiontalouden tarkastusvirasto suosittaa seuraavaa:

1. Valtioneuvoston kanslian tulisi tunnistaa hallinnossa jo toimivien keskeisten poikkihallinnollisten kokonaisuuksien yhteistyörakenteet. Tämä parantaisi edellytyksiä valtioneuvoston kanslian tarjoamalle tuelle poikkihallinnollisten tavoitteiden saavuttamista tukevien toimenpiteiden määrittelyssä ja kokonaisuuksien seurannassa.
2. Keskeisimpiä yksittäisiä poikkihallinnollisia kokonaisuuksia ohjaavien hallinnon yhteistyörakenteiden vastuuhenkilöillä tulisi olla mahdollisuus raportoida kokonaisuudelle asetettujen tavoitteiden edistymisestä valtioneuvoston kanslialle. Tällä hetkellä raportointi toteutuu pääasiassa toimenpidekohtaisesti vastuuministeriöiden kautta.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	10
2 Ohjataanko hallinnossa useille hallinnonaloille sijoittuvien tarpeiden tunnistamista ja tavoitteiden asettamista?	12
2.1 Poikkihallinnollinen ohjaus toteuttaa politiikkatavoitteita	12
2.2 Hallitusohjelman valmistelussa on mahdollista yhteensovittaa poikkihallinnollisia näkökulmia	16
2.3 Hallitusohjelma määrittää suuntaviivat poikkihallinnollisille tavoitteille tai niiden asettamisen tavoille	20
2.4 Yksittäisillä henkilöillä ja henkilösuhteilla on merkitystä poikkihallinnollisen ohjauksen vaikuttavuuteen ja hallinnon yhteistoimintaan	22
2.5 Valtioneuvoston poikkihallinnolliset rakenteet mahdollistavat yhteisen tilannekuvan luomista ja tavoitteiden asettamista yleisellä tasolla	27
3 Ohjataanko hallinnossa useille hallinnonaloille sijoittuviin kokonaisuuksiin liittyvien toimenpiteiden valintaa ja toteutusta?	32
3.1 Poikkihallinnollisten kokonaisuuksien ohjaus tarvitsee tuekseen yhteisiä rakenteita ja alustoja	32
3.2 Poliitiikan ja hallinnon vuoropuhelu täydentää poliittista ohjausta	45
3.3 Poikkihallinnollista yhteistyötä rakentaa kokemus yhteisestä asiasta	51
4 Seurataanko hallinnossa useille hallinnonaloille sijoittuvien toimenpidekokonaisuuksien tuloksellisuutta?	60
4.1 Hallitusohjelman seurantatavat muuttuvat hallituksen vaihtuessa – ylätasolla poikkihallinnollisia toimenpiteitä seurataan kuten muitakin	60
4.2 Poikkihallinnollisten kokonaisuuksien sisäinen seuranta vaihtelee	64
Liite: Miten tarkastettiin	70
Viitteet	74



1 Mitä tarkastettiin

Tarkastus kohdistui sellaisiin valtionhallinnon käytössä oleviin poikkihallinnollisiin menettelyihin ja rakenteisiin, joita valtio käyttää ohjatakseen usealle hallinnonalalle sijoittuvia politiikkakokonaisuuksia.

Tarve tämän kaltaiselle ohjaukselle on kasvanut. Valtionhallinnon toimintaympäristö ja yhteiskunnalliset tarpeet ovat muuttuneet aikaisempaa monimutkaisemmiksi, ja niihin pyritään vastaamaan erilaisilla politiikkatavoitteilla. Poliittikatavoitteiden saavuttaminen edellyttää tämän vuoksi yhä useammin eri hallinnonalojen koordinoituja toimenpiteitä. Valtionhallinnon ohjaamisessa yleisesti käytössä olevan ohjausmallin, linjaorganisaatioon kehitetyn tulohjauksen, on kuitenkin todettu nyky muodossaan soveltuvan lähtökohtaisesti huonosti eri hallinnaloille sijoittuvien kokonaisuuksien ohjaamiseen¹.

Poikkihallinnollisen ohjauksen valtiontaloudellinen merkitys ja siihen liittyvät riskit muodostuvat hallinnon ohjauksen tuloksellisuuden kautta. Ohjauksen suora valtiontaloudellinen vaikutus on pieni, ja se muodostuu lähinnä ohjaukseen kohdistuvista henkilöresursseista. Ohjauksen onnistuminen kuitenkin luo perustaa koko hallinnon toiminnalle ja sen kehittämiseksi usein taloudellisilta vaikutuksiltaan suurten ja monimutkaisten ongelmien ratkaisemisessa.

Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa hallinnon edellytyksistä ja käytännöistä ohjata useille hallinnaloille sijoittuvia toimenpidekokonaisuuksia.

Tarkastuksessa pyrittiin vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Ohjataanko hallinnossa useille hallinnaloille sijoittuvien tarpeiden tunnistamista ja tavoitteiden asettamista?
2. Ohjataanko hallinnossa useille hallinnaloille sijoittuviin kokonaisuuksiin liittyvien toimenpiteiden valintaa ja toteutusta?
3. Seurataanko hallinnossa useille hallinnaloille sijoittuvien toimenpidekokonaisuuksien tuloksellisuutta?

Tarkastuksen yleisiä kriteereitä olivat ohjauksen toteutus tuloksellisuusketjun periaatteita mahdollistavalla tavalla sekä soveltuva lainsäädäntö, erityisesti laki valtioneuvostosta (28.2.2003/175) ja laki valtion talousarviosta (13.5.1988/423).

Tarkastus toteutettiin tarkastelemalla sekä valtionhallinnossa käytössä olevia ylä- ja yleistason poikkihallinnollisia rakenteita että neljää eri esimerkkitapausta. Ylä- ja yleisrakenteilla tarkoitetaan

tässä sellaisia yhteisiä rakenteita, jotka tuottavat suoraan tai välillisesti palveluita koko hallinnolle. Tarkastus ei kohdistunut poliittisiin toimijoihin muutoin kuin siitä näkökulmasta, miten heidän toimintansa heijastuu yksittäisiä poikkihallinnollisia kokonaisuuksia ohjaavan hallinnon toimintaan. Tarkastukseen valitun näkökulman vuoksi tarkastuskertomuksessa on kuvattu vain sellaisia ylä- ja yleis-tason rakenteita, jotka näkökulmiensa, sisältöjensä ja kokoonpanonsa puolesta voisivat tukea yksittäisten niin sanottujen ilmiöpohjaisten poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien ohjaamista.

Tapaustarkastuksen kohteet eli tarkasteltavaksi valitut poikkihallinnolliset toimenpidekokonaisuudet olivat kaupunkipolitiikan, harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan, kiertotalouden edistämisen sekä lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämisen ohjausrakenteet ja -menettelyt. Lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämisestä on kertomuksessa osin käytetty lyhennettyä muotoa lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistäminen. Tapaustarkastuksissa ei arvioitu kokonaisuuden sisältöjä eikä sitä, miten hyvin kokonaisuuden edistämässä oli onnistuttu, vaan tarkastus kohdentui käytössä olleisiin rakenteisiin ja menettelytapoihin.

Tapaustarkastuksista saadut havainnot on esitetty tarkastuskertomuksen havaintoluvuissa 2–4 sisennettynä ja eri kirjaintyyppiä käyttäen, jotta ne erottuvat paremmin yleisemmistä tarkastushavainnoista.

Ajallisesti tarkastus rajattiin pääministeri Juha Sipilän (29.5.2015–8.3.2019, toimitusministeristönä 8.3.2019–6.6.2019), pääministereiden Antti Rinteen (6.6.2019–10.12.2019) ja Sanna Marinin (10.12.2019–20.6.2023) sekä pääministeri Petteri Orpon (20.6.2023–) hallituskausilla toteutettuun ohjaukseen ja niitä edeltäviin hallitusneuvotteluihin. Tarkastuskertomuksen tekstissä viitataan yksinkertaisuuden vuoksi pääosin pääministeri Marinin hallituksen ohjelmaan, vaikka ohjelman linjaukset on asetettu pitkälti jo pääministeri Rinteen hallituksen ohjelmassa. Lisäksi tarkastuksessa on soveltuvin osin otettu huomioon pääministeri Petteri Orpon (20.6.2023–) hallituksen ohjelman sisältö.

2 Ohjataanko hallinnossa useille hallinnonaloille sijoittuvien tarpeiden tunnistamista ja tavoitteiden asettamista?

Poikkihallinnollisten kokonaisuuksien tavoitteet tulevat poliittisesta ohjauksesta, pääosin hallitusohjelmasta. Poikkihallinnollisia toimenpiteitä edellyttävien tavoitteiden ohjauksessa käytössä olevat rakenteet ja menettelyt voidaan yleisellä tasolla kuvata hierarkkisen ja poikkihallinnollisen tavoiteohjausmallin avulla. Mallin suurin ero valtionhallinnossa yleisesti käytössä olevaan tulosohtaukseen on sen substanssilähtöisyys hallinnonalakohtaisuuden sijasta.

Hallitusohjelman valmistelussa käytössä olleet teemakohtaiset neuvottelupöydät mahdollistavat poikkihallinnollisuuden huomioidamisen. Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön rooli hallitusneuvotteluissa on pitkälti tekninen, ja se on vaihdellut eri hallituskausien välillä.

Valtioneuvostotasolla on useita poikkihallinnollisuutta tukevia rakenteita, joilla ei todettu olevan suurta vaikutusta yksittäisiin poikkihallinnollisiin kokonaisuuksiin. Sen sijaan yksittäisten johtohenkilöiden panoksella voi olla poikkihallinnollisissa kokonaisuuksissa erityinen merkitys.

2.1 Poikkihallinnollinen ohjaus toteuttaa politiikkatavoitteita

Tulosohtaus on valtionhallinnon keskeinen ohjausmalli, jolla tavoitellaan tasapainoa käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavissa olevien tulosten välille. Tulosohtauksella varmistetaan osaltaan myös hallinnon kustannustehokasta toimeenpanoa.² Tulosohtauksessa hallitusohjelmassa asetetut politiikkatavoitteet, hallinnonalojen konsernitavoitteet ja virastokohtaiset tavoitteet muodostavat hierarkkisen kokonaisuuden.

Strateginen tulosohtaus varmistaa hallitusohjelman tavoitteiden välittymistä tulostavoitteiden ja indikaattorien kautta aina yksittäisiin toimenpiteisiin asti.³ Kun valtionhallinnon toimintaympäristö

on muuttunut aikaisempaa monimutkaisemmaksi, yhteiskunnallisiin ongelmiin liittyvien politiikkatavoitteiden saavuttaminen edellyttää usein hallinnonalojen yhteistoimintaa. Tulohjausmallin on katsottu soveltuvan huonosti poikkihallinnollisten toimintojen ohjaamiseen erityisesti siksi, että tulohjaus ei tue laajojen yhteiskunnallisten kokonaisuuksien hallintaa. Pahimmillaan tulohjauksen on katsottu estävän poikkihallinnollista yhteistyötä vahvistamalla hallinnonalojen eriytymistä.⁴

Poikkihallinnollista ohjausta voidaan kuvata tavoiteohjauksen mallilla

Tarkastuksessa tunnistettiin eräitä yleisiä valtioneuvoston menettelytapoja, joilla näyttää olevan erityinen merkitys useille hallinnonaloille sijoittuvien tarpeiden tunnistamisen ja tavoitteiden asettamisen ohjaamisessa. Yhdessä nämä menettelytavat muodostavat tulohjauksesta poikkeavan poikkihallinnollisen tavoiteohjauksen ohjausmallin.

Tässä esitettävä kuvaus poliittiseen ohjaukseen tukeutuvasta poikkihallinnollisten tavoitekokonaisuuksien ohjausmallista perustuu tarkastuksessa tehtyihin havaintoihin poikkihallinnollisista ohjausrakenteista. Poikkihallinnollisen tavoiteohjauksen malli ei ole hallinnossa vakiintunut, eikä toimintatapaa ole ohjeistettu tai edes dokumentoitu. Se toteutuukin vain harvoin sellaisenaan. Kuvauksen tarkoitus on systematisoida yksittäisiä havaintoja yleisemmiksi johtopäätöksiksi.

Poikkihallinnollisten tarpeiden tunnistaminen ja tavoitteiden asettaminen tukeutuvat poliittiseen ohjaukseen. Erityisesti hallitusohjelman kirjauksilla on keskeinen merkitys tavoitteiden asettamisessa. Hallitusohjelman toimeenpanossa eri tasoille sijoittuvien toimijoiden tavoitteet määrittyvät hierarkkisesti. Näin hallitusohjelman kirjaukset välittyvät aina toimeenpanotasolle asti.

Poliittinen ohjaus

Poliittinen ohjaus on toimeenpanovaltaan perustuvan politiikan toteuttamisen oleellinen osa. Sen tehtävänä on arvopohjaisten valintojen tekeminen ministeriöiden muodollisjuridisen valmistelun eri vaiheissa.⁵

Poliittisessa ohjauksessa poliittiset toimijat ohjaavat hallintoa käynnistääkseen politiikkatoimien valmistelun ja vaikuttaakseen niiden sisältöön. Poliittisia toimijoita ovat hallitusvaltaa edustavat ministerit sekä ministerin tukena ja valtuuttamana toimivat valtiosihteerit ja ministerien erityisavustajat.

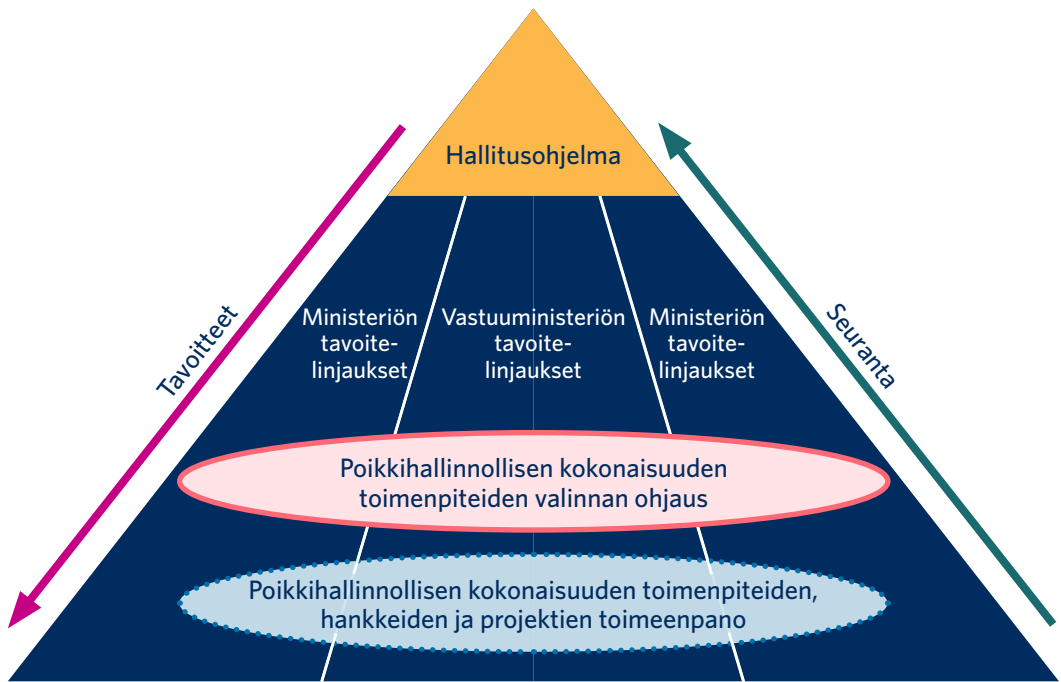
Poliittisen ohjauksen keskeisin väline on hallitusohjelma. Sen lisäksi poliittista ohjausta toteutetaan muun muassa hallituksen eri kokoonpanojen eli yleisistunnon lisäksi ministerivaliokunnan tai -työryhmän päätöksinä tai linjauksina, lainsäädäntöohjelman ja -suunnitelman kautta sekä poliittisen toimijan virkakunnalle suoraan kohdentamalla määräyksillä ja ohjeilla.

Poliittista ohjausta koskevia muotomääräyksiä ei ole, vaan ohjauksen käytännöt vaihtelevat ministeriöittäin ja hallituskausittain. Kun ministeriöt vastaavat kukin omasta valmistelustaan, pääministeri tai hallitus voi ohjata ministeriön valmistelua vain ministerin kautta välillisesti. Tämä korostaa hallitusohjelman merkitystä poikkihallinnollisten kokonaisuuksien poliittisessa ohjauksessa.

Poikkihallinnollisen ohjauksen lähtökohtana on tulosohjauksesakin käytettävät alemmalle tasolle määritettävät tavoitteet. Hierarkiassa ylemmällä tasolla asetetut tavoitteet ohjaavat ja määrittävät alemman tason toimintaa, erityisesti sitä, millaisia tavoitteita alemmalla tasolla asetetaan (kuviot 1). Samalla kun asetetut tavoitteet ohjaavat toimintaa, ne muodostavat myös rungon seurannalle. Tavoitteisiin tukeutuva seuranta paitsi tukee tuloksellisuuden todentamista, tuottaa myös tietoa erityisistä ohjaustarpeista ja auttaa näin suuntaamaan toimenpiteitä tarvittaessa uudelleen.

Poikkihallinnollisessa tavoiteohjausmallissa päätös osin hallinnon ehdottamista keinoista ja toimenpiteistä tehdään lopulta poliittisesti. Jouni Backmanin⁶ mukaan lähtökohtana tulisi olla, että poliittinen ohjaus asettaa tavoitteet, ja virkavalmistelu selvittää sen jälkeen keinoja, joilla tavoitteisiin on mahdollista päästä. Keinoja ja toimenpiteitä koskeva poliittinen ohjaus tulisi toteuttaa tietoperusteisesti. Backmanin mukaan yleinen poliittisen ohjauksen ongelma on kuitenkin se, että esimerkiksi hallitusohjelmakirjaus lukitsee toimeenpanon keinot jo ennen niitä koskevaa selvitystä.

Toimenpiteisiin ryhtyminen annetaan eri hallinnonalojen virastojen tehtäväksi. Poikkihallinnollinen ohjausmalli ei ulotu toimeenpanoon. Ongelmalliseksi tämä voi muodostua silloin, jos sisällölliset kysymykset, kuten toimenpiteiden systeemiset vaikutukset, operatiiviset kytkennät ja ristikkäisvaikutukset, eivät ole yhteensovitettavissa ohjausmallin hierarkiassa välittyvien alkuperäisten tavoitteiden kanssa.



Kuvio 1: Poikkihallinnollisen tavoiteohjauksen malli

Poikkihallinnollisen tavoiteohjauksen ja tulosohjauksen välillä on paljon samankaltaisuuksia siinä, miten hallitusohjelman tavoitteiden välittymistä edistetään ja seurataan hierarkkisesti. Keskeinen ero tavoite- ja tulosohjauksen välillä on siinä, että poikkihallinnollinen tavoiteohjaus on substanssiperusteista. Poikkihallinnollinen tavoiteohjaus kohdistuu rajattuun osaan viranomaisen toimintakentässä, eikä se huomioi viranomaisen lakisääteisten tehtävien kokonaisuutta. Tavoitehierarkiaa toteuttava poikkihallinnollinen ohjaus eroaa tulosohjauksesta myös siinä, että ministeriöiden välinen poikkihallinnollinen ohjaus ei muodosta ohjattavalle viranomaiselle voimavarojen käyttöä koskevaa tilivelvollisuutta. Tilivelvollisuus voi kuitenkin muodostua, jos yhteistoimintaan nimenomaisesti osoitetaan valtion talousarviossa määräraha. Toistaiseksi näin on toimitettu vain harvoin.

Tulosohjaus kytkeytyy talousarvioprosessin mukaiseen resursiosohjaukseen virastoille osoitettavien määrärahojen kautta. Ministeriöt ohjaavat niin hallitusohjelmasta johdettavien toimenpiteiden toteutusta kuin virastojen perustoimintaa ja taloutta. Tulosohjauksessa havaittu ongelma on, että ohjaus ei ota huomioon budjettiprosessiin perustuvia vaatimuksia. Poikkihallinnollisessa ohjauksessa on nähtävissä sama poliittisten prosessien eriaikaisuuteen liittyvä



Poikkihallinnollinen tavoiteohjaus on substanssiperusteista.

ongelma. Poikkihallinnollisessa ohjauksessa tähän ongelmaan voitaisiin vaikuttaa tunnistamalla hallituskauden alussa keskeisimmät poikkihallinnolliset kokonaisuudet ja linjaamalla niihin osoitettava rahoitus. Strategisuuden tulisi muutoinkin olla perustava lähtökohta poikkihallinnollisessa ohjaamisessa. Hallitusohjelman strateginen muoto, sitä täydentävä toimintasuunnitelma, valtioneuvoston läpäisevät strategiset prosessit ja toimintatavat sekä poikkihallinnollinen johtamisote tukisivat erityisesti useille hallinnonaloille sijoittuvien tarpeiden tunnistamista ja tavoitteiden asettamista⁷.

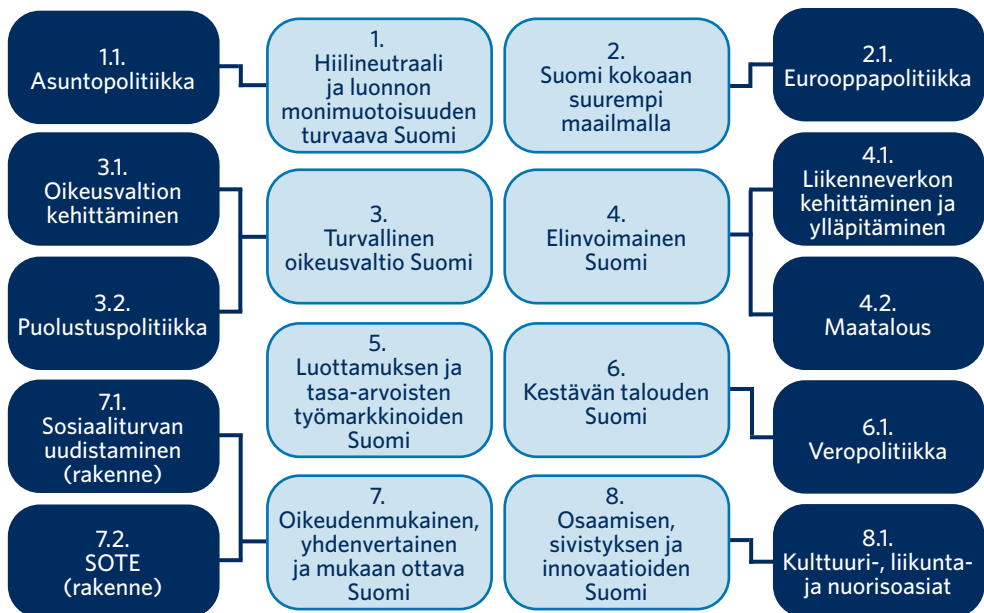
2.2 Hallitusohjelman valmistelussa on mahdollista yhteensovittaa poikkihallinnollisia näkökulmia

Eduskuntavaalien jälkeen käytävä hallitusneuvotteluprosessi vaihtelee hallituskausittain. Hallitusneuvottelujen yhteydessä muodostettava hallitusohjelma määrittää politiikan suunnan aina seuraavaksi neljäksi vuodeksi – myös sen, millaisia usealle eri hallinnonalalle sijoittuvia tavoite- tai toimenpidekokonaisuuksia hallinnon tulee edistää. Hallinnolla on oma roolinsa hallitusneuvotteluissa, mutta varsinaisen neuvottelutyön tekevät poliitikot.

Hallitusohjelman valmistelu toteutetaan asiakokonaisuuksien mukaan muodostetuissa työryhmissä

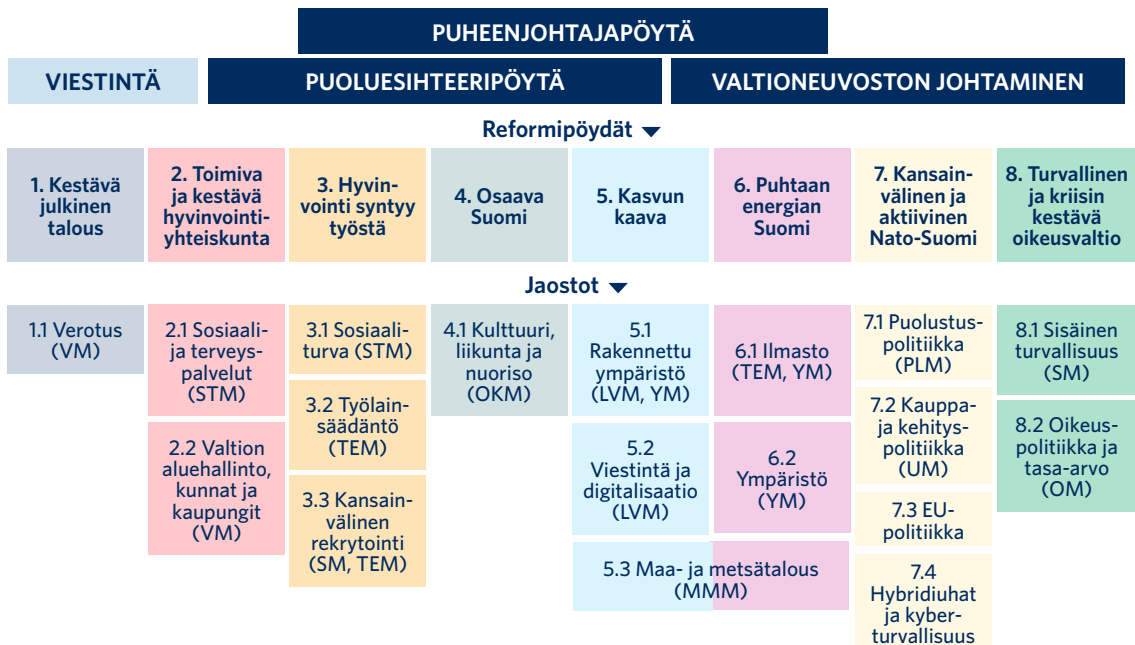
Hallitusneuvotteluja toteutetaan useissa eri työryhmissä, jotka vaihtelevat hallitusneuvotteluihin osallistuvien puolueiden näkemysten mukaisesti. Vuonna 2015 neuvotteluja käytiin johtoryhmän lisäksi kahdeksassa muussa ryhmässä: Julkinen talous ja kasvu, Rakennuudistukset, Hyvinvointi, Koulutus ja osaaminen, Biotalous, Uudistushankkeet, EU-linjaus sekä Ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjaus. Neuvottelijoita oli rajattu määrä, eikä siellä käytetty ulkopuolisia asiantuntijoita muutoin kuin kuultavana erikseen kutsuttuina.

Vuoden 2019 hallitusneuvotteluissa rakenne oli monitahoisempi. Siinä oli kahdeksan pääryhmää, joissa enimmäkseen oli yksi tai kaksi alaryhmää kuvion 2 mukaisesti.



Kuvio 2: Vuoden 2019 hallitusneuvottelujen organisaatio (lähde: valtioneuvosto⁸⁾)

Vuoden 2023 neuvotteluorganisaatiossa oli puheenjohtajapöydän, puoluesihteeripöydän, viestinnän ja valtioneuvoston johtamisen lisäksi kahdeksan asiakokonaisuuksittain määriteltyä reformipöytää. Reformipöytien alla toimi yhdestä neljään jaostoa, joille oli määritelty vastuuministeriö kuvion 3 mukaisesti.



Kuvio 3: Vuoden 2023 hallitusneuvottelujen organisaatio (lähde: valtioneuvosto⁹⁾)

Työryhmien nimien perusteella kaikilla kolmella hallituskaudella organisointi on toteutettu hallitusneuvottelijoiden tärkeinä pitämien teemojen perusteella, joista osaa voi pitää poikkihallinnollisena. Hallitusneuvotteluiden organisaatiot muodostetaan kuitenkin hallitusneuvotteluiden alkupuolella, jolloin neuvotteluprosessin tuotoksena syntyvän hallitusohjelman lopullisia poikkihallinnollisia kokonaisuuksia ei vielä ole hahmoteltu loppuun asti. Hallitusneuvotteluiden organisointia saattaakin ensisijaisesti ohjata joskus hyvinkin ristiriitaisten tavoitteiden yhteensovittaminen niin perinteisissä suurissa teemoissa kuin myös ajankohtaisempien uhkakuvioiden käsittelyssä. Tällöin mahdollisesti myöhemmin merkittäviksi nousevat poikkihallinnolliset kokonaisuudet jäävät organisointivaiheessa helposti havaitsematta, mikä heikentää hallitusneuvottelijoiden mahdollisuutta poikkihallinnollisuuden ja laajempien kytkentöjen huomiointiin.

Valtioneuvoston kanslia tukee hallitusohjelman valmisteluprosessia, muttei pysty takaamaan poikkihallinnollisuuden huomioimista

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtioneuvoston kanslian (VNK) tulee avustaa pääministeriä valtioneuvoston yleisessä johtamisessa. Tämä rooli näkyy jo heti hallitustunnusteluiden jälkeen, jolloin hallitusneuvottelujen aikana VNK tarjoaa tukea etenkin tulevalle pääministerille. Yksi VNK:n keskeisimmistä tehtäväkokonaisuuksista on auttaa hallitusneuvotteluiden käytännön toteutuksessa ja koordinoinnissa esimerkiksi tilojen ja viestinnän osalta.

VNK koordinoi myös tiedon tuottamista hallitusneuvottelijoita varten. Tiedon tuottamistapa on kehittynyt ja jäsentynyt viime vuosien aikana: VNK kokosi ministeriöiden valmistelemat tulevaisuus-katsaukset oman hallinnonalansa keskipitkän aikavälin haasteista ja toimintavaihtoehtoista ensimmäistä kertaa yksiin kansiin vuonna 2022¹⁰. VNK kokoaa myös ministeriöistä ajantasaista tilannekuvaa ja taustamateriaalia hallitusneuvottelijoita varten sekä vastaa neuvottelujen aikana toteutettavien asiantuntijakuulemisten käytännön järjestelyistä. VNK:n rooli on pitkälti tekninen myös tältä osin, eikä sillä ei ole päätäntävaltaa esimerkiksi siihen, keitä nimenomaisia asiantuntijoita kuullaan.

VNK toimii hallitusneuvottelujen aikana yhteistyössä valtiovarainministeriön (VM) kanssa. VM:n valtiontaloudellista osaamista on saatettu hyödyntää hallitusneuvotteluissa nimeämällä VM:stä virkahenkilöitä neuvotteluiden työryhmien jäseneksi varmistamaan jo sovittua talouskehystä. VM:n ja VNK:n roolit hallitusneuvotteluiden aikana eivät kuitenkaan ole kovin vakiintuneet, vaan niiden painoarvo on riippunut hallituksen muodostajan tahtotilasta. Esimerkiksi vuoden 2015 hallitusneuvotteluissa, joissa talouden raamit



Hallitusohjelmaa on valmisteltu osin poikkihallinnollisissa ryhmissä.



Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön rooli hallitusneuvottelujen aikana on vaihdellut hallituskausittain.

sovittiin heti hallitusneuvotteluiden alussa, VM:llä oli Sitran selvityksen mukaan hyvinkin merkittävä rooli. VNK:n rooli taas jäi tuolloin melko vähäiseksi käytännön avun tarjoajaksi, mutta vuoden 2019 hallitusneuvotteluissa sen rooli korostui.¹¹

Hallitusohjelman muotoutumisprosessi ei ole läpinäkyvä

Hallitusneuvottelijat saavat neuvotteluja varten laajasti eri tahoilta monenlaista tietoa. Osa tiedosta on ministeriöiden ja yksittäisten virkamiesten tuottamaa, ja hallitusohjelma muodostuu osin hallinnon tunnistamista lähtökohdista. Ohjelman valmistelu kuitenkin hajautuu aiemmin kuvatulla tavalla eri työryhmiin, ja siihen osallistuu etenkin kuultavien osalta suuri määrä eri toimijoita. Tämän vuoksi valmiista hallitusohjelmasta voi jälkikäteen olla vaikea havaita, mitkä puheenvuorot tai tahot ovat vaikuttaneet lopulliseen hallitusohjelmaan.

Tapaustarkastusten haastatteluissa tuli esille, että hallintoa ja erilaisia eturyhmiä on kuultu teeman mukaan vaihtelevasti eri hallitusneuvotteluiden aikana. Hallinnosta oli kutsuttu kultavaksi niin virkamiesjohtoa kuin asiantuntijoita. Joidenkin haastateltujen kuuleminen hallitusneuvotteluissa oli saattanut koskea suurempaa tematiikkaa tai kokonaan muuta aihetta kuin tapaustarkastukseen valittua kokonaisuutta. Useat haastatellut henkilöt kertoivat joko heidän tai jonkun muun tahon ilmaistemien tavoitteiden näkyvän hallitusohjelmassa.

Hallitusneuvotteluihin osallistuvat poliitikot tuovat aina omat intressinsä ja osaamisensa mukanaan neuvottelupöytiin. Aiempi poliittinen kokemus eri hallinnon tasoilta voi näkyä korostuneesti joissain teemoissa.

Hallitusohjelmasta neuvottelevat poliitikot osallistuvat pääsääntöisesti myös paikallispolitiikkaan. Neuvottelijoilla on siten jo valmiiksi vahvoja näkemyksiä kaupunkien kehittämisen linjauksiksi. Poliitiikan tasojen yhteys turvaa myös kaupunkipolitiikan keskeisten toimijoiden osallisuuden hallitusneuvotteluissa; suuret kaupungit ja Suomen Kuntaliitto ovat tulleet kuulluiksi hallitusohjelman kaupunkeja koskevien kirjauksien valmistelussa.

Ohjelma on lopulta aina poliittinen kompromissi ja sen sisältö monitulkintainen. Hallitusohjelmaa toteuttamassa olevat henkilöt eivät välttämättä ole olleet osallisina hallitusohjelman laadinnassa, jolloin kesken hallituskauden hallinnossa saatetaan joutua erikseen selvittämään, mitä yksittäisillä hallitusohjelman kirjauksilla on tarkoitettu. Poliittisen tahtotilan tulkitsijoiden näkökulmatkin voivat poiketa toisistaan. Hallinnon ohjauksen kannalta hallitusohjelmassa olisi hyvä näkyä tunnistetut yhteiskunnalliset ongelmat ja kuvata siihen liittyviä muutostarpeista johtuvia tavoitteita.

2.3 Hallitusohjelma määrittää suuntaviivat poikkihallinnollisille tavoitteille tai niiden asettamisen tavoille

Hallinto toimeenpanee hallitusohjelmaa ja sen sisältämiä poikkihallinnollista yhteistyötä edellyttäviä kokonaisuuksia lakisäateisten tehtäviensä ohella. Hallitusohjelmakirjaus onkin keskeisin edellytys poikkihallinnollisen kokonaisuuden edistämiseksi hallinnossa.

Hallitusohjelman poliittisesta sitovuudesta voidaan poiketa erillisellä päätöksellä

Hallitusohjelma ohjaa politiikan toimeenpanoa sisällöllisesti ja sitoo samalla toimeenpanon resurssit ohjelman mukaisiin toimenpiteisiin. Hallinto edistää lakisäateisten tehtäviensä, mukaan lukien EU:sta ja kansainvälisistä sopimuksista johtuvat tehtävät, ohella ensi sijassa hallitusohjelman toimeenpanoa ja raportoi sen edistymisestä. Hallinnon resurssit tulevat näin suurelta osin sidotuiksi, eikä edellytyksiä muihin toimenpiteisiin juurikaan ole.

Hallitusohjelmat ovat määrittäneet hallituksen kaupunkipolitiikkaa perustavalla tasolla. Ohjelmissa on linjattu, huomioidaanko kaupunkien asemaa hallituskauden tavoitteissa ylipäättään ja minkälaisissa rakenteissa sitä pannaan toimeen. Poliittinen ohjaus on tarjonnut yhteistoiminnalle foorumin ja jättänyt kaupunkipolitiikan sisällöt avoimiksi.

Eri hallitusohjelmissa tavoitteina ovat olleet kaupungistumiseen liittyvien ongelmien hallinta, kaupunkien veturirooli seutujen elinkeinojen kehityksessä ja vahvistamisessa sekä kaupunkien merkityksen esiin tuominen ilmastopolitiikan toimeenpanossa ja luontokadon ehkäisyssä. Pääministeri Orpon hallituksen ohjelmassa on yksityiskohtaisia kirjauksia paitsi kaupunkipolitiikan tavoitteista myös keinoista. Haastateltujen virkamiesten mukaan tämä on johtamassa siihen, että hallitusohjelman toimenpidekirjaukset sitovat valmisteluresurssit eikä valmistelussa jää tilaa, sen enempää kuin tarvettakaan, muille kaupunkipolitiikan alueelle sijoittuville aloitteille.

Hallitusohjelmakirjauksen puuttuminen ei rajoita poliittista toimijaa, jos asiasta saadaan hallituksen sisäinen yhteisymmärrys. Poliittisella tasolla on mahdollisuus reagoida hallituskauden aikana esiin nousseeseen uuteen tietoon. Tämä voidaan tehdä esimerkiksi priorisoimalla jo päätettyjä toimia uudelleen tai asettamalla virkamiehistöstä uusi poikkihallinnollinen ryhmä kokoamaan toimenpiteitä. Tällöin linjaukset ja niiden sitominen budjettiprosessiin saattavat palautua poliittiselle johdolle päätettäväksi.

Pääministeri Marinin hallituskaudella nuorisoriikollisuuden nousun myötä poliittisella tasolla päätettiin kesken hallituskauden tehdä toimia sen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Toimenpide-ehdotuksia koottiin poikkihallinnollisesti sisäministeriön aloitteesta, ja poliittisesti hyväksytyille toimille osoitettiin eri hallinnonaloille jakautuvaa erillistä lisämäärärahaa vuoden 2023 ensimmäisessä lisätalousarviossa 19 miljoonaa euroa¹².

Hallitusohjelman tavoitteiden tarkentamisesta voidaan päättää jo hallituskauden alussa

Joskus poliittinen toimija saattaa jo hallituskauden alussa päättää huomioida uudet hallituskauden aikana esiin tulevat tarpeet ja niitä koskevat tarkemmat tavoitteet. Pääministeri Sipilän hallituskaudella laadittua strategista hallitusohjelmaa täydentävä toimintasuunnitelma suunniteltiin jo lähtökohtaisesti päivitettäväksi ajankohtaisten tarpeiden mukaan. Tavoitteenannon joustavuus voi koskea myös yksittäisiä poikkihallinnollisia kokonaisuuksia ja niitä koskevia rahoituspäätöksiä.

Pääministeri Marinin hallituskaudella harmaan talouden ja talousriikollisuuden torjuntaohjelman päätettiin jo hallituskauden alussa olevan joustava, ja sinne lisättiin hankkeita tarpeen mukaan myös hallituskauden aikana. Ohjelman joustavuus huomioitiin rahoituksen osalta, eikä hallitusohjelmaan kirjattua rahoitusta sidottu kokonaan heti ohjelman alussa, vaan julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2021–2024 todetaan, että mahdollisiin lisätoimiin varaudutaan 2,4 miljoonalla eurolla¹³. Tästä varatusta rahasta rahoitettiin uusia hankkeita, joita tuli ohjelmakauden aikana mukaan toimenpideohjelmaan.

Hallitusohjelmissa ja sitä toimeenpanevista päätöksissä poliittinen toimija voi joskus antaa hallinnolle ja sidosryhmille erillisen mahdollisuuden vaikuttaa – linjaustensa mukaisiin – tarkempiin tavoitteisiin. Tämä ei tarkoita tavoitteenannon lopullista delegointia alaspäin, vaan päätös niiden sisällyttämisestä hallituksen tavoitteisiin tehdään poliittisella tasolla.

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa Suomen kiertotalouden edelläkävijyyttä vahvistavana toimenä oli toteuttaa hallituskaudella poikkihallinnollinen ja strateginen kiertotalouden edistämishjelma. Hallitusohjelma-kirjauksen mukaisesti osana ohjelmaehdotuksen laatimista laajapohjainen työryhmä määritteli ehdotuksessaan myös tarkemman tason tavoitteet, jotka hallitus hyväksyi periaatepäätöksessään¹⁴.

Hallitusohjelmakirjauksen puuttuminen heikentää poikkihallinnollisen yhteistyön edellytyksiä muttei estä sitä

Hallitusohjelmakirjauksilla on suuri merkitys siihen, mitä hallinto tekee, mutta se ei täysin määritä poikkihallinnollisen yhteistyön toteutumista tai toteutumatta jäämistä. Hallinnossa voi olla tahtotilaa jatkaa yhteistyötä myös ilman poliittista ohjausta yhteistyön tuomien hyötyjen vuoksi. Yhteistyö voi tehostaa myös hallinnon lakisäätteisten tehtävien toteuttamista.

Kuluvan hallituskauden hallitusohjelmassa ei ole mainintaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman jatkamisesta, ja aihetta koskevat kirjaukset ovat pistemäisiä. Vielä tarkastuksen alkaessa oli epäselvää, onko poliittista tahtoa jatkaa aikaisempien hallituskausien kaltaista ohjelmaa.

Tarkastuksen haastatteluissa tuotiin esille, että ohjelman puuttuminen ei tarkoittaisi poikkihallinnollisen toiminnan loppumista harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa: kun virkamiehet tuntevat toisensa ja verkostot ovat olemassa, yhteinen toiminta todennäköisesti jatkuu jossain muodossa. Toiminnasta kuitenkin puuttuisi valtioneuvostotasoinen ohjaus ja seuranta, minkä nähtiin mahdollisesti heikentävän kokonaiskuvan muodostusta ja mahdollisesti vaikuttavan asiaan sitoutumiseen. Myös tarkastusvaliokunta on mietinnössään (TrVM 12/2014 vp - M 7/2014 vp) korostanut harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan ohjelman tarpeellisuutta. Mietinnössä todetaan, että harmaan talouden menestyksellinen hoitaminen edellyttää hallinnonalojen yhteistyötä ja sille pitäisi laatia pidemmän aikavälin torjuntaohjelma. Tarkastusvaliokunta katsoi, että toimintaa tulisi johtaa valtioneuvoston yhteisenä toimintona.

2.4 Yksittäisillä henkilöillä ja henkilösuhteilla on merkitystä poikkihallinnollisen ohjauksen vaikuttavuuteen ja hallinnon yhteistoimintaan

Poikkihallinnollisten kokonaisuuksien ohjaamisen onnistumisessa yksittäisillä henkilöillä voi olla suuri merkitys. Erityisesti johtoasemaan asetettujen poliittisten tai muiden henkilöiden merkitys voi olla ratkaisevan suuri. Tämä korostuu tilanteissa, joissa rakenteet eivät lähtökohtaisesti tue poikkihallinnollista yhteistyötä.

Poliittinen tai muu hallinnon ulkopuolella ansioitunut toimija voi arvovallallaan edistää poikkihallinnollista yhteistyötä

Lain valtioneuvostosta (175/2003) 15 §:n mukaan ministeri ratkaisee toimialaansa kuuluvat asiat sekä johtaa ministeriön toimintaa. Yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä asioita ei voida antaa ministeriön esittelijöinä toimivien virkamiesten ratkaistaviksi, vaan ministerin itse on tehtävä niistä päätös. Lain 16 §:n mukaan ministeri taas voi pidättää itselleen ratkaisuvallan virkamiehen päätettäväksi annetussa asiassa. Lain perusteella ministerin muodollisjuridinen valta-asema on vahva. Ministeri myös edustaa hallitusvaltaa ministeriössään ja päättää viime kädessä hallitusohjelman kirjauksien tulkinnasta sektorillaan.

Hallitusohjelman nimenomainen kirjaus tavoitteen edistämisestä yhteistyössä eri hallinnonalojen kesken sitoo hallitusvallan edustajia poliittisesti. Jos hallitusohjelmassa ei ole sovittu poikkihallinnollisesta tavoitteesta, ministeriö voi, viime kädessä ministerin johdolla, päättää itsenäisesti poikkihallinnolliseen yhteistyöhön osallistumisesta. Poliittinen ohjaus, viime kädessä siis ministerin määrittelemät prioriteetit ja hänen aktiivisuutensa asiassa, varmistaa yksittäisen kirjauksen toteutumisen. Ministeriön haluttomuus yhteistyöhön voi muodostua poikkihallinnollisen valmistelun esteeksi, vaikka lain valtioneuvostosta 2 §:n mukaan ministeriöiden tulee valmistella asioita tarpeen mukaan yhteistyössä. Tarkastuksessa kävi ilmi, että poikkihallinnollisuus ei ole aina toteutunut tavoitellusti edes silloin, kun siitä on sovittu hallitusohjelmassa.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjauksen mukaan ”hallitus laatii laaja-alaisen toimenpideohjelman nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi, hyvinvointivajeen ja mielenterveyden ongelmien paikkaamiseksi”¹⁵. Kirjauksen mukaan ohjelmalla edistetään moniammatillisuutta ja poistetaan esteitä viranomaisten väliselle tiedonkululle. Hallitusohjelman kirjauksessa mainitaan erikseen, että ratkaisut eivät löydy vain nuorisopolitiikan keinoin, vaan ne edellyttävät ministeriörajat ylittävää yhteistyötä.

Edellä mainittua linjausta on tarkoitus toteuttaa valtakunnallisella nuorisotyön ja -politiikan ohjelmalla (VANUPO). Nuorisolakiin perustuvan hallituskausittain laadittavan poikkihallinnollisen ohjelman tavoitteena on edistää nuorten kasvu- ja elinoloja. Pääministeri Orpon hallituskaudella laadittu ohjelma oli kolmas. Tarkastuksen perusteella hallitusohjelman kirjauksesta huolimatta VANUPO:n valmistelu ei ole ollut laajasti poikkihallinnollista. Haastatteluissa nostettiin esiin, että valmisteluprosessi ja sen aikataulu eivät ole jättäneet tilaa ohjelman yhteiselle työstämiselle hallinnossa.

Pääministeri Orpon hallituskauden VANUPO:n valmistelussa eri ministeriöiden edustajia kuultiin temaattisissa Teams-keskusteluissa, mutta keskusteluista ja niiden vaikutuksesta ohjelman sisältöihin ei ole dokumentaatiota. Haastatteluissa tuotiin esiin kokemuksia, joiden mukaan

muiden ministeriöiden kuin ohjelman laatimisesta vastaavan opetus- ja kulttuuriministeriön vaikutusmahdollisuudet ovat olleet vähäiset ja jääneet joissain tapauksissa vain yksittäisten kirjausten tekemiseen. Ohjelmaluonnoksen saamassa lausuntopalautteessa useat lasten ja nuorten järjestöt nostavat esiin, että Orpon hallitusohjelman kirjauksesta huolimatta VANUPO on hajanainen, suppea ja sen poikkihallinnollinen koordinaatio riittämätöntä. Myös Valtion nuorisoneuvosto huomauttaa, että ohjelmassa ei määritellä riittävän tarkasti, miten sen poikkihallinnollinen ohjaaminen toteutetaan käytännössä.

Tarkastuksessa ei ollut tarkoituksenmukaista pyrkiä esittämään arviota hallitusohjelman kirjauksien toteutumisesta. Yleisellä tasolla poikkihallinnollista menettelytapaa koskeva hallitusohjelman kirjaus antaa vahvan perustan hallinnonalojen väliselle yhteistyölle. Ministeri on parlamentarismin periaatteiden mukaisesti vastuussa hallituspuolueille johtamassaan ministeriössä omaksutusta hallitusohjelman tulkinnasta ja sen edistämisen toimenpiteiden riittävydestä. Ministerin toimet ja osallistuminen joidenkin tavoitteiden edistämiseen heijastuvat tavoitteiden painoarvoon poliittisella agendalla, mikä sekkin parantaa poikkihallinnollisen yhteistyön edellytyksiä.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmalla oli ohjausryhmä, jonka puheenjohtaja oli ministeri Tuula Haatainen. Ohjausryhmässä oli myös edustajat kaikista hallituspuolueista. Haastatteluissa tuotiin esille, että ministerin osallistuminen ohjausryhmään toi lisäpontta asioiden edistämiseen. Kun asialla oli periaatepäätöksen lisäksi jatkuva poliittinen tuki, asioiden edistäminen koettiin sujuvammaksi ja eri tahot sitoutuivat vahvemmin kehittämiseen.

Ministerin muodollisjuridisen aseman ja poliittisen toimijuutensa lisäksi hänen henkilönsä liittyvät tekijät, kuten kokemus ja osaaaminen, antavat ministerille erityistä arvovaltaa.

Asiakokonaisuudelle annettavaa poliittista arvovaltaa voidaan edistää myös luomalla poliittiseen johtoon tehtävä, jonka alle kokonaisuuden edistäminen vastuutetaan. Usein tämä tarkoittaa asiakokonaisuudesta vastaavan ministerin nimikkeen perustamista. Käytännössä arvovallan antamisessa ratkaisevaa on nimikkeen lisäksi tehtäväkentän laajuus ja ministereinä toimivien henkilöiden oma kiinnostus tiettyä asiakokonaisuutta sekä sen poikkihallinnollista johtamista kohtaan.

Lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämisestä vastaavan ministerin tehtävän luominen on useissa selvityksissä suositeltu toimenpide lapsi- ja perhepolitiikan poikkihallinnollisen ohjauksen parantamiseksi, ja se nostettiin myös tarkastuksen haastatteluissa usein esille. Sipilän hallituksessa sosiaali- ja terveysministeriön toisen ministerin nimike oli perhe- ja

peruspalveluministeri. Myös Marinin kaudella hallituksessa toimi perhe- ja peruspalveluministeri. Orpon hallituksessa ei ole ministerinimikettä, jossa olisi mainittu lapset tai perheet.

Perhe- ja peruspalveluministerin rooli yhtä poikkeusta lukuun ottamatta lapsi- ja perhepolitiikan poikkihallinnollisessa ohjaamisessa on jäänyt olemattomaksi, ja perhepolitiikan merkitys on ministerin tehtäväkentässä jäänyt pieneksi. Sipilän hallituksessa perhe- ja peruspalveluministerinä toiminut Annika Saarikko mainittiin useissa haastatteluissa henkilönä, joka nosti toimessaan lapsi- ja perhepolitiikan merkittävään asemaan. Marinin kaudella perhe- ja peruspalveluministeri ei toiminut tuolloisen lapsi- ja perhepoliittisen ministerityöryhmän puheenjohtajana. Osaltaan perhe- ja peruspalveluministerin näkymättömyyttä lapsi- ja perhepolitiikan johtavana toimijana selittää tehtäväkentän laajuus, jolloin on paljolti henkilöstä kiinni, miten merkittävään rooliin lasten ja perheiden asiat nousevat. Ministerin vastuualueelle kuului molemmilla hallituskausilla paljon työllistäviä ja laajan mielenkiinnon kohteena olevia kokonaisuuksia, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja koronapandemian torjuntatoimet.

Orpon hallituksessa opetus- ja kulttuuriministeriöön on perustettu uusi ministerin tehtävä, liikunta-, urheilu- ja nuorisoministeri. Tämän osalta on vielä liian aikaista arvioida tehtävän merkitystä, mutta huomattavaa on, että liikunta-, urheilu- ja nuorisoministeri ei kuulu lasten, nuorten ja perheiden ministerityöryhmän kokoonpanoon.

Arvovalta tukee ministerin tavoitteita myös silloin, kun hän pyrkii yhdistämään erilaisia intressiryhmiä yhteisten tavoitteiden taakse. Arvovallan merkitys korostuu hallinnon ulkopuolisten sidosryhmien kanssa työskenneltäessä, kun ministerillä ei ole muodollista ratkaisovaltaa yhdessä valmisteltaviin asioihin.

Kaupunkipolitiikan toimeenpanoa johtaa valtiovarainministeriöön sijoittuva alue- ja kuntaministeri. Tämä on poikkeus linjaorganisaatioon, sillä kaupunkipolitiikan toimeenpano sijoittuu työ- ja elinkeinoministeriön vastuualueelle, ja toinen valmisteluun osallistuva ministeriö on ympäristöministeriö. Alue- ja kuntaministerin tausta ja hänen henkilökohtainen kokemuksensa suuren kaupungin pormestarin tehtävistä on tuonut kaupunkipolitiikan sisältöihin ja toimeenpanoon erityistä arvovaltaa. Erityisesti tämä on nähtävissä kaupunkien sitoutumisessa kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän toimintaan.

Ministerin sijasta selvitysrooli tai työryhmän vetovastuu voidaan antaa myös poliittisen valmistelun ulkopuolella arvovaltaa ja verkostoja saaneelle taholle. Poikkihallinnollisesta näkökulmasta voi olla eduksi, jos yhteistyötä rakentava henkilö on hallinnon vastuusekto-reista riippumaton. Kokonaan politiikan ulkopuolelta tuleva kaikkien osapuolten arvostusta nauttiva henkilö voi tuoda sidosryhmiä osallistavaan yhteistyöhön erityistä uskottavuutta paitsi aiemman kokemuksensa myös epäpoliittisuutensa ansiosta.

Kiertotalouden strategisen ohjelman valmistelun ohjausryhmän vetäjäksi valittiin yritysalamäessä laajasti tunnettu, rahoitussektorilla johtotehtävissä toiminut henkilö. Haastatteluissa arvioitiin tämän lisänsäen kiertotalouden keskeisten toimijoiden eli yritysten keskuudessa kiertotalouden strategisen ohjelman laatimisen uskottavuutta sekä yritysten kiinnostusta ja sitoutumista asiaan.

Ministeriöiden ylimmän johdon yhteistyöllä voi olla erityinen merkitys poikkihallinnollisuuden toteutumiseen

Ylimmän johdon keskinäisillä henkilösuhteilla voi olla suuri merkitys poikkihallinnolliseen ohjaukseen. Tämä korostuu erityisesti tilanteissa, joissa ei ole muodostunut vakiintunutta virkamiestason yhdessä tekemisen kulttuuria ja poikkihallinnollisen yhteistyön rakennetta. Yhteistyön kannalta keskeisten hallinnonalojen ministereiden henkilökohtainen kiinnostus aihealuetta kohtaan, jaettu tilannekuva ja tavoitteet sekä halu löytää yhteisiä ratkaisuja hallinnonalojen välillä edistävät poliittisen ohjauksen poikkihallinnollisuutta, mikä heijastuu yleensä myös hallinnonalojen virkamiesten työhön. Ministeriöiden virkamiesjohdon panostus poikkihallinnolliseen koordinaatioon vaikuttaa linjaorganisaatiossa, mutta poliittisesta ohjauksesta lähtevä poikkihallinnollisuus voi tuottaa vielä vahvempia tuloksia.

Pääministeri Sipilän kaudella lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämisen poikkihallinnollista yhteistyötä kehitettiin erityisesti Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmassa (LAPE-muutosohjelma). Ohjelma toi eri palveluita onnistuneesti yhteen ja edisti hallinnonalarajat ylittävää moniammatillista yhteistyötä alueilla ja kunnissa. Keskeiseksi syyksi onnistumiselle haastatteluissa nostettiin ohjelmasta vastuussa olleiden ministeriöiden poliittisen johdon kiinnostus lasten ja perheiden asioiden edistämiseen sekä hyvä keskinäinen yhteistyö. Useissa haastatteluissa nimettiin perhe- ja peruspalveluministeri Annika Saarikko ja opetusministeri Sanni Grahn-Laasonen, jotka ottivat ohjelman vahvaan poliittiseen ohjaukseen kesken ensimmäisen toteutuskauden ja toivat sille tarvittavaa poliittista arvovaltaa. Haastatteluissa tuotiin esiin, että osin eriävistä näkemyksistä huolimatta ministerit pystyivät löytämään yhteisiä rajarajoja ja edistämään poikkihallinnollista yhteistyötä sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön välillä.

LAPE-muutosohjelma jatkui pääministeri Marinin kaudella, mutta sen merkitys lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämisen koordinoinnissa keskushallinnossa oli pienempi kuin aiemmin, ja osittain poliittisen arvovallan puuttuessa poikkihallinnollinen yhteistyö ministeriöiden välillä kuitui kokoon. Alueilla ja kunnissa LAPE-muutosohjelman luomat poikkihallinnollisen toiminnan muodot ja rakenteet olivat kuitenkin ehtineet juurtua, ja yhteistyö on jatkunut myös ohjelman loppumisen jälkeen. Vahvaa kansallisen tason sektorirajat ylittävää yhteistyötä ja tukea jäätii kuitenkin kaipaamaan.



Ministeriöiden johdon hyvä keskinäinen yhteistyö voi edistää hallinnonalojen välistä yhteistyötä.

Vastuuministerin ja virkamiesjohdon työskentelytapa ja yhteys virkakuntaan nousivat tarkastuksessa esiin merkittävänä tekijänä poikkihallinnollisuuden edistämisessä. Henkilökeskeisyys näkyi erityisen vahvana hallitusohjelmaan suoraan kirjaamattomien toimenpiteiden kohdalla. Tällöin virkamiesten hyvä yhteys korkeimpiin poliittisiin päätöksentekijöihin ja päätöksentekijöiden kiinnostus laajojen kokonaisuuksien toteuttamiseen voi lisätä mahdollisuuksia saada toteutettua poikkihallinnollisia toimenpiteitä.

Lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämisen osalta eräässä haastattelussa nostettiin esiin tapaus pääministeri Sipilän kaudelta, jolloin Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) raportissa tuotiin esiin Suomen kasvava nuorisotyöttömyys. Tästä huolestunut pääministeri kokosi poikkihallinnollisen ryhmän, joka pystyi tekemään päätöksiä ja luomaan toimivia toimenpiteitä raskaiden rakenteiden ohi. Haastateltavan mukaan suora yhteys pääministeriin ja korkeimman poliittisen johdon tuki poikkihallinnolliselle yhteistyölle oli keskeistä ryhmän onnistumiselle.

2.5 Valtioneuvoston poikkihallinnolliset rakenteet mahdollistavat yhteisen tilannekuvan luomista ja tavoitteiden asettamista yleisellä tasolla

Valtioneuvostossa on useita johtamista tukevia rakenteita, jotka auttavat tilannekuvan muodostamisessa, tarpeiden tunnistamisessa ja tavoitteiden asettamisessa. Poliitiikan kannalta keskeisiä ohjaavia yhteistyöfoorumeita valtioneuvostossa ovat pääministerin johtamat lakisääteiset ministerivaliokunnat, valtioneuvoston yleisistunto sekä valtioneuvoston päätöksellä nimetyt ministerityöryhmät, jotka vaihtuvat hallituskausittain. Lisäksi virkamiestasolla on joitain poikkihallinnollisia verkostoja, jotka voivat tuoda käytännön näkökulmia poikkihallinnollisuuden edistämiseen. Näistä yksi on valtiovarainministeriövetoinen tulosohjausverkosto.

Lainsäädäntö edellyttää poikkihallinnollisten näkökulmien huomioimista ja yhteistyön tekemistä

Ministeriöiden välisestä yhteistyöstä säädetään valtioneuvostosta annetun lain 2 §:ssä. Se edellyttää ministeriöiden toimivan tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisvastuussa on se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Valtioneuvoston kanslian tehtäviin kuuluu ohjata ja yhteensovittaa

yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin sekä yhteiseen tiedonhallintaan liittyviä toimintatapoja¹⁶. Valtioneuvoston ohjesääntö tarkentaa pysyviksi yhteistyöelimiksi kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokoukset¹⁷.

Yhteistyötä ja poikkihallinnollisten näkökulmien huomioimista valtioneuvoston valmistelussa edellytetään myös valtioneuvoston esittelijän oppaassa: ”Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ovat yhä enenevässä määrin useammalle kuin yhdelle ministeriölle tai hallinnonalalle kuuluvia niin, että eri hallinnonalojen toiminnan hyvä yhteensovitus on tullut entistä tärkeämmäksi. Ministeriöiden välinen yhteistyö tukee sisällöllisesti ja muodollisesti laadukkaiden päätösten valmistelua. Se tukee myös päätöksentekoaikain perehtymistä ja siten itse päätöksentekoa yleisistunnossa.”¹⁸

Kansliapäällikkökokouksen asialistalle mahtuvat vain suuremmat teemat

Kansliapäällikkökokous on valtioneuvoston pysyvä yhteistyöelin, joka toimii valtioneuvoston johtamisen tukena. Häiriötilanteissa johtamisen tukena toimii myös valmiuspäällikkökokous. Kansliapäällikkökokous toimii käytännössä valtioneuvoston toimintaa kokonaisuutena yhteen sovittavana korkean virkamiestason yhteistyöryhmänä ja valtiokonsernin johtamisen foorumina. Sen tehtäviin kuuluu erityisesti vahvistaa hallitusohjelman poikkihallinnollista toimeenpanoa ja toimia hallituksen tukena laajoissa, strategisesti tärkeissä kysymyksissä. Lisäksi kansliapäällikkökokous käsittelee muita valtion konserniohjausta vaativia hankkeita ja asiakokonaisuuksia, joiden aikajänne voi olla myös hallituskautta pitempi.

Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan kansliapäällikkökokouksessa käsitellyt aiheet ovat pitkälti koskeneet suuria hankkeita, kriisitilanteiden (mm. koronapandemia ja Ukrainan sota) vaikutuksia ja hallinnon prosesseja. Vain muutamaa hallinnonalaan koskevien poikkihallinnollisten kokonaisuuksien osalta kansliapäällikkökokous ei myöskään liene sopivin yhteistyöfoorumi. Sen sijaan yhteiset tapaamiset poikkihallinnolliseen kokonaisuuteen liittyvien ministeriöiden kansliapäälliköiden kesken voisi olla tarkoituksenmukainen keino selvittää ministeriöiden alemmilla tasoilla ratkaisematta jääneet poikkihallinnollista yhteistyötä häiritsevät ongelmat.

Valtioneuvoston kanslia tukee poliittisia toimijoita poikkihallinnollisen tilannekuvan muodostamisessa ja tavoitteiden asettamisessa

Valtioneuvoston toiminnan keskeisimmässä koordinaativastuussa on ennen kaikkea valtioneuvoston kanslia, jonka päätehtävä on tukea pääministeriä valtioneuvoston johtamisessa sekä hallituksen

ja eduskunnan työn yhteensovittamisessa. Poikkihallinnollisten kokonaisuuksien ohjauksen kannalta keskeisiin tehtäviin kuuluu edellä mainitun hallitusneuvotteluissa tukemisen lisäksi muun muassa hallitusohjelman toimeenpanon seurannan tukeminen sekä pitkän aikavälin yhteiskuntapolitiikan suunnittelu ja ennakointi. Valtioneuvoston kanslian rooli on olla nimenomaan tukijana; varsinaisia ohjaamisen ja johtamisen valtuuksia ja keinoja suhteessa substanssiministeriöihin sillä ei ole. Valtioneuvoston kanslian strategiaosasto toimii myös kansliapäällikkökokouksen ja valtiosihteerikokouksen sihteeristönä¹⁹.

Valtioneuvoston kanslian tehtäviin kuuluu hallitusohjelman jatkuvan seurannan tukeminen. Seurannan tavat ovat vaihdelleet hallituskausittain. Nykyisellä hallituskaudella keskeisin seurannan muoto on erillinen osin poliittiseksi laskettava hallitusohjelman seuranta-kokous, josta kerrotaan luvussa 4.1.

Ministerityöryhmillä ei ole ohjaavaa vaikutusta poikkihallinnollisiin kokonaisuuksiin ja niissä toteutettavaan yhteistyöhön

Ministerityöryhmät ovat tiettyjen asiakokonaisuuksien valmisteluun ja ohjaamiseen keskittyviä ryhmiä, joissa jäseninä ovat eri hallinnonalojen ministerit. Useimmiten ministerityöryhmissä käsiteltävät asiat ovat laajoja poikkihallinnollista yhteistyötä vaativia kokonaisuuksia, joista on tehtävä yhteisiä poliittisia linjauksia eri ministerien välillä ja joiden jatkovalmistelua on ohjattava eri ministeriöissä. Ministerityöryhmä ei ole päätöksentekoeelin, mutta tosi asiassa sillä on vahva politiikkatoimenpiteiden ja päätösten valmistelua ohjaava rooli. Ministerityöryhmästä, sen tehtävistä ja jäsenistä sovitaan usein jo hallitusneuvottelujen yhteydessä tai myöhemmin hallituskaudella. Lisäksi ryhmillä on tyypillisesti viranhaltijoista koostuva sihteeristö.²⁰

Ministerityöryhmillä ei vaikuttanut olevan erityisen suurta poikkihallinnollisia kokonaisuuksia määrittelevää ja ohjaavaa vaikutusta tarkastukseen valittuihin esimerkitapauksiin. Myös ministerityöryhmien toteuttaman ohjauksen strategisuuden taso on käytännössä vaihtelevaa. On ymmärrettävää, ettei kaikille pienemmille poikkihallinnollisille kokonaisuuksille ole omaa ministerityöryhmäänsä eikä kokonaisuuksille välttämättä löydy käsittelyaikaa soveltuvimman ministerityöryhmän kokouksissa, eikä sille toki aina ole tarvetta-kaan. Lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämiseen liittyvä oma ministerityöryhmä on kuitenkin olemassa, ja hallinnon yhteistyön vaikeudet huomioiden sille lähtökohtaisesti olisi tarvetta.

Lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämisen poliittista ohjausta ja seuranta on toteutettu strategisen ministerityöryhmän kautta. Marinin hallituskaudella toimi lapsi- ja nuorisopoliittinen ministerityöryhmä. Orpon hallituskaudelle on asetettu lasten, nuorten ja perheiden ministerityöryhmä. Molempien tavoitteiksi asetettiin ohjata hallitusohjelman toteuttamista lasten ja perheiden hyvinvoinnin osalta. Tarkemmat ministeriryhmän käsittelyyn nostettavat asiat ovat vaihdelleet hallitusohjelman mukaisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriö huomautti kertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että osalle käsiteltävistä asioista on keskeistä hallinnonalojen välinen poikkihallinnollinen valmistelu ja osa tehtävistä painottuu sektorikohtaisina asioina. Ministeriö huomautti myös, että molemmille tarkasteluille on ministeriötyöryhmien työskentelyssä varattava tilaa.

Tarkastuksen perusteella ministerityöryhmästä ei ole muodostunut rakennetta, jonka puitteissa koordinoitaisiin laajasti lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämisen tilannetta, tavoitteita ja toimia tai välitettäisiin tietoa eri hallinnonalojen välillä. Käsiteltävänä olevissa asioissa ministerityöryhmän koordinaatiovastuussa olevan opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan toimenpiteet ovat olleet korostuneesti esillä erityisesti pääministeri Orpon hallituskaudella. Muiden hallinnonalojen vastuulla olevat lapsiin, nuoriin ja perheisiin liittyvät toimenpiteet jakautuvat useisiin ministerityöryhmiin, mikä haastattelujen perusteella yhteensovittamisen sijaan usein lisää valmistelijoiden työtä.



Valinta vastuuttaa ensisijaisesti yhtä hallinnonala ministerityöryhmässä saattaa heikentää tahattomastikin muiden hallinnonalojen osallistumis- mahdollisuuksia ja siten yhteistyön edellytyksiä.

Suomen EU-kantojen taustalla on poikkihallinnollinen järjestelmä

Suomea koskevasta lainsäädännöstä merkittävä osa koostuu EU:n antamista suoraan sovellettavista asetuksista ja niiden tuomista velvoitteista sekä kansallisesti täytäntöön pantavista direktiiveistä. Jäsenmailla on mahdollisuus vaikuttaa EU-sääntelyyn sekä ennakkovaikuttamisvaiheessa että jo käynnissä olevissa neuvotteluissa osana EU-lainsäädännön päätöksentekomenettelyä. Ennakkovaikuttaminen on jatkuvaa ja usein epävirallista verkostoihin ja epävirallisiin yhteyksiin pohjautuvaa toimintaa. Tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että tehokas EU-vaikuttaminen edellyttää ministeriöiden ylimmän johdon ja keskijohdon aktiivista keskusteluyhteyttä vastinpareihinsa EU:n toimielimissä.²¹ Ennakkovaikuttamisessa oikea-aikaisuus on keskeistä. Esimerkiksi Sitra on kuitenkin todennut Suomen EU-vaikuttamisen ongelmiksi EU-osaamisen ohuuden, pirstaloitumisen ja henkilöitymisen lisäksi myös myöhäisen ajoituksen²².

Päävastuu EU-asioiden seurannasta, valmistelusta ja Suomen kantojen määrittelystä on toimivaltaisilla ministeriöillä. EU-asioiden käsittely Suomessa on kuitenkin monivaiheinen ja monta toimijaa

osallistava prosessi, jolle on luotu erillinen rakenne. EU-ministerivaliokunnan linjauksiin, virkamiesvalmisteluun sekä eduskunnan osallistumiseen ja informointiin perustuvan EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän tarkoituksena on varmistaa, että Suomella on yhteen sovitettu ja Suomen yleisiä EU-poliittisia linjauksia vastaava kanta kaikkiin EU:ssa vireillä oleviin asioihin niiden eri käsittelyvaiheissa.

Järjestelmään kuuluvat yhteensovittamisesta vastaavan valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osaston ja toimivaltaisten ministeriöiden lisäksi EU-asioiden komitea, EU-ministerivaliokunta sekä sektorikohtaiset EU-valmistelujaostot, joiden kokoonpanossa on mukana laajasti hallinnon ulkopuolisia etujärjestöjä ja sidosryhmiä. Lisäksi valmisteluun osallistuu Suomen pysyvä edustusto Euroopan unionissa. Yhteensovittamisjärjestelmä on poikkihallinnollinen ja sidosryhmiä osallistava, yhteistä tilannekuvaa ja näkemystä tuova rakenne, joka tukee etenkin poikkihallinnollisia kokonaisuuksia. Järjestelmä on kuitenkin raskas, eikä se siten ole suoraan sovellettavissa kaikkeen poikkihallinnolliseen ohjaukseen.

3 Ohjataanko hallinnossa useille hallinnonaloille sijoittuviin kokonaisuuksiin liittyvien toimenpiteiden valintaa ja toteutusta?

Hallinnon mahdollisuudet ohjata kokonaisuuksiin liittyvien toimenpiteiden valintaa vaihtelevat hallituskausittain. Erillinen prosessi hallinnon osallistumiselle on ollut niillä hallituskausilla, jolloin hallitus on päättänyt laatia toimintasuunnitelman. Yksittäiset hallitusohjelmakirjaukset voivat myös jättää hallinnolle tilaa ja mahdollisuuksia toimenpiteiden määrittelyyn yhteistyössä yli hallinnonalarajojen. Toimenpiteiden toteutus tapahtuu hallinnonalojen sisällä, mutta poikkihallinnollinen koordinointi on tuolloinkin tärkeää. Poliittisen ohjauksen asemaa ja merkitystä toimenpiteiden määrittelynkään kohdalla ei kyseenalaisteta hallinnossa. Strategioiden merkitys tarkastetuissa poikkihallinnollisissa kokonaisuuksissa on sen sijaan jäänyt suhteellisen vähäiseksi.

Yhdessä tekemisen kulttuuri edistää poikkihallinnollisuuden toteutumista. Tarkastuksessa tunnistettiin keskeisenä yhdessä tekemisen kulttuurin edistäjänä pysyväisluonteinen yhteinen poikkihallinnollinen ohjausrakenne, joka on tyypillisesti kokonaisuutta varten perustettu joko kokonaan tai osin virkamiehistä koostuva työryhmä. Poikkihallinnollista yhteistyötä edistävät myös yhteinen jaettu päämäärä ja yhteinen näkemys keinoista sen saavuttamiseksi, kokemus yhteisistä resursseista, kokemus siitä, että yhteistyötä tarvitaan ja se tuo lisäarvoa, sekä koettu voimatasapaino hallinnonalojen välillä.

3.1 Poikkihallinnollisten kokonaisuuksien ohjaus tarvitsee tuekseen yhteisiä rakenteita ja alustoja

Poikkihallinnollisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttää useammalla kuin yhdellä hallinnonalalla tehtäviä toimenpiteitä, joiden tulee olla toistensa kanssa yhteensopivia. Tämä vaatimus haastaa valtionhallinnon perinteisten linjaorganisaatioon suunniteltujen

ohjauskeinojen, kuten tulos- ja määrärahaohjauksen, riittävyyden tavoitteiden edistäjänä. Tarvitaan paitsi uusia toimintatapoja myös yhteisiä rakenteita koordinaation toteuttamiseksi.

Keskeinen osoitus usealle hallinnonalalle sijoittuvista tavoitteista ja samalla edellytys niiden toteuttamiselle on se, että poikkihallinnollisia asiantuntijarakenteita on tunnistettavissa. Tarkastukseen valituissa tapauksissa niitä löytyi jokaisesta, mutta niiden pysyvyys, toimivuus ja siten merkitys kokonaisuuden ohjaamisessa vaihteli.

Pysyvät poikkihallinnolliset rakenteet edistävät yhdessä tekemisen kulttuuria

Poikkihallinnollisten ohjausrakenteiden pysyvyydellä todettiin olevan jopa keskeinen vaikutus siihen, kuinka toimivaksi poikkihallinnollisen kokonaisuuden edistäminen ja sen tavat arvioitiin. Pysyvyys voidaan tässä yhteydessä käsittää suhteessa siihen, kuinka kauan tarve vastata yhteiskunnallisiin tarpeisiin ja poliittisen toimijan asettamiin odotuksiin on olemassa. Pysyvä rakenne turvaa jatkuvuutta tilanteissa, joissa samanaikaisesti tapahtuu useita henkilövaihdoksia. Pysyvä rakenne edistää yhteistyöviranomaisen toiminnan syvällisempää ymmärtämistä ja toimivaltuuksien tuntemista, mikä helpottaa yhteistyötä. Pysyvyys lisää henkilöiden tuntemista ja luottamusta sekä madaltaa yhteistyön tekemisen kynnystä myös rakenteen ulkopuolella.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa ohjausrakenne on joitain muodollisia muutoksia lukuun ottamatta pysynyt samankaltaisena eri hallituskausilla. Haastatteluissa arvioitiin, että yhteistyön muodostuminen saumattomaksi ja tavoitteiden saavuttamista edistäväksi on edellyttänyt toimivia rakenteita ja käytänteitä. Myös henkilöiden pysyvyys on rakentanut yhteistyön muotoja. Nykyisin yhteistyö ei ole kuitenkaan pelkästään henkilösidonnaista, vaan rakenteet luovat pohjaa yhteistyön rakentumiselle. Talousrikollisuuden torjunnassa yhteistyörakenteita on ollut olemassa ilman ohjelmaakin, mutta sen katsotaan vauhdittaneen yhteistyön kehittymistä. Strategian ja toimenpideohjelman laatimisen myötä asioista keskustellaan enemmän ja yhteisen tekemisen alueita löydetään paremmin. Myös onnistumiset ovat ruokkineet yhteistyön paranemista. Lisäksi jokainen toimija koki, että he eivät yksin pystyisi tekemään työtä, vaan siihen todella tarvitaan yhteistyötä.

Kaupunkipoliittikkaa koordinoiva yhteistyöryhmä aloitti toimintansa ensimmäisen kerran vuonna 1997. Vaalikaudella 2003–2007 yhteistyöryhmää ei asetettu. Tämä perustui hallitusohjelman linjaukseen siitä, että hallituksen painopiste oli, kaupunkipoliittikan sijaan, alueiden kehittämisen ja kuntapolitiikan kysymyksissä. Kaupunkipoliittikan yhteistyöryhmän

asettaminen uudelleen vuonna 2007 palautti nyttemmin jo vakiintuneen yhteistoiminnan rakenteen, joka on luonut perustan yhteisen toimintakulttuurin aktiiviselle edistämiselle.

Haastatellut kaupunkipolitiikan asiantuntijat painottivat, että sujuva poikkihallinnollinen yhteistyö edellyttää jatkuvaa keskusteluyhteyttä ja yhdessä tekemisen kulttuuria. Nämä rakentuvat henkilösuhteiden varaan. Eri ministeriöihin sijoittuneet kaupunkipolitiikan valmistelevat virkamiehet kiittivät yhteistyön henkeä. Haastateltujen mukaan rakentava työku-
lttuuri, jossa puhutaan ministeriöiden sijaan yleisesti valtioneuvostosta, on rakennettu nimenomaan työskentelemällä säännöllisesti yhdessä.

Yhdessä tekemisen kulttuurin rakentuminen voi viedä pitkänkin aikaa. Tämä näkyy sellaisissa poikkihallinnollisissa kokonaisuuksissa, joissa on ollut yhteistyörakenne vasta lyhyen aikaa tai joissa pitkäaikaista rakennetta ei ole syystä tai toisesta syntynyt.

Kiertotalouden edistämisessä ensimmäinen poikkihallinnollinen ohjausrakenne muodostettiin vasta pääministeri Marinin hallituskaudella kansallisen kiertotalouden strategisen ohjelman laatimisen ja toimeenpanon yhteydessä. Siihen asti poikkihallinnollinen yhteistyö oli ollut hankekohtaista ja pysyvämpi yhteistyörakenne rajoittunut pitkälti jäteasioihin. Kiertotalouden strategisen ohjelman toimeenpanoryhmän toimikausi päättyi vuoden 2023 lopulla, jolloin ohjaus- ja yhteistyörakenteeseen tuli katkos. Keväällä 2024 yhteistyö jatkui uudessa rakenteessa, kun kiertotalousasiat yhdistettiin jo pitkään toimineeseen jätealan yhteistyöryhmään. Uuden jätealan ja kiertotalouden yhteistyöryhmän painotukset ja ohjausroolin merkitys poikkeavat edellisen kauden ryhmistä, mutta ryhmään osallistuu jätealan toimijoiden lisäksi pitkälti samoja tahoja kuin edellisellä kaudella.

Haastatteluiden perusteella yhdessä tekemisen kulttuuri ei ole kiertotalouden edistämisessä vielä saavuttanut sellaista kypsyyttä, jossa asioita tehtäisiin aidosti yhdessä hallinnonalarajat ylittäen. Hallinto tarkastelee asioita edelleen pitkälti oman hallinnon alansa lähtökohdista käsin, eikä se edistä kiertotaloutta yhteisenä eri näkökulmat huomioivana kokonaisuutena, vaikka se pystyykin neuvottelemaan yksittäisistä asioista. Osatekijänä yhteistyörakenteen suhteellisen lyhyen toiminta-ajan lisäksi tälle voi olla se, ettei kaikkia kokonaisuuden kannalta merkityksellisiä hallinnonaloja ole saatu tai osallistettu riittävässä määrin mukaan. Syyt tälle jäivät tarkastuksessa osin epäselväksi.

Lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämisen poikkihallinnollista ohjausta on pyritty edistämään 2000-luvulla ennen kaikkea erilaisten politiikkaohjelmien kautta, mikä on yhdessä hallitusohjelmittain vaihtuvien tavoitteiden kanssa aiheuttanut katkoksellisuutta ja hajanaisuutta

ohjaukseen. Kolmen viimeisen hallituskauden aikana on pyritty luomaan hallituskaudet ylittäviä yhteistyörakenteita ja yhteistä pohjaa lapsi- ja perhepolitiikan poikkihallinnolliselle ohjaamiselle muun muassa Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman (LAPE) sekä Kansallisen lapsistrategian kautta. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön välille on perustettu virkamiesten yhteistyöryhmä koordinoimaan ja edistämään ministeriöiden välistä yhteistyötä lasten ja nuorten asioissa.

Näiden rakenteiden myötä lasten ja perheiden hyvinvoinnin toimenpiteisiin liittyvä tiedonvälitys ministeriöiden välillä on parantunut, mutta toistaiseksi niiden puitteissa ei ole syntynyt lapsi- ja perhepolitiikan kokonaisvaltaista poikkihallinnollista ohjausta tai yhdessä tekemisen kulttuuria. Yhteiseen päämäärään pyrkimisen ja hyötyjen sijaan etenkin sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön poikkihallinnollisessa yhteistyössä vaikuttaa usein nousevan pääosaan erivät näkemykset keinoista sekä vastuun ja rahoituksen jakautumisesta.

Yhteisten rakenteiden toimimattomuuden vuoksi lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämisen poikkihallinnollisessa yhteistyössä korostuu henkilökeskeisyys. Haastatteluissa tuotiin usein esille, että virkamiestasolla yhteistyö on ollut toimivaa tietyn henkilön tai tiettyjen henkilöiden kanssa, mutta kun tämä yhteys on hävinnyt henkilöiden vaihtaessa tehtäviä, on ministeriöiden välinen yhteistyö kyseisessä asiassa myös katkennut.

Aina yhdessä tekemisen kulttuurin syntyminen ei kuitenkaan vaadi pitkää aikaa, mikäli muut yhteistyötä tukevat tekijät ovat kunnossa. Yksi esimerkki tällaisesta on jäljempänä luvussa 3.3 kerrottu haastateltujen kokemus nuorisoriikollisuuden torjunnasta.

Hallituskausien vaihtuminen ja politiikan syklisyys vaikuttavat rakenteiden pysyvyyteen ja toimenpiteiden määrittelyyn

Poikkihallinnolliset yhteistyön rakenteet ovat tyypillisesti riippuvaisia valituista toimenpiteistä. Toimenpiteet taas ovat sidoksissa poliittisiin prioriteetteihin ja linjauksiin, joita hallitusvalta päättää edistää. Tämä ketju, johon siis kuuluu hallitusvalta, linjaukset, toimenpiteet ja poikkihallinnolliset rakenteet, ei tue parhaalla mahdollisella tavalla toimivaksikaan osoittautuneen yhteistyön jatkuvuutta. Hallituskauden vaihtuminen muodostaa usein epäjatkuvuuskohdan, jossa linjauksia koskevilla päätöksillä ajetaan alas myös toimeenpanorakenteet.

Lasten ja perheiden hyvinvointi on ollut poliittisen mielenkiinnon kohde Suomessa pitkään. Tällä vuosituhanella lapsi- ja perhepolitiikassa ovat nousseet esiin entistä enemmän työllisyyden edistämisen tavoite

ja kysymykset vastuun jakautumisesta yhteiskunnan, perheen ja yksilön välillä. Samalla politiikan erilaiset ideologiset näkemykset ovat korostuneet. Poliittisten jakolinjojen syventyessä poliittista ohjausta on alkanut hallita poukkoilevuus ja katkoksellisuus. Lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämisen tavoitteet ja toimenpiteet niiden saavuttamiseksi ovat muuttuneet hallituskausittain kulloinkin hallituskoalition muodostavien puolueiden vaihtuessa. Poliittisen ohjauksen katkoksellisuus, poukkoilevuus ja pistemäisyys ovat vaikeuttaneet lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämisen poikkihallinnollista ohjaamista ja koordinaatiota. Tarkastuksessa poliittisen ohjauksen epäjohdonmukaisuus nousi hallinnonalojen välisten raja-aitojen lisäksi merkittävimmäksi tekijäksi hallinnonalojen välisen koordinaation kehittämisen epäonnistumisen taustalla.

Tarkastuksessa esiin nousseet esimerkit osoittavat, että ohjelmaperusteinen yhteistyö ei ole kyennyt luomaan sellaisia pysyviä yhteistyön rakenteita, jotka olisivat varmistaneet poikkihallinnollista jatkuvuutta vaalikausien vaihtuessa. Ohjelmaperusteisuuden heikkous tästä näkökulmasta näyttää olevan erityisesti ohjelmien toimeenpanon riippuvuus poliittisista valinnoista. Määräaikaisten poikkihallinnollisten toimeenpanorakenteiden ja toimintamallien jatko tulee harkittavaksi paitsi määräajoin, mutta myös hallituskauden vaihtuessa, kun hallitus päättää yksipuolisesti uusista linjauksista ja käynnissä olevien ohjelmien toteutuksen jatkamisesta.

Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan alueellinen koheesio- ja kilpailukykyohjelma (KOKO) käynnistyi vuonna 2010. Ohjelmalla tavoiteltiin vahvoihin maakuntiin perustuvaa monikeskuksesta aluerakennetta, joka vahvistaisi samanaikaisesti kaupunkialueiden ja maaseudun elinvoimaisuutta. KOKO-ohjelma oli kuitenkin poliittisesti jännitteinen. Vaikka ohjelman oli määrä jatkua vuoden 2013 loppuun, vuoden 2011 eduskuntavaalien jälkeen se päätettiin lopettaa enneaikaisesti.

Lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämisen hallinnonalarajat ylittävä kehittäminen ja koordinaatio ovat olleet merkittävä tavoite useissa hallitusohjelmissa. Ohjelmaperusteinen poikkihallinnollinen ohjaaminen ja hallituskausien välinen vaihtuvuus ohjelmien tavoitteissa, toimenpiteissä ja järjestämisen tavoissa eivät ole kuitenkaan edistäneet poikkihallinnollista yhteistyötä tukevien rakenteiden kehittymistä.

Ohjelmaperusteisen ohjaamisen heikkoudet lapsi- ja perhepolitiikassa on tunnistettu. Ohjelmat ovat kuitenkin poliittisella tasolla houkutteleva ohjausväline, sillä niiden kautta pystyy osoittamaan konkreettisia toimia suuntaamalla rahoitusta poliittisen johdon tärkeinä pitämiin kohteisiin. Osin tämän takia ohjelmat usein politisoivat tietyn henkilön tai hallituksen aikaansaannoksiksi, jolloin seuraavalle hallitukselle voi olla poliittisesti hankalaa jatkaa hyviäkin tuloksia tuottanutta ohjelmaa.

Hallituskausittain vaihtuvat painotukset ja poliittisella tasolla tehtävät yksittäisten toimenpiteiden valinnat voivat olla ristiriidassa strategisten tavoitteiden kanssa. Poliittikkajohdonmukaisuuden puute voi aiheuttaa epävarmuutta toimijakentässä ja vähentää halukkuutta panostaa hallinnon toivomaan toimintaan.

Kiertotalouden strateginen ohjelma toimii periaatteellisena kehyksenä kiertotaloutta koskevalle päätöksenteolle. Vaikka hallitus on hyväksynyt ohjelman jatkumisen, ohjelma ja sen tavoitteet eivät sido hallitusta. Haastatteluissa nousivat esille kiertotalouden tavoitteiden vastaisina toimina polttoaineiden jakeluvelvoitteiden pienentäminen ja verotuspäätökset, joiden nähdään heikentävän yritysten suunnitteleminen investointien kannattavuutta ja sitä myötä investointihalukkuutta. Strategisen ohjelman jatkuminen muun muassa kiertotalouden green dealien osalta kuitenkin jossain määrin tasoittaa politiikan syklistä.

Tarkastuksessa havaittiin hyviä käytäntöjä siinä, miten poikkiallinnollisen yhteistyön pysyvyyttä on kyetty tukemaan hallituskausien vaihtuessa. Yksi tekijä tässä on yhteistyörakenne, joka mahdollistaa erilaisten politiikan sisältöjen toimeenpanon. Yhteistyörakenteen irrottaminen politiikan sisällöistä voi tukea sitä, että uusi hallitus sitoutuu aiemman hallituksen luomaan toimintatapaan. Samalla tämä luo edellytyksiä sille, että pitkällä aikavälillä myös poikkiallinnollinen yhteistyö voi vakiintua.

Kaupunkipolitiikan toimeenpanossa on viime hallituskausilla painotettu sopimuksellista kumppanuutta. Sopimukset sitovat sopimusosapuolena olevien kaupunkiseutujen toimijoiden lisäksi valtiota. Kaupunkipolitiikassa eri sopimukset ja yhteistyöryhmän toiminta mahdollistavat erilaiset politiikan sisällöt ilman, että yhteistoiminnan kehikkoa tarvitsee luoda uudelleen. Sopimuksiin perustuvien kehittämistoimien pitkäjänteisyyttä tukee myös sopimuskausien pituus. Esimerkiksi vuonna 2024 allekirjoitettujen maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimuksien sopimuskausi on 12 vuotta.

Kaikki eduskuntapuolueet sitouttava parlamentaarinen valmistelu on nähty yhtenä mahdollisena keinona vähentää hallitusten vaihtumisen aiheuttamaa epäjatkuvuutta politiikkakokonaisuuksissa. Parlamentaarista valmistelua onkin käytetty esimerkiksi vaalikaudet ylittävien hallintouudistusten ja hankkeiden valmistelussa, jota koskevan tarkastuksen tarkastusvirasto on julkaissut alkuvuonna 2024²³. Parlamentaarinen valmistelu voi turvata jatkuvuutta myös yhden vaalikauden sisällä toteutettavissa hankkeissa ja uudistuksissa, mikäli lopputuloksen (esimerkiksi strategia tai uusi hallintorakenne) on tarkoitus kestää seuraavien vaalikausien ajan.

Parlamentaarinen valmistelu ei itsessään ole poikkihallinnollisuutta eikä se automaattisesti takaa eri hallinnonalojen näkökulmien huomioimista, vaan sen arvo on pitkäaikaisen sitoutumisen tuominen politiikkaan. Konsensuksen saavuttaminen parlamentaarisessa valmistelussa voi olla kuitenkin vaikeaa, ja valmistelun tulos voi jäädä hyvin yleiselle tasolle, kuten tässä luvussa jäljempänä kerrottu esimerkki lapsistrategian valmistelusta osoittaa. Käytännössä ohjaavaa vaikutusta omaavaa laajaa poliittista konsensusta vaatinut parlamentaarinen valmistelu on toteutunut parhaiten ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä puolustuspolitiikassa.

Kasvokkain kohtaaminen rakentaa yhdessä tekemisen kulttuuria

Tarkastuksessa nousi esille poikkihallinnolliseen kokonaisuuteen osallistuvien henkilöiden kasvokkain tapahtuvan kohtaamisen ja yhdessä vietetyn ajan merkitys. Sen nähtiin lisäävän keskinäistä luottamusta ja rakentavan yhdessä tekemisen kulttuuria.

Kaupunkipolitiikan sihteeristössä ministeriöiden välistä yhdessä tekemisen toimintakulttuuria on rakennettu työskentelemällä säännöllisesti yhdessä ministeriöiden ulkopuolella. Näistä neutraaleissa tiloissa pidetyistä niin sanotuista agendattomista tapaamisista on aiemmin saatu hyviä kokemuksia myös alueiden kehittämiseen liittyneen yhteistyön kulttuurin rakentamisessa.

Monipaikkainen työnteko voi mahdollistaa ministeriöiden rajat ylittäviä työkäytäntöjä. Joidenkin ministeriöiden virastotiloista luopuminen ja ministeriöiden toimintojen keskittäminen Valtioneuvostokortteliin voi tukea poikkihallinnollisiin kokonaisuuksiin osallistuvien eri ministeriöiden virkamiesten yhteistyöskentelyä. Kunhan se ei johda epätarkoituksenmukaisempiin toimitiloihin ja sitä kautta lisääntyneeseen etätyöhön. Tällä voi olla merkitystä siinä, miten kitkattomiksi yhteistyösuhteet koetaan.

Eräässä lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämisen haastattelussa nostettiin esiin, että tilaratkaisut voivat luoda mahdollisuuksia yhteistyöhön. Haastateltava kertoi kokemuksesta, jossa sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehet olivat olleet pitkään väistötiloissa sisäministeriön tiloissa. Tämä oli parantanut tiedonvaihtoa ja luonut uusia yhteyksiä ministeriöiden välille.

Kasvokkain kohtaamisen merkitys on tunnistettu myös valtiovarainministeriössä. Valtionhallinnon kehittämisosasto tarjoaa ylimmälle johdolle tukea henkilötason poikkihallinnolliseen yhteistyöhön

ja johtamiseen valtioneuvostossa. Valtiovarainministeriön tavoitteena on lisätä luottamusta ja yhdessä tekemisen kulttuuria, mikä maldaltaisi kynnystä tehdä eri virastojen ja ministeriöiden johtotason välillä poikkihallinnollista yhteistyötä. Johtamisen tukea tarjotaan usealla eri tasolla: henkilötukea ja organisaation johtamisen tukea sekä tukea johtamiseen osana valtioneuvostoa, valtionhallintoa ja suomalaista yhteiskuntaa.

Selvitys yhteisestä valtioneuvostosta ei johtanut rakenteiden muuttamiseen

Poikkihallinnollisten yhteistyöryhmien vaihtoehtona on selvitetty valtioneuvoston yhteistyön tiivistämistä niin ministeriöiden rajat ylittävien yhteisten prosessien avulla kuin ministeriöiden organisaatorajojen häivyttämisellä. 2010-luvun lopulla selvitettiinkin valtiovarainministeriön asettaman työryhmän johdolla erilaisia vaihtoehtoja valtioneuvoston toimintojen kehittämiseksi. Työryhmä ei päätenyt suosittamaan valtioneuvostoviraston perustamista eikä rakenteellisia muutoksia valtioneuvostoon tai sen ministeriöihin. Niiden sijaan työryhmä katsoi, että valtioneuvoston yhtenäisyys olisi saavutettavissa yhtenäisemmän henkilöstöpolitiikan, henkilöstön paremman liikkuvuuden ja työkierron sekä tavoitteita tukevien yhteensopivien tietojärjestelmien käyttöönottamisen kautta.

Haastateltujen kaupunkipolitiikan asiantuntijoiden näkemyksen mukaan valtioneuvoston toimintojen sijoittaminen useiden ministeriöiden sijaan yhteen valtioneuvostovirastoon (yhteinen valtioneuvosto) olisi edistänyt tehokkaimmin poikkihallinnollista yhteistyötä.

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa on kirjaus, jonka mukaan vuoden 2024 loppuun mennessä laaditaan selvitys valtioneuvoston yhteisiin virkoihin siirtymisestä ja valtioneuvoston henkilöstöhallinnon kokoamisesta valtioneuvoston kansliaan. Selvitys oli tarkastuksen tekohetkellä käynnissä, ja valtioneuvoston kanslian mukaan esitys, toimintamallit, toimeenpanosuunnitelmat ja ehdotukset säädösmuutoksiksi sekä kustannusarvio tulee antaa valtioneuvoston kanslialle 31.3.2025 mennessä.

Valtioneuvostotason tiedonhallinnan tuki poikkihallinnollisuudelle on vähäinen

Tietopolitiikalla tarkoitetaan tiedon tehokasta, turvallista ja eettistä hyödyntämistä mahdollistavista linjauksista. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on tuonut esiin, että tiedon taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista huolimatta valtionhallinnossa tiedonhallinnalle ei ole muotoutunut riittäviä poikkihallinnollisen johtamisen rakenteita.²⁴

Valtioneuvoston kanslia on lausunnossaan painottanut, että valtioneuvoston yhteiset tiedonhallinnan käytännöt sekä tiedonhallinnan yhteinen ohjeistus ja määräykset tukevat poikkihallinnollisuutta. Aiemmassa tuloksellisuustarkastuksessa tehdyn kyselyn mukaan 58 prosenttia valtion kirjanpitoyksiköistä ei vielä vuonna 2022 hyödyntänyt valtioneuvoston tiedonhallintamallia laajasti toiminnassaan tai sen hyödyntäminen oli niissä vasta suunnitteilla.

Tiedon kokonaisvaltaista johtamista vaikeuttavat ratkaisevasti tulevaisuusvaliokunnan kokoaman asiantuntijanäkemyksen mukaan Suomesta puuttuvat sektori- ja toimialarajat ylittävän yhteistyön rahoittamis- ja johtamismallit. Myös hallinnon siilot, organisaatioiden kilpailu resursseista sekä lainsäädännön ja budjetoinnin yksityiskohtaisuus haittaavat tiedon kokonaisvaltaista johtamista.

Valtioneuvoston käytössä ei ole erityisiä poikkihallinnollista tiedonhallintaa tukevia ratkaisuja. Valtioneuvoston kanslia katsoi kertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että Hankeikkunaa voidaan hyödyntää paitsi valtioneuvoston kanslian vastuulla olevan yleisemmän tason lainsäädäntösuunnitelman ja ohjelman seurannassa, myös poikkihallinnollisten kokonaisuuksien seurannassa. Valtioneuvoston kanslian koordinoimaa hallitusohjelman toimenpiteiden seurantaa toteutetaan kuitenkin taulukkolaskentatiedoston avulla. Eri ministeriöt syöttävät tiedostoon manuaalisesti tietoja vastuullaan olevien toimenpiteidensä valmistelutilanteista. Kun sähköiset työtilat eivät ole tukeneet sinne tallennettujen tiedostojen yhtäaikaista muokkausta, valtioneuvoston kanslia on joutunut keksimään korvaavia ratkaisuja varmistaakseen tiedon eheyden.

Tarkastusvirasto on aiemmin arvioinut valtioneuvoston tietopolitiikkaa siitä näkökulmasta, miten valtioneuvoston tiedonhallinta, tietotekniset sovellukset ja tietojärjestelmät ovat tukeneet poikkihallinnollisia yhteistyökäytäntöjä ja siten mahdollistaneet poikkihallinnollisten tavoitteiden tunnistamista ja saavuttamista. Valtioneuvoston tiedonhallintamallin toimeenpanossa, tietoteknisissä sovelluksissa ja tietojärjestelmissä havaittiin tällöin poikkihallinnollisen yhteistyöskentelyn mahdollistamiseen liittyviä kehittämistarpeita.²⁵

Valtioneuvoston sisäisistä ICT-palveluista tehtyjen havaintojen mukaan eri ministeriöiden intranet-sivut korvannut Kampus tukee poikkihallinnollisen tiedon jakamista ja tilannekuvan muodostumista. Kampus-intranet tukee myös yhteisiä toimintatapoja ja työkäytäntöjä. Sen sijaan valtioneuvoston asianhallintajärjestelmä VAHVAAan kohdistuneet odotukset yhteiskäyttöisyydestä eivät ole toteutuneet. Myöskään valtioneuvoston käytössä oleva sähköinen työtila Tiimeri ei ole mahdollistanut luonnosaineistojen sujuvaa jakamista ja kommentointia yhteistyöskentelyn periaatteiden mukaisesti.

Parhaassa tapauksessa poikkihallinnollisesti johdettu tietopolitiikka muodostuu poikkihallinnollista yhteistyötä ja substanssi-päätöksentekoa tukevaksi voimavaraksi. Datan käsittelyn tehokkaat sovellukset mahdollistaisivat aineistojen sujuvan jakamisen ja kommentoinnin yhteistyöskentelyn periaatteiden mukaisesti, jolloin eri ministeriöiden mahdollisuus vaikuttaa lopputulokseen turvattaisiin. Tämä on olennaista erityisesti useita ministeriöitä osallistavien laajojen hankkeiden yhteisvalmistelussa.

Valtioneuvoston kanslia tuo esille kertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että valtioneuvosto on siirtynyt käyttämään yhteismuokkauksen mahdollistavia Office-versiota (M365) ja Teamsia.

Tietopolitiikkaan tukeutuva poikkihallinnollinen tiedonhallinta voi tukea operatiivisen toiminnan lisäksi myös strategisten linjauksien taustalla olevan tilannekuvan muodostamista.

Harmaan talouden selvitysyksikkö ylläpitää harmaan talouden tilannekuvaa, joka kokoaa yhteen eri viranomaisten tuottamaa tietoa torjuntatoimien koordinaation tueksi. Harmaan talouden torjunnan verkkosivustolta löytyy paljon tietoa tilannekuvasta, ja sinne tulee tietoa 20 viranomaiselta. Sivustolla on kuvattu, mitä on tehty ja miten hankkeet etenevät. Sinne kerätään myös tilastotietoa vuosittain.

Poikkihallinnollisia kokonaisuuksia pyritään usein määrittämään ja ohjaamaan strategialla

Strategialle löytyy useita eri määritelmiä, mutta Suomen valtionhallinnon kontekstissa strategialla tarkoitetaan asiakirjaa, jossa esitetään suunnitellun toiminnan päämäärät ja tavoitteet sekä keskeiset perustelut näille. Toisaalta se voidaan käsittää joukoksi valintoja, toimintaa ja keinoja, joilla päästään annettuun päämäärään. Valtioneuvoston kanslian laatiman oppaan mukaan strategiaa ei tarvita vanhan politiikan jatkamiseksi, vaan sen laatimistarve syntyy, kun havaitaan jokin haaste tai ongelma, jonka ratkomiseksi tarvitaan nykytilan muutos. Kyse on siis politiikan uudistamisesta.²⁶

Jokaisessa tarkastukseen valitussa tapauksessa oli laadittu kokonaisuuden edistämiseksi strategia tai strateginen ohjelma. Näiden laadintatavat vaihtelivat: yhdessä tarkastustapauksessa strategia oli parlamentaarisesti valmisteltu, toisessa strateginen ohjelma valmisteltiin laajapohjaisella kokoonpanolla, kolmannessa valtio ja kaupungit laativat sen yhdessä, ja neljännessä tapauksessa valtionhallinto laati sen sisäisesti. Kaikissa tapauksissa strategian tai strategisen ohjelman laatimisesta ja käyttöönotosta tehtiin kuitenkin päätös poliittisella tasolla.

23.9.2020 julkaistu Kansallinen kaupunkistrategia 2020–2030²⁷ oli valtion ja kaupunkien yhteinen näkemys siitä, mitkä ovat kaupunkien keskeisimmät kehitysuunnat tälle vuosikymmenelle ja miten kaupunkipolitiikkaa edistetään valtion ja kaupunkien kumppanuutena. Strategia laadittiin valtiovarainministeriön johdolla.

Strategian valmistelu oli osallistavaa ja siten verrattain työlästä. Se kuitenkin kokosi eri ministeriöiden virkamiehiä ja kaupunkitoimijoita yhteen, mikä on luonut epävirallisia kaupunkipolitiikan toimenpanon henkilötason yhteyksiä ja verkostoja.

Vuonna 2021 julkaistu Kansallinen lapsistrategia keräsi yhteen keskeiset tavoitteet ja toimenpiteet lasten ja nuorten oikeuksien ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Sen keskeisenä tavoitteena oli luoda kestävä, johdonmukainen ja pitkäjänteinen hallituskaudet ylittävä ja eri hallinnonaloja yhdistävä pohja kansalliselle lapsi- ja perhepolitiikalle.

Strategian pohjana on YK:n lapsen oikeuksien sopimus, joka tuli Suomessa voimaan vuonna 1991.²⁸ Sopimuksen täytäntöönpanoa valvova YK:n lasten oikeuksien komitea on toistuvasti huomauttanut Suomea lapsi- ja perhepolitiikan kattavan koordinoinnin puutteesta ja suosittelut toimintapolitiikan luomista sopimuksen viemiseksi käytäntöön. Kansallisen lapsistrategian laatiminen on ollut myös keskeinen suositus useissa 2000-luvulla lapsi- ja perhepolitiikkaa tarkastelevissa selvityksissä ja tutkimuksissa.

Strategian valmistelu aloitettiin pääministeri Sipilän hallituskaudella pohjatyöllä ja selvityksillä²⁹. Pääministeri Marinin hallituskaudella asetettiin hallitusohjelman mukaisesti parlamentaarinen komitea, joka laati pohjatyöhön perustuen strategian. Komitean työn tuloksena syntynyt Kansallinen lapsistrategia julkaistiin vuonna 2021. Strategian toimeenpano tapahtuu hallituskausittain laadittavan toimeenpanosuunnitelman kautta. Toimeenpanon tueksi on perustettu sosiaali- ja terveysministeriöön erillinen lapsistrategiaryhmä, jossa on neljä vakituista virkaa.

Pääministeri Marinin hallituskaudella laadittiin hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti kiertotalouden strateginen ohjelma. Ohjelmaehdotuksen valmisteli laajapohjainen kokoonpano, johon osallistui hallinnon lisäksi myös kiertotalouden edistämisen kannalta tärkeitä sidosryhmiä ja yrityksiä. Valmistelun ohjausryhmää johti hallinnon ulkopuolinen, yritysalamassa tunnettu henkilö. Kiertotalouden strateginen ohjelma hyväksyttiin pitkälti työryhmän ehdotuksen mukaisena valtioneuvoston periaatepäätöksellä³⁰, minkä jälkeen sen toimeenpanoa toteutettiin yhteistyöryhmän ohjaamana. Toimeenpanoa on jatkettu myös pääministeri Orpon hallituskaudella huolimatta ohjausrakenteiden muutoksista.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelmiin laadittiin strategia kahdella edellisellä hallituskaudella. Pääministeri Sipilän ja pääministeri Marinin hallituskausien harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan periaatepäätöksissä, strategioissa ja toimenpideohjelmissa

on havaittavissa jatkuvuutta ja tavoitteen asetannan samankaltaisuutta. Molemmilla hallituskausilla tavoitteeksi asetettiin yritysten välisen terveen kilpailun edistäminen, harmaan talouden ja talousrikollisuuden ennalta ehkäiseminen sekä viranomaistoiminnan ja viranomaisten yhteistyön kehittäminen.

Pääministeri Sipilän hallituskaudella harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian valmistelutehtävä annettiin sisäministeriön vetämälle talousrikostorjunnan johtoryhmälle. Strategian sisältöön tai sen myötä tehtäviin toimenpiteisiin ei talouspoliittinen ministerivaliokunta antanut tarkempia määrittelyjä. Pääministeri Marinin hallituksen toimintasuunnitelman mukaan päävastuu³¹ harmaan talouden ohjelmasta asetettiin työ- ja elinkeinoministeriölle ja osavastuu valtiovarainministeriölle, sisäministeriölle ja oikeusministeriölle. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategia ja toimenpideohjelma valmisteltiin sisäministeriön johdolla toimivassa valmisteluryhmässä.

Strategioiden merkitys saattaa jäädä vähäiseksi

Strategisen ohjelman laatiminen voidaan nähdä osoituksena siitä, että valtio näkee kyseisen kokonaisuuden merkittävänä ja erityistä painoarvoa ansaitsevana strategisena kokonaisuutena. Kaikissa tapauksissa strategiat eivät kuitenkaan ole vastanneet kaikilta osin odotuksiin tai tuoneet erityistä lisäarvoa kokonaisuuteen ja käytännön toimeenpanoon.

Kiertotalouden strategisen ohjelman laatimisen nähtiin osoittavan valtion tahtotilaa käsitellä kiertotalouden edistämistä strategisena kokonaisuutena, mikä luo hyvät edellytykset asian yhteiselle edistämiselle. Toisaalta tarkastuksessa nousi esille myös strategisen ohjelman laatimiskokoonpanon vaje, mikä johti joidenkin haastateltavien mukaan kaupan alan tarpeiden huomiotta jäämiseen strategisen ohjelman sisällöissä. Strategisen ohjelman toteutusvaiheeseen kaupan ala pääsi mukaan. Jotkut haastateltavat ilmaisivat huolensa myös kiertotalouden strategisen ohjelman toimeenpanossa ilmenevästä strategisuuden puutteesta. Tämä näyttäytyi haastateltaville siten, että kiertotaloutta tehokkaimmin edistäviä asioita ei priorisoitu.

Strategia saattaa näyttäytyä ennen kaikkea sen laatineen hallituksen tahtotilan toteuttajana, ja osaltaan tämän vuoksi hallituksen vaihtuessa uusi hallitus voi päättää, ettei strategiaa edistetä. Strategian sijasta saatetaan myös kaivata toisenlaista ohjausta.

Haastateltujen mukaan strategiatyö ei tuonut uutta näkemystä kaupunkien kehityksestä. Strategian linjaukset ennemminkin heijastivat voimakkaasti silloisen hallitusohjelman painotuksia kaupunkien roolista koulutus-, työllisyys- ja hyvinvointierojen vähentämisessä, asukkaiden tarpeiden huomioimisessa sekä ilmastonmuutoksen hidastamisessa ja vaikutuksiin sopeutumisessa. Pian strategiatyön valmistumisen jälkeen

tehdyssä seurannassa ei todettu merkittävää kehitystä kumppanuuksien syventymisessä³². Hallituskauden vaihtumisen jälkeen päätettiin, ettei strategiaa enää edistetä.

Asiantuntijankäymysten mukaan kaupunkipolitiikan strategisen näkökulman esiin nostaminen edellyttäisi nykyistä tarkempia hallitusohjelmakirjauksia. Myös muutokset ohjauksrakenteeseen voisivat tukea toiminnan tai teemojen ohjauksen strategisuutta. Haastateltujen asiantuntijoiden näkemys on, että kaupunkipolitiikan tilannekuvan tulisi rakentua asiantuntijatason strategia-asiakirjojen sijaan ministerityöryhmän linjauksien varaan.

Parlamentaarisesti valmisteltu strategia saattaa jäädä hyvin yleiselle tasolle, ja sen konkretisoimiseksi laadittava hallituskausittainen toimintasuunnitelma ei välttämättä tue toiminnan jatkuvuutta. Strategian asemalla hallinnossa ja strategiaa toimeenpanevan yksikön organisoinnilla on merkitystä strategian kokonaisuutta ohjaavaan vaikutukseen.

Poikkihallinnollista ohjausta tukevista rakenteista ja kohdennetuista pysyvistä viroista huolimatta lapsistrategia ei ole lunastanut sille asetettuja odotuksia lapsi- ja perhepolitiikkaa yhdistävän hallituskaudet ja hallinnonalarat ylittävän pohjan luomisesta. Haastatteluissa nostettiin toistuvasti esiin, että lapsistrategian asema hallinnon hierarkiassa on epäselvä, se ei juuri näy käytännön toiminnassa, ja poliittisesti strategian painoarvo on jäänyt pieneksi. Se ei ole ohjannut Orpon hallitusohjelman lapsiin, nuoriin ja perheisiin kohdistuvien toimenpiteiden valintaa. Strategiatyö mainitaan ohjelmassa vain kerran. Lapsistrategian toimeenpano muistuttaa enemmän perinteistä politiikkaohjelmaa kuin kokonaisvaltaista lapsi- ja perhepolitiikan ohjausvälinettä.

Lapsistrategian vähäiseksi jääneen merkityksen taustalla voi tarkastuksen perusteella tunnistaa useita tekijöitä. Lapsen oikeuksien merkitys on kasvanut hallinnossa, mutta se ei vielä muodosta laajasti jaettua yhteistä kehikkoa eri hallinnonalojen toiminnalle, joten strategian lähtökohta lapsen oikeuksien toteuttamisen välineenä rajaa sen vaikuttavuutta. Strategia itsessään on hyvin yleistasoninen, eikä se tarjoa riittävän velvoittavaa pohjaa hallituskausittaisten toimeenpanosuunnitelmien jatkuvuuden takaamiseksi. Haastatteluissa nostettiin useasti esiin, että lapsistrategiaryhmän sijaintipaikka sosiaali- ja terveysministeriön linjaorganisaatiossa ei tue strategian poikkihallinnollista ohjausvaikutusta. Myös ryhmän henkilöstön vaihtuvuus on ollut suurta, mikä on vaikeuttanut tarvittavien verkostojen ja toimintatapojen syntymistä. Strategia on kuitenkin uusi ohjausväline, joten se voi toiminnan vakiintuessa vielä löytää paikkansa hallinnossa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa kertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti lapsi- ja perhepolitiikan koordinaatioon liittyviä toimia sekä lapsistrategiatyön aseman vakiinnuttamista jatketaan hallituskaudet ylittävänä työnä.

3.2 Poliitikan ja hallinnon vuoropuhelu täydentää poliittista ohjausta

Hallitusohjelmien ja poliittisen ohjauksen yleisluontoisuus antaa tilaa hallinnon asiantuntemukselle

Hallitusohjelmakirjaukset luovat selkärankaa poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien edistämiseen. Hallitusohjelman ja sitä tarkentavan toimintasuunnitelman kirjausten tarkkuustaso voi kuitenkin vaihdella merkittävästikin toimenpiteiden määrittelyssä eri hallituskausien välillä. Hallitusneuvottelijoiden poliittiset painotukset, näkemykset kunkin asiakokonaisuuden tarkan poliittisen ohjaamisen tarpeellisuudesta ja erilaisten keskinäisten kantojen yhteensovittamistarpeet vaikuttavat osaltaan kirjausten yksityiskohtaisuuteen. Yleisluontoisempi hallitusohjelmakirjaus mahdollistaa virkamiesten vapaamman harkinnan ja asiantuntemuksen käytön tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisimpien toimien määrittelyssä.

Tarkastuksen haastatteluissa tuli esille, että liian yksityiskohtaista hallitusohjelmaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan osalta ei koeta kovin tarkoituksenmukaiseksi. Hallitusohjelman antamat raamit luovat pohjan strategialle ja toimenpideohjelmalle, mutta tärkeäksi koettiin, että viranomaiset voivat tuoda toimenpideohjelman laatimiseen myös omat näkemyksensä ajankohtaisista ja tärkeimmistä toimenpiteistä. Tarpeita erilaisille toimenpiteille harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan kehittämiseen tulee usein viranomaisilta.

Hallitusohjelmakirjauksen yleisluonteisuus ei ole ainoa tapa, jolla hallinnolle voidaan jättää tilaa vaikuttaa sisältöihin. Kumppanuuksiin perustuvassa ohjauksessa ja niihin liittyvissä sopimuksissa lopullisten toimenpiteiden sisällön määrittely tapahtuu vasta neuvottelutilanteissa.

Kaupunkipolitiikassa poliittinen ohjaus on jättänyt kaupunkipolitiikan keinoja avoimiksi tarjoten sen sijaan yhteistoiminnan foorumeja eli kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän sekä valtion ja kaupunkien välisen kumppanuussopimusrakenteen. Kaupunkipolitiikan toimenpiteet määrittyvät siten sekä monenkeskisissä että yksittäisten kaupunkien ja valtion välisissä kumppanuuksissa.

Hallinnolla on ollut mahdollisuus vaikuttaa poikkihallinnollisten kokonaisuuksien toimenpiteisiin

Kahdella edellisellä vaalikaudella hallitus päätti hallitusneuvotte-
lujen jälkeen valmistella hallitusohjelman toimintasuunnitelman,
jossa kuvattiin hallitusohjelmaa tarkemmin vaalikaudella tehtävät
toimenpiteet, aikataulut ja vastuutukset. Valtioneuvoston kans-
lian tehtävä oli koordinoita toimintasuunnitelmien laatimista ja
koota eri ministeriöistä toimenpide-ehdotuksia aikatauluineen ja
vastuineen. Näiden pohjalta valtioneuvoston kanslia teki esityksen
toimintasuunnitelmaksi pääministerin esikunnalle, jonka jälkeen
hallitus päätti toimintasuunnitelmasta. Pääministeri Sipilän halli-
tuskaudella toimintasuunnitelmaa myös päivitettiin hallituskauden
edetessä, mikä mahdollisti ajantasaisen tiedon varassa tehdyt pää-
tökset uusista toimenpiteistä.

Hallinnon vaikutusmahdollisuuksista huolimatta lopullinen päätös toimenpiteistä on siis poliittinen. Tämä koskee myös hallitusohjelmassa tarkemmilta sisällöiltään avoimeksi jätettyjä kokonaisuuksia sekä tilanteita, joissa hallitusohjelmassa on kirjaus, jolla jonkin kokonaisuuden toimenpiteiden määrittelytehtävä annetaan erilliselle joko kokonaan tai osittain virkamiehistä koostuvalle työryhmälle. Näissäkin tapauksissa viime kädessä poliittinen taho hyväksyy ehdotetut toimenpiteet.

Tällä hetkellä valtion ja kaupunkien kumppanuutta tuetaan neljällä eri sopimusrakenteella. Sopimukset allekirjoittaa ministeri, eli päätös sisälöistä on lopulta poliittinen.

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa oli kirjaus toteuttaa hallituskaudella poikkihallinnollinen ja strateginen kiertotalouden edistämishjelma, jossa asetetaan tavoitteet, määritellään tarvittavat toimenpiteet ja varataan tarvittavat resurssit. Ohjelmaehdotuksen laatiminen annettiin tehtäväksi laajapohjaiselle työryhmälle. Työryhmä valmisteli toimenpide-ehdotukset erillisten vahvaa alan asiantuntemusta omaavien teemaryhmien tuella. Hallitus hyväksyi toimenpide-ehdotukset pääosin ehdotetun mukaisena periaatepäätöksessään³³.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelman toimenpiteiden määrittelytasot hallitusohjelmissa ovat vaihdelleet hallituskausittain. Lopulliset määrittelyt toimenpiteistä on tehty strategian ja ohjelman luomiseen asetetussa valmisteluryhmässä. Ohjelmaan esitettäviä hankkeita ja toimenpiteitä kartoitetaan myös eri viranomaisissa, joissa arvioidaan, mitä viedään eteenpäin esitettäväksi valmisteluryhmälle. Kartoituksen jälkeen ministeriöt ja virastot keskustelevat ohjelmasta ja valitsevat ohjelman hankkeet. Työryhmässä arvioitiin hankkeiden merkittävyyttä ja



Hallitusohjelman toimintasuunnitelman laatimisprosessi tarjosi hallinnolle väylän toimenpiteiden määrittelyyn.



Toimenpiteiden määrittämistä riippumatta lopullinen päätös on poliittinen.

poikkihallinnollisuutta varmistaen, että kaikkien osapuolten näkökulmat huomioidaan. Uuteen toimenpideohjelmaan kartoitettiin toimia myös aikaisemmista ohjelmista. Edellisen ohjelman selvityshanke voi siirtyä toteutushankkeeksi seuraavaan ohjelmaan, mikä varmistaa jatkuvuuden ja kehityksen. Haastattelujen perusteella valmistelu sujui hyvin virastojen ja ministeriöiden välisen yhteistyön ansiosta, joka oli kehittynyt jo aikaisempien ohjelmien myötä.

Poikkihallinnollisuuden tulee sovittaa yhteen hallinnon eri näkökulmia tunnistamalla tarpeiden kytkentöjä tavoitelähtöisesti

Valtionhallinnossa eri hallinnonalat huolehtivat vastuulleen kuuluvista asioista. Yhä useammin yhteiskunnalliset tavoitteet ja niihin liittyvät toimenpiteet sijoittuvat kuitenkin useammalle kuin yhdelle hallinnonalalle. Näissä moniulotteisissa asioissa kukin hallinnonala edustaa tiettyä sektoroitunutta näkökulmaansa. Poikkihallinnollinen yhteistyö on merkityksellistä, koska eri näkökulmien yhteensovittamisella optimoidaan politiikan toimeenpanoa siten, että se vastaa yhteiskunnallisiin tarpeisiin.

Yhteiskunnallisten kytkentöjen tunnistaminen eri politiikkasektoreiden välillä on edellytys sille, että toimenpiteiden valintaa voidaan ohjata nimenomaan poikkihallinnollisten tavoitteiden näkökulmasta. Valtionhallinnossa tunnistetaan tavoitteiden ja toimenpiteiden hallinnonalojen välisiä kytkentöjä tavalla, joka on kuitenkin osin sattumanvarainen.

Jo tunnistettuja poikkihallinnollisia kokonaisuuksia koordinoivilla virkamiehillä ja yhteistyöryhmillä on usein erityinen merkitys myös uusien kytkentöjen hahmottamisessa. Ongelmaksi voi kuitenkin muodostua organisaatiolähtöinen ajattelu: tavoitteesta nousevan yhteistyötarpeen sijaan tyydytään pohtimaan, mitä yhteistyöhön jo osallistuvien virastojen tulisi tehdä tavoitteen edistämiseksi. Yhteiskunnallisten tarpeiden juurisyihin vaikuttaminen edellyttääkin usein organisaatioiden toimintaa syvällisempää kausalisteettien ja vaikutusketjujen analysointia.

Lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämiseksi on kytkentöjä lähes kaikille hallinnonaloille. Suoraan lapsille ja perheille kohdistettujen palveluiden ja koulutuksen kaltaisten selkeästi lasten elämään liittyvien asioiden lisäksi lasten ja perheiden hyvinvoinnin kokonaisvaltainen edistäminen vaatisi lapsivaikutusten huomioimista huomattavasti laajemmin yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.

Useissa haastatteluissa nostettiin kaupunkipolitiikka esimerkiksi politiikkalohkosta, jonka yhteyttä lasten ja perheiden hyvinvointiin ei tunnisteta. Toisaalta turvallisuuteen liittyvät näkökulmat ovat nousseet

myös lapsi- ja perhepolitiikassa viime vuosina enemmän esiin erityisesti nuoris- ja jengirikollisuuden ehkäisemiseen ja torjumiseen liittyvien toimenpiteiden muodossa. Kuitenkaan laajasti yhteyttä turvallisuuden sekä lasten ja perheiden hyvinvoinnin välillä ei ole tunnustettu tai ainkaan tuotu osaksi lapsi- ja perhepolitiikkaa. Tyypillisesti myös lapsi- ja perhepolitiikan sisällä erilaisia teemoja käsitellään toisistaan irrallisina useissa erilaisissa toimenpideohjelmissa ja työryhmissä, mikä ei tue kokonaisvaltaista poikkihallinnollista koordinaatiota.

Tiukkojen rajojen vetäminen eri politiikan sektoreiden välille voi heikentää koordinaatiota ja siten myös uusien kytkentöjen tunnistamista. Myös se, että koordinaatiota ei kyetä varmistamaan toimeenpanotasolle asti, johtaa poikkihallinnollisen näkökulman edustavuuden puutteeseen. Tietopohjaltaan kapea-alaisten toimenpiteiden tuotokset ja vaikutukset jäävät usein pistemäisiksi.

Kaupunkipolitiikan erityiskysymyksistä esimerkiksi maahanmuuttoon yhdistyvän segregaation torjunta on laaja yhteiskunnallinen kysymys, jonka torjumisessa tulisi pyrkiä hallinnonalojen väliseen yhteistyöhön. Pääministeri Orpon hallituksen asuntopoliittisia toimenpiteitä on perusteltu nimenomaisesti segregaation ehkäisemisellä. Ympäristöministeriö onkin yhdessä suurien kaupunkien kanssa toteuttanut asuntopolitiikan alueelle sijoittuvan erillisen selvityshankkeen omistus- ja vuokra-asumisen väliin sijoittuvasta asumisen mallista. Selvitysmiesten ja työryhmän tuottamissa selvityksissä segregaation torjuntaa on kuitenkin tarkasteltu yksinomaan asuntopolitiikan keinoin ja sivuutettu poikkihallinnollinen näkökulma. Segregaation torjunnan esimerkki osoittaa, että asuntopolitiikan (sektoripolitiikan) suhde poikkihallinnolliseen yleiseen kaupunkipolitiikkaan on tältä osin epäselvä.

Kiertotalouteen vaikuttaa merkittävästi sääntely, jota laaditaan eri hallinnonaloilla. Kun kiertotalouden peruslähtökohta on tuottaa arvontä lisää materiaali kierron arvoketjujen muodostamisen myötä, se edellyttää yritysten tekemää yhteistyötä. Joidenkin haastateltavien mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulkinnat estävät ennalta kiertotalouden edistämisessä tarvittavan yhteistyön toteutusta yritysten pelätessä yhteistyöstä aiheutuvia seurauksia. Kilpailulainsäädäntö tulee pitkälti EU:sta, mutta Suomella nähdään olevan myös kansallista liikkumavaraa sen tulkinnoissa.

Kiertotalouden ja biotalouden suhde toisiinsa ei ole yksiselitteinen, ja on asioita, joiden voidaan katsoa liittyvän molempiin. Yhtenä esimerkkinä haastattelussa nostettiin jätevesien ravinteiden kierrätys, jossa pullonkaulaksi voi muodostua hygienialainsäädäntö. Tässä rajanvedon kiertotalouden ja biotalouden välille nähtiin pikemminkin haittaavan kuin edistävän tavoitelähtöistä ratkaisua.

Erityisesti yhteiskunnallisiin muutoksiin tai uusiin teknologioihin liittyvissä asioissa eri hallinnonalojen keskinäinen koordinaatio on tärkeää. Koordinaation puute voi johtua osin siitä, että hallinnossa ei aina tunnisteta toimijakentällä tapahtuvien toimenpiteiden merkitystä kokonaisuuden tavoitteiden saavuttamisessa.

Eräässä kiertotalouden edistämistä koskevassa haastattelussa tuli esille, että yksityisellä sektorilla on kiinnostusta suurille biokaasulaitoksille, joille kerätään ainesta laajoilta alueilta. Asia kuuluu sisällöllisesti työ- ja elinkeinoministeriölle, jonka johdolla aiheesta on laadittu vuonna 2020 selvitys toimenpide-ehdotuksineen. Haastattelun mukaan toimet liittyen esimerkiksi tuotantoon, jakeluun ja kannusteisiin jakautuvat eri hallinnoaloille, eikä niitä tarkastella kokonaisuutena. Tämä vähentää yritysten investointihalukkuutta ja hidastaa alan kehittymistä.

Valtioneuvoston kanslian koordinoiva rooli korostuu hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelman puuttuessa

Nykyisellä hallituskaudella pääministerin esikunta ei ollut syyskuuhun 2024 mennessä pyytänyt valtioneuvoston kanslialta (VNK) toimintasuunnitelman valmistelua. VNK on jo hallituskauden alussa pyrkinyt varmistamaan kaikkien hallitusohjelmakirjausten toteutumista selvittämällä yhdessä poliittisen tahon, kansliapäälliköiden ja ministeriöiden kanssa jokaisen toimenpidekirjauksen vastuullisen hallinnonalan. Erityisen tärkeää tämä on poikkihallinnollisissa kokonaisuuksissa, joissa hallinnonalan määrittely ei ole aina yksiselitteinen.

Hallituskauden aikana hallitusohjelman toimeenpanon valmistelutilanteen ja sen oikeellisuuden varmistaminen hallinnosta on myös keskeinen VNK:n tehtävä. Poikkihallinnollisiin kokonaisuuksiin VNK:lla ei ole erityistä näkymää, vaan se joutuu pitkälti luottamaan ministeriöiden raporttoimaan tietoon. VNK:lla ei ole määräävää asemaa suhteessa muihin ministeriöihin, mikä näkyy käytettävissä olevassa keinovalikoimassa.

VNK:n selvittämistehtävää on vaikeuttanut nykyisen hallitusohjelman muoto: se on poliittisen kompromissin tulos, jossa ei ole eroteltu isoja ja pieniä eikä keskeisiä ja vähemmän keskeisiä asioita toisistaan. Kuten yleisestikin hallitusohjelmissa, jako tavoitteiden ja toimenpiteiden kesken ei myöskään ole aina selvää, ja asia on saatettu kirjata yleisesti muotoon ”selvitetään” tai ”edistetään”.

Poliittisen ohjauksen asemaa ei kyseenalaisteta

Hallinto tunnistaa yleisesti hallitusohjelman merkityksen toiminnan keskeisenä ohjaajana. Poliittinen ohjaus nähdään luonnollisena osana Suomen parlamentaarista järjestelmää ja jopa edellytyksenä poikkihallinnollisten kokonaisuuksien edellyttämälle yhteistyölle. Sen roolin tarkoituksenmukaisuutta ja tarpeellisuutta ei juuri kyseenalaisteta edes tilanteissa, joissa poliittinen ohjaus selvästi vaikeuttaa poikkihallinnollisen yhteistyön toteutumista hallinnossa. Poliittista ohjausta on kuvattu tarkemmin edellä luvussa 2.1.

Poliittisen ohjauksen epä johdonmukaisuus, katkoksellisuus ja pistemäisyys nostettiin haastatteluissa merkittäviksi tekijöiksi lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämisen kokonaisuuden poikkihallinnollisen ohjaamisen heikkouden taustalla. Silti vain yksittäisissä haastatteluissa nostettiin esiin mahdollisuuksia vähentää poliittisen ohjauksen merkitystä lapsi- ja perhepolitiikassa, ja näissäkin yleensä korostettiin, kuinka demokraattisessa järjestelmässä politiikalla kuuluukin olla valtaa.

Lähes kaikki haastateltavat kaipasivat vahvempaa poliittista ohjausta, joka tukisi poikkihallinnollista yhteistyötä ja kokonaisuuden hallintaa. Tällainen ohjaus olisi strategista ja linjaavaa. Poliittisessa prosessissa päätettäisiin lasten ja perheiden hyvinvoinnille yhteinen pitkän ajan visio ja tavoite, johon sitouduttaisiin yli hallituskausien. Tämän tavoitteen sisällä valittaisiin painopisteet, joihin myös panostettaisiin. Tavoitteiden toteuttamiseksi jätettäisiin hallinnolle tilaa suunnitella hallinnonrajat ylittävät ja hallinnon tasot läpäisevät toimenpiteet koordinoitusti. Haastateltavien mielestä tällainen poikkihallinnollinen prosessi tarvitsisi vahvan tuen poliittiselta johdolta onnistuakseen.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan hankkeiden soveltuvuutta toimeenpano-ohjelmaan arvioitiin siten, että ne kaikki käsiteltiin sisäministeriön vetämässä toimeenpanoryhmässä, jossa päätettiin yksimielisesti asioiden viemisestä ministerin vetämälle ohjausryhmälle. Kun hankkeita toteutettiin, kukin ministeriö vastasi omista hankkeistaan. Ohjelman ohjausryhmä tai toimeenpanoryhmä ei voinut ohjata niitä ohi ministeriön oman ohjauksen.

Tarkastuksen perusteella hallinto saattaa pyrkiä huomioimaan poliittisen tahon hyväksynnän myös hallituskauden aikana niissä kokonaisuuksissa, joissa on sovittu hallinnon mahdollisuudesta nostaa käsiteltäväksi toimintaympäristön muutosten tuomia tarpeita.

Jotkut asiat voivat olla poliittisesti herkkiä, jolloin niitä ei välttämättä edistetä. Pääministeri Marinin hallituskaudella tällaista tilannetta pyrittiin ehkäisemään harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan osalta jo etukäteen: toimenpide-ehdotukset käsiteltiin kaikissa niissä ministeriöissä, joita asia koskee, ennen kuin niitä vietiin toimeenpanoryhmästä



Poliittinen hyväksyntä saatetaan hakea hallintovetoisissa kokonaisuuksissa jo etukäteen.

ministerin vetämään ja poliittisia avustajia sisältävään ohjausryhmään. Tätä kautta pyrittiin saamaan varmuus siitä, että asia on myös poliittisesti hyväksyttävissä ja siten vietävissä eteenpäin.

Tämä osaltaan edesauttaa toiminnan tehokkuutta: hallinnon ei ole järkevää käyttää resursseja edistääkseen pitkälle asiaa, jonka eteneminen saattaa pysähtyä poliittiseen vastustukseen. Riskinä on se, että tarkoituksenmukaisimmat toimintatavat eivät välttämättä tule hallinnon valmistelemina ohjausryhmän tietoon.

3.3 Poikkihallinnollista yhteistyötä rakentaa kokemus yhteisestä asiasta

Tarkastuksen perusteella edellä luvussa 3.1 kerrottu yhteinen pysyvä rakenne ja sen osaltaan mahdollistama yhdessä tekemisen kulttuuri nähtiin perusedellytykseksi poikkihallinnollisen yhteistyön toimivuudelle. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin myös sisältöihin liittyviä ja kokemuksellisia asioita, jotka voivat osaltaan edistää tai heikentää yhteistyötä. Jotkut sisältöihin liittyvät tekijät, kuten kokonaisuuteen kohdennetut resurssit ja niiden suhde eri hallinnonaloilla, ovat hallinnon vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella. Hallinnon on kuitenkin hyvä tiedostaa vaikutusmahdollisuuksiensa ulkopuolella olevia asioita, jotta niiden aiheuttamiin haasteisiin voidaan miettiä yhdessä ratkaisuja.

Yhteinen jaettu päämäärä ja yhteinen näkemys keinoista siihen pääsemiseksi

Tarkastuksen perusteella yksi merkittävimmistä yhteistyötä edistävästä tekijöistä on viranomaisten keskinäinen yhteisymmärrys tavoiteltavasta päämäärästä ja keinoista, joilla siihen tulisi pyrkiä. Hallinnonalojen toisistaan erilliset ja eriaikaiset toimenpiteiden määrittämisen prosessit lisäävät koordinaation ja yhteisen näkemyksen luomisen tarvetta.

Kaupunkipolitiikan keskiössä ovat yhteiskunnalliset tavoitteet, joiden saavuttamisessa kaupungeilla on oma erityinen roolinsa. Kumppanuuden luonnollisena edellytyksenä on, että kaupungeilla on myös omia tavoitteeseen liittyviä intressejään. Valtion ja kaupunkien väliin sopimuksiin ja kahdenvälisiin sopimuskumppanuuksiin perustuvaa ohjausmallia kutsutaan neuvotteluohjaukseksi³⁴.

Valtion ja kaupunkien sopimuksellinen kumppanuus ei sinällään ole poikkihallinnollista. Poikkihallinnolliseksi kumppanuus muodostuu, kun sopimukset kohdentuvat kaupunkien eri toimialoille. Valtiolla on oltava menettelyt laajojen yhteiskunnallisten vaikutusten tunnistamiseksi

ja niihin liittyvien tavoitteiden määrittämiseksi. Tähän päästään, jos valtion neuvottelutavoitteita koskevan tahdonmuodostuksen taustalla on eri hallinnonaloja yhdistäviä näkemyksiä tai poikkihallinnollinen menettely, jossa sovitaan yhteen erilaisia valtion intressissä olevia näkökulmia. Kysymys on siitä, millaista virasto- ja hallinnonalarajat ylittävää yhteistoimintaa sopimusten laatiminen edellyttää ja miten valtio lopulta sitoutuu sopimukseen.

Neuvotteluhajauksen ongelma on, että sen on koettu olevan ilman laajaa operatiivista poikkihallinnollisuuttakin varsin raskas menettelyiltään ja työmäärältään.³⁵

Hallinnon yhteisen näkemyksen saavuttamista edistää osaltaan avoin ja hyvä keskustelukulttuuri, joka luo tahtotilaa nähdä asiat muustakin kuin oman hallinnonalan näkökulmasta.

Haastatteluissa tuotiin esille harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimeenpanoryhmän keskustelukulttuurin olevan sellainen, että siellä on helppo nostaa omia näkemyksiä ja tavoitteita esille. Siellä voi tuoda esille myös haasteita, joita viranomaisilla voi omassa toiminnassaan olla. Asioita tarkastellaan pääasiassa yhteisen tavoitteen ja sen edistämisen näkökulmasta.

Ylätasolle jäävä hallinnon yhteinen tilannekuva ja kokemus kokonaisuuden tärkeydestä ei riitä edistämään yhteistyötä, mikäli yhteinen näkemys tarkemmista tavoitteista tai niihin saavuttamiseksi tarvittavista toimenpiteistä puuttuu.

Tarkastuksen perusteella lasten ja perheiden hyvinvoinnin osalta hallinnossa ja eri hallituskausilla on ollut jaettu yleisen tason ymmärrys tilannekuvasta ja isosta tavoitteesta. Lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistäminen on koettu tärkeäksi strategiseksi linjaukseksi niin virkamiestasolla kuin poliittisessa ohjauksessakin. Lähes kaikki haastatellut virkamiehet esittivät huolen lasten ja nuorten hyvinvoinnin heikentymisestä ja polarisoinnista.

Jaettu ylätasoinen käsitys ei ole kuitenkaan johtanut yhtenäiseen tai koordinoituun lapsi- ja perhepolitiikkaan. Hallinnossa ei ole yhteistä ymmärrystä siitä, mitä lasten ja perheiden hyvinvointi ja sen edistäminen tarkoittaa. Tyypillisesti hallinnon eri osissa keskitytään johonkin tiettyyn osaan tästä laajasta kokonaisuudesta. Nämä osat voivat olla osin päällekkäisiä, mutta hallinnonalojen erilaiset sisällöt johtavat eri käsityksiin siitä, mitä ja miten lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämällä tavoitellaan. Hallinnosta vaikuttaa puuttuvan yhteinen perusta lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämisen toimenpiteiden suunnittelulle.

Kokemus yhteisistä resursseista

Useat haastateltavat nostivat esille resurssien ja niiden riittävyyden merkityksen poikkihallinnollisten kokonaisuuksien ohjaamisessa. Resursseilla voidaan tarkoittaa useaa asiaa, mutta tässä yhteydessä erityistä merkitystä voidaan nähdä olevan paitsi jo olemassa olevien hallinnon henkilöstöresurssien kohdentamisella toimintaan myös toimintaan erikseen saatavilla määrärahoilla. Erillisillä määrärahoilla pystytään toteuttamaan sellaisia toimenpiteitä, joihin viraston oma osaaminen tai käytettävissä oleva aika ei riitä. Tyypillisesti tällaisia ovat ulkopuolisilla teetettävät selvitykset tai tutkimukset.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjauksen mukaan hallitusohjelman toimeenpanon helpottamiseksi on luotu valtioneuvoston yhteinen ja tarkasti määritetty toimintamenovarauus sekä toimintamalli mahdollistamaan henkilöstövoimavarojen nopea, tehokas ja joustava kohdentaminen. Yhteisen resurssin käytöstä päättää valtioneuvoston yleisistunto pääministerin esityksestä. Valtion vuoden 2024 talousarviossa momentin 23.01.01 (Valtioneuvoston kanslian toimintamenot) määrärahaa on varattu viisi miljoonaa euroa valtioneuvoston yhteiseen hallitusohjelman toimeenpanoon, mikä voi mahdollistaa myös poikkihallinnollisten kokonaisuuksien rahoitusta. Valtioneuvoston kanslian mukaan vuoden 2024 syyskuun loppuun mennessä määrärahoista on sidottu yli puolet. Valtioneuvoston kanslia toi esille, että vastaavaa määrärahaa on esitetty myös vuodelle 2025 ja suunniteltu vuodelle 2026.

Tarkastuksen aikana havaittiin, että hallinnolle osoitettujen resurssien yhteisyys tai kokemus siitä lisäsi hallinnon kokemusta yhteisestä edistettävästä asiasta. Yhteisten resurssien puute nousikin haastatteluissa usein esille asiana, johon toivottiin muutosta.

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman toteuttamiseen varattiin vaalikauden ajalle 20 miljoonaa. Myöhemmässä julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2021–2024 kohdistettiin harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan yhteensä 11,6 miljoonaa euroa eri hallinnonaloille vuosille 2021–2023. Lisäksi mahdollisiin lisätoimiin kerrottiin varauduttavan 2,4 miljoonalla eurolla. Osa toimenpideohjelman hankkeista edellytti rahoitusta, jotta niitä olisi voitu viedä eteenpäin. Toimeenpanoryhmä seurasi rahankäyttöä ja toimitti ohjausryhmälle tarvittaessa tietoa tilanteesta. Kun ohjausryhmä teki päätöksen hankkeen sisällyttämisestä ohjelmaan, samalla voitiin tehdä päätös sen rahoittamisesta. Hankkeesta vastaavan tahon tuli hakea lisätalousarvion kautta rahoitus hankkeille. Kun rahoitus myönnettiin, se kohdistettiin hankkeen vastuutaholle.

Haastateltavien mukaan viranomaisten välillä ei ole juurikaan keskinäistä kilpailua. Kaikki jakavat selkeän yhteisen tavoitetilan, jota kohti jokainen pyrkii omilla vastuualueillaan ja yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Eri tahot eivät ole olleet kateellisia toisten saamista rahoituksista,



Kokonaisuuteen osallistuvan yhteistyöviranomaisen saaman rahoituksen voidaan kokea hyödyttävän yhteisten tavoitteiden toteuttamista.

vaan ne ovat kokeneet, että toisten tekemä työ ja saama rahoitus auttaa myös heitä. Tarkastuksen havaintojen perusteella vaikuttaa siltä, että kaikki toimenpideohjelmassa mukana olevat ajavat enemmän yhteisiä tavoitteita kuin oman hallinnonalansa etua.

LAPE-muutosohjelman toimeenpanoon osoitettiin Sipilän hallituskaudella 40 miljoonaa euroa vuosille 2015–2018. Ohjelman vastuuministeriönä toimi sosiaali- ja terveysministeriö, mutta ohjelmassa päätettiin, että rahoitusta voi alueilla ja kunnissa kohdentaa myös sivistystoimeen. Tämä tuki poikkihallinnollista yhteistyötä sosiaali- ja terveysministeriön sekä toiseksi vastuuministeriöksi kesken toteutuskauden vuonna 2017 tulleen opetus- ja kulttuuriministeriön välillä. Marinin hallituskaudella LAPE-muutosohjelman toimeenpanoon oli käytettävissä niin ikään 40 miljoonaa euroa vuosina 2020–2023, mutta rahoitusta voitiin kohdentaa ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuollon lasten, nuorten ja perheiden palveluihin, ei sivistystoimeen. Tämä oli yksi merkittävä syy kansallisen tason poikkihallinnollisen yhteistyön hiipumiseen ministeriöiden välillä ohjelman toisen toteutuskauden aikana.

Haastatteluissa nousi esille myös kaipuu yhteiseen, ilmiöpohjaiseen budjettiin, jonka edellytyksiä valtiovarainministeriö on selvittänyt vuosina 2018–2019. Ilmiöbudjetointi on ollut myös hallitusohjelmassa pääministeri Sipilän kaudella mainintana väestölähtöisen budjetoinnin kehitystyön jatkamisesta sekä pääministeri Marinin kaudella kestäväen kehityksen painotuksella. Tällöin hallitus myös sitoutui edistämään lapsibudjetointia ja kannustamaan lapsi- ja nuorisolähtöistä budjetointia. Tämä ei kuitenkaan toteutunut toivotulla tavalla.

Lapsibudjetointi tarkoittaa valtion, kunnan, hyvinvointialueen tai muun julkisen hallinnon organisaation talousarvion ja tilinpäätöksen tarkastelemista lapsen oikeuksien näkökulmasta. Se on hallinnon tiedolla johtamisen väline, jolla pyritään tekemään näkyväksi lapsiin kohdistuvat julkiset varat ja niiden vaikutukset. Julkisten varojen lastenoikeusperusteinen analysointi on osa lapsivaikutusten arviointia, jonka vahvistamista YK:n lapsen oikeuksien komitea on suositellut lausunnoissaan Suomelle useasti. Lapsibudjetoinnilla voidaan parantaa poikkihallinnollista yhteistyötä ja ohjausta tunnistamalla yhteisiä ongelmia ja hallinnonalojen välisiä rajapintoja myös määrärahojen käytössä.

Lapsibudjetointia on edistetty ja pilotoitu hallinnossa viime vuosina. Valtiovarainministeriön työryhmä teki ehdotuksen, jonka mukaan lapsibudjetointia pilotoidaan osana vuoden 2022 talousarvioesitystä ja vakiinnutetaan osaksi talousarviota myöhemmin. Hallituksen talousarvioesitysten yleisperusteluihin onkin sisällytynyt lapsibudjetointia käsittelevä luku vuodesta 2022 eteenpäin. Myös osana lapsistrategiaa tehtiin

Marinin hallituskauden toimeenpanosuunnitelmassa lapsibudjetoinnin pilotoinnit kahdella hyvinvointialueella. Orpon hallituskauden toimeenpanosuunnitelmassa lapsivaikutusten arvioinnin vahvistaminen ja lapsibudjetoinnin edistäminen kuuluu lapsistrategiaryhmän vastuulla oleviin hallituskaudet ylittäviin tavoitteisiin. Toimeenpanosuunnitelman mukaan tavoitteena on vakiinnuttaa lapsibudjetoinnin käyttöönottoa erityisesti hyvinvointialueilla.

Ilmiöpohjaista budjetointia on pyritty edistämään, mutta toistaiseksi tulokset ovat olleet heikkoja

Tarkastusviraston tekemän kartoitus- ja kehittämishankkeen³⁶ tulosten mukaan ilmiöpohjaisen budjetoinnin koettiin voivan parantaa päätöksenteon tietopohjaa ja kokonaisuutta, edesauttaa politiikkajohdonmukaisuutta sekä tehostaa voimavarojen käyttöä. Lisäksi sen muun muassa todettiin vahvistavan hallituksen ja hallinnon tilivelvollisuutta kansalaisille ja parantavan läpinäkyvyyttä. Keskeisimmäksi ilmiöpohjaisen budjetoinnin haasteeksi nähtiin kuitenkin hallinnon siiloutuneisuus, joka vaikuttaa tietopohjan hajanaisuuteen sekä aiheuttaa reviirikiistoja ja yhteisten tavoitteiden ja määrärajojen käytön osaoptimointia oman hallinnonalan hyväksi.

Tarkastusviraston kartoitus- ja kehittämishankkeessa kuulemat tahot toivoivat, että ilmiöpohjainen budjetointi ei ainoastaan kokoaisi tietoa yhteen vaan myös ohjaisi määrärahojen kohdennusta ja käyttöä. Valtaosa kuulluista katsoi, että tarkastelun kohteena ei tulisi olla vain jollekin ilmiölle myönnetty lisärahoitus vaan myös lakisääteiset pysyvämmät määrärahat. Ilmiöpohjaisen budjetoinnin eteenpäin vieminen todettiin edellyttävän yhteistä näkemystä ja viime kädessä hallituksen linjausta siitä, millaista ilmiöpohjaista lähestymistapaa ollaan kehittämässä ja miten sitä kehitetään.

Kokemus yhteistyön välttämättömyydestä tai sen tuomasta lisäarvosta

Tarkastuksen perusteella poikkihallinnolliseen kokonaisuuteen osallistuvien kokemus siitä, että he eivät yksinään pysty edistämään hallitusohjelmassa asetettuja tavoitteita, loi tahtotilaa yhteistyön tekemiselle. Yhteistyön nähtiin tuovan erityistä lisäarvoa, koska sen avulla voidaan saavuttaa vaikuttavampia tuloksia.

Turvallisuuteen liittyvät näkökulmat ja erityisesti nuorisorikollisuuden ehkäisy ja torjunta ovat nousseet lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämässä merkittäväksi teemaksi viime vuosina. Teemaan liittyvistä ohjelmista, toimenpiteistä ja niiden poikkihallinnollisesta koordinoinnista ovat vastanneet vaihtelevasti sisäministeriö ja oikeusministeriö.

Haastatteluissa molempien ministeriöiden edustajat ilmaisivat, että poikkihallinnollisuus on lähtökohta nuoriso- ja jengirikollisuuden torjunnassa. Haastateltavat kokivat, että nuorisorikollisuutta on mahdotonta

ehkäistä ja torjua vain yhden ministeriön tai hallinnonalan toimenpiteillä. Niinpä laaja-alainen poikkihallinnollinen yhteistyö on luonnollista ja pääosin toimivaa, vaikka hallinnonalojen raja-aidat nousevat toisinaan esiin. Yhteistyötä on tehty vaihtuvien ja osin päällekkäisten rakenteiden puitteissa, minkä koettiin lisäävän työmäärää tarpeettomasti. Joidenkin rakenteiden tarkoituksenmukaisuutta myös kyseenalaistettiin, mutta koska poikkihallinnollisuus on toiminnan lähtökohta, pysyvän rakenteen puuttuminen ei vaikuttanut estävän yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä.

Haastateltavat kokivat, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa yhteistyö on välttämätöntä. Poliisin esitutkinnassa tarvitaan usein muiden viranomaisten osaamista ja tukea. Myöskään Verohallinto, syyttäjät, Ulosottolaitos tai aluehallintovirasto eivät pysty pelkästään omilla toimillaan torjumaan harmaata taloutta, vaan kaikki ovat ymmärtäneet, että jokaisen toimijan pitää antaa oma panoksensa, jotta päästään vaikuttavampiin tuloksiin. Tämä korostuu erityisesti nykyisin resurssien ollessa niukkoja. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimijoilla on yhteinen näkemys siitä, että kyse on yhteiskunnan kannalta haitallisesta ilmiöstä, jota pyritään yhdessä estämään. Yhteinen vahva näkemys auttaa yhteistyön rakentumisessa ja tavoitteisiin pyrkimisessä.

Tarkastuksen alustavia tuloksia kommentoitaessa eri ministeriöiden edustajat toivat esiin huolensa hallintoon kohdistuvien säästötoimien vaikutuksesta hallinnon mahdollisuuksiin ja halukkuuteen tehdä poikkihallinnollista yhteistyötä. Tarkastuksen havaintojen perusteella poikkihallinnollinen yhteistyö voi kuitenkin myös tarjota ratkaisuja vähenevien resurssien tuomiin haasteisiin.

Hallinnonalojen koettu voimatasapaino ohjausrakenteessa

Yhteistyöhön ja yhdessä tekemisen kulttuuriin havaittiin olevan merkitystä sillä, millaisiksi kokonaisuuteen osallistuvien ministeriöiden voimasuhteet koettiin. Kun ministeriöiden edustajat kokevat toimivansa tasavertaisina oman hallinnonalansa asiantuntijoina, ei synny tarvetta kilpailla johtajuudesta. Tämä saattaa näkyä myös savenavalinnoissa, jotka kuvastavat näkemystä yhteisyydestä erillisten hallinnonalojen sijasta.

Kaupunkipolitiikan toimeenpano on poikkihallinnollista yhteistyötä, jota keskeisinä toimijoina johtavat erityisesti työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö. Muita kaupunkipolitiikan toimeenpanoon osallistuvia ministeriöitä ovat valtiovarainministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriöllä sekä opetus- ja kulttuuriministeriöllä on kaupunkipolitiikan toimeenpanossa pieni rooli. Haastateltujen ministeriöiden edustajien mukaan yhteistyö on sujuvaa, eivätkä ministeriöt kilpaile johtajuudesta. Myönteistä kulttuuria kuvaa

haastateltujen mukaan sihteeristön sisäinen puhe, jossa aluksi käytettiin eri ministeriöiden nimiä erikseen. Yhteistyön kasvun myötä sisäinen puhe muuttui ja yksittäisten ministeriöiden sijaan sihteeristön kuvattiin toimivan yhdessä valtioneuvostona.

Tasavertaisen yhteistyön koettiin myös madaltavan kynnystä asioiden esiin nostamiselle siten lisäävän tiedon jakamista.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa viranomaisten välisen yhteistyön toimivuus on nostettu strategiaan yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi. Haastateltavat kokivat yhteistyön tärkeäksi työvälineeksi ja sen koettiin toimivan hyvin. Haastateltavat totesivat, että asioiden ja näkökulmien tuominen yhteiseen keskusteluun, jossa kukaan ei sanelle ja kaikki voivat kertoa näkemyksiään, auttaa muodostamaan kokonaisvaltaisen tilannekuvan ja sitä kautta asettamaan yhteiset tavoitteet. Toimenpideohjelman valmistelussa jokainen viranomainen voi tuoda esille omat asiansa liittyen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan. Tällä tavoin saadaan tietoa ja voidaan keskustella, miten muut viranomaiset näkevät kyseisen asian. Samalla pystytään kartoittamaan, keitä kaikkia viranomaisia asia lopulta koskee.

Keskeisen hallinnonalan puuttuminen ja koettu resurssien voimakas epätasapaino vaikeuttavat eri näkökulmien huomiointia poikkihallinnollisessa kokonaisuudessa. Toisaalta vahva poliittinen ohjaus voi osittain kompensoida niiden aiheuttamia vaikutuksia yhteistyöhön ja eri hallinnonalojen vaikutusmahdollisuuksiin. Merkillepantavaa on myös se, että kokemukset saattavat näyttytyä eri valossa myöhemmin, kun käytettävissä on kokemuksia pidemmältä ajalta.

LAPE-muutosohjelman alussa pääministeri Sipilän hallituskaudella sen suunnittelu- ja ohjausvastuu oli sosiaali- ja terveysministeriöllä. Opetus- ja kulttuuriministeriöstä tuli toinen ohjelmaa ohjaava ministeriö vasta hankkeen jo ollessa käynnissä keväällä 2017. Ohjelman ensimmäisen toteutuskauden 2016–2019 ulkoisessa vaikutusarvioinnissa vuodelta 2019 opetus- ja kulttuuriministeriön myöhäisen mukaantulon todetaan vaikuttaneen hallinnonalarajat ylittävään yhteistyöhön heikentävästi ja näkyvän sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan toimien korostumisena ohjelmassa. Opetus- ja kulttuuriministeriön puolelta koettiin, että sivistystoimen näkökulmaa oli vaikea tuoda LAPE-ohjelman sisältöihin jälkikäteen. Arvioinnissa huomautetaan, että myös ohjelmaan suunnatut resurssit olivat hallinnonalojen välillä epätasapainossa ensimmäisellä toteutuskaudella.

Pääministeri Marinin kaudelle sijoittuneella LAPE-muutosohjelman toisella toteutuskaudella vuosina 2020–2023 toimeenpano siirtyi osaksi Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus -ohjelman sateenvarjoa. Siten se kohdistui selkeämmin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle, eikä



Kokemus tasavertaisuudesta madaltaa kynnystä asioiden esiin nostamiselle.



Tarkastuksen aikaiset arviot yhteistyöstä poikkesivat tuoreeltaan tehdyn arvioinnin tuloksista.

sillä ollut vastaavaa kansallisen tason hallinnonalarajat ylittävää ohjausta kuin ensimmäisellä kaudella. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle saatiin toisella kaudella LAPE-koordinaattori vasta vuonna 2022.

Tämän tarkastuksen haastatteluissa esitetyt arviot ensimmäisen kauden poikkihallinnollisesta yhteistyöstä ministeriöiden välillä olivatkin huomattavasti positiivisempia kuin ensimmäisen kauden vaikutusarvioinnissa, kun sitä voitiin verrata toisen toteutuskauden rakenteeseen. Haastatteluissa toistui näkemys, jonka mukaan ensimmäisen toteutuskauden hallinnonalojen välinen jaettu vastuu ja vahva poliittinen ohjaus tukivat poikkihallinnollista yhteistyötä ministeriötasolla, mikä puolestaan edisti alueellisten yhteistyörakenteiden syntymistä. Toisella toteutuskaudella monet alueelliset poikkihallinnolliset tukirakenteet jatkoivat toimintaansa, mutta kansallisen tason sektorirajat ylittävät rakenteet ja niiden puitteissa tehty poikkihallinnollinen yhteistyö ja tuki alueelliselle toiminnalle hävisivät.

Poikkihallinnollisiin kokonaisuuksiin voi liittyä merkittäviä sidosryhmiä, joita on tarkoituksenmukaista osallistaa erilaisten yhteistyöryhmien kautta. Hallinnonalojen keskinäinen voimaepätasapaino voi tulla esiin toimijoiden ja kokonaisuudelle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta epätarkoituksenmukaisena päätöksen tekona.

Yritykset ovat keskeisimpiä toimijoita kiertotalouden edistämisessä paitsi materiaalin käytön ja kierron toimeenpanijoina myös esimerkiksi sen kautta, millaisia teknisiä innovaatioita alalle syntyy. Elinkeinoelämää edustavat haastateltavat pitivät laajasti materiaalien kiertoa ja uudelleenkäyttöä tärkeänä. He näkivät sen edistävän sekä ympäristötavoitteita että luovan uutta taloutta. Lisäksi he totesivat EU:n valinneen kiertotalouden yhdeksi talousmalliksi. Haastateltavat kuitenkin näkivät taloutta koskevan puolen asiasta jääneen Suomessa taka-alalle ja ympäristönsuojelunäkökulman ylikorostuvan.

Haastatellut arvioivat, että kiertotalouden edistämisestä päävastuussa olevalla ympäristöministeriöllä on liikaa määrittelyvaltaa siihen, miten kiertotaloutta Suomessa edistetään. Taustatekijöinä tälle nähtiin ministeriöiden keskinäinen voimaepätasapaino ja työ- ja elinkeinoministeriön liiallinen painotus perinteiseen raskaaseen teollisuuteen uuden teknologian ja toimialan kustannuksella. Tätä näkemystä tukivat tarkastuksen havainnot kiertotalouteen kohdennetuista resursseista eri ministeriöissä. On siis epäselvää, missä määrin joidenkin haastateltavien toivoma kiertotalousasioiden siirto työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle tulisi muuttamaan painotuksia.



Poliittisen ohjauksen vahvuus voi osin kompensoida resurssien epätasapainon aiheuttamaa yhteistyövajetta.



Hallinnonalojen resurssien epäsuhta voi näkyä sidosryhmille tärkeän näkökulman vähäisenä huomiointina.



Ministeriön omien resurssien kohdentamisella on merkitystä sen näkökulmien huomiointiin poikkihallinnollisessa kokonaisuudessa.

Hyvin toimivalla yhteistyöllä voi poikkihallinnollisten kokonaisuuksien edistämiseksi saada sellaista lisäarvoa, mitä ministeriöiden erillisillä ponnisteluilla ei ole mahdollista saavuttaa. Tarkastuksessa tuli esille esimerkiksi poliittiselle päättäjälle esiteltävien asioiden vahvempi painoarvo ja näkyvyys.

Viranomaiset näkevät harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan poikkihallinnollisen toimenpideohjelman hyödyllisenä, koska virastotasolla asioiden edistäminen on haastavaa muiden hankkeiden kanssa kilpailemisen vuoksi. Kun yksittäinen virasto esittää rahoitusta hankkeelle, asia päättyy budjettivalmisteluun muiden hankkeiden joukkoon, jolloin rahoituksen myöntäjän on vaikea tietää, mikä hanke on hyvä ja mikä huono. Tällaisessa toimintamallissa kokonaisuuden hallinta ei toimi tai sitä ei juurikaan ole. Toimenpideohjelmassa virastojen hankkeita arvioidaan yhdessä eri toimijoiden kesken, jotta löydetään keskeisimmät edistettävät hankkeet. Tällaisessa toimintatavassa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpiteitä tarkastellaan myös kokonaisuutena ja strategiaan peilaten.

4 Seurataanko hallinnossa useille hallinnonaloille sijoittuvien toimenpidekokonaisuuksien tuloksellisuutta?

Hallitusohjelman seurannan tavat ovat vaihdelleet eri hallituskausilla, mikä on vaikuttanut valtioneuvoston kanslian rooliin seurannan tukemisessa. Ministerityöryhmien vaikutus poikkihallinnollisten kokonaisuuksien seurantaan on jäänyt vähäiseksi.

Poikkihallinnollisten kokonaisuuksien seuranta vaihtelee kokonaisuuksittain ja myös hallituskausien välillä. Kokonaisuuden ollessa jaettuna eri hallinnonaloille ministeriöiden välillä näkyy eroja seurannan toteuttamisessa. Poikkihallinnollisten kokonaisuuksien tietolähteet ovat moninaisia, mutta tiedon saatavuudessa, sisällössä ja hyödynnettävyydessä on havaittu ongelmia. Rahoitusta tulisi seurata myös kokonaisuutena osana poikkihallinnollisten kokonaisuuksien ohjausta.

4.1 Hallitusohjelman seurantatavat muuttuvat hallituksen vaihtuessa – ylätasolla poikkihallinnollisia toimenpiteitä seurataan kuten muitakin

Valtioneuvoston kansliassa (VNK) toteutettavan hallitusohjelman seurannan tarkoitus on tukea pääministeriä valtioneuvoston johtamisessa. Eri hallituskausilla on tehty erilaisia ratkaisuja niin hallitusohjelman rakenteen kuin myös sen suhteen, onko hallitusohjelmalle laadittu erillistä toimintasuunnitelmaa. Tämä on vaikuttanut myös VNK:n seurantatyöhön. VNK:lla ei ole erityistä näkymää poikkihallinnollisiin kokonaisuuksiin, vaan se seuraa niiden etenemistä vastaavasti kuin hallinnonalojen sisällä tapahtuvien toimien etenemistä. VNK nosti esiin kertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa,

että nykyisellä pääministeri Orpon hallituskaudella poikkihallinnolliset kokonaisuudet näkyvät hallitusohjelman seurannassa keskeisten ministerityöryhmien työssä. Tarkastuksen perusteella yksittäiset poikkihallinnolliset kokonaisuudet voivat jäädä vähäiselle käsittelylle ministerityöryhmissä.

Strategisen hallitusohjelman toimintasuunnitelma ja strategiaistunnot toimivat seurannan pohjana

Pääministeri Sipilän kaudella tehtiin strateginen hallitusohjelma. Tuolloin hallitus korvasi aiemman hallituksen iltakoulun strategiaistunnolla, joka kokoontui säännöllisesti joka toinen viikko käsittelemään pääosin hallituksen kärkihankkeiden etenemistä. Strategiaistunnoissa käsiteltävät asiat valmisteltiin VNK:ssa.

Pääministeri Sipilän hallituskaudella laadittu hallitusohjelman toimintasuunnitelma toimi hallitusohjelman toteutumisen seurannan pohjana. Toimintasuunnitelmaa päivitettiin VNK:n koordinoimana hallituskaudella yhteensä kolme kertaa toimintaympäristön ja tarpeiden muuttuessa. Päivitysten yhteydessä myös arvioitiin kärkihankkeista hallitusohjelman toteutumisen edistymistä. Hallitusohjelman toimeenpanon mittareita päivitettiin vähintään vuosittain tarpeen mukaan. Hallitusohjelman mukaisesti tehtiin puoliväliriihen arvio, jonka yhteydessä päivitettiin hallitusohjelman mittarit ja hallituksen uudistushankkeet. Kesällä 2018 valtioneuvoston kanslia laati arvion hallitusohjelman kärkihankkeiden toteutumisesta. Hallituksen viimeisessä strategiaistunnossa vuoden 2018 lopussa tehtiin hallituskauden loppuarviointi, joka koostui ministeriöiden omista arvioista ja jossa arvioitiin hallituskauden keskeisten tavoitteiden toteutumista. Useat hallituskauden uudistus- ja kärkihankkeista olivat sellaisia, joiden toimeenpano ulottui usealle eri hallinnonalalle.

Hallitusohjelman muoto loi tarpeen erilliselle seurantataulukolle

Pääministeri Marinin kaudella ministerityöryhmien ja niissä käsiteltävien asioiden koko vaihtelivat kuten myös ministerityöryhmien roolit suhteessa toimeenpanoon. Hallituskauden aikana perustettiin kriisien synnyttämän tarpeen pohjalta niitä varten myös erillisiä ministerityöryhmiä. Hallituspuolueiden lukumäärä oli varsin suuri ja hallitusohjelma huomattavan pitkä ja yksityiskohtainen. Tämän vuoksi VNK katsoi tarpeelliseksi hallitusohjelman toimintasuunnitelmaan pohjautuvan seurannan lisäksi seurata hallitusohjelmaa myös taulukkolaskentatiedoston avulla. Ministeriöt päivittivät tiedostoon



Hallitusohjelman toimintasuunnitelmaa päivitettiin kolme kertaa seurantatiedon perusteella.

omalla vastuullaan olevien hallitusohjelmakirjausten tilanteet, joita VNK tarvittaessa tarkensi ministeriöiden kanssa. Poikkihallinnollisten kokonaisuuksien osalta päivitysvastuu oli ensisijaisesti vastuuministeriöllä, mutta myös osallistuvilta ministeriöiltä saatettiin selvittää tilannetta.

Myös pääministeri Marinin hallituskaudella hallitusohjelman toimeenpano-ohjelmaa ja mittareita päivitettiin puoliväliriihen kokonaisarviossa. VNK myös tarkisti toimintasuunnitelman toimien etenemisen niin poikkihallinnollisten kuin muidenkin toimien osalta ja laati raportin hallitusohjelman politiikan uudistamislupauksista.

Ministerityöryhmien nykyisellä mallilla ja seurannan raportoinnilla on ollut tarkoitus edistää poikkihallinnollisuuden huomiointia suurimmissa asioissa

Pääministeri Orpon hallitus ei ole laatinut hallitusohjelmalle toimenpidesuunnitelmaa, mikä on jättänyt yhden elementin pois seuranta-aineistosta. Seuranta on muuttunut myös siltä osin, että sille on perustettu uusi ryhmä, jossa mukana ovat ministeriöiden kansliapäälliköt, puolueiden puheenjohtajien valtiosihteerit, pääministerin talouspoliittinen erityisavustaja, kaikkien ministerityöryhmien pääsihteerit sekä ministerivaliokuntien pääsihteerit. Valtioneuvoston kansliasta osallistuvat strategiaosaston osastopäällikkö, hallituspolitiikkayksikön päällikkö sekä asiantuntijoita. Osaan kokouksista on osallistunut myös valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osastopäällikkö. Tavoitteena on ollut luoda rakenne, jossa kaikkia hallinnonaloja edustavat päätösvaltaiset henkilöt voivat keskustella yhdessä eteen tulleista asioista ennen kuin ne kasvavat niin suuriksi, että ne on tarpeen nostaa pääministerin tai koko hallituksen ratkaistavaksi. Seurantakokouksissa on käytettävissä ministerityöryhmien tuottamat tilannekuvat.

Ministerityöryhmien toimintamalli on käynnissä olevalla hallituskaudella pyritty tekemään edeltäviä yhtenäisemmäksi ja raportointi systemaattisemmaksi. Ministerityöryhmän poliittisen ohjausvaikutuksen myös seurantaan liittyvien asioiden osalta tulisi välittyä ministereiden ja kansliapäälliköiden kautta linjaorganisaatioihin. Ministerityöryhmillä on laajat sihteeristöt, joiden kautta poikkihallinnollista seurannan koordinaatiota on periaatteessa mahdollista tehdä virkamiestasolla. VNK koordinoi ministerityöryhmien tuottamaa raportointitietoa hallitusohjelman seurantakokouksia varten. VNK on myös tuottanut oppaan ministerityöryhmien työskentelyä varten³⁷.

Jokaisella poikkihallinnollisella kokonaisuudella on lähtökohtaisesti paikka jossain ministerityöryhmässä. Tarkastuksen perusteella ministerityöryhmien käsittelyt eivät juuri heijastuneet tarkastettujen poikkihallinnollisten kokonaisuuksien johtamiseen hallinnossa.

Tarkastukseen valituista tapauksista ainoastaan lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämiseksi on ”oma” ministerityöryhmänsä, mutta senkään työskentelyllä ei havaittu olleen erityistä kokoavaa tai ohjaavaa vaikutusta hallintoon.

Lasten, nuorten ja perheiden ministerityöryhmä ei pääministeri Orpon hallituskaudella ole haastatteluissa välitettyjen kokemusten mukaan toiminut merkittävänä poikkihallinnollisen seurannan, koordinaation tai tiedonvaihdon kanavana virkamiesten välillä. Työryhmän rakenteet eivät tue virkamiestason yhteistyötä ja yhteistä seuranta. Pääsihteerin lisäksi paikalla ovat vain niiden ministeriöiden virkasihteeristön edustajat, joita käsiteltävät asiat koskevat.

Opetus- ja kulttuuriministeriö totesi kertomusluonnosta koskevassa lausunnossaan, että ministerityöryhmien toimintaohjeiden mukaisesti ministeriöiden virkakunnan osallistuminen pidetään mahdollisimman rajattuna. Tarkastuksen perusteella koordinoitavuuteen asetetun opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan toimien korostuessa ministerityöryhmän asialistalla muiden ministeriöiden virkasihteeristön edustajat ovat harvoin paikalla kokouksissa. Kokonaisseuranta vaikeuttaa muiden ministeriöiden lapsia, nuoria ja perheitä koskevien asioiden hajautuminen osin myös muihin ministerityöryhmiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnon mukaan tiedonkulku on pyritty varmistamaan osaltaan sillä, että koko sihteeristöllä on pääsy ministerityöryhmän aineistoihin ja jakeluihin. Lisäksi 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.

Tarkastuksen haastatteluissa kuitenkin tuotiin esiin, että ministerityöryhmän virkasihteeristön rooli valmistelussa on hyvin tekninen. Käytännössä osallistuminen myös sihteeristön kokouksiin on riippunut siitä, minkä hallinnonalan asioita on ollut käsittelyssä. Sihteeristön kokouksia ei ole hallituskauden alun jälkeen enää järjestetty erikseen, vaan tekninen järjestely on tapahtunut pääasiassa sähköpostin välityksellä.

Ministerityöryhmille annetussa ohjeessa³⁸ ei ole annettu yksityiskohtaista ohjeistusta virkasihteeristön työnkuvasta ja vastuista. Ohjeen sisältämää kohtaa osallistujamäärän rajoittamisesta laajan valmistelevan virkasihteeristön tapauksessa on hyvä tulkita siten, ettei se tarpeettoman laajasti rajoita virkasihteeristön poikkihallinnollista yhteistyötä.

4.2 Poikkihallinnollisten kokonaisuuksien sisäinen seuranta vaihtelee

Seurantatiedolla on keskeinen merkitys toiminnan ohjaamisessa ja päätöksenteossa. Niin poliittisilla päättäjillä kuin hallinnolla tulee olla oikeaa, riittävää ja ajantasaista tietoa poikkihallinnollisten kokonaisuuksien etenemisestä suhteessa niille asetettuihin tavoitteisiin, jotta tarvittavat korjaavat muutokset on mahdollista tehdä ajoissa.

Operatiivisen toiminnan poikkihallinnollinen seuranta vaihtelee hallinnonaloittain ja hallituskausittain

Tarkastuksessa saadun tieton mukaan poikkihallinnollisten kokonaisuuksien seuranta toteutetaan useilla eri tavoilla. Kokonaisuuden koostuessa eri hallinnonalojen vastuulla olevista työryhmistä, saatetaan niissä omaksua erilaisia seurantakäytäntöjä.

Eri hallinnonaloilla on päädytty erilaisiin järjestelyihin valtion ja kaupunkien välisten sopimusten seurannan järjestämisessä. Työ- ja elinkeinoministeriön asettaman ohjausryhmän tehtävänä on seurata, ohjata ja koordinoita kansallisella tasolla yliopistokaupunkien innovaatiotoiminnan ekosysteemisopimusten sekä valtakunnallisen Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) Innovaatio- ja osaamisverkostot -teeman toimeenpanoa. Ympäristöministeriön vastuulla olevien maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimuksien toimenpiteiden toteutumisen seurannasta huolehtivat taas kaupungit. Sopimusten vaikuttavuuden seurannasta vastaavat ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Suomen ympäristökeskus ja Liikenne- ja viestintävirasto Traficom.

Seuranta voi vaihdella myös hallituskausittain saman kokonaisuuden sisällä. Seurantavastuu on eräässä tapauksessa siirtynyt parlamentaariselta ryhmältä valtioneuvostolle asiaan erikseen nimetyille ministerivetoiselle työryhmälle.

Pääministeri Sipilän hallituskaudella harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan seuranta teki parlamentaarinen ryhmä, joka koontui epäsäännöllisesti. Siellä käsiteltävät asiat koskivat usein muita asioita kuin toimenpideohjelman hankkeita. Pääministeri Marinin hallituskaudella seurannan vastuu oli strategiassa määritelty ministeri Tuula Haataisen vetämälle ohjausryhmälle. Tällöin kehitettiin seurannan käytäntöjä, mikä haastateltavien mukaan toi systemaattisuutta ja jämyyttä seurantaan sekä paransi tiedon saatavuutta ja laatua.

Myös hallitusohjelman ja sitä täydentävän toimintasuunnitelman määrittämä toteutustapa sekä poikkihallinnollisen kokonaisuuden yhteistyörakenteen olemassaolo tai sen puute vaikuttavat siihen, miten seuranta on mahdollista tai tarkoituksenmukaista toteuttaa.

Kiertotalouteen liittyvien teemojen seuranta pääministeri Sipilän kaudella toteutui strategisen ja kärkihankkeisiin perustuvan hallitusohjelman toimintasuunnitelman pohjalta. Kiertotalouteen liittyvän kärkihankkeen toteutumisesta tehtiin erillinen selvitys. Kiertotalouden edistämistä kokonaisuutena sen laajemmassa merkityksessä on alettu seurata vasta pääministeri Marinin kaudella laaditun kiertotalouden strategisen ohjelman myötä. Tätä ennen vain jätealalla on ollut omat pysyvät seurantarakenteensa, muun kiertotalouden seurannan ollessa pitkälti hankekohtaista. Kiertotalouden seurantatyö on jatkunut myös pääministeri Orpon hallituskaudella osana jätealan ja kiertotalouden seurannan yhteistyöryhmää.

Poikkihallinnollisen yhteistyön järjestämisen tavat vaikuttavat myös kokonaisuuden seurantaan. Mikäli kokonaisuuden ohjaus on hajautunutta, myös toiminnan seuranta usein hajautuu eri hallinnonaloille. Tämä vaikeuttaa vaikuttavuuden seurantaa ja yhteisen tilannekuvan luomista.

Lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämisen toimenpiteiden seuranta on sirpaloitunut eri hallinnonaloille, eikä kokonaisuutta tai toimien vaikuttavuutta seurata hallinnossa keskitetysti. Erilaisten vaikuttavuuden indikaattoreiden kehittämiseksi on tehty työtä monissa politiikkaohjelmissa sekä lapsiasiavaltuutetun toimesta, mutta toistaiseksi indikaattoritietoa ei hyödynnetä systemaattisesti kokonaisuuden tai ohjelmien seurannassa. Hallitusohjelmakirjausten sekä politiikkaohjelmien osalta keskitytään seuraamaan yksittäisten toimenpiteiden toteutumista.

Poikkihallinnollisten kokonaisuuksien seurannassa käytetään erilaisia tietolähteitä

Niissä tapaustarkastukseen valituissa poikkihallinnollisissa kokonaisuuksissa, joissa on muotoutunut jokin yhteistyörakenne, on pyritty eri tietolähteiden ja mittareiden monipuoliseen käyttöön.

Kiertotaloutta seurataan kiertotalouden strategisen ohjelman valmistelun yhteydessä vuonna 2020 määritetyn indikaattorikokoelman avulla. Kokoelmaa on päivitetty vuosina 2022 ja 2023. Keskeisimpiä tietolähteitä näille ovat Tilastokeskuksen aineistot muun muassa materiaalin kulutuksesta, yritysten toimialasta ja liikevaihdosta. Lisäksi hyödynnetään Eurostatin aineistoja ja tehdään erillisiä selvityksiä, joista uusien ja merkittävien on tutkimuslaitosten tekemä selvitys Suomen kansantalouden

materiaalivirroista ja niiden vaikutuksista. Kiertotalous-Suomi-verkosto toimii keskeisenä tiedonhankintaväylänä ja tiedon jakamisen väylänä. Lisäksi ympäristöministeriö on koonnut linkit indikaattorikokoelmista omille verkkosivuilleen.

Kaupunkipolitiikan seuranta tukeutuu erilaisiin tietolähteisiin. Ympäristöministeriö on kehittänyt indikaattoreita kestävästä kaupunkikehityksen seurantaan. Ekosysteemisopimuksiin on luotu arviointikehikko, josta kuitenkin on vielä vähän käytännön kokemusta. Ajantasaisin kaupunkipolitiikan päätöksentekoa tukeva tietolähde on kaupunkien tuottama omaa toimintaa kuvaava tilannekuvatieto. Tämän tiedon merkitys painottuu kuitenkin keskustelunavauksiin ja se soveltuu siksi parhaiten lyhyen tähtäimen tilannekuvan seurantaan.

Joidenkin poikkihallinnollisten kokonaisuuksien toimeenpano saattaa koostua pitkälti hankkeista. Tällöin niitä koskeva aktiivinen seuranta on tärkeää myös kokonaisuuden näkökulmasta.

Harmaan talouden selvitysyksikön ylläpitämä harmaan talouden torjunnan verkkosivusto on yksi poikkihallinnollisen seurannan väline. Sinne kootaan yli 20 viranomaisen ajantasainen tilannekuva ja erilaista tilastotietoa harmaan talouden ilmiöistä kansalaisten ja päättäjien käyttöön, mikä tukee viranomaisten päätöksentekoa ja yhteistyötä. Verkkosivustolla näkyy myös yleistietoa siitä, miten hankkeet etenevät.

Toimenpideohjelmien sisällä toteutettavien hankkeiden etenemistä seurataan aktiivisesti. Hankevastaavat raportoivat niistä toimeenpanoryhmälle, jonka käsittelyn jälkeen sihteeristö vie asiat ministerin vetämään ohjausryhmään.

Poikkihallinnollisen yhteistyön heikkous ja kytkentöjen tunnistamisen puute saattavat aiheuttaa sen, että kokonaistason seuranta puuttuu ja ministeriön tekemässä seurannassa hyödynnetään vain omalla hallinnonalalla tuotettua tietoa. Toisella viranomaisella saattaa kuitenkin olla arvokasta tietoa, joka voisi osaltaan tuoda lisäarvoa kokonaistason seurantaan.

Lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämistä seurataan haastatteluiden perusteella lähinnä eri hallinnonalojen sisällä tuotetun tiedon kautta. Eri hallinnonalojen tuottamien tietojen yhdistäminen koettiin vaikeaksi, eikä muiden hallinnonalojen tietoja tunnettu tai koettu omien tavoitteiden edistämisen kannalta merkittäväksi. Poliitiikkaohjelmista on tehty jälkikäteen seuranta- ja arviointiraportteja, mutta niiden merkitys tulevien toimenpiteiden valintaan edes kyseisen ohjelman jatkuessa on haastatteluiden perusteella ollut vaihtelevaa.

Lapsiasiavaltuutetun tuottama seurantatieto vaikuttaa myös olevan alihyödynnetty resurssi hallinnossa. Laissa lapsiasiavaltuutetusta

(21.12.2004/1221, 2 §) valtuutetun tehtävä on seurata lainsäädäntöä ja yhteiskunnallista päätöksentekoa sekä arvioida niiden vaikutuksia lasten hyvinvointiin. Lapsiasiavaltuutettu sisällyttää valtioneuvostolle luovutettavaan vuosikertomukseensa arvion lasten oikeuksien toteutumisesta, lasten hyvinvoinnin ja elinolojen kehityksestä sekä lainsäädännössä havaituista puutteista. Lisäksi lapsiasiavaltuutettu raportoi lasten oikeuksien ja hyvinvoinnin tilasta eduskunnalle joka neljäs vuosi. Nämä molemmat julkaisuformaatit ovat haastateltavien mukaan saaneet hyvin julkista huomiota ja lukijoita, ja niiden vaikuttavuus on koettu hyväksi. Ne eivät kuitenkaan yksin riitä kuvaamaan lapsi- ja perhepolitiikan tilaa yhteiskunnan kaikilla tasoilla. Haastatteluissa ei tuotu esiin tapauksia, joissa lapsiasiavaltuutetun tuottamaa seurantatietoa olisi hyödynnetty suoraan toimenpiteiden suunnittelussa tai seurannassa.

Poikkihallinnollisten kokonaisuuksien tiedon saatavuudessa ja hyödynnettävyydessä on havaittu ongelmia

Tarkastuksessa tuli esille useita poikkihallinnollisten kokonaisuuksien seurantaan liittyviä ongelmia, jotka koskivat tiedon saatavuutta, sisältöä ja hyödynnettävyyttä. Joskus poikkihallinnolliseen kokonaisuuteen liittyvän tiedon määrä voi olla hyvinkin suuri, mutta hajallaan oleva tieto ei tue kokonaisuuden seurantaa.

Osana pääministeri Marinin hallituskauden lapsistrategian toimeenpanosuunnitelmaa Tilastokeskus toteutti kartoituksen, jossa löydettiin jopa yli 2400 erilaista lapsia koskevan tiedon indikaattoria. Kartoituksen mukaan tieto on kuitenkin hajallaan, eikä mikään taho koordinoi tiedon tuottamista. Tämä johtaa sekä päällekkäisyyteen että toisaalta merkittäviin puutteisiin tiedon kattavuudessa. Tiedon tuottajat eivät tee yhteistyötä, ja tiedon yhdisteltävyys on heikkoa. Raportissa hahmotellaan myös Tilastokeskuksen verkkosivuille sijoitettavaa lapsi-indikaattorivustoa, mutta tällaista ei vielä ole toteutettu.

Tiedon saatavuus on jo pelkästään valtiotasolla toimittaessa todettu haastavaksi johtuen siitä, että tieto on lähtökohtaisesti virastojen hallussa. Tällöin vaaditaan erillisiä toimenpiteitä, jotta tieto saadaan toisen viranomaisen käyttöön. Tiedon saatavuuden vaikeus kasvaa, kun poikkihallinnollisen kokonaisuuden seurannassa tarvittava tieto on yksityisten toimijoiden hallussa. Oma lukunsa on kokonaan viranomaisilta pimennossa oleva toiminta, kuten piilorikollisuus, jota koskevan tiedon puuttuminen heikentää viranomaisten tilanekuvan muodostamista.



Hajallaan oleva tieto ei tue kokonaisuuden seurantaa.

Useat haastateltavat näkivät ongelmana tiedon saatavuuden, joka vaikuttaa mahdollisuuden seurata kiertotalouden edistymistä tarkoituksenmukaisten indikaattorien avulla. Syynä tälle on se, että tieto on pitkälti yksityisten yritysten hallussa ja usein nähtävissä yrityssalaisuuden piiriin kuuluvana asiana.

Harmaa talous seurattavana ilmiönä on vaikea, koska se on piilorikollisuutta, jonka mittaaminen on haastavaa. Lisäksi useassa haastattelussa tuotiin esille, että luotettavan ja kattavan vaikutusarvion tekeminen vaatii resursseja, joita ei useinkaan ole siihen saatavilla. Näin ollen niiden tekeminen jää vähäiseksi. Näistä haasteista huolimatta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmien osalta on pyritty tekemään jonkinlaista vaikutusarviointia esimerkiksi rakennusalan laajennetusta ilmoitusvelvollisuudesta.

Kaikissa tarkastetuissa tapauksissa vaikuttavuuden arviointi koettiin vaikeaksi, etenkin sen vaatiman pitkän aikavälin vuoksi. Pidempäänkin jatkuneissa poikkihallinnollisissa kokonaisuuksissa tehtyjen toimien ja vaikutusten syy-seuraussuhteiden arviointi on vaikeaa väliin tulevien muuttujien vuoksi.

Kaupunkipolitiikan seuranta painottuu toimenpiteiden toteutumiseen ja jää siksi melko pinnalliseksi. Vaikuttavuuden seuranta on koettu vaikeaksi, koska toimenpiteiden vaikutukset kaupunkeihin ja sen asukkaisiin ilmenevät tyypillisesti vasta erittäin pitkän ajan kuluessa.

Vaikuttavuuden arvioiminen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan hankkeiden osalta koetaan haastavaksi. Osa hankkeista on selvityshankkeita, ja niiden perusteella voidaan tehdä toimenpideohdotuksia, kuten ehdottaa tarvittavia muutoksia lainsäädäntöön. Lainsäädännön muutokset näkyvät usein vasta viiveellä, joten niiden vaikutuksista ei toimenpideohjelman aikana tai heti sen päätyttyä ole mahdollista saada tietoa. Toisinaan dataa ei ole saatavissa lainkaan.

Lapsistrategian parlamentaarisen komitean mietintöön on kirjattu, että strategian vaikuttavuuden seurantaan tulee valita indikaattorit. Niitä ei kuitenkaan ole vielä määritelty. Lapsistrategian pitkän aikavälin vaikuttavuuden arviointi indikaattoreilla todettiin myös vaikeaksi. Lisäksi kyseenalaistettiin se, miten strategialle asetettuja keskeisiä tavoitteita, kuten lapsi- ja perhepolitiikan kokonaisvaltaista koordinaatiota, voidaan ylipäänsä mitata. Haastattelussa arveltiin, että indikaattoreiden kehittämisen sijaan lapsistrategiatyössä keskityttäisiin tulevaisuudessa enemmän jälkikäteiseen seurantaan, jossa voitaisiin tarkastella esimerkiksi lapsivaikutusten arviointia lainvalmistelussa, lapsibudjetoinnin hyödyntämistä ja rahan käyttämistä lasten hyvinvoinnin edistämiseen hallinnossa.

Rahoituksen käytön seurannan tulisi olla osa poikkihallinnollisten kokonaisuuksien ohjausta

Valtionhallinnon velvollisuus ja tavoite on varmistaa, että julkiset resurssit kohdennetaan vaikuttavasti. Joihinkin poikkihallinnollisiin kokonaisuuksiin saatetaan käyttää merkittäviä summia paitsi viranomaisten työaikaa myös erillistä budjettirahoitusta erilaisten tukien, avustusten, takausten tai lainojen muodossa. Rahoituksen vaikuttavuutta tulisi seurata kokonaisuutena. Lisäksi kokonaistaloudella tulisi vertailla eri rahoitusvälineillä ja kohdennuksilla toteutettuja toimia, jotta saataisiin selville kustannusvaikuttavimmat tavat edistää asetettuja tavoitteita. Tällöin olisi myös helpompi kartoittaa sitä, jääkö mahdollisesti joku tehokkaasti asiaa edistävä toimintatapa rahoittamatta kokonaan.

Kiertotalouden edistämiseksi jaetaan rahoitusta useista lähteistä ja eri ohjelmien kautta. Esimerkiksi Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) ja EU:n elvytysrahastosta (RRF) on jaettu rahoitusta kiertotaloustoimijoille, ja osa Business Finlandin kiertotalouden edistämiseen käytettävästä rahoituksesta jaetaan osana laajempaa ohjelmaa. Varsinaisia kiertotalouden kohdennettuja rahoitusohjelmia on kuitenkin vain vähän, ja etenkin Business Finlandin jakaman rahoituksen ehdot sulkevat suurelta osin pois kotimaiset kiertotalouden investoinnit, joilla ei pyritä viennin edistämiseen. Useat haastatellut kokivat julkisesta rahoituksesta puuttuvan tällä hetkellä keskikokoisille toimijoille suunnatut instrumentit, jotka tukisivat toiminnan muuttamista kiertotaloutta edistäväksi.

Business Finland tekee sisäisiä selvityksiä rahoitusohjelmien vaikuttavuudesta, mutta ne eivät ole lähtökohtaisesti julkisia, eikä niitä ole myöskään tuotu kiertotalouden edistämisen yhteistyöryhmään käsiteltäväksi. Tämä olisi joka tapauksessa vain osa, joskin merkittävä, kiertotalouden edistämisen rahoituksesta. Kiertotalouden edistämisen yhteistyöryhmässä kiertotaloutta koskevien rahoitusasioiden käsittely on yleisesti ottaen ollut pistemäistä, eikä myönnettyä rahoitusta ja sen vaikuttavuutta kokonaisuutena ole seurattu.



Rahoituksen seuranta kokonaisuutena tukisi vaikuttavimpien toimien valintaa.

Liite: Miten tarkastettiin

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

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa hallinnon edellytyksistä ja käytännöistä ohjata useille hallinnonaloille sijoittuvia toimenpidekokonaisuuksia. Tavoitteena oli myös arvioida erilaisten tavoitteenasetanta- ja toimenpidemäärittelytapojen vaikutuksia ohjaukseen, toimenpidetason seurantaan ja tuloksellisuuden arviointiin. Tarkastustuloksia voidaan hyödyntää hallitusohjelmaan ja sen toteuttamiseen liittyvässä virkamiesvalmistelussa sekä usealle eri hallinnonalalle sijoittuvien kokonaisuuksien ohjaamisessa ja sitä tukevien järjestelmien ja rakenteiden kehitystyössä.

Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistui niihin ohjausrakenteisiin ja -tapoihin, joita valtionhallinnossa käytetään edistettäessä tavoitteita, joiden saavuttaminen edellyttää toimenpiteitä usealla eri hallinnonalalla. Tarkastus toteutettiin hallinnon yleis- ja ylätason sekä yksittäisten esimerkkitapausten ohjausrakenteiden ja -tapojen tarkastelun avulla.

Tarkasteltuja esimerkkitapauksia oli neljä: kaupunkipolitiikka, kiertotalouden edistäminen, lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistäminen sekä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta. Esimerkkitapaukset tuottivat lisäarvoa ja konkretiaa kokonaisuuteen, mutta ne eivät olleet tarkastuksen varsinaisia kohteita siten, että niitä koskevien havaintojen perusteella kokonaisuuteen osallistuville ministeriöille olisi annettu suosituksia.

Tarkastuksen kohdeviranomaisia olivat valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön lisäksi esimerkkitapausten kautta myös työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, sisäministeriö sekä oikeusministeriö. Tarkastus kohdentui valtioneuvostotasolle, mutta virasto- ja muu toimeenpaneva taso tuottivat ohjausrakenteista ja -menettelyistä tietoa ohjattavan toimijan näkökulmasta. Ajallisesti tarkastus rajattiin pääministeri Juha Sipilän, Antti Rinteen ja Sanna Marin sekä Petteri Orpon (tarkastuksen aineistonhankinnan päättämiseen saakka) hallituskausiin sekä niitä edeltäviin hallitusneuvotteluihin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot valtioneuvoston kanslialta, valtiovarainministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, ympäristöministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöltä, sisäministeriöltä sekä oikeusministeriöltä. Ympäristöministeriö ei antanut lausuntoa. Sisäministeriö, oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa tai huomautettavaa tarkastuskertomusluonnoksesta. Lausunnoissa 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 seuraavat:

Tarkastuskysymys 1: Ohjataanko hallinnossa useille hallinnonaloille sijoittuvien tarpeiden tunnistamista ja tavoitteiden asettamista?

Kriteerit:

- Ministeriöiden tulee toimia yhteistyössä useille toimialoille sijoittuvien asioiden valmistelussa.
- Hallinnossa tulee olla asianmukaiset ja dokumentoidut menettelyt, joilla useille hallinnonaloille sijoittuvia tarpeita tunnustetaan ja tavoitteita asetetaan.

Kysymykseen vastaamista tukivat seuraavat osakysymykset:

- Onko hallinnossa menettelyt tunnistaa useille hallinnonaloille sijoittuvia tarpeita ja niihin liittyvien tavoitteiden asettamista? Miten hallinnon sisäinen ohjaus ja vastuu on järjestetty?
- Miten poliittinen ohjaus ilmenee tarpeiden tunnistamisessa ja tavoitteiden asettamisessa eri hallituskausilla?
- Miten tarkasteltavissa tapauksissa on tunnistettu eri hallinnonaloille sijoittuvia tarpeita ja asetettu tavoitteita?

Tarkastuskysymys 2: Ohjataanko hallinnossa useille hallinnonaloille sijoittuviin kokonaisuuksiin liittyvien toimenpiteiden valintaa ja toteutusta?

Kriteerit:

- Hallinnossa on systemaattinen toimintatapa ohjata useille hallinnonaloille sijoittuvien toimenpidekokonaisuuksien toimeenpanoa.
- Poliittinen ohjaus tukee tarpeiden tunnistamisen ja tavoitteiden asettamisen kautta sitoutumista toimenpidekokonaisuuden yhteisiin tavoitteisiin.

Kysymykseen vastaamista tukivat seuraavat osakysymykset:

- Onko hallinnossa menettelyt ohjata useille hallinnonaloille sijoittuvien toimenpidekokonaisuuksien toimeenpanoa?
- Mikä merkitys poliittisella ohjauksella ja tavoitteiden asetannalla on ollut toimenpiteiden valintaan, vastuutukseen ja aikataulutukseen eri hallituskausilla?
- Miten tarkasteltavissa tapauksissa on toteutettu toimenpiteiden määrittely, vastuutukset ja aikataulutus ja miten tapauksia on ohjattu eri hallituskausilla?

Tarkastuskysymys 3: Seurataanko hallinnossa useille hallinnonaloille sijoittuvien toimenpidekokonaisuuksien tuloksellisuutta?

Kriteerit:

- Hallinnossa on järjestelmä, jolla varmennetaan useille hallinnonaloille sijoittuvien toimenpidekokonaisuuksien tuloksellisuuden systemaattinen seuranta.
- Useille hallinnonaloille sijoittuvien toimenpidekokonaisuuksien tuloksellisuuden seuranta perustuu systemaattisiin toimintatapoihin.
- Ohjaus on tuloksellisuusketjun eri vaiheissa järjestetty tavalla, joka varmistaa toimenpidekokonaisuuden tuloksellisuuden seurannan edellytykset.

Kysymykseen vastaamista tukivat seuraavat osakysymykset:

- Onko hallinnossa olemassa järjestelmä useille hallinnonaloille sijoittuvien toimenpidekokonaisuuksien tuloksellisuuden seurantaan ja miten seurannan ohjausta ja ohjeistusta on toteutettu eri hallituskausilla?
- Miten tarkasteltavissa tapauksissa on eri hallituskausilla seurattu tuloksellisuutta sekä huomioitu ristikkäisvaikutuksia ja ei-aiottuja vaikutuksia ja miten tätä on ohjattu?
- Mikä merkitys tarpeiden tunnistamisen, tavoitteiden asetannan ja toimeenpanon järjestämisen tavoilla on ollut tarkasteltavien tapauksien tuloksellisuuden seurantaan?

Tarkastuksen kriteerit johdettiin valtioneuvostosta annetusta laista (28.2.2003/175), valtion talousarviosta annetusta laista (13.5.1988/423) ja asetuksesta (7.4.2004/254) sekä tulosohjauksen käsikirjasta.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin valtioneuvoston kanslian strategiasastoa sekä valtiovarainministeriön valtionhallinnon kehittämisosastoa tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Kuuleminen ei antanut aihetta muuttaa asetelmaa eikä kriteerejä.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen kirjallinen aineisto muodostui hallinnon ylätason ohjausrakenteisiin ja esimerkkitapauksiin liittyvistä asiakirjoista (hallitusohjelmien seuranta-aineisto, pöytäkirjat, muistiot, päätökset, raportit ym.), hallitusohjelmista ja niiden toimeenpanosuunnitelmista, tulosohjausasiakirjoista ja valtion talousarvioesityksistä. Kirjallisen aineiston analyysimenetelmänä käytettiin sisällönanalyysia. Tarkastusaineisto muodostui myös tarkastuksen esimerkkitapauksiksi valittuihin poikkihallinnollisiin yhteistyöryhmiin osallistuneiden sekä asiaa muutoin läheltä seuranneiden eri tahojen haastatteluista, joista saatua tietoa reflektoitii kirjalliseen aineistoon. Haastatteluja pidettiin tarkastuksen aikana yhteensä noin 60.

Tapaustarkastuksen esimerkkitapaukset valittiin tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kriteeriperusteisesti. Lähtökohtana oli, että tapaus sijoittuu useammalle kuin yhdelle hallinnonalalle. Tässä huomioitiin myös se, onko sijoittuminen vaihdellut eri hallituskausilla. Toinen kriteeri oli se, että tarkastettava tapaus on riittävällä tavalla rajattavissa tai erotettavissa omaksi politiikkalohkokseen. Tarkasteltavan tapauksen taloudelliset yhteydet tai vaikutuskytkennät muihin politiikkalohkoihin eivät johtaneet poissulkemiseen.

Kolmas valintakriteeri oli tarkasteltavan tapauksen merkityksellisyys. Tässä huomioitiin valtiontaloudellinen ja yhteiskunnallinen merkitys sekä yhteydet kansantaloudelliseen kehitykseen. Neljäntenä kriteerinä oli se, että tarkastettava tapaus oli kuvattu tavoite- tai toimenpidekokonaisuutena useammassa viime vuosien hallitusohjelmassa ja siten käsitteenä riittävässä määrin vakiintunut.

Lopullisessa tapausten valinnassa annettiin painoa myös sille, että tarkastelussa olisi edustettuna erilaisiin ohjauskeinoihin perustuvia tapauksia. Tässä pyrittiin huomioimaan myös poliittisen ohjaustarkkuuden vaihtelu, eli se, missä määrin hallinnolla oli eri tapausten kohdalla mahdollisuuksia määrittää toimenpiteitä ja ohjauskeinoja. Painoarvoa annettiin myös tapausten yhteensä kattamien hallinnonalojen lukumäärälle sekä erityisnäkökulmil- le, joita ne toisivat kokonaisuuteen.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 1.2.2024 ja päättyi 2.12.2024. Tarkastuksen aineisto kerättiin aikavälillä 1.2.2024–28.10.2024. Alustavat havainnot esiteltiin tarkastuskohteille 29.10.2023–31.10.2023.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät ylitarkastaja Juho-Matti Paavola, johtava tuloksellisuustarkastaja Päivi Polojärvi, johtava tuloksellisuustarkastaja Sami Vuorinen ja johtava tuloksellisuustarkastaja Johanna Salmi, joka toimi myös tarkastuksen esittelijänä. Tarkastuksen tekemistä ohjasi tarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi. Tarkastuskertomuksesta päätti tarkastusyksikön johtaja Jaakko Eskola.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastuksessa arvioitiin hallinnon ylä- ja yleistasoa sekä yksittäisiä poikkihallinnollisia kokonaisuuksia neljän esimerkkitapauksen avulla. Näitä olivat kaupunkipolitiikka, kiertotalouden edistäminen, lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistäminen sekä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta.

Tarkastus ei kohdistunut poliittisiin toimijoihin muutoin kuin siitä näkökulmasta, miten heidän toimintansa heijastuu yksittäisiä poikkihallinnollisia kokonaisuuksia ohjaavan hallinnon toimintaan. Tarkastukseen valitun näkökulman vuoksi tarkastuskertomuksessa on kuvattu vain sellaisia ylä- ja yleistason rakenteita, jotka näkökulmiensa, sisältöjensä ja kokoonpanonsa puolesta voisivat tukea yksittäisten ns. ilmiöpohjaisten poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien ohjaamista.

Tarkasteltujen tapausten osalta ei arvioitu varsinaista substanssia eikä siinä onnistumista, vaan kyseisten esimerkkitapausten läpikäynnin tarkoituksena oli täydentää tarkastuskokonaisuutta tuottamalla tietoa siitä, millaisia ohjausrakenteita ja menettelyitä näissä on käytetty ja millaisia asioita niihin liittyy.

Viitteet

- 1 Salminen, Vesa - Halme, Kimmo - Järvelin, Anne-Mari - Kettinen, Juha - Uusikylä, Petri - Lintinen, Urho - Stenvall, Jari - Vakkuri, Jarmo – Johanson, Jan-Erik: Valtionhallinnon tulosohtausmallin arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:33.
- 2 Tulosohtauksen käsikirja. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2005.
- 3 Poliitiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyöryhmä, 26.4.2011.
- 4 Salminen, Vesa - Halme, Kimmo - Järvelin, Anne-Mari - Kettinen, Juha - Uusikylä, Petri - Lintinen, Urho - Stenvall, Jari - Vakkuri, Jarmo – Johanson, Jan-Erik: Valtionhallinnon tulosohtausmallin arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:33.
- 5 Backman, Jouni: Miten lainsäädännön valmistelua ohjataan poliittisesti? Sitra työpaperi, 12.4.2023.
- 6 Backman, Jouni: Miten lainsäädännön valmistelua ohjataan poliittisesti? Sitra työpaperi, 12.4.2023.
- 7 Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishankkeen suositukset. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:2.
- 8 Hallitusneuvottelujen organisaatio 2019: <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitusneuvotteluihin-osallistuvat-neuvottelijat-ja-asiantuntijat>
- 9 Hallitusneuvottelujen organisaatio 2023: <https://valtioneuvosto.fi/hallitusneuvottelut/neuvotteluorganisaatio>
- 10 Ministeriöiden tulevaisuuskaatsaus 2022 - Yhteiskunnan tila ja päätöksiä vaativat kysymykset (valtioneuvosto.fi). https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164320/VN_2022_58.pdf
- 11 Sitra selvityksiä Miten Suomeen muodostetaan hallitus, <https://www.sitra.fi/wp/wp-content/uploads/2021/02/sitra-miten-suomeen-muodostetaan-hallitus.pdf>, helmikuu 2021.
- 12 Sisäministeriön tiedote 2.2.2023: Lisärahoitusta nuorisorikollisuuden ehkäisyyn sekä väestönsuojelun ja omatoimisen varautumisen koulutukseen. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/lisarahoitusta-nuorisorikollisuuden-ehkaisyyn-seka-vaestonsuojelun-ja-omatoimisen-varautumisen-koulutukseen>, viitattu 3.9.2024.
- 13 Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2021-2024.
- 14 Valtioneuvoston periaatepäätös kiertoalouden strategisesta ohjelmasta 30.3.2021.
- 15 Valtioneuvosto 2023: Vahva ja välittävä Suomi Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58.
- 16 Laki valtioneuvostosta (28.2.2003/175), 2.3 §.
- 17 Valtioneuvoston ohjesääntö (3.4.2003/262), 10.3 §.
- 18 Valtioneuvoston esittelijän käsikirja. Valtioneuvoston julkaisuja 2024:9.
- 19 Valtioneuvoston kanslian työjärjestys 4 a §.

- 20 Valtioneuvoston kanslia 2023: Valtioneuvoston kanslian ohje ministerityöryhmien toimintakäytännöistä hallituskaudelle 2023–2027. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2023:16. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-043-1>
- 21 EU-asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2016.
- 22 Selvitys: Suomen EU-lainsäädäntöprosessi ei tue kansalaisen osallistumista tai varhaista ennakkovaikuttamista. Sitra 2022. <https://www.sitra.fi/uutiset/selvitys-suomen-eu-lainsaadantoprosessi-ei-tue-kansalaisen-osallistumista-tai-varhaista-ennakkovaikuttamista/>
- 23 Vaalikaudet ylittävien hankkeiden ja uudistusten valmistelu. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2024.
- 24 Tieto- ja teknologiapolitiikan poikkihallinnollinen johtaminen. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2022.
- 25 Toimintaympäristön seuranta ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 11/2022.
- 26 Opas valtioneuvoston yleisistunnossa päätettävien ohjausasiakirjojen valmisteluun 2024. Valtioneuvoston kanslia 2024.
- 27 Yhdessä vahvemmat - Kaupungit ja valtio kestävää tulevaisuutta luomassa. Kansallinen kaupunkistrategia 2020–2030. Valtiovarainministeriö, 23.9.2020.
- 28 Valtioneuvosto 2021: Kansallinen lapsistrategia: Komiteamietintö. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:8. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-777-5>
- 29 Kts.tarkemmin Iivonen, Esa ja Pollari, Kirsi: Kansallisen lapsistrategian oikeudellinen perusta, Sosiaali- ja terveystieteiden raportteja ja muistioita 2020:20. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5417-5>
- 30 Valtioneuvoston periaatepäätös kiertotalouden strategisesta ohjelmasta 30.3.2021.
- 31 Hallituksen toimintasuunnitelma Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, VN julkaisuja 2019:27.
- 32 Kaupunkistrategian 2020–2030 seurantakooste. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä, 2.12.2021.
- 33 Valtioneuvoston periaatepäätös kiertotalouden strategisesta ohjelmasta 30.3.2021.
- 34 Henri Helve: 2030-luvun kaupunkipolitiikka. Teoksessa Helve, Henri ja Holstila, Eero (toim.): Kirjoituksia kaupungeista - Kaupunkipolitiikan tiekartta VII. MDI Public Oy ja Suomen Kuntaliitto, Vantaa 2024.
- 35 Katja Palonen: Kaupunkipolitiikan välineet. Teoksessa Helve, Henri ja Holstila, Eero (toim.): Kirjoituksia kaupungeista - Kaupunkipolitiikan tiekartta VII. MDI Public Oy ja Suomen Kuntaliitto, Vantaa 2024.
- 36 Havaintoja ilmiöpohjaisesta budjetoinnista. VTV 2020.
- 37 Valtioneuvoston kanslian ohje ministerityöryhmien toimintakäytännöistä vuosille 2023–2027.
- 38 Valtioneuvoston kanslia 2023: Valtioneuvoston kanslian ohje ministerityöryhmien toimintakäytännöistä hallituskaudelle 2023–2027. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2023:16. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-043-1>



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

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