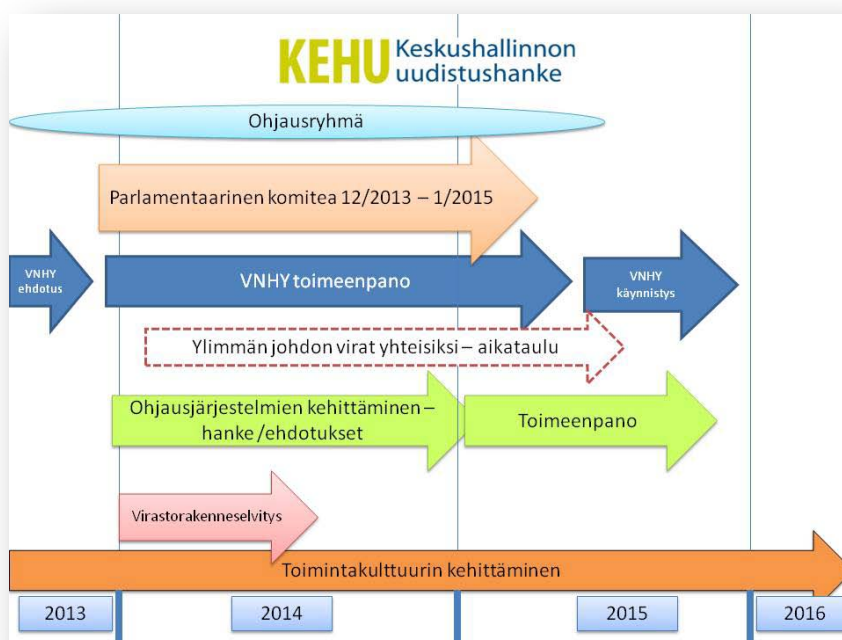


4.2.2014

## Ohjausjärjestelmien kehittäminen – hankkeen taustamuistio

Valtiovarainministeriö on osana keskushallinnon uudistushanketta asettanut 16.12.2013 ohjausjärjestelmäkokonaisuuden kehittämishankkeen. Kehittämisen tavoitteena on hallituksen strategisen näkemyksen toimeenpanon yhteiskunnallisen vaikuttavuuden parantaminen. Tämä edellyttää ohjauspolitiikan periaatteiden määrittelyä ohjausjärjestelmien kokonaisuuden näkökulmasta.

Hankkeen määräaika on 30.11.2014.

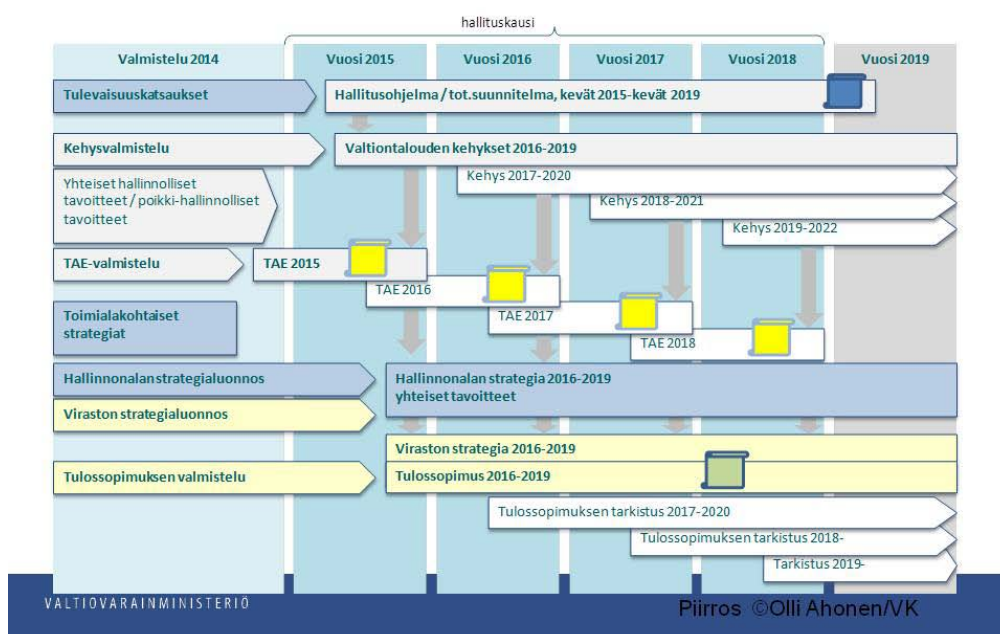


### Tausta – miksi hanke tarvitaan

Valtionhallinnon ohjausjärjestelmiä on uudistettu järjestelmä kerrallaan. Viime vuosina käynnissä on ollut muun muassa tulosohjauksen laaja uudistaminen, jossa tavoitteina on ollut uudistaa sitä strategisemmaksi, kevyemmäksi, poikkihallinnollisemmaksi ja yhtenäisemmäksi. Tulosohjauksen uudistuksessa on haluttu kehittää myös tulosohjauksen roolia osana ohjausjärjestelmän kokonaisuutta. Tämä on näkynyt muun muassa tavoitteena tulosohjauksen nykyistä lähemmästä yhteydestä hallitusohjelma- ja budjettiprosesseihin.

Tulosohjauksen uudistaminen on välttämätöntä, mutta uudistustyöllä päästään kuitenkin vain tiettyyn pisteeseen asti. Tulosohjauksen uudistuksella ei voi uudistaa muita prosesseja eikä tulosohjauksen uudistamisesta myöskään automaattisesti seuraa muiden prosessien uudistuminen. Tulosohjaus on operationaalinen prosessi, eikä sen uudistus voi suoraan alhaalta ylöspäin vaikuttaa strategisten prosessien (esim. hallitusohjelmapirosessi) lähtökohtiin. Ohjausjärjestelmän kokonaisuuden tarkastelun ja uudistuksen tarve tulee selvästi esille hallinnonalojen siirryttyä ja siirtyessä tulosohjauksen nelivuotiseen sykliin (kuva alla).

## Tulosohjausprosessi 4-vuotissykli 2015 ->



### Strategisen ja operatiivisen ohjauksen katkos

Aiemmin on nähty ylimmän poliittisen tason linjaukset (politiikan/policyjen määrittely) pitkälti erillisenä ministeriöiden alaisiin organisaatioihinsa kohdistamasta tulosohjauksesta. Nyt uudet linjaukset yhdistävät nämä, kun hallinnonalojen yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet johdetaan hallitusohjelman osoittamista poliittisista prioriteeteista ja nämä sekä hallinnonalojen organisaatiokohtaisten perustoimintojen hoitamiseen liittyvät tavoitteet muodostavat alaspäin laskeutuvana tavoitteenasetantana tulosohjauksen ytimen.

Valtioneuvoston strategisen ohjauksen tavoitteena on varmistaa **poikkihallinnollisten politiikkatavoitteiden** tehokas toteuttaminen. Poliittikaohjelmat olivat kahden hallituskauden aikana yritys

vastata horisontaalisuuden ja ilmiölähtöisyyden haasteeseen, mutta ilman määrärahoja ja toimivaltaa, ne jäivät päälle liimatuiksi eivätkä muuttaneet valtion toiminnan ja talouden sektoroitunutta jäsenystä. Poliitiikkaohjelmat vahvistivat kuitenkin poikkihallinnollista toimintakulttuuria ja nostivat esiin tarpeen edelleen miettiä keinoja useiden hallinnonalojen yhteisiä toimia vaativien asioiden hoitamiseksi. Yhtenä keinona on ollut kansliapäälliköiden yhteisön kehittäminen yhteensovittamisen foorumina. Ohjelmajohtamisen myötä on budjettiprosessin rinnalle myös kasvanut uusi, hallitusohjelmasta lähtevä strateginen prosessi, ns. HSA/HOT-prosessi, jossa korostuu ilmiölähtöinen politiikka. Hallitusohjelman strateginen toimeenpano-ohjaus hakee vielä asemaansa ja muotoaan sekä suhdettaan budjettiohjaukseen.

Vuonna 2010 valmistuneessa Suomen hallinnon OECD-arvioinnissa todettiin yhdeksi Suomen haasteeksi **sisällöllisen ja taloudellisen ohjauksen välinen yhteensovitus**. Valtioneuvoston kanslian KOKKA-hankkeessa (”Hallitusohjelman tehokkaan toimeenpanon menettelyjen kehittäminen”) vuosina 2010-2011 tehtiin työtä hallituksen strategisten prosessien kokonaisvaltaisen kehittämisen linjojen määrittämiseksi; osa ehdotuksista on jo toteutettu, mutta toteutumattomiin esityksiin liittyy kysymyksiä muun muassa päätöksenteon tietopohjan varmistamisesta ja sisällöllisen ja taloudellisen ohjauksen välisen koordinaation tehostamisesta.

Kansliapäällikkökokous käsitteli keväällä 2013 ohjausjärjestelmäkokonaisuuden kehittämistä. Käsitteilyssä todettiin uudistustyön ja –hankkeen tarpeellisuus.

### **Keskushallintohanke ja ohjaus**

Keskushallinnon uudistuksen yhdeksi tavoitteeksi on määritelty saada valtioneuvostossa tehtävä politiikka-, lainsäädäntö- ja resurssiohjaus yhtenäisemmäksi. Tämä teema on ollut keskeinen Suomen käynnistämässä viiden hallinnon (Iso-Britannia, Skotlanti, Itävalta, Ruotsi ja Suomi) yhteisessä Governments for the Future –hankkeessa. Hankkeen tuloksia voidaan hyödyntää nyt käynnistyvän hankkeen toteutuksessa.

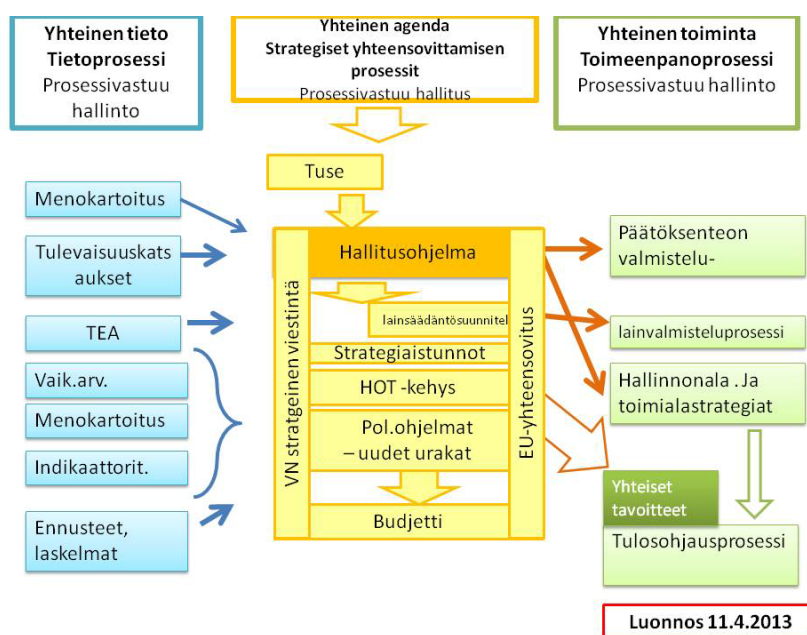
Ohjausta tarkasteltaessa olisi hyödyllistä tehdä ero sen välillä a) millä keinoin kulloisiakin poliittisia tavoitteita ohjataan todellisuudeksi operatiivisessa päätöksenteossa, jolloin tulosohtaus on (vain) yksi käytettävissä oleva keino (operatiivinen ohjaus) ja b) millä prosesseilla itse politiikka (policyt) määritellään (strateginen politiikkaohjaus).

Operatiivisen ohjauksen keinoina voidaan nähdä tulosohtaus, maksupoliitiikka, alempi normiohtaus, informaatio-ohjaus esim. palvelutuotannossa jne. Strategisen ohjauksen keinoiksi voidaan mieltää budjetti- ja kehyspäätöksenteko, hallitusohjelman strateginen toteuttaminen ja arviointi ja säädöspoliitiikka (mitä säädellään, miten säädösten sisältöön vaikutetaan esim. vaikutusarviointit)

Strategisen ohjauksen joukkoon on nousemassa ehkä myös uusia ohjausprosesseja, joilla nähdään olevan kasvava strateginen merkitys kuten viestintäpolitiikka ja tiedolla ohjaaminen. On tärkeää myös huomata, että jatkossa voi tärkeäksi muodostua joku muu ohjauksen muoto, jota ei vielä nykytilanteessa hahmoteta.

Koska ohjausjärjestelmää ei toistaiseksi ole tarkasteltu kokonaisuutena, hallinnon toiminta ei välttämättä jäsenny selkeästi määriteltyihin tavoitteisiin ja eri prosessien välille syntyy katkoksia. Tämän vuoksi on myös selkeytettävä, miten nykyiset ohjausjärjestelmät sijoittuvat tähän kahtiajakkoon, jolloin on mahdollista selkeyttää myös niiden keskinäisiä rooleja.

Nykytila voidaan esittää yksinkertaistettuna ja ryhmiteltyinä kuvana. Todellisuudessa prosessikonaisuudet ovat vielä sirpaloituneempia.



Ohjauksen eri muotojen kokonaistarkastelu tähtää keskushallintohankkeen yleiseen tavoitteeseen vahvistaa valtioneuvoston yhteisiä ja yhdistäviä lähtökohtia ja varmistaa toiminnan keskinäiskytkentöjen synergia. Pelkistettynä karttana voi toimia kolmijakoinen hahmotus kehittämisen kohteen kokonaisuudesta : **Tietoprosessi** (Prosessivastuu hallinto), **Strategiset yhteensovittamisen prosessit**, (Prosessivastuu hallitus), **Toimeenpanoprosessi** (Prosessivastuu hallinto)



Luonnos 15.9.2013

### Valtiontalouden tarkastusviraston kannanotot ohjauspolitiikan kokonaisuuden kehittämiseen

VTV:n vuoden 2012 vuosikertomuksessa eduskunnalle on käsitelty painokkaasti kehittämistyötä **valtioneuvoston strategisen ohjauksen** kehittämiseksi. Myönteisistä kehityspiirteistä huolimatta ohjausprosessien yhteensovitus ja vastuiden määrittely kaipaavat VTV:n mukaan edelleen kehittämistä ja täsmentämistä. Tarkastusviraston tarkastuksissa ja jälkiseurannoissa tehtyjen havaintojen perusteella voidaan arvioida nykykäytännön olevan riittämätön erityisesti horisontaalisten poliittikkakokonaisuuksien johtamisen näkökulmasta.

VTV näkee edelleen kehittämisen tarvetta **poikkihallinnollisen yhteensovittamisen menettelyissä**. Viraston mukaan tarve politiikkaohjelmia korvaavan vahvemman koordinoitumuodon soveltamiselle näyttää ilmeiseltä. Kolmantena kehittämisen kohteena VTV nostaa esiin **tietoon perustuvan johtamisen** sovellutukset, jotka ovat olleet keskeisenä lähtökohtana viimeaikaisessa valtioneuvoston työskentelytapojen kehittämisessä. Poliittisen ohjauksen vahvistaminen lisää vääjäämättä jännitettä asiantuntijavalmistelun aiempiin tutkimuksiin nojaavan tiedonmuodostuksen ja poliittisen arvonmuodostuksen välillä. VTV peräänkuuluttaa mm. toimijoiden roolien määrittelemistä niin, että poliittinen tahdonmuodostus ja asiantuntijoiden roolit pidetään selvästi erillään, koska merkittävien uudistusten valmistelussa ilmenneet kitkat heijastavat epätietoisuutta eri toimijoiden rooleista.

VTV toteaa ohjausta koskevan kehittämistyön koordinoitutarvetta seuraavasti: "Kehittämistyötä poliittisen ohjauksen ja hallitusohjelman toteutuksen tehostamiseksi tehdään useissa laajoissa hankkeissa. Hankkeiden tavoitteet ja myös osahankkeet menevät osin päällekkäin. Tästä syystä valtiovarainministeriö on laatinut erillisen lausuman selkiyttämään hankkeiden keskinäissuhdetta

ja kunkin erityistä roolia ja fokuksa. Kehittämistyö on kesken ja edellyttää valmistelunkoordinointia. ”

VTV on päätenyt esittämään kokonaisvaltaista ohjauspolitiikan määrittämistä: ”Keskeinen kehittämissuunta valtioneuvoston ohjauskäytäntöjen kehittämisessä on **määrätietoisen ohjauspolitiikan kehittäminen**. Kyseessä olisi harkittu linjaus eri ohjauskeinojen käytöstä ja se kattaisi niin normiohjauksen, taloudellisen ohjauksen, informaatio-ohjauksen kuin yhtenäisten tietojärjestelmien kautta tapahtuvan ohjauksen. Hallitus linjaisi, millä perusteilla ja miten erilaisia vaihtoehtoisia ohjausmuotoja käytetään ja tarvittaessa määritteli olosuhteet ja hallitusohjelman tavoitteet, joissa vaihtoehtoinen ohjausmuoto tai niiden harkittu yhdistelmä voi parhaiten tuottaa toivottuja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tällöin otetaan kantaa myös siihen, mitkä hallitusohjelman prioriteetit tai toimenpidekokonaisuudet voidaan parhaiten toteuttaa ohjelmallisella rakenteella ja prosesseilla.”

## Tavoitteet

- Keskushallinnon uudistushanke KEHU:n toimeksiannon mukaisesti
  - saada valtioneuvostossa tehtävä politiikka-, lainsäädäntö- ja resurssiohjaus yhtenäisemmäksi,
  - tukea nykyistä paremmin hallituksen strategisen näkemyksen toimeenpanoa ja vaikuttavuutta julkisessa hallinnossa ja yhteiskunnassa.
- sekä lisäksi ohjausjärjestelmäkokonaisuuden selkeyttäminen

## Tehtävät ja tulos

Käynnistettävän hankkeen tehtävänä on ohjauspolitiikan periaatteiden hahmottaminen, johon kuuluu suositusten valmistelu seuraavista:

- Tietoprosessikokonaisuuden kehittäminen (yhteinen tietopohja)
- Strategisten yhteensovittamisen prosessien tiiviimpi yhteenkytkeminen (yhteinen agenda)
- Toimeenpanoprosessikokonaisuuden kehittäminen (Yhteinen toiminta)
- Valtioneuvoston keskeisten ydinprosessien kansantajuisen kuvaaminen sekä käytettävien käsitteiden selventäminen hyödyntämällä lainsäädäntöohjauksesta tehtyä mallinnustyötä
- Ohjausjärjestelmiin liittyvien välineiden kuten linjausasiakirjojen, foorumeiden, ohjelmien ohjausotteen ja vaikuttavuuden parantaminen
  - valmistelemalla linjaus, jonka pohjalta strategiat, periaatepäätökset ja muut vastaavat linjausasiakirjat ovat jatkossa määrääjäksi eli niiden tulee sisältää päättymisaika
  - luomalla julkinen periaatepäätösrekisteri ja selvitetään mahdollisuus yhdistää se hankerekisteriin sen kehittämisen yhteydessä.

Hankkeessa hyödynnetään kansainvälistä viitekehystä, ennen muuta käynnistymässä olevaa OECD:n maatutkintaa sekä Governments for the Future-hankkeen jatkotyötä. Työhön kytketään kansainvälistä asiantuntemusta.

Hankkeen **tuloksena** on suosituksia seuraavalla hallituskaudella noudatettavista menettelyistä ja toiminnan pelisäännöistä. Tuotos palvelee valtiovarainministeriön hallintopoliittisen tulevaisuus-katsauksen valmistelua sekä valtioneuvoston kansliassa tehtävää hallituspolitiikan toimeenpanoa

tukevan prosessin kehittämistä. Se tuottaa osaltaan aineistoa keskushallinnon kokonaisuudistuksen prosessiin.

## Organisointi

Hanke tuottaa kirjallista raportointiaineistoa. Tämän rinnalla keskeisenä toimintamallina on toteuttaa eri osapuolia osallistava kehittämis- ja innovointiprosessi, joka itsessään ja jo prosessin aikana pyrkii aikaansaamaan muutoksia valtioneuvoston yhtenäisemmän ja avoimemman toimintakulttuurinsuuntaan. Ajatukseen on hyödyntää kokonaistarkastelussa jo käynnissä olevia kehittämistoimia ja –selvityksiä. Näitä ovat ennen muuta Keskushallintohankkeen muut kohteet, tulevaisuuskatsausten kehittämisprosessi, valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointiverkoston työ, säädöspolitiikan kehittämistyö sekä hallituksen vuosikertomuksen uudistus.

Hankkeen valmistelutyöstä vastaa **pieni valmisteluryhmä**, joka tekee työtä tiiviissä yhteistyössä mahdollisimman laajasti **olemassa olevia foorumeita, ryhmiä ja verkostoja hyödyntäen** ja näille keskusteluaineistoa valmistellen (kansliapäällikkökokous, HOT-verkosto, TEA-verkosto, tulosohtausverkosto, KEHU-hankkeen muut ryhmät, säädöspolitiikan kehittämisryhmä, valtioneuvoston muutosagentit). Hankkeelle asetetaan myös **valmisteluryhmää tukeva tukiryhmä**, jossa ovat edustettuina poliittisen päätöksenteon ja politiikan arvioinnin asiantuntemus. Ryhmät voidaan pitää pieninä, koska tarkoitus on käsitellä hankkeen ehdotuksia ja tuloksia niiden edetessä laajasti eri foorumeilla.

## Yhteydet muihin hankkeisiin

Ohjausjärjestelmäkokonaisuuden kehittäminen on osa keskushallinnon uudistushanketta (**KEHU**), jonka muihin osa-alueisiin hankkeella on tiivis yhteys.

Marraskuussa 2013 käynnistyvä **Suomen ja Viron yhteinen OECD-arviointi**, jonka teeman Whole-of-Government Approach in Practice yhtenä alateemana on Strategy process(es) in government. Tämä työ tukee suoraan nyt käynnistyvää ohjausjärjestelmähanketta. Toiminnan ja talouden ohjauksen parempaa yhteensovittaminen ja horisontaalisuus ovat olleet keskeisiä aiheita **Governments for the Future** – hankkeen työssä, jonka hankkeen jatko tukee ohjausjärjestelmätyötä.

**Avoin hallinto – hankkeen** toimeenpanosuunnitelman yhtenä toimenpiteenä on valtioneuvoston keskeisten prosessien kansantajuinen kuvaaminen, joka nyt voidaan toteuttaa tämän hankkeen kautta.

Hankkeen tavoitteisiin on liitetty hallituksen **rakennepoliittisen ohjelman** kohdan 3.9 valmistelussa esille nousseita tarpeellisia uudistuskohteita. Hankkeessa työstettävät suositukset toteuttavat osaltaan hallituksen **tulevaisuuslonteossa** esiin nostettuja kehittämiskohteita.