



---

## VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO TIEDOTTAA

---

Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti OECD:n Suomen julkisen hallinnon maa-arviointiraportin julkistamistilaisuudessa Säätytalolla 31.5.2010<sup>1</sup>

### **OECD:n maa-arvioinnin suositukset antavat hyvää perustaa seuraavan vaalikauden hallinnonuudistuksille**

**OECD:n Suomen julkista hallintoa koskeva maa-arviointi ja sen suositukset kuvaavat hyvin Suomen hallintopolitiikan ja hallinnon kehittämisen haasteita ja vastaavat myös valtiontalouden tarkastusviraston suorittamassa ulkoisessa tarkastuksessa saatua käsitystä. Julkisen hallinnon ohjausjärjestelmän uudistaminen ja Suomen hyvinvoinnille ja menestykselle edellytykset luovan Suomi 2030 –strategian valmistelu ja toteuttaminen ovat seuraavan vaalikauden tärkeimpiä tehtäviä. Julkista hallintoa koskevassa kehittämisessä on OECD:n maa-arvioinnissa korostettujen asioiden toteuttamiseksi tärkeää siirtyä julkisen tietojohdannon aikakauteen. Se mahdollistaa myös julkisen hallinnon ja palvelutuotannon tuottavuuden hyppäyksen uudelle tasolle. Budjetointi ja strateginen johtaminen tulee saada lähemmäksi toisiaan mutta samalla menokurista on pidettävä kiinni.**

OECD on jälleen tuottanut hyödyllisen ja ajankohtaisen maa-arvioinnin Suomen julkisesta hallinnosta. Suomen julkisen hallinnon maa-arviointiin kannattaa perehtyä yhdessä kahden muun tänä keväänä julkaistun OECD:n raportin, Suomen talouden maa-arvioinnin (OECD Economic Surveys, Finland, 4/2010) ja paremman sääntelyn maa-arvioinnin (OECD: Better Regulation in Europe, Finland. OECD 2010) kanssa. Nämä kolme raporttia antavat erinomaista perustaa seuraavan hallitusohjelman ja seuraavan vaalikauden talous- ja hallintopolitiikan sekä ohjausjärjestelmä uudistusten ja hallituksen strategian valmistelulle. Toivottavasti raportit kuluvat lukijoiden käsissä hiirenkorvalle. Kansallisesti on huolehdittava siitä, että tieto näiden arviointien keskeistä havainnoista leviävät laajalti julkiseen keskusteluun ja poliittisten päätöksentekijöiden käyttöön. Ne eivät saisi jäädä yksinomaan teknokraattisen asiantuntijayleisön omaisuudeksi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto perustuslaissa säädettyinä ja eduskunnan yhteydessä toimivana ylimpänä kansallisena tarkastusviranomaisena on tuloksellisuustarkastuksillaan ja ohjausjärjestelmien ja hallinnon sekä tulosohjaukseen kohdistuneella tilintarkastuksillaan kattanut suurimman osan niistä asioista, jotka ovat OECD:n arvioinnin kohteena. Tämä antaa hyvän mahdollisuuden testata myös OECD:n arvioinnin havaintojen pätevyyttä. OECD:n suositukset ja havainnot vastaavat niitä huomioita, joita VTV:n tarkastuksissa on saatu. Eräissä konkreettisissa yksityiskohdissa OECD:n raportissa ei varsinkaan budjetointia koskevilta osin ole ehkä huomioon kaikkea Suomessa tapahtunutta kehitystä ja osa suosituksista voi olla ehkä liiankin varovaisia.

---

<sup>1</sup> Nämä kommentit perustuvat oman arvioni lisäksi VTV:n tuloksellisuustarkastuksen päällikön, ylijohdaja Vesa Jatkolan havaintoihin OECD:n maa-arviointiraportin ja VTV:n tarkastusten välisestä suhteesta ja ylitarkastaja Katri Lammin VTV:n johdon tuesta huomioihin OECD:n käsityksistä strategiasta ja ketterydestä ja sen suhteesta tietoon sekä kansalaisten osallistumiseen.

Kommenttini tältä osin koskee politiikkaohjelmia ja ohjelmajohtamisen menettelyä, joka arvioni mukaan on nyky muodossaan tullut tiensä päähän. OECD:n raportissa itsessään on eräitä jännitteitä strategista ketteryyttä parantavan keskuksen ja johtajuuden vahvistamisen sekä keskitetyn ohjausmallin toimivuutta informaatiohallinnon asioissa koskevan epäilyksen välillä. Raportissahan myös epäillään, onko varsinkaan informaatiohallinto- ja tietoyhteiskunta-asioissa Suomessa valittu toimintamalli toimivin. Strategista ketteryyttä osin suositellaan parannettavaksi paremman tiedon ja näyttöön perustuvan politiikkavalmistelun avulla. Ketteryyden este ei kuitenkaan useinkaan ole tieto vaan johtajuuden puute. Informaatiohäky voi osaltaan jopa tukehduttaa ketteryyden. Suomen hallinnon puute ei ole yleisesti ottaen informaation ja tiedon puute vaan sen saattaminen jäsentyneesti ja tehokkaasti päätöksenteossa ja valmistelussa hyödynnettäväksi.

Keskustelun tulisi suuntautua nyt siihen, miten Suomessa aiotaan vastata OECD:n raportin suosituksiin ja miten ne kannattaa suomalaisissa oloissa mahdollisimman onnistuneesti panna täytäntöön.

Yleisellä tasolla on kohtuullinen tietoisuus kansakuntamme pirullisista haasteista kasvun ja kilpailukyvyn turvaamisessa ja julkisen talouden tasapainottamisesta. Suomesta puuttuu riittävän konkreettisten ratkaisujen esittämisen ja toimeenpanon strategia. Julkisen hallinnon ohjausjärjestelmät on uudistettava vastaamaan tämän päivän haasteita ja toimintaympäristöä. Julkisen hallinnon tehtävänä nyt on johdonmukaisella toiminnalla luoda edellytyksiä tulevalle hyvinvoinnille ja samalla luoda kansalaisten tarvitsemaa turvallisuuden tunnetta ja turvallisuutta rohkean työn ja yrittämisen sekä avoimuuden keskellä antavia laadukkaita julkisia palveluita. Julkisen hallinnon ohjausjärjestelmien rohkea uudistaminen on toinen seuraavan vaalikauden hallitusohjelman ja hallintopolitiikan tärkeistä asioista.

## **Ketteryydellä ja joustavuudella tehoa toimintaan**

OECD:n raportin mukaisesti julkisen hallinnon erityisiä haasteita ovat (1) aito strateginen näkemys ja strategia, (2) yhteinen tahto toteuttaa strategiaa käytännössä, (3) ketterämpi ja joustavampi resurssien käyttö strategian toteutuksessa, (4) valtion ja kuntahallinnon tehtäväjako ja suhteet, (5) siirtyminen järjestelmälliseen julkiseen tietojohdantamiseen ja ICT:n mahdollisuuksien käyttöön sekä (6) julkishallinnon uudistuva ja vahva arvopohja.

Strategista näkemystä ja ohjausjärjestelmiä uudistettaessa tarvitsemme myös rohkeutta luopua joistakin ajan myötä tarpeettomiksi jääneistä asioista. OECD:n arviointiraportissa tuodaan esille hallinnon kerrostuminen mutta ei vielä tehdä suoraan ehdotuksia luovuttavista asioista.

*Tarvitsemme uudenlaisen strategisen näkemyksen ja koko julkishallinnolle yhteisen Suomi 2030 menestys- ja hyvinvointistrategian. Sen perustaksi tarvitaan laajempi pohjoismaisen yhteiskuntasopimuksen uudistussopimus, joka kattaa ainakin kaksi tai kolme vaalikautta. Julkistalouden tasapainotus nimittäin vaatii pitkän ajan.<sup>2</sup> Erilaisia strategioiden nimellä kulkevia papereita tehdään hallinnossa liikaa. Paperit voivat olla hyviä analyysijä, mutta ne eivät ole aidosti strategioita. Julkishallinnosta puuttuu pitkälti strategiapolku yhteisestä näkemyksen muodostamisesta yhteisen vision kautta yhteiseen ja johdonmukaiseen toimintaan. Ainoat strategiset ohjausasiakirjat tällä*

<sup>2</sup> Julkisen talouden tasapainottamissuunnitelman tärkeys ja pitkä kesto otetaan esille valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle toukokuussa 2010 antaman erilliskertomuksen finanssipoliittikan tarkastusta koskevassa osuudessa, ks. K 13/2010 vp.

hetkellä ovat hallitusohjelma ja valtiontalouden kehyspäättös. Hallituksen strategia-asiakirja (HSA) ei sitä ole.

Hallitusohjelma on poliittisen logiikan ja ekonomian tulos. Hallitusohjelmat ovat viime vuosina luoneet vakaan perustan ja jatkuvuuden hallitustyölle. Hallitusohjelman perustyyliin ei ole realistista sen vuoksi odottaa suuria muutoksia. Joissain asioissa liikkumavaran jättäminen sopivien keinojen etsimiselle ja tavoitteiden asettaminen olisi toivottavaa. Seuraavaa hallitusohjelmaa tehdään taloudellisesti kuitenkin erilaisissa oloissa kuin kolme edellistä hallitusohjelmaa. Julkisessa taloudessa ei ole uutta jakovaraa. Keskustelussa lähtökohtana tulisikin olla kasvua ja kilpailukykyä sekä julkisen toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta lisäävät uudelleenkehennukset ja uudistukset. Ketteryyden lisäämiseksi hallitusohjelman valmisteluun olisi koottava kuitenkin tieto siitä, missä määrin nykyisen ja jopa edellisen hallituksen päätökset ovat lukinneet aidosti menoja ja missä kohdin uudella hallituksella on heti mahdollisuus kohdentaa resursseja ja toimintaa uudelleen. Tämän tuottaminen olisi VM:n, valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysiyksikön ja valtioneuvoston controllerin yhteinen tehtävä. Vaaleja edeltävän nk. valtioneuvoston virkamieskehityksen eli luopuvan hallituksen viimeisen kehyspäättöksen tulisi myös osoittaa nämä sidonnaisuudet ja liikkumavara. Olisi myös suotavaa, että tällainen tekninen virkamiesanalyysiapu hyödynnettäisiin ohjelmaneuvotteluissa ja tätä teknistä apua antavat toisaalta pidättäytyisivät talous- ja finanssipoliittisen linjan ajamisesta.

*Hallitusohjelmassa pitäisi uusina elementteinä sopia (1) puolessa välissä ja teemoittain jatkuvasti Australian mallin mukaan tehtävistä uudelleen arvioinneista, (2) hallituspolitiikan prioriteettien välitarkastuksista ja (3) siitä, että ministerit sitoutuvat olemaan koko hallituskauden kokonaisuuden eikä sektoreidensa edustajia. Hallituksen pelisääntökeskustelussa tulevien ministereiden olisi lisäksi perusteltua antaa julkinen eettinen sitoumus siitä, että he toimivat kokonaisuuden ja sen prioriteettien edustajana – valtioneuvoston jäsenenä – eivätkä hallinnonalansa etujen ajajana. Sitoumus sisältäisi lupauksen uudelleenkehennuksiin.*

*Hallituksen strategia-asiakirjasta ja nykymuotoisista politiikka-ohjelmista voidaan luopua. Hallituksen valtiontalouden kehyspäättös ja kuntasektorin kanssa entistä enemmän yhteisenä sopimuksena tehtävä peruspalveluohjelma sekä hallituksen päätös politiikan prioriteeteista olkoon hallituksen strategiset päätökset. Poliittikaohjelmat voidaan korvata hallituksen poliittisilla prioriteettiteemoilla, joista vastaavat hallituksen sisäpiiriin tasoiset ministerit.*

Suomen vakausohjelman päivityksessä laadittava julkisen talouden pitkän aikavälin skenaario ja kestävyyslaskelmat on sisällytettävä perusvaihtoehtona kaikkiin sektori-kohtaisiin pitkän aikavälin suunnitelmiin ja tuotava niissä myös esille vertailukohtana.

## **Strategia on johdonmukaisesti toteutettava – toteutus on suomalaisen strategiatyön heikko kohta**

*Olellaisin uudistumistarve ohjausmallissa on valtioneuvoston ja koko julkisen hallinnon johdonmukaisen ja yhteisen toteuttamistahdon luominen. OECD:n raportin ja VTV:n tarkastushavaintojen perusteella voidaan helposti esittää uusia toimintatapoja, jotka toimivat suomalaisessa hallinnossa. OECD:n raportin hyvä huomio on, että VNK ja VM nähdään yhteisesti muodostavan valtioneuvoston konsernijohdon. Havainto on oikea, vaikka se voi ärsyttää muita ministeriöitä. VTV:oa on pyydetty esittämään ja VTV on valmis sekä tuleekin viimeistään syksyllä esittämään tästä konkreettisia suosituksia. Seuraavia muutoksia ainakin tarvitaan:*

- ministeriöiden hallinnonalojen TTS:t, jotka talousarviolainsäädännön uudistuksessa päätettiin säilyttää, ja tulosohjausasiakirjoista on tehtävä strategian hallinnonalakohtaisia toimeenpanosuunnitelmia
- valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön on VNK:n politiikka-analyysiyksikön ja valtioneuvoston controllerin – OECD:n raportissa ei riittävästi tuoda esille potentiaalia, joka myös controllerilla voi olla – sekä analyysituen avustamana ja pääministerin ja valtiovarainministerin johdolla aeurattava myös ministeriöiden tuloksellisuutta ja strategian toteutusta. Seurannassa siirrytään findikaattori – ja Netra -palveluiden idean pohjalta puhtaasti tietojärjestelmien kautta tapahtuvaan seurantaan ja raportointiin. Eduskunta ja julkisuus saadaan mukaan hyödyntämällä tässä valtioneuvoston kertomusmenettelyn uudistusta, jossa hallitukseen toimenpidekertomus ja valtion tilinpäätöskertomus yhdistyvät ja tulevat eduskunnassa tarkastusvaliokunnan käsiteltäväksi.
- talouspoliittista ministerivaliokuntaa voidaan käyttää entistä enemmän julkisen konserniohjauksen johtoryhmänä. Virkamiestason tueksi tälle voidaan osin VM:n konserniohjauksen virkamiesjohtoryhmän pohjalta muodostaa julkisen konserniohjauksen johtoryhmä, jolloin säännölliseen työhön otetaan mukaan myös valtioneuvoston kanslian edustus ja teemojen mukaan vaihtuvasti asianomaisen ministeriön edustus.
- kunnat ja maakunnat on uudistettavan, alueelta käsin lähtevän aluekehittämisen ohjelmien ja vahvistettavan peruspalveluohjelman kautta otettava mukaan yhteisen näkemyksen ja tahdon muodostamiseen ja konkreettiseen toteuttamiseen. Tulosindikaattoreita ja tulosohjausmallin tiettyjä elementtejä voidaan tällöin soveltaa valtiokuntasuhteessa.
- yhteistä toimeenpanokapasiteettiä on vahvistettava yliopistouudistuksen kaltaisella rohkealla uudistuksella. Ministeriöiden virat on yhdistettävä valtioneuvoston yhteisiksi viroiksi. Hallituksen keskeisimmässä tuotteessa, säädösesityksissä ja sääntelyssä, on otettava käyttöön valtioneuvoston yhteinen valmistelu ja konsernimainen johtaminen ja vaikutusarvioinnin laadunvarmistus- ja koordinaatiotoiminto valtuudella raportoida tarvittaessa hallituksen neuvotteluun puutteellisista tai koordinoimattomista esityksistä.

## **Budjetointi ja strateginen johtaminen on lähennettävä toisiinsa**

Havainnot strategisen johtamisen ja budjetoinnin etäisyydestä ja valtiovarainministeriön budjettiosaston yhä lisääntyvästä eriytymisestä oman näkökulmansa ajajaksi ovat oikeita. Strategisen johtamisen yrittelyjen, joista on puuttunut strategia ja budjetoinnin erillisuus on tähän asti ollut hyödyllistäkin, se on osittain pelastanut menokurin. Strategisen johtamisen ja budjetoinnin yhdistämisessä on ehdottomasti turvattava tiukan menokurin säilymisen edellytykset.

Valtiontalouden kehykset eivät muodollisesti ole este uudelleenkehittämiselle. Nykyinen käytännössä momenttikohtaiseen laskentaan sekä ministeriöiden ja valtiovarainministeriön väliseen varsin suureen epäluottamukseen perustuva käytännön budjetointi on. Pääeste on uudelleen kehittämiselle esteitä luova poliittinen kulttuuri, jossa kukin ministeri on hallinnonalansa edun ajaja ja tulee myös julkisuudessa tällaisena arvioiduksi. Kehysvalmistelussa on lisättävä VNK:n ja VM:n yhteistyötä. On otettava käyttöön budjettiarviointimenettely, johon ministerit ovat etukäteen sitoutuneet ja jossa tehdään hallituskauden puolivälissä ja muulloinkin aitoja uudelleenkehittämissuunnitelmia. Budjettiarvioinneissa on tarpeen soveltaa myös 0-pohjabudjetoinnin menetelmiä. Budjettiarviointimenettelyssä ja talousarviokäsittelyssä on VM:n budjetti-, kansantalous-, rahoitusmarkkina-, henkilöstö-, hallinnon kehittämis- ja kuntaosastojen sekä osin myös valtioneuvoston controllerin työskenneltävä yhdessä tiiviinä projektiorganisaationa.

OECD:n kriittiset huomiot valtionhallinnon tuottavuusohjelmasta ovat oikeita. Tuottavuusohjelman saldo on ristiriitainen, kuten VTV:n tuoreessa tuloksellisuustarkastuksessa (Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen, VTV 207/2010). VTV on suositellut keväällä 2010 eduskunnalle antaman erilliskertomuksen finanssipoliittisen tarkastuksen osuudessa tuottavuustyön painopisteen siirtämistä kuntasektorin tuottavuuden parantamiseen (ks Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle K 13/2010 vp.).

## **Valtion ja kuntahallinnon suhteita ja tehtäväjakoa on arvioitava uudelleen**

OECD:n 3 maa-arviointia tuovat kukin ansiokkaasti esille hallinnon tasojen väliset ongelmat Suomessa. Pulmat eivät rajoitu vain valtion- ja kuntahallinnon väliseen neuvottelumenettelyyn. Meillä on keskusteltava myös työmarkkinoiden instituutioiden ja organisaatioiden ja hallinnon välisestä työnjaosta pohjoismaisen hyvinvointivaltion yhteiskuntasopimuksen toteuttamisessa.

PARAS –hankkeen perusongelma tulee hyvin esille: yksimielisyyttä oli riittävästi vain tehostamisen tavoitteesta. Keinoista on syvällistä erimielisyyttä. Tästä syystä ja Paras –hankkeen toteutuksessa tehtyjen sitoumusten vuoksi ainakaan seuraavien 5 vuoden aina ei tehokkuustavoitteita juurikaan tulla saavuttamaan. Paras- hankkeen tavoitteet ja sektorilainsäädännön valmistelu ovat myös eriytyneet. Onkin perusteltua ottaa lähtökohdaksi, ettei yksi ainoa malli kunta- ja maakuntahallinnolle ja sen ja valtion välisestä tehtävänjaosta ja roolista ole enää tulevaisuudessa toimiva. Kovin monimutkainen palvelurakenne heikentää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä vastuunalaisuutta. Tanskan kuntareformi on harkinnan arvoinen malli. Kuntahallinnon ja osin laajemmin paikallishallinnon osalta on tarvetta edelleen pitää mielessä, että eri puolilla Suomea pitäisi voida asua onnellisia ihmisiä, joilla on oikeus turvallisuuden tunteeseen ja kehittää itseään ja tulevaisuuttaan alueellaan.

Suomen findikaattorin ja Norjan KOSTRA-järjestelmän ideoille rakentuva ja indikaattoreiden lisäksi myös arviointitulokset ja kehittämishankkeiden tiedot sisältävä kattava, oppimisen ja vertailun mahdollistava seurantajärjestelmä on erittäin tarpeellinen Suomessakin. ALKU –reformin jälkeen voidaan käydä käsiksi aitoon kysymykseen maakuntahallinnon ja valtion aluehallinnon välisestä tehtävänjaosta ja resurssien kanavoinnista. Valtion ja kuntasektorin välisen tehtävänjaon ja rahoituksen ei tulisi olla kielletty kysymys: tehokkuuksia voitaisiin saavuttaa siirtämällä erikoissairaanhoidon valtion tai valtakunnallisen organisaation tai kahden valtakunnallisen organisaation tehtäväksi.

## **On siirryttävä julkisen tietojohdamisen aikakauteen**

OECD:n listaamien yleisten haasteisiin vastaaminen ja ICT:n mahdollistaman tuottavuus- ja vaikuttavuushyppäyksen realisointi vaatii siirtymisen järjestelmälliseen julkisen tietojohdamisen hyödyntämiseen julkisen hallinnon ja kaiken julkisen toiminnan johtamisessa. Se on hallinnon kehittämisessä tarvittavien uudistusten keskiössä. Poliittinen tahto on vahva mutta manageriaalinen toteutus sisältää heikkouksia. Raportin ajatukset julkisia tietosuoritteita koskevasta maksupolitiikan uudistuksesta ja toimintatapojen uudistuksen merkityksestä olisi erityisesti syytä ottaa varteen.

## **Nyt tarvitaan suomalaisia arvoja ja kansalaisten ottamista mukaan**

OECD:n raportti tuo esille arvojen suuren merkityksen johtamisessa ja muutoksessa. Suomi tarvitseekin nyt tukeutumista perinteisiin suomalaisiin arvoihin – työn hyvee-

seen ja luottamukseen ja uskoon tulevaisuuteen – sekä osin uusien julkisen hallinnon arvojen omaksumista. Tarvitsemme julkisessa hallinnossa:

- intohimoa työlle ja intohimoa ratkaista pulmat ja keksiä uusia ratkaisuja
- rohkeutta muutokseen ja sen toteuttamiseen sekä uuden keksimiseen
- objektivisuutta ja avoimuutta
- uskollisuutta laille ja hyvälle hallinnolle
- tehokkuuden nostamista hyveeksi
- johdonmukaista yhteisen strategian toteuttamista

Kansalaiset on tärkeitä saada tähän Suomen julkishallinnon uudistumiseen mukaan toimijoina. OECD:n raportti ravisteleeekin itsetyytyväisyyttämme avoimuudesta. Kansalaisnäkökulman aito ottaminen mukaan keskusteluun ja kehittämiseen on meillä heikkoa ja se osin koetaan turhaksi vaivaksi. Kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan ottamista mukaan kehittämiseen pitää jo tehokkuusagendakin nimissä vahvistaa. Tämä vaatii kulttuurimuutosta niin hallinnossa kuin kansalaisiltakin. Suomessa on selaista piirrettä, että kansalaisetkin mielellään ulkoistavat vaikeat asiat hallinnolle mutta purnaavat sitten tuloksista.

**Lisätietoja:**

- pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti, puh. 09 432 5700, [etunimi.sukunimi@vtv.fi](mailto:etunimi.sukunimi@vtv.fi)