



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Hallitustyöskentelyn ketteryys, voima ja tietopohja

Hallitusohjelmakokonaisuuden seurantamenettelyn
arviointi ja kehittäminen

Hallitustyöskentelyn ketteryys, voima ja tietopohja

Hallitusohjelmakokonaisuuden seurantamenettelyn
arviointi ja kehittäminen

Julkaisija VALTIONEUVOSTON KANSLIA		KUVAILULEHTI 27.8.2010	
Tekijät Petri Eerola, johtaja Talent Partners Public Consulting Oy		Julkaisun laji Raportti	
		Toimeksiantaja Valtioneuvoston kanslia	
		Toimielimen asettamispäivä 1.2.2010	
Julkaisun nimi Hallitustyöskentelyn ketteryys, voima ja tietopohja – Hallitusohjelmakokonaisuuden seuranta- menettelyn arviointi ja kehittäminen			
Tiivistelmä Selvitys tuottaa tiiviin analyysin nykytilasta sekä tulevaisuuden vaihtoehtoja prosesseille, joilla varmistetaan hallitusohjelman tehokas toteuttaminen. Selvitys pohjautuu poliittisen johdon ja virkamiesjohdon haastatteluihin. Selvityksen kohteena ovat seuraavat asiakokonaisuudet: - Hallitusohjelman rooli hallitustyöskentelyn ohjaamisessa sekä ennakkoinnin ja nopean reagoinnin mahdollisuudet ja edellytykset valtioneuvostossa - Valtioneuvoston kanslian rooli hallitusohjelman tehokkaan toimeenpanon tukemisessa - Hallitusohjelmakokonaisuuden toteutuminen ja johtaminen suhteessa ministerien sektorivastuuseen ja pääministerin johtamisrooliin - Hallitusohjelman seuranta ja arviointi nyt ja tulevaisuudessa Selvityksessä päädytään kuuteen pääsuositukseen, jotka puolestaan jakautuvat täsmällisempiin ja tarkentaviin alasuosituksiin. Pääsuositukset ovat: 1: Valtioneuvostotasolla ja ministeriöissä panostetaan innovatiivisten ja tehokkaiden ennakkointi- ja reagointimallien kehittämiseen. 2: Hallituksen päätöksentekoa palvelevaa politiikka-analyyssitoimintoa vahvistetaan. 3: Ministereiden yhteisen käsittelyn käytäntöjä muutetaan ja vähennetään ministeriryhmien määrää. 4: Hallituksen aloitusvaiheessa panostetaan hallituskauden strategisten teemojen ja pelisääntöjen määrittämiseen. 5: Indikaattoripohjaista yhteiskunnallisen kehityksen ja hallituksen toimenpiteiden riittävyyden arvioimiseen keskittävää hallitusohjelman seurantaa vahvistetaan edelleen. 6: Poliittikaohjelmamalli ja sen käyttömahdollisuudet eri tilanteissa arvioidaan uudelleen. Selvityksen keskeisimpänä tuloksena voidaan pitää poliittisen johdon ja virkamiesjohdon haastatteluiden perusteella luotua tavoitemallia hallitusohjelman tehokkaaksi toteuttamiseksi. Mallissa hallitus määrittäisi hallitusohjelmasta päättämisen yhteydessä rajatun joukon prioriteettiteemoja, joihin se panostaisi voimakkaasti hallituskauden aikana. Samassa yhteydessä hallitus päättäisi asioista ja toiminnoista, joista tulisi luopua sekä kävisi keskustelun hallituksen yhteisistä hallituskauden aikana noudatettavista pelisäännöistä. Mallin yhtenä päätavoitteena on vahvistaa pääministerin ja hallituksen mahdollisuuksia keskittyä prioriteettiteemoihin ja niiden tehokkaaseen johtamiseen ja toteuttamiseen.			
Avainsanat Valtioneuvosto, poliittinen ohjaus, hallitus, hallitusohjelma, hallitusohjelman seuranta ja toteuttaminen, ennakkointi, nopea reagointi, ketteryys, verkostot, politiikka, hallinto, johtaminen, valtioneuvoston kanslia			
Julkaisusarjan nimi ja numero Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2010		ISSN 0782-6028	ISBN (painettu) 978-952-5896-19-0
Kokonaissivumäärä 63	Kieli Suomi	Luottamuksellisuus Julkinen	ISBN (PDF) 978-952-5896-20-6
Kustantaja Valtioneuvoston kanslia Julkaisu PDF:nä: www.vnk.fi/julkaisut Lisätietoja: julkaisut@vnk.fi		Taitto Valtioneuvoston kanslia/Politiikka-analyyysyksikkö	
Julkaisun välitys Yliopistopaino, Helsinki www.kirjakauppa.yliopistopaino.fi Tilaukset: books@yliopistopaino.fi		Painopaikka Yliopistopaino, Helsinki, 2010	

Utgivare STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 27.8.2010	
Författare Petri Eerola, direktör Talent Partners Public Consulting Oy		Typ av publikation Raport	
		Uppdragsgivare Statsrådets kansli	
		Datum då organet tillsattes 1.2.2010	
Publikationens namn Regeringsarbetets smidighet, kraft och kunskapsunderlag – Utvärdering och utveckling av uppföljningsförfarandet av regeringsprogrammet som helhet			
Sammandrag Rapporten gör en komprimerad analys av nuläget och presenterar alternativa processer för framtiden genom vilka ett effektivt genomförande av regeringsprogrammet säkerställs. Rapporten bygger på intervjuer med den politiska ledningen och tjänstemannaledningen. Rapporten fokuserar på följande temablock: - Regeringsprogrammets roll vid styrningen av regeringsarbetet samt möjligheterna till och förutsättningarna för prognostisering och snabb handlingsförmåga inom statsrådet - Statsrådets kanslis roll när det gäller att stödja ett effektivt genomförande av regeringsprogrammet - Genomförandet och styrningen av regeringsprogrammet som helhet i förhållande till ministeriernas sektoransvar och statsministerns ledarroll. - Uppföljningen och bedömningen av regeringsprogrammet nu och i framtiden Rapporten fastställer sex centrala rekommendationer, som i sin tur indelas i exaktare och preciserande rekommendationer på lägre nivå. Huvudrekommendationerna är: 1: Att på statsrådsnivå och vid ministerierna lägga vikt vid att utveckla innovativa och effektiva prognostiserings- och handlingsmodeller. 2: Att stärka politikanalysfunktionen som betjänar beslutsfattandet. 3: Att ändra praxisen för ministrarnas gemensamma ärendebehandling och reducera antalet ministergrupper. 4: Att satsa på att definiera strategiska teman och spelregler för regeringsperioden i det inledande skedet av regeringens arbete. 5: Att ytterligare stärka en indikatorbaserad uppföljning av regeringsprogrammet som fokuserar på att bedöma om den samhälleliga utvecklingen och regeringens åtgärder är tillräckliga. 6: Att omvärdera modellen med politikprogram och dess användningsmöjligheter i olika situationer. Den målmodell för ett effektivt genomförande av regeringsprogrammet, som skapas på basis av intervjuerna med den politiska ledningen och tjänstemannaledningen, kan anses vara rapportens viktigaste resultat. Enligt modellen skulle regeringen snabbt efter att den fastställt regeringsprogrammet definiera en begränsad grupp prioriterade teman utifrån regeringsprogrammet, som den satsar kraftigt på under regeringsperioden. Samtidigt är det meningen att regeringen beslutar om ärenden och funktioner som man har för avsikt att avskaffa och för en diskussion om regeringens gemensamma spelregler som ska efterföljas under regeringsperioden. Ett centralt mål för modellen är att stärka statsministerns och regeringens möjligheter att fokusera på prioriterade teman och på att styrningen och genomförandet av dessa sker effektivt.			
Seriens namn och nummer (på finska) Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2010		ISSN 0782-6028	ISBN (tryck) 978-952-5896-19-0
Sidantal 63	Språk Fi	Sekretessgrad offentlig	ISBN (PDF) 978-952-5896-20-6
Förläggare Statsrådets kansli Publikationen som PDF www.vnk.fi/julkaisut Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi		Layout Statsrådets kansli/Enheten för politikanalys	
Distribution och försäljning Universitetstryckeriet, Helsingfors www.kirjakauppa.yliopistopaino.fi Beställningar: books@yliopistopaino.fi		Tryckort Universitetstryckeriet, Helsingfors 2010	

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Selvityksen **tavoitteena** oli tuottaa poliittisen johdon ja virkamiesjohdon haastattelujen perusteella tiivis analyysi nykytilasta sekä tulevaisuuden vaihtoehtoja prosesseille, joilla varmistetaan hallitusohjelman tehokas toteuttaminen. Edelleen tavoitteena oli kiinnittää huomiota asioihin, joilla voidaan vahvistaa pääministerin ja hallituksen mahdollisuuksia keskittyä olennaiseen eli prioriteettiteemoihin ja niiden tehokkaaseen johtamiseen ja toteuttamiseen.

Selvityksen **kohteena olivat** seuraavat asiakokonaisuudet:

- Hallitusohjelman rooli hallitustyöskentelyn ohjaamisessa sekä ennakkoinnin ja nopean reagoinnin mahdollisuudet ja edellytykset
- Valtioneuvoston kanslian rooli hallitusohjelman tehokkaassa toteuttamisessa
- Hallitusohjelmakokonaisuuden toteutuminen suhteessa ministerien sektorivastuuseen ja pääministerin johtamisrooliin
- Hallitusohjelman seuranta ja arviointi nyt ja tulevaisuudessa

1. Ennakointia, nopeaa reagointia ja ketteryyttä hallituskauden aikana

- Hallitusohjelma on hallituskauden merkittävin linjausasiakirja ja hallitusrauhan tae. Hallitusohjelma täsmentyy käytännön hallitustyöskentelyssä hallituskauden aikana. Hallitusohjelman osalta hallitukselle jää tulkinnanvaraa useissa kysymyksissä. Ainakin toistaiseksi hallitusohjelman joustavaa tulkintaa rajoittaa vaikeus kohdentaa määrärahoja uudelleen.
- Hallituksen nopea **reagointi ja ketteryys** ovat **kiinni poliittisesta tahdosta**.
- Nopea reagointi ja ketteryys sisältävät kolme elementtiä:
 - **ennakoidaan** uhkia, mahdollisuuksia ja tulevia kehityskulkuja
 - **reagoidaan** nopeasti silloin kun se on tarpeen ja välttämätöntä
 - **tunnistetaan** hitaasti kehittyviä ilmiöitä ja niihin liittyviä pitkän aikavälin uhkia ja riskejä ja toteutetaan estäviä toimenpiteitä
- Hallitustasoisia **nopean reagoinnin foorumeita on riittävästi**. Niitä ovat hallitusryhmien puheenjohtajien palaveri (kvartetti), ministerivaliokunnat, ministerityöryhmät, kehysriihi, budjettiriihi, politiikkariihi, hallituksen iltakoulu ja hallituksen neuvottelu.
- Hallituksen **keskeisimmät reagointikeinot** ovat määrärahakohdennukset, lainsäädännön muutokset, verotus ja informaatio.
- Hallitustasolla tapahtuvan **nopean reagoinnin mallin voi kiteyttää seuraavasti**:
 - ⇒ **Signaalit => tietopohjan kokoaminen nopeasti => tulkinta tilanteesta => instrumenttien valinta (esim. raha/tukitoimet, lainsäädäntö) => poliittinen päätös => toiminta => seuranta**

- Ennakoinnissa ja nopeassa reagoinnissa korostuu **poliittisen johdon ja virkamiesjohdon** hyvä yhteispeli.
- **Valtioneuvostotasoisessa ennakointityössä** voidaan erottaa **kolme pää-tasoa**: hallitustaso, ministeriötaso ja tulevaisuusselonteot eduskunnalle. **Epäselväksi** kuitenkin **jää, mikä** on edellä mainittujen **ennakointitasojen suhde ja** keskinäinen vuorovaikutus sekä **kuinka** ennakointitietoa konkreettisesti **käytetään hallituksen työskentelyssä**.
- **Ministeriötasolla on otettu käyttöön innovatiivisia ennakointi- ja reagointimalleja**, joissa yhdistyvät nopea päätöksenteko ja toimeenpano (esim. TEM: äkilliseen rakennemuutokseen reagointi).

SUOSITUS 1: Valtioneuvostotasolla ja ministeriöissä panostetaan innovatiivisten ja tehokkaiden ennakointi- ja reagointimallien kehittämiseen

- *Hallitustason nopea reagointi edellyttää, että tahoon ja organisaatiorajoihin katsomatta **kootaan paras mahdollinen joukkue** tilanneseurantaan, nopeaa analyysiä ja päätöksentekoa varten. Valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysiyksikön **suositellaan tekävän** yhdessä ministeriöiden kanssa ministeriöiden **ennakointi-, analyysi- ja reagointikeinoja selvittävän best practice -kartoituksen**. Hiljattain kehitettyjä hyviä käytäntöjä on syytä levittää ja soveltaa laajemmin.*
- *Kartoitetaan, **minkälaisia poikkihallinnollisia tilannearvio- ja ennakointitoimintoja valtioneuvostotasolla tarvittaisiin** (esim. ilmastoon ja ympäristöön liittyvä tieto, kunnista saatava tieto terveys- ja sosiaalipalveluihin liittyen). Olemassa olevia **hallituksen foorumeita käytetään tehokkaammin** myös tilannearvion muodostamiseen ja ennakointiin. Poikkihallinnollisen valmistelun ja yhteistyön merkitys korostuu.*
- *Valtion organisaatioiden suositellaan ottavan **impulsseja yksityiseltä sektorilta ja kansalaisyhteiskunnasta** ennakkoinnin ja nopean reagoinnin osalta.*
- ***Kansliapäällikkökokouksen rooli kirkastetaan** valtioneuvostotasoisessa ennakoinnissa, heikkojen signaalien tunnistamisessa ja nopeassa reagoinnissa.*

2. Jämääkää analyysiä ja tietoa

- Ennakointi- ja vaikuttavuustietoa on tarjolla runsaasti. Käytettävissä oleva **tieto** on kuitenkin **hajanaista**, osittain **vanhentunutta** ja suurimmaksi osaksi **sektorikohtaista**, eikä tietoa riittävästi käytetä systeemisenä kokonaisuutena.

- Hallituksella **ei** ole **selkeää tahoa, joka tuottaisi** sille päätöksenteon tueksi **koottua ja analysoitua tietoa** sekä toimisi ”herättäjänä”. Hallitus saa tietonsa useista lähteistä. **Sektoritutkimusta ei ole** riittävän voimakkaasti **kytketty hallituksen tavoitteiden toteuttamisen tukemiseen** ja eri ohjauskeinojen vaikuttavuuden arviointiin.
- **Hallitus tarvitsee päätöksentekonsa tueksi eri lähteistä koottua ja analysoitua tietoa** sekä lisäksi riittävästi reaaliaikaista informaatiota. Valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysiyksiköllä ja taloudellisen tiedon osalta sen talousneuvoston sihteeristöllä on tältä osin keskeinen rooli.
- **Talousneuvoston sihteeristöllä on herättäjän ja** positiivisessa mielessä harjoitettavan politiikan **kyseenalaistajan rooli**, jossa korostuvat kyky tuottaa tietoa uusista näkökulmista, kyseenalaistamisen taito sekä kyky koota relevantti tietopohja ja sen pohjalta tilanneanalyysi erilaiset toimenpidevaihtoehdot ja -suositukset sisältäen.
- Ottaen huomioon talousneuvoston sihteeristön kauttaaltaan saama myönteinen palaute sekä konkreettiset näytöt ja tulokset, on syytä pohtia talousneuvoston sihteeristön roolia tulevien hallitusten tukemisessa. Nykyinen **niukasti resursoitu talousneuvoston sihteeristö ei mahdollista analyysikapasiteetin, tietämyksen ja kokemuksen kasvattamista.**
- Selvityksessä on tuotu esiin **laajennetun analyysitoiminnon mahdollisuus**, jonka tehtävänä olisi tuottaa hallitukselle erityisesti horisontaalisissa kysymyksissä päätöksenteon tueksi koottua ja analysoitua tietoa sekä mahdollisimman reaaliaikaista informaatiota suhteessa hallituksen päätavoitteiden toteutumiseen.
- Politiikka-analyysiyksikön johdolla on **syntynyt verkostomaista toimintatapaa**, joka häivyttää hallinnonalakohtaista työtä ja **edesauttaa yhteisen näkemyksen ja horisontaalisuuden syntymisessä** (systeemisyy). Epämuodollinen, välitön ja keskusteleva toimintakulttuuri koetaan positiiviseksi ja tervetulleeksi. Lisäksi kiitetään asiantuntemusta hallitusohjelman seurantaprosessin eri vaiheissa. Poikkihallinnollinen yhteistyö korostuu edelleen tulevaisuudessa asioiden monimutkaistuessa ja kytkeytyessä toisiinsa.
- Politiikka-analyysiyksiköllä on **keskeinen rooli toteutettaessa selkeää, yksinkertaista ja olennaiseen keskittyvää hallitusohjelman tehokasta toteuttamista** tukevaa seuranta- ja arviointiprosessia, joka pohjautuu tutkittuun tietoon ja eri toimijoiden näkemyksiin tulevaisuuden kehityskuluista. Yksiköllä on ei-poliittisena ja valtioneuvostokokonaisuutta tarkastelevana toimijana tilaus.
- **Parhaimmillaan** valtioneuvoston kanslia **yhdistää** eri tasoilla käynnissä olevan **ennakointi- ja tulevaisuustyön**, talousneuvoston sihteeristön **analyysi- ja herättäjäroolin ja** olennaiseen keskittyvän **hallitusohjelman seuranta- ja arviointiroolin yhtenäiseksi kokonaisuudeksi**, joka tähtää kaikinensa hallitusohjelman tehokkaaseen toteuttamiseen.

SUOSITUS 2: Hallituksen päätöksentekoa palvelevaa politiikka-analyysitoimintoa vahvistetaan

- On syytä harkita **vahvistettavaksi** valtioneuvoston kanslian **analyysitoimintoa tavoitteena tiivis ja tehokas asiantuntijajoukko**, joka on verkostoitunut eri tiedontuottajien kanssa (esim. kotimaiset ja kansainväliset tutkimuslaitokset, viranomaiset, yliopistot).
- Koko valtioneuvostoa palvelevan **politiikka-analyysitoiminnon tehtävänä** olisi **tuottaa hallitukselle** erityisesti hallituksen päätavoitteiden mukaisissa horisontaalisissa kysymyksissä **päätöksenteon tueksi koottua tietoa ja analyysijä**. Samaan analyysitoimintoon kuuluisivat luontevasti myös politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin koordinointi-tehtävät.
- **Kaikissa ministeriöissä tulisi harkita politiikka-analyysitoiminnon muodostamista**, jonka tehtävänä olisi huolehtia yhdessä valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysitoiminnon kanssa omien toimialojen osalta relevantin tietoperustan olemassaolosta ja tehokkaasta hyödyntämisestä. Analyysitoimintojen osalta tulisi pyrkiä **kevyeen organisointiin**.
- Valtioneuvostossa kehitetään työskentelymuotoja, joissa **hyödynnetään nykyistä tehokkaammin politiikka-analyysitoimintoa**. Tämä edellyttää, että tiivistetään entisestään ennakointi- ja tulevaisuustyön, tiedontuotannon ja analyysin sekä hallitusohjelman seurannan ja arvioinnin yhteistyötä.
- **Sektoritutkimuskenttä kytketään** vahvemmin **tuottamaan tietoa siitä, mitä politiikkatoimia tai ohjauskeinoja hallituksen tulisi käyttää** ja minkälaisia vaihtoehtoja ja vaikutuksia niillä on.

3. Yhdessä vai erikseen – Hallitusohjelmakokonaisuuden toteutuminen suhteessa ministerien sektorivastuuseen ja pääministerin johtamisrooliin

- Pääministerin, hallituksen ja ministerien rooleilla on **vahva lainsäädännöllinen perusta** (PL, VNL, VNOS).
- **Sektoripainotusta korostavat** kehysmenettely, perustuslain ministerivastuu ja olemassa oleva poliittinen kulttuuri.
- Puolueet ja ministerit **kilpailevat resursseista ja toimivallasta**, mikä vaikuttaa osaltaan resurssien vähäiseen uudelleenkohdentamiseen.
- **Valtioneuvoston toimivaltajako on selkeyden osalta hyvä asia. Lisäksi tarvitaan kollektiivista vastuuta ja sitoutumista** hallituksen yhteisen politiikan toteuttamiseen eli sovittujen asioiden viemistä maaliin te-

hokkaasti. **Ministerit** ovat **riippuvaisia toisistaan**, koska useimmat yhteiskunnan ilmiöt ja ongelmat eivät noudata ministerivastuiden rajoja.

- **Ministereillä on useita rooleja**, jotka voivat olla myös ristiriidassa keskenään:
 - ✓ Valtioneuvoston/hallituksen jäsen
 - ✓ Ministeriön ja sen hallinnonalan ylin johtaja
 - ✓ Puolueen edustaja ja johtohahmo
 - ✓ Yksittäinen kansanedustaja
- **Ministeriryhmien määrä koetaan** tällä hetkellä **liian suureksi**. Lakisääteisten ministerivaliokuntien ja muiden ministeriryhmien lisäksi on olemassa useita hallituskauden aikana perustettuja ministerikokoonpanoja sekä ad hoc-perusteella koottuja ministeriryhmiä, joiden määräksi nousee yli 30.
- **Horisontaalinen kulttuuri valtioneuvostossa edellyttää** vahvan pääministerin lisäksi ministereiltä, kansliapäälliköiltä, johtavilta virkamiehiltä ja erityisesti keskijohdolta uudenlaista **systemistä otetta**, jossa omia toimia arvioidaan aina suhteessa laajempaan kokonaisuuteen.
- Hallituksen **kollektiivisuuden ja kokonaisjohtamisen vahvistamiseksi** hallituksella on käytössään seuraavia mahdollisuuksia:
 - ✓ Yhteinen näkemys hallituksen painotuksista (hallitusohjelma, prioriteetit)
 - ✓ Pääministerin yhteistyö- ja pelisääntölinjaus hallituskauden alussa
 - ✓ Hallitusryhmien puheenjohtajien palaverit
 - ✓ Ministerivaliokunnat ja ministeriryhmät
 - ✓ Hallituksen politiikkariihet, iltakoulut ja neuvottelut
 - ✓ Hallituksen tiedotuspolitiikka

SUOSITUS 3: Ministereiden yhteisen käsittelyn käytäntöjä muutetaan ja vähennetään ministeriryhmien määrää

- **Hallituksen yhteisiä foorumeita olisi syytä käyttää jatkossa vain laajojen ja merkittävien horisontaalisten asioiden käsittelyyn**, mikä olisi myös ministereiden ajankäytön kannalta tarkoituksenmukaista. Yhteisten foorumien suositellaan keskittyvän seuraavien asiakokonaisuuksien käsittelyyn:
 1. *Prioriteettiteemat/päätavoitteet,*
 2. *Laajat rakenteelliset asiat,*
 3. *Useaan ministeriöön vaikuttavat merkittävät asiat,*
 4. *Asiat, joissa erityisesti on tarpeen välttää osaoptimointia.*
- **Selkeästi yksittäisten ministeriöiden toimialaan kuuluvat asiat tulisi käsitellä ministeriötasolla**, jotta niillä ei tarpeettomasti kuormiteta hallituksen yhteisiä foorumeita. Yhden ministeriön toimialaan kuuluvan asian nostaminen hallitustasolle edellyttää suurta yhteiskunnallista merkitystä.

- **Ministeriryhmien määrää suositellaan vähennettäväksi** seuraavalla hallituskaudella siten, että niitä muodostettaisiin pääsääntöisesti hallituksen prioriteettialueille.
- Suositellaan tehtäväksi **selvitys** niistä **esteistä tehokkaalle horisontaaliselle toiminnalle**, jotka johtuvat nykyisestä lainsäädännöstä ja kehys- ja budjettimenettelystä.

4. Tavoitteet todeksi – Hallitusohjelman toteuttaminen ja seuranta

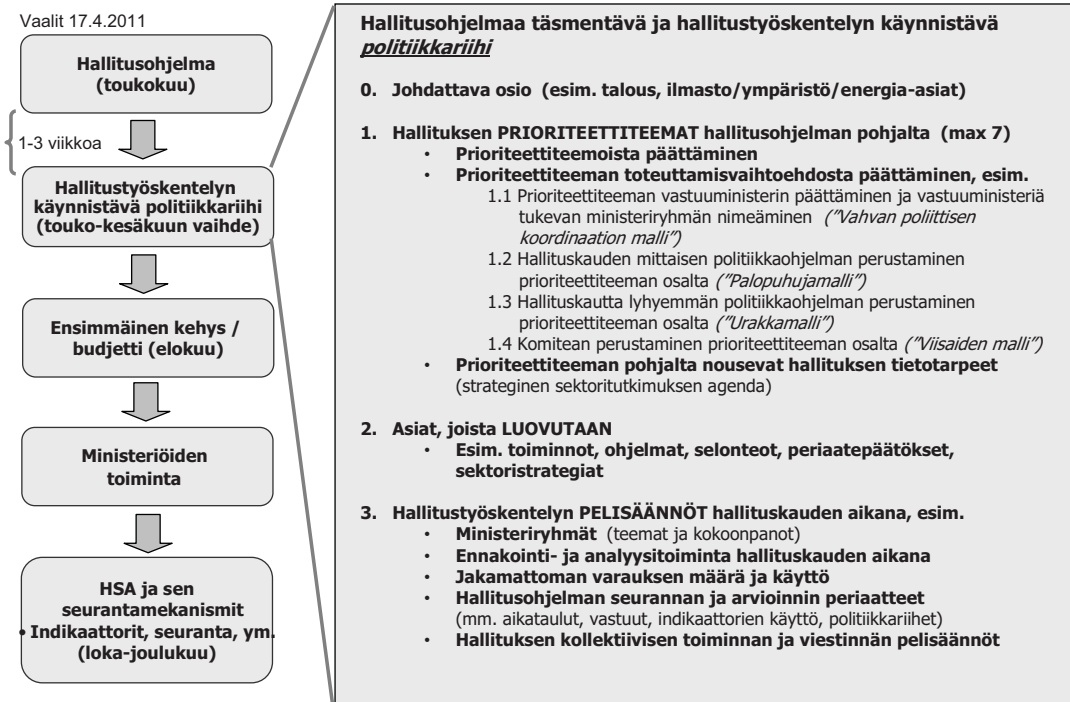
- Hallitusohjelmakokonaisuuden tehokas toteuttaminen on pääministerin ja jokaisen valtioneuvoston jäsenen tärkein tehtävä. Tätä varten pääministerillä ja hallituksella on **oltava ajassa olevat menettelyt ja välineet. Useita ministeriöitä koskevat asiat lisääntyvät.**
- **Politiikkaohjelmat eivät ole löytäneet paikkaansa vahvan poliittisen ohjauksen välineinä.** Ne ovat jossain määrin vahvistaneet poikkihallinnollista toimintatapaa keskushallinnossa. Nykymuodossaan ne ovat toimivia hallinnollisen informaatio-ohjauksen välineitä. Syyt löytyvät sekä poliittisesta kulttuurista että hallinnon toimintakulttuurista.
- **Hallituksen strategia-asiakirja -menettely** (HSA-asiakirja, sen seuranta ja politiikkariihet) **koetaan edelleen raskaaksi ja paperinmakuiseksi**, joskin se on aiempaan verrattuna parantunut sisällöltään ja ajoitukseltaan. Poliittisen johdon kommentit ovat jossain määrin kriittisempiä kuin virkamiesjohdon.
- Hallitustasoisia **rinnakkaisia raportointijärjestelmiä** on **edelleen liikaa** ja ne ovat keskenään päällekkäisiä.
- HSA-menettely on **lapsipuolen asemassa suhteessa kehysmenettelyyn.** Suhtautuminen kehysten valmisteluun ja kehysneuvotteluihin on vakavampi kuin HSA:n valmisteluun ja siihen liittyvään päätöksentekoon.
- Hallitusohjelman **seurannan tavoitetilaksi** voidaan kiteyttää selkeä, yksinkertainen ja olennaiseen keskittyvä hallitusohjelman seuranta- ja arviointiprosessi. Itse **prosessin roolista ja sisällöstä on** kuitenkin poliittisen johdon ja virkamiesjohdon keskuudessa **epäselvyyttä.**
- **Politiikkariihien saama palaute** on kautta linjan **myönteinen.** Niille on tarve myös tulevaisuudessa.
- Hallituskauden aikana **tarvittavaa joustavuutta** hallitusohjelmakokonaisuuden ja hallituksen prioriteettiteemojen toteuttamisessa **rajoittaa se, että hallituskauden taloudellinen liikkumavara sidotaan liian aikaisessa vaiheessa** ilman hallituksen yhteistä strategista keskustelua sen jälkeen, kun hallitusohjelmasta ja hallitusvastuista on sovittu.
- Uuden **hallituksen työskentelyn aloitusvaihe ovat ratkaisevia** sen kannalta, **kuinka** hallitusohjelman toteuttamisessa hallituskaudella **onnistutaan keskittymään strategisiin ja horisontaalisiin asioihin.** Hallituksen järjestäytymisvaihe antaa mahdollisuuden tarkastella hallitusohjelmakokonaisuutta ja päättää menettelyistä, joilla varmistetaan kaikkein tar-

keimpien poliittisten tavoitteiden toteutuminen ja resurssien ohjautuminen näihin. Tässä vaiheessa on myös oikea hetki päättää siitä, mistä toiminnoista kenties luovutaan.

SUOSITUS 4: Hallituksen aloitusvaiheessa panostetaan hallituskauden strategisten teemojen ja pelisääntöjen määrittämiseen

- ***Otetaan käyttöön uudentyyppinen menettely, jolla varmistetaan hallitusohjelmakokonaisuuden tehokas toteuttaminen. Tavoitteena on vahvistaa pääministerin ja hallituksen mahdollisuuksia keskittyä prioriteettiteemoihin ja niiden tehokkaaseen johtamiseen ja toteuttamiseen.***
- ***Menettelyn keskeisimmän vaiheen muodostaisi hallitusohjelmaa täsmentävä ja hallitustyöskentelyn käynnistävä politiikkariihi (myöh. käynnistysriihi), jossa välittömästi hallitusohjelman tultua vahvistetuksi hallitus täsmentäisi hallituskauden keskeisimmät horisontaaliset politiikkateemat. Samassa yhteydessä hallitus määrittäisi toiminnot ja valmisteluelimet, joista voidaan luopua sekä sopisi hallitustyöskentelyn pelisäännöt hallituskauden aikana. (ks. kuva)***
- ***Hallituksen järjestäytymiseen liittyvässä hallituksen käynnistysriihessä kiitettäisiin hallitusohjelman pohjalta enintään seitsemän keskeistä horisontaalista politiikkateemaa hallituksen keskeisiin tavoitteisiin liittyen. Näille alueille määritettäisiin toteuttamismalli, joka voisi vaihdella teemasta riippuen (ks. kuva alla kohdat 1.1–1.4). Hallitus palaisi prioriteettiteemojensa tilanteeseen puolivuositain tai vuosittain politiikkariihessä, kehys- ja budjettikäsittelyn yhteydessä tai muulla parhaaksi katsomallaan tavalla. (ks. kuvio 1)***
- ***Hallituksen käynnistysriihessä määriteltäisiin myös koko hallituskauden kattava menettely, jolla tarkastellaan hallitusohjelmakokonaisuuden, erityisesti horisontaalisten politiikkateemojen tilaa ja toteutumista sekä mahdollistetaan harjoitetun politiikan uudelleensuuntaaminen. Tämä tarkoittaa mm. päättämistä em. politiikkateemojen tarkastelurytmistä, hallituskauden politiikkariihimenettelystä sekä näiden aikatauluttamisesta suhteessa kehys- ja budjettimenettelyyn.***
- ***On selvítettävä, kuinka tällaisen käynnistysriihen järjestäminen vaikuttaa valtiontalouden kehys- ja budjettiaikatauluihin ensimmäisenä hallitusvuotena.***
- ***Esitettyä menettelyä ja sen toteuttamismahdollisuuksia ehdotetaan simuloitavaksi ja kehitettäväksi syksyn 2010 aikana. Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteistyö jatkokehittämistyössä on tärkeää.***

Kuvio 1 Tulevaisuuden viitekehys hallitusohjelman tehokkaasta toteuttamisesta poliittisen johdon ja virkamiesjohdon haastatteluiden perusteella – hallituksen ensimmäinen vuosi.



SUOSITUS 5: Indikaattoripohjaista yhteiskunnallisen kehityksen ja hallituksen toimenpiteiden riittävyys arvioimiseen keskittyvää hallitusohjelman seuranta vahvistetaan edelleen

- ***Hallitusohjelman seurannan tavoitetilaksi*** suositellaan asetettavaksi selkeä, yksinkertainen ja olennaiseen keskittyvä seuranta- ja arviointiprosessi, jonka perusteella ***hallituksella on mahdollisuus tehdä korjaavia toimenpiteitä tai tarkistaa harjoitetun politiikan suuntaa.***
- *Valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysiyksikön suositellaan **kirkastavan hallitusohjelman seurannan ja arviointimenettelyn periaatteet ja "markkinoivan" ne** heti hallituskauden alussa poliittiselle johdolle ja virkamiesjohdolle (tilannearvio indikaattori- ja trenditiedon perusteella => tekemisten arviointi suhteessa hallituksen tavoitteisiin => tekemisten riittävyys => johtopäätökset ja toimenpidevaihtoehdot).*

- *Politiikka-analyysiyksikölle suositellaan edelleen, että se **nostaisi esiin nykyistä vahvemmin myös kiistanalaisia asioita ja arvioita asiakokonaisuuksista, joissa ei ole onnistuttu tai joihin hallituksen tulisi aiempaa voimakkaammin panostaa.***
- ***HSA-asiakirjassa** tulisi jatkossa keskittyä kokoamaan **prioriteettiteemoihin liittyvät keskeisimmät indikaattorit, hallituskauden lainsäädäntösuunnitelma** sekä suunnitelmat keskeisimmiksi eduskunnalle annettaviksi **selonteoiksi ja periaatepäätöksiksi**, joilla on liittymäpinta prioriteettiteemoihin. Tällainen hallituksen strategiaprocessia ohjaava asiakirja laadittaisiin hallituksen ensimmäisen toimintavuoden loka-joulukuussa 2011.*
- *HSA-seuranta toteutettaisiin hallituskaudella sen mukaisesti kuin hallitustyöskentelyn käynnistysriihessä päätetään. **HSA-seuranta keskittyisi prioriteettiteemojen** mukaisen kehityksen **arviointiin** ja toimien riittävyteen suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.*
- *Minimissään toteutettaisiin **hallituskauden puolivälissä politiikkariihi** poliittisen tilannearvion ja hallitusohjelman uudelleensuuntaamisen tekemiseksi. Hallituksen niin päättyessä, valittuja poliittisia prioriteettiteemoja voidaan tarkastella joko kokonaisuutena tai yksitellen esim. puolivuotiskausittain. Poliittikkariihien valmisteluun varataan riittävästi aikaa.*

SUOSITUS 6: Politiikkaohjelmamalli ja sen käyttömahdollisuudet eri tilanteissa arvioidaan uudelleen

- *Nykyisenkaltainen politiikkaohjelma on yksi mahdollisuus organisoida hallituksen strategisen prioriteettiteeman mukainen asiakokonaisuus. Mikäli politiikkaohjelmilla tavoitellaan vahvaa poliittista ohjausta, tulisi **politiikkaohjelman teemalla olla selkeä poliittinen tarve**, riittävät **resurssit ja vahva poliittinen seuranta** lakisääteisen ministerivaliokunnan tai muun ministeriryhmän kautta.*
- ***Järjestely useita ministeriöitä koskevien asiakokonaisuuksien hoitamiseen tarvitaan joka tapauksessa.***

SISÄLLYS

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET	5
SAATE	17
1 SELVITYKSEN ORIENTAATIO, KOHDE JA TAVOITTEET	18
2 NOPEAA REAGINTIA JA KETTERYYTTÄ HALLITUSKAUDEN AIKANA.....	19
2.1 Hallitusohjelman rooli hallitustyöskentelyn ohjaajana	20
2.2 Hallituksen tiedolliset edellytykset nopeaan reagointiin	21
2.3 Hallituksen poliittiseen johtamiseen liittyvät edellytykset nopeaan reagointiin	28
3 YHDESSÄ VAI ERIKSEEN – HALLITUSOHJELMAKOKONAISUUDEN TOTEUTUMINEN SUHTEESSA MINISTERIEN SEKTORIVASTUUSEEN JA PÄÄMINISTERIN JOHTAMISROOLIIN	31
3.1 Hallituksen, pääministerin ja ministerin roolit	31
3.2 Hallitustyöskentely käytännössä	33
3.3 Hallituksen kollektiivisuutta ja kokonaisjohtamista vahvistavat toimet	35
4 TAVOITTEET TODEKSI – HALLITUSOHJELMAN SEURANNAN TILA	38
4.1 Hallituksen strategia-asiakirjamenettely hallitusohjelman seurannan välineenä; käsitykset nykytilasta	39
4.2 Valtiontalouden kehysmenettelyn suhde HSA-menettelyyn	44
4.3 Poliittikaohjelmat	45
5 JÄMÄKKÄÄ ANALYYSIÄ JA TIETOA – VALTIONEUVOSTON KANSLIAN ROOLI HALLITUSOHJELMAN TEHOKKAASSA TOTEUTTAMISESSA	48
5.1 Käsitykset valtioneuvoston kanslian roolista ja tehtävistä	49
6 VISIO – HALLITUSOHJELMAN TEHOKAS TOTEUTTAMINEN TULEVAISUUDESSA	52
KIRJALLISUUS JA LÄHTEET	59
LIITE 1 Haastatellut henkilöt	61
LIITE 2 Avainsanojen määrittelyt	62

SAATE

Valtioneuvoston kanslian tehtävänä on edistää hallitusohjelman tehokasta toteutumista ja kehittää tätä tukevia menettelyjä. Tähän liittyen on asetettu hallitusohjelman seurantamenettelyn arviointi- ja kehittämishanke (15.3.2010–31.3.2011), joka tähtää seuraavaa hallituskautta koskeviin suosituksiin.

Hankkeen tavoitteena on, että keväällä 2011 tapahtuvan hallituksen vaihdoksen yhteydessä tulevalla hallituksella on mahdollisuus ottaa käyttöön hallitusohjelmakokonaisuuden toimeenpanoa edelleen tehostavia menettelyjä. Tavoitteena on vahvistaa erityisesti poikkihallinnollisten politiikkakokonaisuuksien poliittista ohjausta sekä hallituksen mahdollisuuksia reagoida nopeasti useita hallinnonaloja koskeviin politiikan tarkistustarpeisiin.

Tämä selvitys on osa valtioneuvoston kanslian asettamaa hallitusohjelman seurantamenettelyn kehittämishanketta (ns. KOKKA-hanke). Selvityksen on toteuttanut kanslian tilauksesta johtaja Petri Eerola Talent Partners Public Consulting Oy:stä. Se tiivistää nykymuotoisen hallitusohjelman toimeenpano- ja seurantamenettelyn kokemuksia ja kehittämistarpeita sekä sisältää alustavia suosituksia kehittämiskohteista. Raportti on esitelty KOKKA-hankkeen tuki- ja seurantaryhmälle. Raportin kehittämisehdotuksia työstetään edelleen hankkeessa konkretisoiden niitä ja hankkeen tuloksia tullaan esittelemään poliittisilla ja virkamiesfoorumeilla syksyn 2010 ja kevään 2011 aikana. Jatkokehittämisestä vastaavat valtioneuvoston kanslian asettama valmisteluryhmä sekä hankkeelle asetettu tuki- ja seurantaryhmä.



Mika Rossi

Valtiosihteeri

Hankkeen tuki- ja seurantaryhmän puheenjohtaja

1 SELVITYKSEN ORIENTAATIO, KOHDE JA TAVOITTEET

Valtioneuvoston kanslia edistää hallitusohjelman tehokasta toteutumista ja kehittää tätä tukevia menettelyjä. Tähän liittyen valtioneuvoston kanslia toteuttaa vuoden 2010 aikana hallitusohjelman seurantamenettelyn arviointi- ja kehittämishankkeen, joka tähtää siihen, että keväällä 2011 tapahtuvan hallituksen vaihdoksen yhteydessä tulevalle hallituksella on mahdollisuus ottaa käyttöön hallitusohjelmakokonaisuuden toimeenpanoa tehostavia menettelyjä.

Käsillä olevan **selvityksen kohteena on** hallitusohjelman seurantamenettelyn onnistuneisuus ja kehittäminen.

Tavoitteena on tuottaa poliittisen johdon ja virkamiesjohdon haastattelujen perusteella tiivis analyysi nykytilasta sekä tulevaisuuden vaihtoehtoja hallitusohjelman mahdollisimman tehokkaaksi toteuttamiseksi.

Kohdetta on lähestytty seuraavien **pääteemojen kautta:**

- Hallitusohjelman rooli sekä ennakkoinnin ja nopean reagoinnin mahdollisuudet ja edellytykset
- Hallitusohjelmakokonaisuuden toteutuminen suhteessa ministerien sektorivastuuseen ja pääministerin johtamisrooliin
- Hallitusohjelman seurannan nykytila ja tulevaisuuden vaihtoehdot hallitusohjelman tehokkaaksi toteuttamiseksi
- Valtioneuvoston kanslian rooli hallitusohjelman tehokkaassa toteuttamisessa

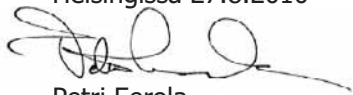
Raportti on rakennettu pääosin näihin kokonaisuuksiin. Perehtymällä päätelmiin ja suosituksiin saa tilanteesta ja kehittämistarpeista yleiskuvan. Seikkaperäisemmät taustat ja perustelut sisältyvät raportin muihin lukuihin.

Selvityksen yhteydessä on **haastateltu aikavälillä helmikuu-toukokuu 2010** ministereitä, valtiosihteereitä, eduskuntaryhmien puheenjohtajia, kansliapäälliköitä sekä valtiovarainministeriön, valtiontalouden tarkastusviraston ja valtionvarain controller -toiminnon johtoa (ks. tarkemmin liite 1).

Lämmin kiitos kaikille haastatelluille selvityksen mahdollistamisesta.

Toivottavasti selvitys virittää uusia ajatuksia hallitusohjelman tehokasta toteuttamista koskevaan jatkotyöhön.

Helsingissä 27.8.2010



Petri Eerola

2 NOPEAA REAGINTIA JA KETTERYYTTÄ HALLITUSKAUDEN AIKANA

*”Tilanteet muuttuvat tosi nopeasti, mutta samaan aikaan meitä kohti hiipii myös hitaasti kehittyviä ongelmia, jotka meidän tulee ennakoida ja vastata niihin. Meillä (hallituksella) tulee olla yhteiskunnallista herkkyyttä.” **Ministeri***

*”Kohtaamme pommeja ja pitkän syklin asioita. Molemmissa tarvitaan valppautta.” **Ministeri***

*”Jos on poliittista tahtoa, keinot nopeaan reagointiin kyllä löytyvät.” **Ministeri***

*”Kun on oikeasti vakava paikka, on oltava valmius reagoida.” **Valtiosihteeri***

*”Meidän tulee samanaikaisesti ennakoida ja reagoida.” **Kansliapäällikkö***

*”Elvytysvaiheessa hallitus toimi pelottavan ripeästi.” **Johtava virkamies***

Suomen nykyiset julkiset organisaatiot ovat syntyneet viimeisen 200 vuoden aikana melko hyvin ennakoitavaan ympäristöön, jossa lait ja asetukset ovat muodostaneet julkisen toiminnan perustan. Viimeisen reilun kahdenkymmenen vuoden aikana huomio on kiinnittynyt vahvan lainsäädäntöpohjan lisäksi tulossjohdamiseen ja julkisten organisaatioiden suorituksen arviointiin. Sittenkin keskus-teluun ovat nousseet innovaatiot, verkostot, ennakointi, ketteryys ja *‘governance’*. Olemassa olevalle vankalle perustalle on syntynyt uutta sisältöä ja uusia suuntauksia, joita poliittishallinnolliset organisaatiot parhaillaan omaksu-vat. Poliittisen johdon ja virkamiesjohdon mukaan **nopea reagointi ja strate-ginen ketteryys ovat yksi tulevaisuuden menestystekijöistä myös val-tiollisessa toiminnassa.**

Globaali talouskriisi, ilmaston lämpeneminen, tuhkapilvet, luonnonkatastrofit, ruokakriisit, huoltosuhteen muutos ja julkisen talouden kestävyysvaje ovat esi-merkkejä laajoista ilmiöistä, jotka edellyttävät hallituksilta reagointikykyä ja ky-kyä muuttaa valitun politiikan suuntaan nopeastikin. Suomen hallituksen vuonna 2009 kokoama elvytyspaketti on esimerkki reagoinnista pakon edessä. Edellä kuvatut ilmiöt käyvät esimerkeistä myös tarkasteltaessa ja ennakoitaessa tule-vaaisuutta – odottamassa on joukko kriisejä, katastrofeja ja haastavia tilanteita, joihin on kyttävä varautumaan ainakin jollain asteella etukäteen.

Nopealla reagoinnilla ei tässä selvityksessä **tarkoiteta päämäärätöntä "hötkyilyä"** erilaisten signaalien perässä, **vaan toimintamallia**, jossa samanaikaisesti

- **ennakoidaan järjestelmällisesti** ja eri tasoilla uhkia, mahdollisuuksia ja tulevia kehityskulkuja (esim. työllisyys, yritysten määrä, opiskeluajat huoltosuhteen muutos)
- **reagoidaan nopeasti** silloin kun se on tarpeen ja välttämätöntä (esim. taluskriisi, kouluampumiset)
- **tunnistetaan** hitaasti kehittyviä **ilmiöitä** ja niihin liittyviä pitkän aikavälin uhkia ja riskejä ja toteutetaan estäviä toimenpiteitä (esim. ikärakenteen muutos, lasten ja nuorten mielenterveysongelmat, huostaanotot).

Strategisella ketteryydellä tarkoitetaan kykyä ajatella ja toimia poikkeavalla ja tuoreella tavalla. Strateginen ketteryys tarkoittaa uusien asioiden ja näkökulmien löytämistä, tunnistamista, käsittelyä, päätöksentekoa ja toteuttamista. Ketteryuden perustana on avoin vuorovaikutus, jossa eri tahot jakavat saman tahtotilan. **Käytännössä ketteryys ilmenee** kyvyssä hahmottaa ennakolluottomasti ympäristöä, kollektiivisessa sitoutumisessa ja kyvyssä kohdentaa resursseja uudelleen nopeasti ja riittävässä mittakaavassa.

Ennen syventymistä nopeaan reagointiin ja ketteryuteen, käsitellään lyhyesti hallitusohjelman roolia hallitustyöskentelyn keskeisenä ohjausvälineenä.

2.1 Hallitusohjelman rooli hallitustyöskentelyn ohjaajana

"Hallitusohjelma on tiekartta tulevaisuuteen." **Eduskuntaryhmän puheenjohtaja**

"Kun maailma muuttuu niin paljon kuin olla voi, hallitusohjelman toimeenpano sellaisenaan on järjetöntä." **Ministeri**

"Hallitusohjelmaneuvoittelut voisivat olla paremmin valmisteltuja." **Ministeri**

"Ohjelmaan tulee yön pimeinä tunteina omituista sälää." **Ministeri**

"Hallitusohjelma ei saa olla tabu." **Valtiosihteeri**

Hallitusohjelma on yhteiskuntapoliittisena linjapaperina **hallituskauden merkittävin poliittisen ohjauksen väline**. Hallitusohjelman painoarvon ja tarkkuustason kasvun myötä se ohjaa hallinnonalojen toimintaa yhä tarkemmin. Hallitusohjelman olemassaolo mahdollistaa sen, ettei politiikan sisällöistä ja linjauksista tarvitse jatkuvasti neuvotella hallituskauden aikana.

Vaikka sekä poliittinen johto että virkamiesjohto olivat sillä kannalla, että hallitusohjelma on sisällöltään epätasainen, yksityiskohtainen, sektoripohjainen ja staattinen, **koettiin hallitusohjelman muuttaminen yleispiirteisemmäksi talous- ja yhteiskuntapoliittisia valintoja linjaavaksi asiakirjaksi vaikeaksi**. Pääasiallisena perusteluna nostettiin esiin monipuoluehallituskoalitiot, joissa erityisesti pienempien puolueiden kannalta on tärkeää saada kirjaukset mahdollisimman tarkoiksi. Kaiken kaikkiaan haastatellut pitivät hallitusohjelmaa tärkeimpänä hallituskautta ohjaavana ohjausvälineenä.

Mitä vaikeammasta asiasta on kyse, sitä tarkempia ja yksityiskohtaisempia kirjauksia hallitusohjelmaneuvoittelussa on viime hallitusten aikana muotoiltu. **Aiemmin hallitusohjelmat olivat yleispiirteisempiä**. Ministerien ja eduskuntaryhmien puheenjohtajien mukaan on tarkoituksenmukaista kirjata erityisesti kiistanalaisia asioita hallitusohjelmaan tarkasti, mutta toisaalta samaan aikaan tulee varmistaa nopean reagoinnin mahdollisuudet tilanteiden muuttuessa. Tämä tarkoittaa valmiutta muuttaa harjoitetun politiikan suuntaan hallituskauden aikana. Haastatellut totesivat myös, että hallitusohjelmassa ei ole mahdollista ratkaista kaikkia asioita. Näin ollen neuvotteluja joudutaan käymään pitkkin hallituskautta erityisesti ministeriryhmissä ja hallitusryhmien puheenjohtajien toimesta konsensuksen aikaansaamiseksi.

Ministerien kanta oli, **ettei hallitusohjelma** sinänsä **estä tai rajoita mahdollisuuksia nopeaan reagointiin** tarpeen vaatiessa. Yksityiskohtaiset hallitusohjelmat ovat perusteltuja ja tarpeellisia hallitustyöskentelyn onnistumisen kannalta. Virkamiesjohto puolestaan korostaa tarvetta yleispiirteisemmän hallitusohjelman muotoilemiseksi liikkumavaran varmistamiseksi. Hallitusohjelman yksityiskohtaisuus todennäköisesti säilyy myös tulevaisuudessa. Tämän vuoksi huomio kiinnittyy hallitusohjelman jälkeen tapahtuviin valtioneuvoston prosesseihin.

Hallituksen reagointikykyä ja ketteryyttä voidaan lähestyä tarkemmin kahden ulottuvuuden kautta: **hallituksen tiedollisten ja** toisaalta hallituksen **poliittiseen johtamiseen** liittyvien edellytysten kautta.

2.2 Hallituksen tiedolliset edellytykset nopeaan reagointiin

*”Poliittisten päättäjien tehtävänä on antautua runsaaseen vastakkaiseenkin informaatiiovirtaan ja jäsentää sen perusteella policy-näkemys. Mitä voimakkaampaa on tiedontuotanto, sitä haastavammaksi muodostuu policy-näkemysten määrittäminen.” **Ministeri***

*”Mitkä ovat kanavat ja keinot kuunnella yhteiskuntaa; nyt kuunnellaan paljon hallinnon signaaleja. **Ministeri***

"Hallituksen piirissä tulisi oppia käyttämään paremmin tutkittua tietoa hyväksi."
Ministeri

*"Pulmana on, että koko hallitusta palveleva tiedontuotanto on hidasta ja makro-
lähtöistä."* **Ministeri**

*"Valmisteltujen vaihtoehtojen laatu vaikuttaa suoraan hallituksen keskustelun
laatuun ja päätöksenteon nopeuteen."* **Ministeri**

*"Haastavin tilanne syntyy jos kyseessä ei ole suoranainen kriisi, vaan hitaasti
kehittyvä muutos. Ennakoidaanko näitä riittävästi?"* **Eduskuntaryhmän pu-
heenjohtaja**

Hallitusohjelman valmistelun tietoperustaa on pyritty kehittämään mm. ministe-
riöiden laatimien tulevaisuuskatsausten kautta. Katsauksissa kuvataan keskei-
simpiä pitkän aikavälin haasteita sekä tilanne- ja kehitysarvioita. Niin ikään puo-
lueet tekevät tahoillaan valmistelua tulevaa hallitusohjelmaa varten. Tietoa on
saatavilla runsaasti.

Poliittisen johdon ja virkamiesjohdon haastattelujen perusteella päätöksenteon
tueksi **käytettävissä oleva tieto on** kuitenkin **hajanaista, osittain vanhen-
tunutta ja** suurimmaksi osaksi **sektorikohtaista, eikä tietoa** riittävästi **käy-
tetä systeemisenä kokonaisuutena**. Haastateltavat nostivat esille sen, että
on tärkeää, vaikkakin haastavaa osata esittää oikeita kysymyksiä, joiden pohjal-
ta analyysiä ja tutkimusta olisi mahdollisuus suunnata. Paikoin tietoa kuvattiin jo
syntyessään vanhentuneeksi ja tilannetta pahimmillaan tämän päivän ennusta-
miseksi ("now casting").

Edelleen todettiin sekä poliittisen johdon että virkamiesjohdon toimesta, että
**hallitukselta puuttuu mekanismi ja taho, joka kokoaisi ja tuottaisi
poikkisektoraalista analyysitietoa** hallituksen käyttöön hallituksen edellyt-
tämistä teemoista ja toimisi samalla *"herättäjänä"* ja *"kyseenalaistajana"*. Poliitti-
sen johdon mukaan sektoritutkimuksen tulisi tuottaa vahvemmin tietoa siitä,
mitä politiikkatoimia tai ohjauskeinoja käytetään ja minkälaisia vaihtoehtoja ja
vaikutuksia niillä on. Yksin sektoritutkimuslaitosten valjastamista tuottamaan
hallitukselle tietoa ei nähdä ratkaisuksi tilanteeseen, vaikka niidenkin tiedontuo-
tannon suuntaaminen hallituksen päätavoitteiden suuntaisesti koetaan sinänsä
tärkeäksi. **Sektoritutkimus vastaisi ministereiden mukaan parhaimmil-
laan siihen, millä ohjauskeinoilla tavoitteet on mahdollista saavuttaa
tehokkaimmin. Ohjauskeinoilla viitattiin lähinnä rahaan, normeihin ja
yhteistyöhön.**

Valtioneuvoston kanslian **talousneuvoston sihteeristöllä** on jossain määrin
ollut tällainen **herättäjän ja uusien näkökulmien tuojan rooli** (vrt. esim.

Globalisaatio- ja Ikääntymisraportit 2006 ja 2009.) Muita keskusteluissa esiin nousseita analyysitahoja olivat Suomen Pankki, valtiovarainministeriö, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus ja valtioneuvoston controller -toiminto. Edellä mainitut tahot keskittyvät pääasiassa taloudellisen tiedon tuottamiseen ja analyysiin. Valtioneuvostotasoisesti ei toistaiseksi ole tunnistettu tarvetta eikä järjestetty esimerkiksi sosiaaliseen kehitykseen liittyvää ennakointia.

Laajemmin ministerit, valtiosihteerit ja eduskuntaryhmien puheenjohtajat toivat esille mm. seuraavia tahoja, joiden kautta hallitus saa tietoa ennakoinnin, reagoinnin ja ketterän toiminnan pohjaksi:

- Ministeriöt
- Sektoritutkimuslaitokset
- Kansainväliset tutkimuslaitokset
- Yliopistot ja korkeakoulut
- Työmarkkinajärjestöt
- Yhteiskunta ja kansalaiset
- Yksittäiset henkilöt ja ”viisaat”, jotka ovat onnistuneet ennustamaan tulevaa

Hallituskauden aikaisessa **valtioneuvostotasoisessa ennakointityössä** voidaan haastattelujen perusteella erottaa **kolme toimijatasoa**:

- **Hallitustasolla** tapahtuva ennakointi (kvartetti, ministeriryhmät, iltakoulut, neuvottelut, erityisavustajapalaverit)
- **Ministeriöissä** ja niiden hallinnonaloilla tapahtuva ennakointi (ministeriöiden johto ja virkamiehet, valtioneuvoston ennakointiverkosto)
- **Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta** (tulevaisuusselonteot)

Jossain määrin **epäselväksi** kuitenkin jää, mikä on edellä mainittujen **ennakointitasojen suhde ja keskinäinen vuorovaikutus**. Eräs mahdollisuus on tarkastella kaikilla tasoilla tapahtuvaa ennakointityötä valtioneuvoston strategisten riskien hallinnan näkökulmasta eli kysyä, missä määrin eri ennakointitasoilla nähdään sellaisia uhkia tai riskejä, jotka olennaisesti estävät tai rajoittavat hallituksen päätavoitteiden saavuttamista tai muodostavat muutoin uhan Suomelle (vrt. USA:ssa Government Accountability Office GAO valmistelee uudelle kongressille *High Risk Paperin*).

Nopean reagoinnin käytännön tasolla erityisesti ministerit peräänkuuluttivat **nopeutta ja tiiviitä täsmäpapereita**, joiden pohjalta hallitus voisi käydä keskustelua erilaisista reagointivaihtoehdoista. Ennakoinnin ja nopean reagoinnin koettiin olevan toisiinsa tiiviissä yhteydessä eli eri tasoilla tapahtuvan ennakoinnin perusteella hallitustasolle (kvartetti, ministerivaliokunta, iltakoulu) nousee teemoja, joissa nopea reagointi ja siihen liittyvä päätöksenteko on välttämätöntä (esim. talouskriisin kehittyminen, elvytystoimien valmistelu, kouluampumiset). Talouspoliittisen ministerivaliokunnan roolia proaktiivisessa toiminnassa korostet-

tiin erityisesti ministereiden ja valtioshteereiden toimesta. Hallitustasolla tapahtuvan **nopean reagoinnin mallin** voi kiteyttää esimerkiksi seuraavasti:

⇒ ***Signaalien tunnistaminen => tietopohjan kokoaminen nopeasti => tulkinta tilanteesta => instrumenttien valinta (esim. raha/tukitoimet, lainsäädäntö) => poliittinen päätös => toiminta => seuranta***

Nopean reagoinnin mallille on käytännössä ominaista, että **tahoon ja organisaatorajoihin katsomatta kootaan paras mahdollinen joukkue tilanne-seurantaan, nopeaa analyysiä ja päätöksentekoa varten**. Ministerit olivat sitä mieltä, että näin tilanne varmasti tulee jatkossakin olemaan erityisesti erittäin nopeaa reagointia vaativissa asioissa.

Vaikka tapauskohtaiselle reagoinnille on jätettävä oma roolinsa, on ministeriötasolla olemassa **hyviä** tuoreita **esimerkkejä** hiljattain kehitetyistä **innovatiivisista ennakointi- ja reagointimalleista**. Yhtenä erinomaisena esimerkkinä on työ- ja elinkeinoministeriön äkilliseen rakennemuutokseen reagoinnin toimintamalli ja AJOTI ajankohtaistieto.

Haastatteluissa nousi esiin myös laaja kysymys siitä, **kuinka valtiollisten toimijoiden olisi mahdollista käyttää kansalaisia ja yhteisöjä uudella tavalla hyödyksi kumppaneina esimerkiksi ennakkoinnin ja nopean reagoinnin osalta**. Esimerkiksi Euroopan sisäiset tuhkapilven vuoksi tapahtuvat matkojen uudelleenreititykset tapahtuivat erittäin tehokkaasti tätä varten perustetun Facebook -sivuston kautta. Tällaiset herättävät esimerkit pakottavat etsimään uutta tasapainoa *"governmentin"* ja *"governancen"* välisestä suhteesta, eli miettimään uudella tavalla viranomaistehtävien suhdetta yrityksiin, yhteisöihin ja kansalaisiin. Julkisten organisaatioiden roolissa painottuvat tulevaisuudessa voimakkaasti erilaiset kumppani- ja mahdollistajaroolit suhteessa kansalaisiin, yksityiseen sektoriin ja yhteisöihin. Nämä roolit tulevat perinteisten lainsäädäntö-, verotus- ja turvallisuustoimintojen rinnalle. Roolit puolestaan edellyttävät viranomaisorganisaatioilta uutta orientaatiota, kansalaisyhteiskunnan itseohjautuvuuden ymmärtämistä, avoimuutta, laajakatseisuutta sekä ajan hermolla olemista.

Case TEM: Äkilliseen rakennemuutokseen reagoinnin toimintamalli

Tavoitteena on, että äkilliseen rakennemuutokseen reagoitaessa toteutetaan korvaavia työpaikkoja luovat toimenpiteet nopeasti ja tehokkaasti niin, ettei työttömyyttä eikä etenäkään pitkäaikaista rakenteellista työttömyyttä pääse syntymään.

Seuraavassa on kuvattu tapausesimerkinä tehdasyksikön sulkemiseen liittyvä toimintamalli:

1. Yrityksestä otetaan yhteys TEM:n vastuuvirkamieheen ennen tehdasyksikön sulkemispäätöksen julkistamista (esim. noin viikkoa ennen)
2. Tehdään tarvittavat salassapitosopimukset eli tieto tässä vaiheessa ainoastaan sillä henkilöllä tai niillä henkilöillä TEM:ssä, jotka allekirjoittaneet salassapitosopimuksen
3. Neuvottelut yrityksen kanssa ja aineistot Paasivirrälle sen selvittämiseksi, kuinka laajasta asiasta on kyse ja minkälaisia seurannaisvaikutuksia asiasta on alueelle ja laajemmin
4. TEM:ön toimesta tehdään tilannekuvaus ja toimintamalli eli mitä asialle olisi tehtävissä. Esim. alue voidaan nimetä äkillisen rakennemuutoksen alueeksi (valtio-neuvosto nimeää kahdeksi vuodeksi)
5. Ennakoivien toimenpiteiden suunnittelu: mitä asiassa voitaisiin tehdä korvaavien työpaikkojen luomiseksi
6. Tietopohjaa ja aineistoja vaihdetaan yrityksen ja TEM:n kesken
7. Tiedon julkistaminen: Pörssitiedote asiasta klo 9.00
8. Paasivirta kutsunut avainministerit etukäteen neuvotteluun (yleensä hallitusryhmien puheenjohtajat ja Pekkarinen; ministerit eivät vielä tässä vaiheessa tiedä mistä asiasta on tarkemmin kysymys)
9. Pörssitiedotteen julkistamisen jälkeen n. klo 9.05 aineisto avainministereille
10. Avainministerit paikalle tai puhelinneuvotteluun klo 9.30 (kokous kestää noin puoli tuntia)
11. Hallituksen linjasta päättäminen
12. Tiedotustilaisuus viimeistään klo 12.00
13. Päätöksen jälkeen rakennemuutokseen reagointi -työryhmä koolle valmistelevaan konkreettisia toimia
14. Samana päivänä neuvottelu myös keskeisten työmarkkinajärjestöjen edustajien kanssa
15. Yhteydet ELY-keskuksen johtajaan, jonka tehtäväksi on annettu paikallisen toimintaryhmän perustaminen. Paikallinen toimintaryhmä on vastuussa paikallisten toimenpiteiden suunnittelusta.
16. Työ- ja elinkeinotoimisto perustaa muutosturvatoimiston tehtaan porttien sisäpuolelle.
17. Paikallinen ryhmä, jossa on alueen keskeisten toimijoiden edustus (yritys, ELY-keskus, TE-toimisto, kunta/kaupunki, paikallinen elinkeinoyhtiö, Finnvera jne.), tekee esitykset määrärahan käyttämisestä.
18. Toimien seuranta ja arviointi TEM:n ja paikallisten toimijoiden toimesta

Edellä mainitussa tapauksessa on kyse mikrotason tilanteesta ja siihen liittyvästä nopeasta reagoinnista. Osa haastatelluista ministereistä ja valtiosihteereistä toi esille tarpeen saada erityisesti mikrotaloustietoa eli esim. tietoa tietyn alueen yritysten tilanteesta. Hallitustason tilannearvion kuvattiin lähtevän useimmiten liikkeelle makrolähtöisesti ja kansantalouden näkökulmasta, kun tarve olisi katsoa tilannetta erityisesti mikronäkökulmasta. Esimerkiksi metalli- ja konepajateollisuuden yrityksistä on vuonna 2009 ollut lomautusjärjestelyjen kohteena noin 47 000 henkeä ja vienti romahtanut 35–40 prosenttia. Metalli- ja konepajateollisuuden alihankkijat tulevat lähitulevaisuudessa kohtaamaan merkittäviä haasteita, eikä irtisanomisilta ja konkursseilta todennäköisesti voida välttyä. Tästä syystä juuri tämän hetken ennakoivat toimet ovat ratkaisevia tulevan kehityksen kannalta liittyen siihen, minkälaista uutta korvaavaa liiketoimintaa alueilla on mahdollista rakentaa työllisyyden varmistamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on käytössä myös ns. AJOTI eli ajankoh-taistieto eri toimialojen seuraamiseksi. Seuranta tapahtuu liikennevalojen perusteella. AJOTI:ssa seurataan elinkeinopolitiikkaa, työllisyyspolitiikkaa, energiapolitiikkaa ja innovaatiopolitiikkaa eli sitä, minkälaista kehitystä em. politiikka-alueilla on tapahtumassa Suomessa ja maailmalla. AJOTI käydään läpi ns. tilan-nekuvaistunnoissa, joissa nostetaan toimialoittaisista elinkeinopolitiittisista tilan-nekuvista relevantit asiat esiin. Ministeriön johto (ministerit, esikunnat ja keskei-set virkamiehet) käsittelee tilannetta 2–3 tuntia, muodostaa tilannekuvan ja lin-jaa yhdessä ministerin päätettäväksi mitä tullaan tekemään (haasteet => ratkai-su => ministerin päätös). AJOTI päivitetään välittömästi kun uutta tietoa on saatavilla. Jokaisella osastolla on päivittämisestä vastuussa oleva henkilö. Ohes-sa on muutama esimerkinomainen kuva AJOTI:sta.

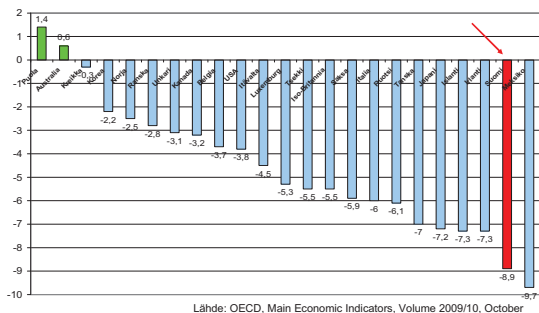
Työ- ja elinkeinoministeriön esimerkit kertovat ennakkoinnista, nopeasta reagoin-nista ja tilanneseurannasta, ajan hermolla olemisesta. Ministeriö reagoi nopeasti silloin kun tilanne sitä vaatii, mutta mikä tärkeätä, erityisesti ennakoi ja pyrkii vaikuttamaan ennalta tulevaan kehitykseen. Tässä on eräs *best practice*, jonka osalta eri ministeriöt voisivat pohtia, mitä vastaavanlaisen mallin sisältö tarkoiti-taisi niiden toimialoilla. Toinen pohdittava asia on, **minkälaisia poikkihallin-nollisia tilannekuva- ja ennakointitoimintoja valtioneuvostotasolla tarvittaisiin**, edellä kuvatun mallin mukaisesti (esim. ilmastoon ja ympäristöön liittyvä tieto, kunnista saatava tieto terveys- ja sosiaalipalveluihin liittyen).

Ennakkoinnista, varautumisesta ja reagointimalleista ovat **hyvinä esi-merkkeinä myös** valtioneuvoston tilannekuvatoiminta/yhteiskunnan elintärkei-den toimintojen turvaamisen toimintamalli, ruokahuollon turvaaminen ja pande-miaan varautuminen.

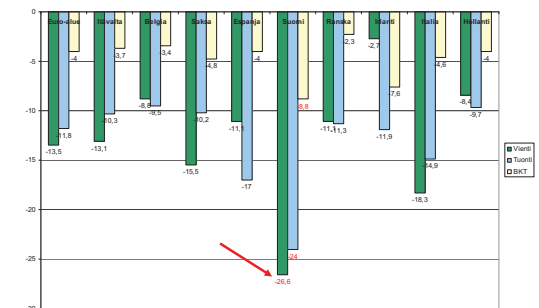
Kuvio 2

Esimerkkejä työ- ja elinkeinoministeriössä käytössä olevasta ns. AJOTI -ajankohtaistiedosta eri toimialojen seuraamiseksi.

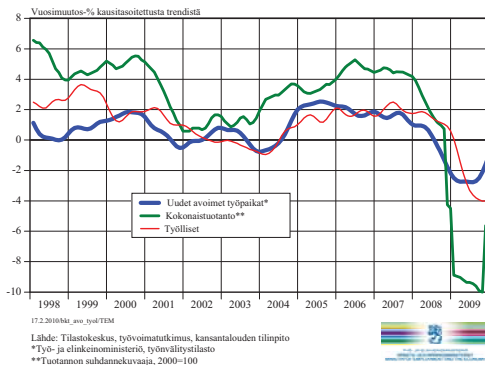
**BKT:n volymin muutos % OECD -maissa
vertailu 2. neljännes 2008/2009**



**BKT:n, viennin ja tuonnin määrän vuosikasvu
2009, 3. neljännes euroalueella ja euromaissa**



**Avointen työpaikkojen, kokonaistuotannon
ja työllisten määrän kehitys**



**Investoinnit Suomesta ulkomaille ja
ulkomailta Suomeen***



Edellä mainittujen **lisäksi** meneillään on ja muodostuu jatkuvasti erilaisia **hitaasti kehittyviä ilmiöitä**, kuten vaihtotaseen muutokset, lasten ja nuorten mielenterveysongelmat, huostaanotot, huumetilanne ja perheväkivalta. Näiden osalta voidaan kysyä, mikä on puuttumiskynnys ja -kyky, eli kuinka aggressiivisiin ja nykyistekin pitemmälle meneviin toimiin valtioneuvoston olisi syytä ryhtyä kehityssuunnan muuttamiseksi. Tämän hetken tiedon valossa esimerkiksi vaihtotaseen ylijäämillä ei ole mahdollista pitemmällä aikavälillä enää rahoittaa hyvinvointivaltiota, erityisesti lasten ja nuorten mielenterveysongelmat ovat lisääntymässä, huostaanottojen määrä ja lastensuojelutoimenpiteiden kohteena olevien lasten määrä on kasvanut yli 10 vuoden ajan, alle 35-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkemeno-ot ovat reippaassa kasvussa ja huumetilanne pahenemassa uusien (mm. MDPV) huumetyyppien myötä.

Nämä "hitaat kuolemat" vaativat osakseen yhtä lailla huomiota, kuin yksittäisten tehtaiden lakkauttamiset. Näistä hitaista kuolemista saattaa pi-

temmällä aikavälillä **muodostua merkittävä uhka Suomen kansantaloudelle**, mikäli kehitystä ei ajoissa saada kuriin. Riskinä on reagoimattomuus hitaasti kehittyviin ongelmiin, jonka seurauksena tilanteet pääsevät kehittymään vaikeasti ratkaistaviksi tai jopa hallitsemattomiksi.

2.3 Hallituksen poliittiseen johtamiseen liittyvät edellytykset nopeaan reagointiin

*”Lainsäädäntö on yksi merkittävä ennakointi- ja reagointikeino. Tällä hallituskaudella on tuotettu ketterästi yli 10 000 lakipykälää joista useat liian nopeasti ja kehnolla valmistelulla.” **Ministeri***

*”Nopea haasteisiin vastaaminen on paikoin vaikeaa. Liian paljon kuluu aikaa päävastuullisen ministeriön määrittämiseen, joka puolestaan ottaa aikaa pois varsinaisesta ongelmanratkaisusta.” **Valtiosihteeri***

*”Saavutetuista resursseissa ei helposti luovuta. Resurssien uudelleen kohdentaminen on vaikeaa.” **Johtava virkamies***

Hallitusohjelman todellinen liikkumavara koettiin haastateltujen keskuudessa melko pieneksi, vaikka ohjelman muodollinen muuttamiskynnys onkin alhainen. Tilanteen kuvattiin johtuvan sektorivastuuta korostavasta poliittisesta kulttuurista ja monipuoluehallitusten jäsenten keskinäisestä kilpailusta. **Ministerit ja valtiosihteerit kuvasivat** hallitusohjelman tuovan vakautta ja ennustettavuutta, mutta toisaalta taas, **että radikaalien muutostarpeiden edessä ei kuitenkaan välttämättä reagoida riittävän voimakkailla keinoilla**. Lisäksi tuotiin esiin, että reagointi tapahtuu pääasiassa hallituskausitasolla, vaikka samalla nähtiin tarve pitemmän aikavälin ennakkoinnille.

Muutamat poliittisen johdon ja virkamiesjohdon edustajat ehdottivat, että eräs vaihtoehto olisi kirjata hallitusohjelmaan toteamus hallitusohjelman tarkistamisesta hallituskauden aikana muuttuneisiin olosuhteisiin perustuen. Toisaalta useimmat ministereistä, eduskuntaryhmien puheenjohtajista ja valtiosihteereistä totesivat, että **mikään ei estä hallitusohjelman tarkistamista**, uudelleenarviointia ja hallitusohjelmasta poikkeavia päätöksiä **hallituskauden aikana**.

Poliittinen johto ja virkamiesjohto olivat yhtä mieltä siitä, että **hallituksen käytössä** olevia **nopean reagoinnin foorumeita** on käytössä **riittävästi**. Näitä ovat esimerkiksi hallitusryhmien puheenjohtajien palaveri (kvartetti), ministerivaliokunnat, ministerityöryhmät, kehysriihi, budjettiriihi, politiikkariihi, hallituksen iltakoulu ja hallituksen neuvottelu. **Reagointi ja ketteryys** eivät ole kiinni foorumeista, vaan ennen kaikkea **poliittisesta tahdosta ja relevantin tietoperustan olemassaolosta**.

Esimerkkejä kuluvan hallituskauden aikana toteutetuista, hallitusohjelmaan sisällyttämättömistä, uudistuksista nostettiin esiin mm. KELA-maksun poisto, vuoden 2009 elvytyspaketti ja ympäristöverojen kiristäminen hallitusohjelmassa mainittua enemmän.

Erityisesti valtiovarainministeriön johdon toimesta suositeltiin, että **ns. jakamaton varaus jätettäisiin hallituskauden aikana eteen tulevien yllättävien ja rahaa vaativien toimenpiteiden toteuttamiseksi**. Ongelmaksi on koettu, että poliittisella johdolla on tarve jakamattoman varauksen nopeaan kohdentamiseen hallituskauden alkuvaiheessa, jopa jo hallitusneuvotteluissa. Näin ”syö-dään” hallituksen tilannekohtaisen toiminnan mahdollisuuksia hallituskauden aikana. Sekä poliittisen johdon että virkamiesjohdon osalta nostettiin esille ns. jakamattoman varauksen määrän kasvattaminen hallituskauden aikaisen nopean reagoinnin varmistamiseksi. Tämän käytännön toteutus on kuitenkin lähivuosien taloustilanteessa erittäin haastavaa.

Hallituksen **keskeisimmiksi reagointikeinoiksi koettiin määrärahakohdennukset, lainsäädännön muutokset, verotus ja informaatio**. Lainsäädännön laatu ja erityisesti sen parantaminen nousivat useissa keskusteluissa esiin. Ministereiden mukaan uusia lakeja saatetaan valmistella liiankin ketterästi, jolloin niiden laatu ja taso vastaavasti heikkenevät. Eräs ministeri nosti esiin, että erityisesti talouspoliittisissa päätöksissä päätöksenteon ja siitä tiedottamisen vaihe on tärkeä, vaikka itse toimeenpanovaihe tulisi myöhemmin. Päätös kuitenkin on viesti markkinoille ja asiakkaille ja ohjaa käyttäytymistä (esimerkiksi veroratkaisut).

Ministerit korostivat erityisesti nopean reagoinnin osalta selkeitä vastuita eli **asioilla** tulee olla **selkeät omistajat**. Mikäli asialla ei ole selkeää omistajaa tai siitä on epäselvyyttä, tulee pääministerin esittää valtioneuvostolle toimivaltaisesta ministeriöstä päättämistä. Tältä osin poliittisen johdon haastatteluihin nostettiin esiin tilanteita, joissa päävastuullisen ministeriön määrittämiseen ja ministeriöiden välisiin **”vääntöihin”** on **mennyt tarpeettomasti aikaa** varsinaisen ongelman tai tilanteen hoitamisesta. Lisäksi ministerit korostivat ministeriryhmien roolia ennakkoinnissa ja nopeassa reagoinnissa ja ehdottivat, että tulevaisuudessa kaikille tärkeimmille alueille muodostettaisiin ministeriryhmät, mutta kaiken kaikkiaan ministeriryhmiä tulisi olla nykyistä vähemmän. Eräänä esimerkkinä tulevaisuudessa korostuvista teemoista käytettiin **energia- ja ilmastoasioita ja verotusta**.

Ennakkoinnissa ja nopeassa reagoinnissa korostuu **poliittisen johdon ja virkamiesjohdon hyvä yhteispeli**. Erityisesti kansliapäälliköiden toimesta nostettiin esiin **kansliapäällikkökokouksen roolin** yleinen **kirkastaminen**, mutta myös rooli valtioneuvostotasoisessa ennakkoinnissa, heikkojen signaalien tunnistamisessa ja nopeassa reagoinnissa. Selkeinä ehdotuksina kansliapäälliköt

nostivat esille kansliapäällikkökokoukseen liittyvät seuraavat asiat, joiden joukossa on sekä sisällöllisiä että teknisiä kehittämis ehdotuksia:

- Laaja-alaisten ja kaikkia ministeriöitä koskevien asioiden tuominen kokouksen käsiteltäväksi (mm. iltakoulun ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan asioiden esivalmistelu ja ministeriöiden keskinäisen koordinointin varmistaminen)
- Aito keskustelu ja pohdinta valtiokonsernin tulevaisuuden kannalta merkittävistä teemoista
- Huolellinen valmistelu ja raskaiden muistioiden käsittelyn vähentäminen
- Kiertävä puheenjohtajuus
- Työskentelytapojen uudistaminen

Useat kansliapäälliköt korostivat, että **kansliapäällikkökokouksesta olisi mahdollisuus rakentaa merkittävää lisäarvoa ja** johdon yhtenäisyyttä tarjoava, ennakkointia sekä nopeaa reagointia ja **päätösten tehokasta toimeenpanoa tukeva foorumi**. Kahden ministerin ja useamman kansliapäällikön toimesta nostettiin esiin myös **tarve selvittää kokemukset poliittisten valtiosihteerien järjestelmästä**.

Edellä kohdassa 2.2 kuvatussa työ- ja elinkeinoministeriön ennakkointi- ja reagointiesimerkissä poliittinen johtaminen ja virkamiesjohtaminen yhdistyvät rakentavalla tavalla yhteisen tavoitteen ja siihen vastaamisen kautta. Molemmilla on toki omat roolinsa, mutta tavoite on yhteinen. Useissa tapauksissa päätökset ja niiden toimeenpano sekä näihin liittyvät poliittisen johdon ja virkamiesjohdon roolit käsitetään toisistaan erillisiksi ja irrallisiksi, vaikka tosiasias sa näillä on tiivis yhteys.

3 YHDESSÄ VAI ERIKSEEN – HALLITUSOHJELMA-KOKONAISUUDEN TOTEUTUMINEN SUHTEESSA MINISTERIEN SEKTORIVASTUUSEEN JA PÄÄMINISTERIN JOHTAMISROOLIIN

*”Kollegiaalista keskustelua pelätään turhaan. Isojen linjojen vetämiseen tarvitaan kollegiaalinen kontribuutio.” **Ministeri***

*”Jokainen ministeri elää lähtökohtaisesti omaa elämäänsä. Kun järjestetään yhteisiä keskusteluja, ei orientaatio tahdo millään nousta oman tontin yläpuolelle.” **Ministeri***

*”Nyt tarvitaan strategista poliittista johtajuutta, joka ulottuu pitkälle tulevaisuuteen – yli hallituskausien.” **Eduskuntaryhmän puheenjohtaja***

*”Toivoisin, että sektoriministereidenkin vastuuta kannettaisi kollektiivisemmin. Kehysmenettelyn hyvä puoli on, että se on tuonut sektoriministeriölle liikkumavaraa. Toisaalta se on heikentänyt kollektiivista vastuuta.” **Eduskuntaryhmän puheenjohtaja***

*”Sektoriministerien vastuu ja rooli on kasvanut. Melko vähän ministerit puuttuvat toisten ministereiden tonteille. Samaan aikaan yhteiskunnalliset haasteet koskevat useita ministeriöitä.” **Valtiosihteeri***

Syntyykö hallitustyöskentelyn voima hallituksen kollektiivisen työskentelyn vai sektoriministeriöiden työskentelyn kautta? Vastaus on varmasti sekä että. Seuraavassa luodaan ensin lyhyt katsaus hallituksen, pääministerin ja sektoriministerien rooleihin lainsäädännön pohjalta ja sen jälkeen tarkastellaan käytännön hallitustyöskentelyä haastattelujen valossa. Edelleen pyritään löytämään toimia, joiden kautta hallituksen kokonaisjohtamista olisi mahdollista vahvistaa perustuslain mukaisessa ministerivastuun hengessä.

3.1 Hallituksen, pääministerin ja ministerin roolit

Hallituksen (valtioneuvoston) **työskentely** realisoituu lakisääteisten muodollisten ja lukuisten epämuodollisten foorumien kautta. Valtioneuvoston yleisistunto on muodollinen päätöksentekoeelin, jonka päätökset on valmisteltu etukäteen muilla foorumeilla. Merkittävimpiä valmistelufoorumeita ovat lakisääteiset ministerivaliokunnat, ministerityöryhmät, hallituksen iltakoulu ja neuvottelu ja hallitusryhmien puheenjohtajien palaveri (kvartetti).

Kaikki valtioneuvostolle kuuluvat asiat on säädetty jonkin ministeriön toimialalle. Jos on epäselvyyttä siitä, mille ministeriölle tietty asia kuuluu, ratkaisee sen valtioneuvosto pääministerin esittelystä. Perustuslaissa säädetään valmistelupakosta eli siitä, että valtioneuvostolle kuuluvat asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä (PL 67§).

Pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta (PL 66§). Pääministeri johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa ja toimii valtioneuvoston valiokuntien ja lukuisten muiden valmisteluelimien puheenjohtajana, valtioneuvoston kanslian johtajana, tasavallan presidentin sijaisena ja edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa.

Pääministerillä on keskeinen asema valtioneuvoston muodostamisessa, joka rakentuu pääministerin valinnan ympärille ja jossa pääministeriksi valittu tekee ehdotuksen muiksi ministereiksi.

Ministerit ovat virkatoimistaan sekä poliittisessa että oikeudellisessa vastuussa eduskunnalle. Ministeriön päällikkönä on ministeri. (PL 60 ja 68§.) Perustuslain perusteluissa todetaan edelleen, että kukin ministeri johtaa määritellyn tehtäväjaon mukaisesti ministeriön toimintaa omalla toimialallaan. Ministeriön päällikkönä toimiva ministeri ei voi puuttua samaan ministeriöön nimitetyn toisen ministerin omalla toimialallaan tekemiin päätöksiin. Kukaan ministeri käsittelee toimialaansa kuuluvat kansainväliset (myös EU-asiat) asiat sekä virkanimitys- ja henkilöstöasiat. Samoin kukin ministeri johtaa taloussuunnittelua ja talousarvioiden ja muiden yhteisten asioiden valmistelua toimialallaan.

Vaikka asioiden valmistelu voidaankin hoitaa useiden ministeriöiden yhteistyönä, pääsääntö on, että päätöksen tekee tai esittelee aina se ministeri, jonka toimialaan asia kuuluu. Poikkeuksena on, että valtioneuvosto määrää jonkun tietyn laajakantoisen tai periaatteellisesti tärkeän asian tai asiakokonaisuuden, joka kuuluu usean ministeriön toimialalle esiteltäväksi yleensä siitä ministeriöstä, jossa asia on valmisteltu (VNK 10§).

Toisena poikkeuksena on, että mikäli asia liittyy olennaisesti toisen ministeriön toimivaltaan kuuluvaan asiaan tai asiakokonaisuuteen niin, että valmistelu sekä esittely on tarkoituksenmukaista hoitaa kokonaisuutena, tulee esittelevän ministeriön pyytää toimivaltaiselta ministeriöltä esittelylupa ennen asian esittelyä (VNOS 32 §). Jollei lupaa saada, ratkaisee asian yleisistunto (VNOS 8 §).

3.2 Hallitustyöskentely käytännössä

*”Yhteistyössä on kyse kahdesta asiasta, ensinnäkin ministerin omasta johtajuudesta, ja toiseksi, hallitusryhmien vetäjien johtajuudesta eli ymmärretäänkö ja uskalletaanko antautua sektorirajat ylittävään työskentelyyn.” **Ministeri***

*”Joillakin ministereillä oma ministeriö tulee liian nopeasti liian rakkaaksi. Poliitikan tulisi olla ensisijaista.” **Ministeri***

*”Ministeriryhmiä on aivan liikaa. Pienillekin asioille halutaan usein perustaa ministeriryhmä.” **Ministeri***

*”Pienissä asioissa tapellaan usein turhaan; se syö aikaa ja työvoimaa. Voisimme ehkäistä tätä sillä, että löydetään yhdessä todelliset vaikutusmahdollisuudet.” **Ministeri***

*”Yhteiset illat jossain metsän takana olisivat tarpeen, jotta ministerit oppisivat tuntemaan toisensa.” **Eduskuntaryhmän puheenjohtaja***

*”Pääministerin persoona ja johtamistyyli vaikuttavat erittäin paljon. Hallituksen neuvottelua ei saa keskustelevalaksi, jos kaikilla ei ole tasapuolisia vaikutusmahdollisuuksia.” **Valtiosihteeri***

Ministerit kuvasivat käytännön **hallitustyöskentelyä melko fragmentoituneeksi** eli kukin ministeri vastaa lähtökohtaisesti omasta alueestaan ja tontistaan. Tämä on lähtökohtana myös perustuslaissa, jossa ministereiden toimivalta-rajat on paalutettu (60§ ja 68§).

Toimivaltajaon selkeyttä pidetään ministereiden keskuudessa **hyvänä asiana**, koska viime kädessä kaikille valtioneuvostotasolla vastuutetuille asioille on löydyttävä vastuuministeri (vrt. kohta 2.3 ”selkeät omistajat”). Selkeän työnjaon ja vastuiden ohessa **ministerit** kuitenkin **painottivat kollektiivista vastuuta hallituksen politiikan toteuttamisesta**. Useat ministerit kokivat olevansa riippuvaisia toisistaan, koska useimmat **ilmiöt ja ongelmat eivät noudata ministerivastuun rajoja**. Näin ollen jokaisen ministerin toimialalla on asioita, joita on vaikeaa tai mahdotonta viedä eteenpäin ilman muiden ministereiden tukea.

Ministerit toivatkin esille ministereiden välisen melko tiiviin yhteydenpidon, joka harvoin välittyy julkisuuteen. Erilaiset *ad hoc* -ministeriryhmät, yli 20 muun ministeriryhmän lisäksi, ovat yksi ilmentymä taustalla tapahtuvasta yhteistyöstä. Eräs ministeri kuvasi Lipposen hallituksista tutun ”*toisten tontteihin puuttumattomuuden periaatteen*” eräänlaiseksi keskinäisen työrauhan julistamisen

illuusioksi, joka ei kuitenkaan käytännössä estänyt tai vähentänyt ministereiden välistä yhteistyötä. Keskinäistä neuvottelua ja tiedonvaihtoa ministerit kuvasivat tapahtuvan jatkuvasti.

Ministerit pitivät ministeriryhmien määrää liian suurena. Tällä hetkellä lakisääteisten ministerivaliokuntien ja muiden ministeriryhmien lisäksi on olemassa useita hallituskauden aikana perustettuja ministerikokoonpanoja sekä *ad hoc* -perusteella koottuja ministeriryhmiä, joiden määräksi nousee yli 30. Ministerit pitivätkin ryhmien määrän karsimista ja niiden keskittämistä erityisesti prioriteettialueille tarkoituksenmukaisena kehityssuuntana. Ministereiden aikataulupaineiden vuoksi sijaisten käyttäminen ministeriryhmissä lisääntyy, mikä puolestaan pahimmillaan heikentää ministeriryhmien painoarvoa.

Ministerien roolit hahmottuivat selvityksessä seuraavasti:

1. Valtioneuvoston/hallituksen jäsen
2. Ministeriön ja sen hallinnonalan ylin johtaja
3. Puolueen edustaja ja johtohahmo
4. Yksittäinen kansanedustaja

Nämä **roolit** ovat **paikoin ristiriidassa keskenään**. Valtioneuvoston jäsenenä yksittäinen ministeri on päättämässä esimerkiksi menoleikkauksista, jotka koskevat omalla vastuulla olevaa ministeriötä ja sen hallinnonalaan tai vastaavasti perustelemassa tiukasti ministeriön resurssitason säilyttämistä toiminnan häiriötönnän jatkumisen edellytyksenä. Haastavan päätöksenteosta tekee se, että taustalla vaikuttavat sekä puolueen linjaukset että kunkin ministerin omat henkilökohtaiset näkemykset ja painotukset. Yhteiseksi tavoitteeksi useat ministerit kuitenkin nostivat **oman vastuualueensa yläpuolelle nousemisen ja asioiden näkemisen laajemmassa yhteiskunnallisessa kokonaisuudessa, systemisesti**. *”Sitä varten olen tähän tehtävään tullut”*, eräs ministeri totesi.

Ministerit kuvasivat ristiriitaisten tai kiistanalaisten asioiden käsittelyprosessia melko vakiintuneeksi: mikäli ministereiden välisissä keskusteluissa ei löydetä yhteistä linjaa tai ratkaisua kiistanalaiseen kysymykseen, sitä voidaan yrittää ratkaista ministeriryhmässä ja viime kädessä hallitusryhmien puheenjohtajat ottavat asian ratkaistavakseen. Hallituksen kannalta on tärkeää, että asiat lähtevät hallituksesta eduskuntaan yksimielisenä tai riittävän yksimielisenä. Vaikeita asioita valmistellaan niin pitkään, että sitoutuminen voidaan varmistaa ennen lopullista päätöksentekoa.

Mikäli kävisi niin, ettei ministeri noudattaisi päätöksissään hallituksessa sovittua linjaa, valtioneuvosto voi pääministerin esittelystä siirtää ministerin toimivaltaan kuuluvan asian yleisistunnossa päätettäväksi (VNL 14 §). Jos ministeri "pelaisi aikaa" pääministeri voi määrätä ajankohdan, johon mennessä asia on esiteltävä

(VNL 22 §:n 2 mom). Nämä ovat pääministerin konkreettisia keinoja varmistaa hallitusohjelman tehokasta toteuttamista.

Ministerit nostivat esille myös erään sektorikohtaisuutta korostavan piirteen hallituksen työskentelyssä, joka liittyy pääministerin rooliin esittelevän ministerin kannan tukemisessa. **Käytännössä pääministeri lähes aina tukee esittelevän ministerin kantaa** ja tämä puolestaan on omiaan johtamaan siihen, etteivät hallituksen muut ministerit juuri perehdy tai ota kantaa toisen ministerin toimialaan kuuluviin asioihin. Käytäntö lienee perusteltu ja tarkoituksenmukainen erityisesti silloin, kun kyseessä on selkeästi tietylle sektorille kuuluva asia, eikä asialla ole liittymäpintoja muihin ministeriöihin. Ministerit korostivat voimakkaasti pääministerin johtamistyylin merkitystä hallituksen kollektiivisen toiminnan kannalta.

Seuraavaksi pohditaan erilaisia toimia, joilla hallituksen kollektiivisuutta ja kokonaisjohtamista voidaan vahvistaa, ministereiden toimivaltajakoon puuttumatta.

3.3 Hallituksen kollektiivisuutta ja kokonaisjohtamista vahvistavat toimet

*”Hallituksen kollektiivista työtä tarvitaan ilman muuta. Tällä on kuitenkin rajansa. Kaikkea ei voida tehdä yhdessä.” **Ministeri***

*”Sektorivastuu on periaatteessa hyvä asia. Samalla tarvitaan liimaa, jolla porukka (hallitus) pidetään kasassa.” **Ministeri***

*”Kollektiivisuutta on korostettava ennen kuin ministerit uppoavat uomiin.” **Kansliapäällikkö***

*”Vain vahva pääministeri voi edellyttää ministereiltä, että he luopuvat tiukasta sektoriajattelusta.” **Kansliapäällikkö***

Poliittisella johdolla ja virkamiesjohdolla on **vahva luottamus sektoreihinsa** ja niiden rooliin tiedon tuotannossa ja kokoamisessa sekä päätösten toteuttamisessa. Samaan aikaan nähdään selvä tarve hallituksen yhteisiä, erityisesti poikkisektoraalisia, tavoitteita koskeville keskusteluille, linjauksille ja päätöksille. Hallituksen kollektiivisuuden ja kokonaisjohtamisen vahvistamiseksi hallituksella on käytössään seuraavia mahdollisuuksia:

- Yhteinen näkemys hallituksen painotuksista (hallitusohjelma, prioriteetit)
- Pääministerin yhteistyö- ja pelisääntölinjaus hallituskauden alussa
- Hallitusryhmien puheenjohtajien palaveri
- Ministerivaliokunnat ja ministeriryhmät
- Hallituksen politiikkariihet, iltakoulut ja neuvottelut

- Hallituksen tiedotuspolitiikka

Hallitusohjelmasta neuvottelemisen ja **yhteisen näkemyksen luominen hallituksen prioriteettialueista muodostavat vahvan pohjan hallitusyhteistyölle**. Hallituksen päätavoitteiden käsittely ja niitä koskevat linjaukset sitouttavat ministereitä tarkastelemaan oman sektorin toimintaa suhteessa hallituskokonaisuuteen ja muihin sektoreihin.

Pääministerin yhteistyö- ja pelisääntölinjaus hallituskauden alussa. Hallituksen alkuvaiheen pelisääntökeskustelulla on merkittävä rooli hallituskauden työskentelyn linjaamisessa. Pääministerillä on mahdollisuus edesauttaa sitoutumista hallituksen yhteisiin tavoitteisiin ja kollektiivisuuden henkeä erityisesti hallituksen aloittaessa ja ensimmäisten kuukausien aikana.

Hallitusryhmien puheenjohtajien palaveri (nyk. kvartetti) on hallituksen toiminnan tehokkuuden ja nopeuden kannalta keskeinen foorumi, jossa ratkotaan tyypillisesti kiistanalaisia kysymyksiä tai asioita, joiden käsittelyyn ei ole muutoin löytynyt sopivaa ministeriryhmää tai muuta foorumia. Toisaalta vaikka puheenjohtajien palaveri vahvistaa hallituksen kokonaisjohtamista ja tehokkuutta, se voi myös osaltaan rajoittaa kollektiivisuutta koska ministerit ovat alisteisia oman puolueensa puheenjohtajalle. Mikäli päätös on jo linjattu puheenjohtajien palaverissa, harvalla ministerillä on halua kyseenalaistaa päätöstä. Tällaisissa tilanteissa tiedon kulun merkitys hallitusryhmien sisällä korostuu.

Ministerivaliokunnat ja ministeriryhmät tarkastelevat hallituksen kannalta merkittäviä asiakokonaisuuksia poikkihallinnollisesti. Parhaimmillaan ministerit ovat perehtyneet toistensa alueisiin ja voivat antaa toisilleen näkemyksiä ja konkreettisia ehdotuksia asioiden tehokkaampaan ja vaikuttavampaan hoitamiseen ja tätä koskevaan päätöksentekoon. Vaikka ryhmien kokoonpanoissa haetaan poliittista tasapainoa, tulisi sen ohella varmistaa ministereiden sisällöllinen kiinnostus teemaan ja todelliset vaikutusmahdollisuudet teeman osalta (toimivalta).

Hallituksen politiikkariihet hallituksen politiikan arvioimiseksi ja uudelleen-suuntaamiseksi ovat olleet onnistuneita ja niistä saadut poliittisen johdon viestimät positiiviset kokemukset ovat tästä hyvä esimerkki. Ministerit saavat hyvän kuvan hallituspolitiikan kokonaisuudesta, onnistumisista ja heillä on mahdollisuus suunnata politiikan suuntaa uudelleen yhteisen harkinnan tuloksena. Niin ikään mitä tahansa **iltakoulua** tai **hallituksen neuvottelua** on mahdollisuus käyttää kollektiivisuutta edistävänä ja hallituksen kokonaisjohtamista vahvistavana foorumina.

Hallituksen tiedotuspolitiikalla luodaan myös yhteenkuuluvuuden tunnetta. Useita ministeriöitä koskevissa teemoissa tiedotus voi tapahtua useamman mi-

nisterin voimin, hallitusryhmien puheenjohtajien toimesta tai koko hallituksen toimesta.

Myös kansliapäällikkökokouksella kuvattiin olevan merkitystä hallituksen kokonaisjohtamista edistävänä foorumina, erityisesti sen keskittyessä entistäkin vahvemmin käsittelemään valtiokonsernin yhteisiä ja ministeriöiden välisiä keskeisiä asioita (*"strategisuus", "fokusointi"*).

Haastattelujen perusteella hallituksen toiminnassa tulisi yhdistyä sekä koko hallituksen yhteiset sen päätavoitteisiin liittyvät keskustelut ja päätökset sekä sektorivastuun piiriin kuuluvat asiat ja päätökset. Ministerien ja eduskuntaryhmien puheenjohtajien taholta esitettiin, että koko **hallituksen yhteiseen käsitte-lyyn** nostettaisiin **seuraaventyypisiä asiakokonaisuuksia**:

1. Prioriteettialueet/päätavoitteet
2. Laajat rakenteelliset asiat
3. Useaan ministeriöön vaikuttavat merkittävät asiat
4. Asiat, joissa erityisesti on tarpeen välttää osaoptimointia

Ministerit korostivat edelleen pääministerin merkittävää roolia hallituksen kollektiivisen sitoutumisen varmistajana ja valtioneuvostokokonaisuuden johtajana.

4 TAVOITTEET TODEKSI – HALLITUSOHJELMAN SEURANNAN TILA

*”Jonkun tulisi katsoa hallitusohjelman kokonaisuutta jatkuvasti ja hallituksen tulisi palata prioriteetteihinsa esim. iltakoulussa vähintään puolen vuoden välein.” **Ministeri***

*”Tarvitsemme tietoa siitä, mihin olemme menossa.” **Ministeri***

*”Olennaisin kysymys on, mitä tapahtuu seurannan perusteella.” **Valtiosihteeri***

Hallitusohjelmaa on seurattu Vanhasen II hallituksessa hallituksen strategia-asiakirjalla (HSA), joka hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä joulukuussa 2007. Hallitusohjelman toimeenpanoa arvioitiin hallituskauden puolivälissä järjestetyssä hallituksen politiikkariihessä 23.–24.2.2009. Politiikkariihessä esillä olleet teemakokonaisuudet valittiin käytännössä hallitusryhmien puheenjohtajien palaverissa ja varmistettiin lopullisesti iltakoulussa 11.2.2009. Valtioneuvoston kanslia on toteuttanut kirjallisen arvion hallitusohjelman toimeenpanosta hallituskauden puolivälissä (Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta). Raportin tarkoituksena oli arvioida kehitystä hallitusohjelman keskeisissä tavoitteissa ja sitä, miten hallitusohjelman tavoitteita ollaan saavuttamassa. Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta-aineiston lisäksi raportti sisälsi hallituksen politiikkariihen kannanoton 24.2.2009 ja politiikkariihessä käsitellyn tausta-aineiston talouden tilanteesta ja hallituksen talousstrategiasta.

Hallitusohjelman seurannan tavoitetilaksi voidaan poliittisen johdon ja virkamiesjohdon haastattelujen perusteella kiteyttää **selkeä, yksinkertainen ja olennaiseen keskittyvä hallitusohjelman seurantaprosessi**. Selkeällä tarkoitetaan ymmärrettävää, poliittiselle johdolle ja virkamiesjohdolle hahmottuvaa kirkasta kuvaa hallitusohjelman seurannasta. Yksinkertainen viittaa siihen, että seuranta koostuu rajatusta määrästä foorumeita ja asiakirjoja, joiden roolit on kuvattu. Olennaiseen keskittyvä puolestaan tarkoittaa, että seurannassa keskitytään merkittävimpien teemojen eli hallituksen prioriteettien seurantaan ja toteutumisen onnistuneisuuden arviointiin.

Seuraavassa käydään läpi käsityksiä hallitusohjelman seurannan ja arvioinnin tämänhetkisestä tilasta ja kehittämistarpeista sekä lyhyesti valtiontalouden kehysmenettelyn suhdetta HSA-menettelyyn ja käsityksiä politiikkaohjelmien tulevaisuuden näkymistä. Varsinainen selvityksen aikana kiteytynyt, edellä mainitut kriteerit täyttävä, **tavoitemalli hallitusohjelman tehokkaaksi toteuttamiseksi ja seuraamiseksi esitetään raportin luvussa 6.**

4.1 Hallituksen strategia-asiakirjamenettely hallitusohjelman seurannan välineenä; käsitykset nykytilasta

*"Tällä hetkellä poliittiset prioriteetit hukkuvat tavoiterunsauteen." **Ministeri***

*"HSA ei ole koskaan avautunut." **Ministeri***

*"HSA-asiakirja ei ole poliittisen johdon työkalu." **Ministeri***

*"Yksityiskohtien politiikka valuu ylhäältä alas." **Kansliapäällikkö***

*"Politiikkariihet ovat HSA-menettelyn toimivin ja poliittisesti hyödynnettävin osa." **Ministeri***

Matti Vanhasen ensimmäisen hallituskauden HSA-menettely koettiin sekä poliittisen johdon että virkamiesjohdon näkökulmasta liian nopearytmiseksi ja raskaaksi. Vaikka menettelyjä on selkeästi kevennetty suhteessa edelliseen hallituskauteen, erityisesti poliittisen **johdon käsityksissä painottuu** edelleen menettelyn **raskaus ja paperinmakuisuus** erityisesti HSA-asiakirjan laadinnan ja sen seurannan osalta. Hallituskauden puolivälissä tapahtunut **politiikkariihen tavoitetarkennus** on sen sijaan **koettu** poliittisen johdon toimesta **onnistuneeksi** kokonaisuudeksi. HSA-menettely koostuu kolmesta kokonaisuudesta:

1. HSA-asiakirja
2. HSA:n seuranta
3. Politiikkariihet

Taulukko 1 Poliittisen johdon ja virkamiesjohdon käsitykset hallituksen strategia-asiakirja -menettelyn toimivuudesta (HSA).

HSA-menettely	Poliittinen johto		Virkamiesjohto	
	+	–	+	–
1 HSA-asiakirja	Suuntaa mahdollisesti ministeriöiden työtä. Sisältää tärkeitä sisällölliset asiat.	Rasittava. Turha. Ei poliittisen johdon työkalu. Ei hyödynnetä. Ei vaikuta työhön. Hahmottaminen vaikeaa. Suhde hallitusohjelmaan?	Ohjaa ministeriöiden toimintaa jossain määrin HO:n suuntaisesti. Laadinta-aikataulu parantunut ja sisältö jäsentynyt. Sisältää lainsäädäntösuunnitelman ja selonteot	Raskas. Työläs. Kuormittava. Yksityiskohtien politiikka valuu ylhäältä alas. Tosiasiallinen merkitys ohjausvälineenä vähäinen.
2 HSA:n seuranta	Tuo lisäelementin puoleessa tapahtuvaan HO-seurantaan. Seuranta sisältää lainsäädäntö- ja muut tärkeitä asiat	Huomion kiinnittäminen tekemiseen, ei seuranta-paperin tuottamiseen. Paperipuolen kevennys tarpeen.	Seurantaprosessi ja sen käytännön toteuttaminen keveämpi kuin aiemmin. Seurannan laatutaso jonkin verran parantunut. HSA-verkosto vaikuttaa muidenkin asioiden sujuvaan hoitoon.	Kokonaisvaltainen näkökulma ja priorisointi puuttuu. Liian monen seurattavan asian kokonaisuus. Ei tavoiteltua ohjausvaikutusta.
3 Politiikkariihet	HSA-menettelyn toimivin/hyödyllisin osa. Tosiasiallinen uudelleensuuntaamisen ja päätöksenteon paikka. Erittäin hyvä 'checkpoint' taakse ja eteen. Luonteeltaan poliittinen. Luova ja hyvin valmisteltu käsittely. Hyödyllinen seurantaraportti.	Mitä politiikkariihistä seuraa? Taustakeskustelut ja -valmistelut olisi voitu tehdä vieläkin huolellisemmin.	Merkittävä linjausfoorumi. HSA-menettelyn paras osa. Hallituksen mahdollisuus suunnata aidosti politiikka uudelleen hallituskauden aikana.	-

Näkemykset HSA-asiakirjasta

Poliittisen johdon näkökulmasta HSA-asiakirjan todetaan mahdollisesti suuntaavan ministeriöiden toimintaa. Lisäksi asiakirjan todetaan sisältävän tärkeitä asioita. Toisaalta HSA-asiakirjaa kuvattiin mm. termeillä *”rasittava”*, *”turha”*, *”ei ole koskaan avautunut”*. Erityisesti sen suhde hallitusohjelmaan ei hahmotu selkeällä tavalla. Edelleen tuotiin esille kysymys, onko HSA-asiakirjan sisältävä asioita jokaisesta ministeriöstä.

Valtiosihteerien taholta nostettiin esille myös poliittisen ohjauksen merkitys HSA-asiakirjan valmistelussa. Valmistelun kuvattiin olevan paljon virkamiesprosessi, jonka loppuvaiheeseen erityisesti valtiosihteerit ja erityisavustajat osallistuvat. Tällöin kyse on lähinnä sen tarkistamisesta, ettei asiakirjassa ole puolueelle tai

ministerille ”*vaarallisia*” asioita. HSA-asiakirja on poliittisesti päätetty ohjausasiakirja, jolla on valtioneuvoston periaatepäätöksen status. Näin ollen myös siihen sisältyvä politiikan seurantaindikaattoreiden valinta on poliittinen prosessi. Tosi-asiassa asiakirjan tullessa valtioneuvoston käsittelyyn, siitä käytävä keskustelu on suhteellisen niukka, koska poliittiset prosessit ovat edenneet tätä ennen erityisesti hallitusryhmien puheenjohtajien erityisavustajien kesken.

Virkamiesjohdon näkökulmasta HSA-asiakirja ohjaa jossain määrin ministeriöiden toimintaa hallitusohjelman suuntaisesti. HSA:n laadinta-aikataulun ja -tiheyden todettiin merkittävästi parantuneen suhteessa edelliseen hallituskautteen. Sisällön osalta parannusta suhteessa aiempaan ovat tuoneet erityisseuratavien teemojen, lainsäädäntösuunnitelman, eduskunnalle annettavien selonteiden ja hallituksen periaatepäätösten sisällyttäminen asiakirjaan.

Toisaalta useampi kansliapäällikkö ja johtava virkamies toi esille, että asioihin olisi panostettu muutoinkin ilman HSA-asiakirjaa. Virkamiesjohto oli sillä kannalla, että HSA-asiakirjan laadinta on edelleen raskas, työläs ja kuormittava ja että yksityiskohtien politiikka valuu hallitusohjelmasta edelleen ministeriöihin. Tosi-asiallinen merkitys ohjausvälineenä koettiin vähäiseksi.

Tulevaisuuden HSA:sta tai vastaavasta toivottiin selvästi tiiviimpää ja olennaisiin poikkihallinnollisiin asioihin keskittyvää kokonaisuutta, jossa toimintaa kuvailevat osiot, ministeriökohtaiset ja keskushallinnon normaaliin toimeenpanotehtäviin kuuluvat asiat on kokonaan poistettu. Indikaattoreiden osalta esitettiin toive, että indikaattorien valinta tehtäisiin huolella, niitä olisi rajallinen määrä ja ne kuvaisivat aidosti asiaintilojen kehitystä. Niin ikään indikaattorien määrää esitettiin vähennettäväksi (tällä hetkellä 323 kpl). Ristiriitaisen tilanteesta tekee se, että ministeriöt itse tuottavat aineistot ja vaikuttavat tässä yhteydessä aineistojen laajuuteen sekä käytettävien indikaattoreiden ja mittareiden määrään.

Näkemykset HSA:n seurannasta

Poliittisen johdon mukaan HSA-seurannassa positiivista oli, että se tuo yhden lisäelementin puolueissa tapahtuvaan hallitusohjelman seurantaan. Samalla puolestaan tuotiin heikkoutena esille mittava paperintuotantoprosessi, jonka sijaan toivottiin panostusta huomion kiinnittämiseen tekemisiin, epäkohtiin ja asiaintilojen muutokseen.

Valtiosihteerien taholta nostettiin esille, että HSA:n tulisi keskittyä lopputuloksiin lakien, asetusten ja työryhmien asettamisen toteuttamiseen sijaan. Toisaalta tuotiin esille ja tiedostettiin, että päätösten viimekätisiä vaikutuksia on monissa asiakokonaisuuksissa vaikea arvioida yhden hallituskauden aikana.

Virkamiesjohdon näkökulmasta **HSA:n seurannan tulisi** entistä enemmän **nostaa esiin epäkohtia**, jotka kaipaavat ratkaisua. Seurantaprosessin kuvattiin kehittyneen myönteiseen suuntaan sen ajallisen jaksotuksen väljentymisen seurauksena. Edelleen tuotiin esille HSA-verkoston olemassaolon positiivinen vaikutus poikkihallinnollisten asioiden hoitoon ylipäänsä.

Eräs kansliapäällikkö kiteytti hallitusohjelman seurannan periaatteen, että *”Hallitusohjelman seurannassa ei kannata tavoitella paikalleen osuvaa mallia.”* Tämä tuo haasteen valtioneuvoston kanslialle jatkuvasti arvioida tilanteiden muuttuessa kulloinkin parasta mahdollista eli selkeää, yksinkertaista ja olennaiseen keskittävää seurantaprosessia.

Erityisesti virkamiesjohdon suunnalta esitettiin toive hallitusohjelman seurannan osalta siitä, että sitä ei toteutettaisi paperikeskusteluna, vaan sen kiinteänä osana olisivat **vapaamuotoiset, luottamukselliset ja epäviralliset keskustelut**, joiden kautta tosiasiat saataisiin paremmin esille. Epäonnistumisten esiin nosto kuvattiin muutoin vaikeaksi. *”Paperilla asioiden halutaan näyttävän hienolta”*, kuten eräs kansliapäällikkö asian ilmaisi.

Edelleen toiveena valtioneuvoston kanslian suuntaan HSA-seurannan osalta on **erittäin vahva priorisointi** eli seurannan kohdentaminen hallitusohjelman ja hallituksen kannalta olennaisimpiin prioriteetteihin. Tämä edellyttää hallitukselta prioriteettiteemojen selkeää määrittelyä.

Sekä poliittisen johdon että virkamiesjohdon näkemyksen mukaan hallituskauden puolivälissä tapahtuva seuranta ja hallituskauden lopulla tapahtuva seuranta olisivat ajallisesti riittäviä. **Lisäksi toive seurantaraporttien selkeästä sisällöllisestä keventämisestä on poliittiselle johdolle ja virkamiesjohdolle yhteinen.** Tällä hetkellä puoliväliseurannan raportti on 283 sivua ja edellisen hallitusohjelman toteutumisen seurantaraportti 268 sivua.

Erityisesti virkamiesjohdon haastatteluissa nostettiin esille myös HSA:n vaikuttavuusarvioinnin, hallituksen toimenpidekertomuksen ja tilinpäätöskertomuksen keskinäiset päällekkäisyydet.

HSA:n vaikuttavuusarviointiraportti on valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysiyksikössä valmisteltu hallituksen itsearviointia tukeva virkamiesnäkemys eri politiikkalohkojen kehityksestä sekä toteutetun politiikan vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta. Sen näkökulmana on politiikkaohjelmien ja hallituksen poikkihallinnollisten asiakokonaisuuksien arviointi. **Hallituksen toimenpidekertomus** puolestaan on valtioneuvoston kanslian istuntoyksikön valmisteleva hallituksen selvitys eduskunnalle toiminnastaan ja hallitusohjelman toteutumisesta edellisenä vuotena sekä kuvaus toimenpiteistä joihin hallitus on ryhtynyt. Näkökulmana on hallituksen toiminnan yleinen arviointi. **Valtion tilinpäätöskerto-**

mus on valtioneuvoston controller -toiminnon valmisteleva kuvaus ja arviointi valtiontalouden tilasta ja kehityksestä, talousarvion toteutumisesta sekä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, taloudellisuuden ja tehokkuuden toteutumisesta eri hallinnonaloilla. Näkökulmana on valtioneuvoston tilivelvollisuus eduskunnalle.

Em. menettelyjen yhdistämiseksi on käynnistetty työ ja valtioneuvoston controllerin mukaan seuraava valtion tilinpäätöskertomus ja hallituksen toimenpidekertomus on todennäköisesti yksi kokonaisuus. Tässä selvityksessä kuitenkin nostetaan edelleen esille sekä poliittisen johdon että virkamiesjohdon näkemys siitä, että **hallitustasoisia rinnakkaisia raportointijärjestelmiä on edelleen liikaa ja ne ovat keskenään päällekkäisiä**. Esimerkiksi NETRAN käyttömahdollisuutta HSA-seurannassa tulisi vielä pohtia tarkemmin. Keskitetty raportointijärjestelmä eri tietojen raportointiin vähentäisi parhaimmillaan päällekkäistä työtä. Tarkemmat suositukset ja käytännön toimenpide-ehdotukset edellä mainittujen raportointiprosessien osalta ovat luonteva osa valtioneuvoston controller -toiminnon roolia ja tehtäviä.

Näkemykset politiikkariihistä

Poliittisen johdon mukaan politiikkariihet ovat HSA-menettelyn toimivin ja poliittiselle johdolle selkeää lisäarvoa tuottava osa. Poliitiikkariihessä on mahdollista arvioida ja suunnata harjoitetun politiikan suuntaa uudelleen hallituskauden aikana. Poliitiikkariiheä kutsuttiin myös hyväksi *'check pointiksi'* taakse ja eteen. Niin ikään **poliittinen valmistelu sai positiivista** palautetta. Myös politiikkariihen seurantaraportti, ns. liikennevaloraportti sai muihin asiakirjoihin (HSA-asiakirja, HSA:n seuranta) verrattuna selkeästi positiivisimman arvion havainnollisuutensa ja selkeytensä vuoksi.

Toisaalta muutamat ministerit nostivat esille, että politiikkariihi olisi pitänyt valmistella vieläkin huolellisemmin eli tarkasteltavat erityisteemat olisi tullut valita aikaisemmin ja pohjapapereihin perehtymiseen ja kommentointiin olisi pitänyt käyttää enemmän aikaa. Tulevien politiikkariihien osalta suositeltiin hallitukseen yhteiseen keskusteluun ja käsittelyyn tulevien asioiden määrän vähentämistä ja syvällisempää käsittelyä sekä pohja-aineistojen toimittamista ministereille hyvissä ajoin etukäteen (esim. 2 viikkoa etukäteen).

Virkamiesjohdon kannat politiikkariihien osalta olivat samansuuntaisia poliittisen johdon kanssa. Poliitiikkariihtä kutsuttiin merkittäväksi linjausfoorumiksi ja politiikan uudelleensuuntaamisen mahdollisuudeksi. **Poliitiikkariihi koettiin HSA-menettelyn onnistuneimmaksi osaksi.** Mahdollisuus toteuttaa politiikkariihen kannanoton seuranta valtioneuvoston Senaattori-intranetin kautta koettiin tervetulleeksi.

Hallituksen vuotta 2009 koskevassa toimenpidekertomuksessa eduskunnalle todetaan mm. että "Moni toimenpide ja asiakokonaisuus sai uutta vauhtia, kun politiikkariihen jälkeen valtiontalouden kehyksistä päätettäessä ja vuoden 2010 talousarviota valmisteltaessa päätettiin linjausten mukaisesta rahoituksesta." Sekä poliittinen johto että virkamiesjohto olivat sillä kannalla, että **politiikkariihille on tilaus myös jatkossa.**

4.2 Valtiontalouden kehysmenettelyn suhde HSA-menettelyyn

"Kehys on huonoinakin aikoina hyvä perälauta, joka tuo ryhtiä ja luotettavuutta myös Suomen rajojen ulkopuoliseen viestintään." **Ministeri**

"Kehysmenettely on kasassa pitävä voima. Joku ankkuri pitää olla." **Kansliapäällikkö**

"Suhtautuminen kehysriiheen on vakavampi kuin HSA-asiakirjan valmisteluun." **Valtiosihteeri**

"HSA-menettely jää nykyisellään vaikuttavuudeltaan heikoksi." **Kansliapäällikkö**

Valtiontalouden kehykset ovat hallituksen päätös valtion menojen enimmäismääristä sekä voimavarojen kohdentamiseen ja käyttöön liittyvistä linjauksista. Kehykset ovat hallituksen strategisen johtamisen ja finanssipolitiikan väline. Ensimmäisenä tarkoituksena on valtion menokurista huolehtiminen.

Periaatteessa olisi mahdollista sopia kokonaiskehysten puitteissa siitä, että voimavaroja siirretään ministeriön A kehyksestä ministeriön B kehykseen. Valtiovarainministeriön ja valtiontalouden tarkastusviraston johdon mukaan **uudelleen-kohdennukset ovat kuitenkin olleet pieniä**. Muodollisia esteitä siirroille ei ole, mutta ministereiden ja ministeriöiden keskinäinen kilpailu vaikutusvallasta ja resursseista menojen lainsäädäntösidonnaisuus johtavat käytännössä uudelleen-allokaatioiden vähäisyyteen. Myöskään politiikkaohjelmien koordinoivat ministerit eivät ole käyttäneet oikeuttaan osallistua sektoriministeriöiden ja valtiovarainministeriön välisiin kehys- ja budjettineuvotteluihin siltä osin, kun rahoitustarve on liittynyt politiikkaohjelman mukaisiin teemoihin. Tätä käytäntöä ei myöskään ole tietoisesti rakennettu osaksi budjetin valmisteluprosessia. Merkittävät uudelleen-kohdennukset olisi siis tehtävä hallitusohjelmassa tai viimeistään hallituksen ensimmäisessä kehyspäätöksessä.

Muodollisia esteitä kokonaan poikkihallinnolliselle kehysrakenteelle ei ole. Esimerkiksi vuoden 1990 kehysuudistuksessa päätettiin budjetin rakenteen muuttamisesta tehtäväpohjaiseksi. Tavoitteena oli horisontaalisesti määritetty useam-

pivuotinen kehys, jonka määrittämisen yhteydessä käytiin hallituksen ”kunnollinen arvokeskustelu”, kuten yksi haastateltava asian ilmaisi. Vuonna 1991 laadittu kehys muodostui 52 tehtäväalueesta. Suomen vajoaminen lamaan oli merkittävin syy horisontaalisesta kehyksestä luopumisesta.

Suhtautumista kehysten valmisteluun ja kehysriiheen kuvattiin vakavammaksi kuin HSA-asiakirjan valmisteluun. Tällä kannalla olivat sekä poliittinen johto että virkamiesjohto. Ensimmäisen kehysriihen kuvattiin toteutuvan suoraan hallitusohjelmaneuvoittelujen pohjalta. Myöhemmillä kierroksilla asioiden hahmottuminen myös HSA-asiakirjan kautta lisääntyy. Poliittista johtoa ja osaa virkamiesjohdosta askarruttaa kehysten suhde politiikan sisältöön, jota kuvataan melko epäselväksi. Edelleen kehysten liikkumavaraa kuvataan erittäin tiukaksi ja edelleen tiukentuvaksi. Kehysten merkityksen suhteessa HSA:n laadintaan arvioidaan viime vuosina edelleen kasvaneen.

Ministerit totesivat, että hallituksen prioriteettialueille löytyy rahoitus tavalla tai toisella. Tämän prosessin kuvattiin kuitenkin jossain määrin vaikeutuvan mitä pidemmälle hallituskausi on edennyt. Hallituksen prioriteettien suhdetta kehys- ja budjettimenettelyyn käsitellään myös luvussa 6.

4.3 Poliitiikkaohjelmat

*”Poliitiikkaohjelmat ovat nostaneet asioita laajempaan keskusteluun.” **Ministeri***

*”Poliitiikkaohjelmat ovat rakentaneet painetta ministeriöihin.” **Ministeri***

*”Ohjelmien tulisi olla fokuoituja ja teräviä.” **Ministeri***

*”Vaikka politiikkaohjelmia, tarvitaan joku järjestely, joilla ministeriöitä linkitetään yhteen.” **Ministeri***

*”Poliitiikkaohjelmat eivät ole löytäneet paikkaansa koneessa.” **Valtiosihteeri***

*”Poliitiikkaohjelmien tuloksista ei tiedetä eduskunnassa.” **Eduskuntaryhmän puheenjohtaja***

*”Malli kannattaa miettiä vakavasti jatkossa.” **Valtiosihteeri***

*”Hallituksen horisontaaliset muut ministeriöiden yhteiset verkostomaiset toimintamuodot ovat nousemassa yhä vahvemmin hallinnonalan oman, lakisääteisiin ydintehtäviin keskittyvän toiminnan ja ohjauksen rinnalle.” **Kansliapäällikkö***

Politiikkaohjelmista on tekeillä arvio valtiontalouden tarkastusviraston toimesta. Koska haastatteluissa sivuttiin politiikkaohjelmien roolia, tilaa ja kehittämistarpeita, tuodaan asia tiiviisti esille myös tässä selvityksessä.

Sekä poliittisen johdon että virkamiesjohdon **suhtautuminen** nykymuotoiseen politiikkaohjelmakonseptiin on **varsin kriittinen**. Politiikkaohjelmien todettiin nostaneen niiden teemojen mukaisia asioita yleisempään keskusteluun, mutta toisaalta ohjelmien rooli koettiin epäselväksi – ovatko ne vahvan poliittisen ohjauksen vai hallinnollisen informaatio-ohjauksen välineitä? Toisena esiin nostettuna kysymyksenä olivat politiikkaohjelmien tulokset ja aikaansaannokset. Keskustelua herätti se, onko politiikkaohjelmien tarkoitus koota meneillä olevat teemaan liittyvät asiat ohjelman puitteisiin vai keskittyä niihin asioihin, jotka ovat vaarassa jäädä katveeseen ministeriöiden väliin, ja joiden osalta tavoitteet ovat vaarassa jäädä saavuttamatta. Kolmas asiakokonaisuus oli politiikkaohjelmien fokus tai sen puute.

Sekä ministerit, valtiosihteerit että virkamiesjohto olivat sillä kannalla, että **politiikkaohjelmien rooli** ja käyttömahdollisuudet olisi **arvioitava uudelleen**. Mikäli seuraavat hallitukset ottavat politiikkaohjelmia käyttöön, niistä **olisi saatava** vahvemmin **aitoja poliittisen ohjauksen välineitä**. Edellytyksiä tälle ovat ainakin seuraavat:

- 1) Politiikkaohjelmat ovat tiukasti **kiinni hallituksen prioriteeteissa**,
- 2) Politiikkaohjelmien teema-alueista sovitaan hallitusohjelmanevotte-
luissa ja teema-alueet täsmennetään **nopeasti** hallitusohjelmasta
päättämisen jälkeen
- 3) Ohjelmat ovat **sisällöltään** riittävän rajattuja ja koskettavat useita
ministeriöitä,
- 4) Ohjelmalle voidaan osoittaa riittävät **resurssit** (€/henkilöt),
- 5) Ohjelmamalli on **joustavampi** (esim. hallituskautta lyhyemmäksi
ajaksi perustettavat politiikkaohjelmat)
- 6) Ohjelmalla on **vahva poliittinen seuranta**.

Tiivistettynä edellä mainittu tarkoittaa hallituksen prioriteeteista johdettua **selkeää tarvetta, resursseja ja vahvaa poliittista seurantaa**. Vahvalla poliittisella seurannalla haastatellut ministerit ja valtiosihteerit viittasivat esimerkiksi lakisäätöihin ministerivaliokuntiin. Hyvänä esimerkkinä edellä mainitut kriteerit täyttävästä ohjelmasta käytettiin kansallista metsäohjelmaa, jossa poliittinen ohjaus ja seuranta toteutuvat talouspoliittisen ministerivaliokunnan kautta. Erilistä ohjelman ministerityöryhmää ei ole perustettu.

Poliittiselta johdolta tullut ehdotus politiikkaohjelmien kehittämiseksi on, että **instrumentti irrotettaisiin hallituskaudesta**. Politiikkaohjelmat olisivat näin ollen käytettävissä aina kun hallitus katsoo tietyn asiakokonaisuuden vaativan

ohjelmarakennetta tuekseen. Tämä lisäisi osaltaan myös joustavuutta ja ketteryyttä hallituksen toiminnassa.

Edelleen ehdotuksena nostettiin esille, että esimerkiksi ministerin poliittinen valtiosihteeri voisi toimia politiikkaohjelman vetäjänä, vahvan poliittisen ohjauksen varmistamiseksi. Politiikkaohjelmien mahdollisuuksiin ja rooliin hallitusohjelman toteuttamisessa **palataan luvussa 6.**

Vaikka suhtautuminen politiikkaohjelmiin oli varsin kriittistä, sekä poliittinen johdanto että virkamiesjohto korostivat, että **jonkinlainen järjestely useita ministeriöitä koskevien asiakokonaisuuksien hoitamiseen tarvitaan** joka tapauksessa.

5 JÄMÄKKÄÄ ANALYYSIÄ JA TIETOA – VALTIONEUVOSTON KANSLIAN ROOLI HALLITUS- OHJELMAN TEHOKKAASSA TOTEUTTAMISESSA

”VNK:lla tulisi olla herättäjän rooli. Nopeallakin aikataululla on saatava aikaan strategista pohdintaa.” **Eduskuntaryhmän puheenjohtaja**

”Kiistat, paineenalaiset asiat ja myös epäonnistumiset olisi nostettava vieläkin paremmin esille.” **Ministeri**

”Esikunta voisi tuottaa vieläkin vahvemmin arvioita, missä asioissa ei ole onnistuttu.” **Ministeri**

”On uskomatonta, miten vähän on tietoa tarjolla hallituksen kannalta tärkeissä teemoissa. Kuinka olemassa oleva tutkimus ja politiikkatarve saadaan yhteen?” **Eduskuntaryhmän puheenjohtaja**

”Onko käymässä niin, että gallup-maailma ohjaa poliittisia päätöksiä. Eriytyvätkö vakava tutkimus ja poliittinen päätöksenteko toisistaan.” **Eduskuntaryhmän puheenjohtaja**

”Pääministeriä tukeva rooli on selkeästi nähtävissä.” **Valtiosihteeri**

”VNK olisi moottori, joka ajaa ja sponsoroi yliministeriaalista yhteistyötä. Aktiivisen vaikuttajan rooli.” **Kansliapäällikkö**

Valtioneuvoston kanslian **tehtävänä** on **pääministerin avustaminen valtioneuvoston yleisessä johtamisessa** (VNOS 12§) **sekä hallitusohjelman toimeenpanon seuranta** (asetus valtioneuvoston kansliasta 1§). Valtioneuvoston yleiseen johtamiseen sisältyy olennaisena osana hallitusohjelman tehokkaan toteuttamisen varmistaminen. Hallitusohjelman toteuttamisen tukeen ja seurantaan liittyvät tehtävät toteutetaan valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysiyksikössä (esim. vastuu HSA-menettelyn toteuttamisesta). Yksikkö muodostuu hallitusohjelman seurantatoiminnosta, talousneuvoston sihteeristöstä ja tulevaisuustyötoiminnosta. **Seuraavassa esitetyt näkemykset koskevat erityisesti valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysiyksikköä.**

Luvussa 4 on esitetty tarkemmin näkemyksiä HSA-menettelystä ja sen kehittämisestä. Niitä ei tässä luvussa toisteta, vaikkakin ne liittyvät tiiviisti valtioneuvoston kanslian rooliin hallitusohjelman toteuttamisen tukemisessa.

5.1 Käsitykset valtioneuvoston kanslian roolista ja tehtävistä

*”Talousneuvoston sihteeristössä on tuotettu hyvää taustatietoa ja informaatiota päätöksenteon pohjaksi.” **Ministeri***

*”Kuluvalla hallituskaudella prosesseja on kevennetty ja otettu käyttöön uusia sähköisiä välineitä hallitusohjelman seurantaan.” **Kansliapäällikkö***

*”Kevyt systeemi ja selkeät pelisäännöt hallitusohjelman seuraamiseen ja tämä tiedoksi hallitukselle heti sen aloittaessa.” **Johtava virkamies***

*”Valtioneuvoston kanslialla on tärkeä rooli politiikkariihien valmistelussa.” **Valtiosihteeri***

*”Ovatko paksut pumaskat paras toimintamalli? Ei lisäresursointia ainakaan paperin tuottamiseen.” **Kansliapäällikkö***

*”Ei ole kyse asiakirjoista, vaan sisällöistä ja vuoropuhelusta.” **Kansliapäällikkö***

*”Seurannan indikaattoreita valittaessa tulisi pyrkiä rajoitettuun joukkoon arvioitavan tavoitteen toteutumista todella kuvaavia indikaattoreita.” **Kansliapäällikkö***

Valtioneuvoston kanslian roolia hallituksen *”herättäjänä”* korostettiin erityisesti ministereiden, **valtiosihteerien ja eduskuntaryhmän puheenjohtajien** taholta. Herättäjän roolissa korostuvat kyky tuottaa tietoa uusista näkökulmista, kyseenalaistamisen taito sekä kyky koota relevantti tietopohja ja sen pohjalta tilanneanalyysi erilaiset toimenpidevaihtoehdot sisältäen. Erityisesti talousneuvoston sihteeristön rooli tämänkaltaisena tiedon tuottajana tuotiin positiivisessa mielessä esiin useimmissa poliittisen johdon haastatteluissa. Voimakkaimmissa ilmaisuissa käytettiin termiä *”radikaalin kyseenalaistajan rooli”*.

Poliittinen johto toi esille myös toiveen **politiikkatarpeen ja tutkimuksen tiiviimmästä yhteydestä**. Usea ministeri ja eduskuntaryhmän puheenjohtaja korostivat tutkimustietoa olevan tarjolla sinänsä runsaasti, mutta ihmettelivät samalla kuinka rajallisesti tietoa on saatavilla hallituksen kannalta monissa tärkeissä teemoissa. Tätä kuilua joudutaan hallituskauden aikana kuroma umpeen. Samaan teemaan liittyen osa kansliapäälliköistä toi esiin oman hallinnonalansa tutkimusresurssien riittämättömyyden. Valtioneuvostotasolla kyse on yli miljardin euron tutkimusresurssista. Ministerit ja valtiosihteerit toivat esille, että sektoritutkimuksen uudistaminen on todennäköisimmin seuraavan hallituksen ohjelmassa. Edelleen poliittinen johto koki huolta siitä, että erilaiset **gallupit**

saattavat etäännyttää poliittista **päätöksentekoa** ja vakavasti otettavaa **tutkimusta toisistaan**.

Ministereiden toimesta valtioneuvoston kanslian **tärkeimmäksi tehtäväksi nähtiin pääministerin johtamisroolin tukeminen** ja edellytysten luominen sille. Valtioneuvoston kanslian roolin suhteessa muihin ministeriöihin nähtiin painottuvan erityisesti prosessijohtamiseen, ei substanssijohtamiseen. Tämän jaon kuvataan toimineen varsin hyvin viime vuosina.

Ministerit toivoivat valtioneuvoston kanslian nostavan esiin **nykyistä vahvemmin myös kiistanalaisia asioita ja arvioita asiakokonaisuuksista, joissa ei ole onnistuttu**. Tämän tiedon perusteella hallituksella olisi mahdollisuus pohtia keinoja ja tehdä päätöksiä, joiden kautta kehityssuuntaa olisi mahdollisuus muuttaa. Kyse on myös päätösten vaikutusten kokonaisvaltaisesta arvioinnista. Tähän liittyen talousneuvoston toimintaa koskevassa arvioinnissa on esitetty **politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin koordinoituvastuuta keskitettäväksi** valtioneuvoston kanslian **politiikka-analyysiyksilölle**. Hallitusohjelman seurannan osalta ministerit esittivät toiveen keskittyä hallituksen kannalta olennaisimpiin asioihin tiiviissä muodossa.

Erityisesti **kansliapäälliköiden ja virkamiesjohdon** toimesta valtioneuvoston kanslian **roolin arvioitiin kehittyneen** hallitusohjelman seurantaan ja arviointiin liittyvissä tehtävissä **varsin toimivaksi**, HSA-menettelystä esitetty palaute huomioon ottaen. Valtioneuvoston kanslian johdolla kuvattiin syntyneen **verkkomaista toimintatapaa**, joka häivyttää hallinnonalakohtaista työtä ja edesauttaa yhteisen näkemyksen ja horisontaalisuuden syntymisessä. **Epämuodollista, välitöntä ja keskustelevaa toimintakulttuuria** sekä asian-
tuntemusta seuranta- ja raportointimenettelyn eri vaiheissa **pidettiin** niin ikään **positiivisina** ja ministeriöiden arkipäivän työssä näkyvänä. **Poikkihallinnollisen yhteistyön koettiin tulevaisuudessa edelleen lisääntyvän**.

Muutamissa poliittisen johdon ja virkamiesjohdon haastatteluissa tuotiin esille hallituksen nopean reagoinnin ja ketteryuden sekä tietoperustan ja analyysikapasiteetin varmistamiseksi mahdollisuus perustaa **valtioneuvoston kanslian yhteyteen nykyistä laajempi analyysitoiminto**, johon koottaisiin asiantuntijoita valtioneuvoston kanslian lisäksi Suomen Pankista, Valtiontalouden tarkastusvirastosta, valtioneuvoston controller -toiminnosta ja valtiovarainministeriöstä. Kyseessä olisi joko verkostomaisesti toimiva toiminto tai yksikkö. Samalla kuitenkin tuotiin esille, että nykyistä joukkoa ei tulisi merkittävästi kasvattaa. Toiminnon tai yksikön **tehtävänä** olisi **tuottaa hallitukselle erityisesti horisontaalisissa kysymyksissä päätöksenteon tueksi koottua ja analysoitua tietoa sekä reaaliaikaista informaatiota suhteessa hallituksen päätavoitteiden toteutumiseen**. Toiminto tai yksikkö kokoaisi tietoja tai tilaisi tutkimuksia kansainvälisiltä ja kotimaisilta tutkimuslaitoksilta, ministeriöiltä,

virastoilta, laitoksilta ja muilta keskeisiltä tahoilta. Toiminnon ehdotettiin toimivan suoraan pääministerin ohjauksessa. Kyse olisi tavallaan laajennettu versio nykymuotoisesta talousneuvoston sihteeristöstä. Nykymuotoisen niukasti resursoidun ja tehokkaan sihteeristön kapasiteetti ei tällaiseen rooliin yksin riitä.

Kaiken kaikkiaan poliittisen johdon ja virkamiesjohdon näkemykset valtioneuvoston kanslian roolista parhaimmillaan tämän selvityksen valossa voidaan tiivistää seuraavasti:

1. Pääministerin johtamisroolin tukeminen

- Nopea tiedon tuottaja, analyysoija, kokoaja ja tiivistäjä poliittisen päätöksenteon pohjaksi ja tueksi
- Hallituksen prioriteettien esillä pitäjä
- Hallituksen linjausten kyseenalaistaja ja herättäjä
- Valtioneuvoston jäsenten keskinäisen vuorovaikutuksen tukija
- Hallituksen yhteisten foorumien valmistelija

2. Hallitusohjelman toteuttamisen varmistaminen

- Hallituksen päätavoitteiden toteutumisen tarkkailija
- Ilmiöiden ja teemojen liittymäpintojen näkijä ja yhteistyön edistäjä
- Ministereiden ja ministeriöiden ”sparraaja”
- Epämuodollisten ja avointen keskustelujen kävijä
- Tehokkaan ja jatkuvasti kehittyvän seurantaprosessin omistaja

Valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysiyksikön **tavoitteeksi voi kiteyttää selkeän, yksinkertaisen ja olennaiseen keskittyvän hallitusohjelman tehokasta toteuttamista tukevan seuranta- ja arviointiprosessin**, joka pohjautuu tutkittuun tietoon ja eri toimijoiden näkemyksiin tulevaisuuden kehityskuluista.

Parhaimmillaan valtioneuvoston kanslia yhdistää eri tasoilla käynnissä olevan ennakointi- ja tulevaisuustyön, talousneuvoston sihteeristön analyysi- ja herättäjäroolin sekä olennaiseen keskittyvän hallitusohjelman seuranta- ja arviointirooliin yhtenäiseksi kokonaisuudeksi, joka tähtää hallitusohjelman tehokkaaseen toteuttamiseen ja tätä kautta Suomen pitemmän aikavälin onnistumisen varmistamiseen.

6 VISIO – HALLITUSOHJELMAN TEHOKAS TOTEUTTAMINEN TULEVAISUUDESSA

*”Ministereiden kiinnittymistä toisiinsa on lisättävä. Yksikään ministeri ei enää nykyään pärjää yksin.” **Ministeri***

*”Tarvitsemme temaattista keskustelua ennen päätöksiä rahasta.” **Ministeri***

*”Hallituksen yhteiselle prioriteettien pohtimiselle hallitusohjelmalähtöisesti on tilaus.” **Valtiosihteeri***

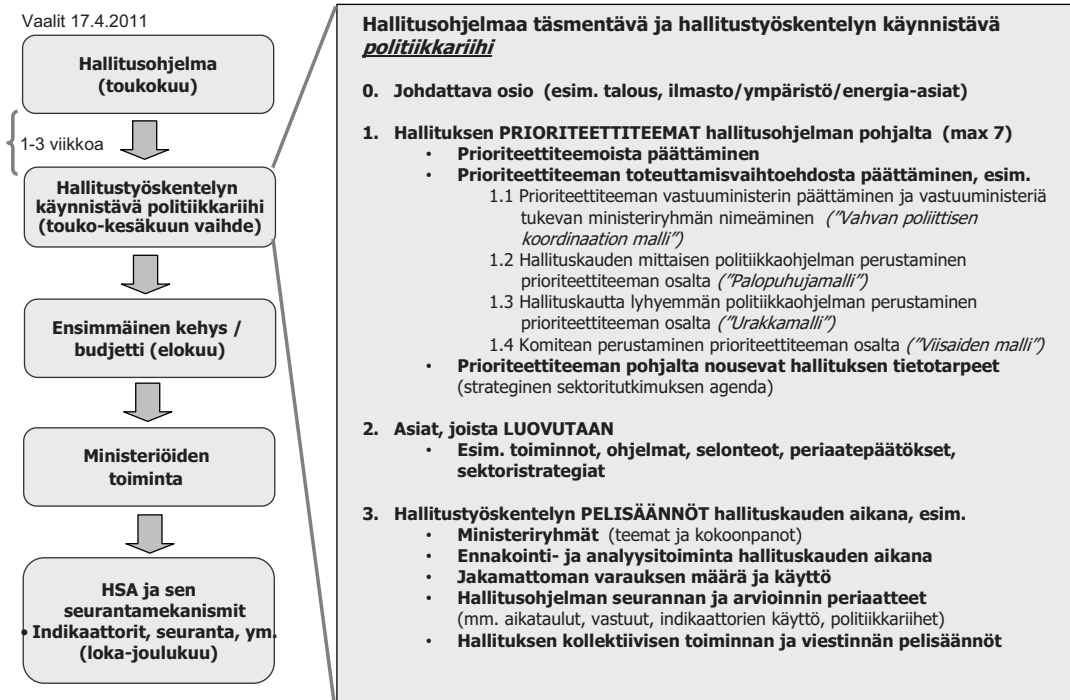
Hallitusohjelmakokonaisuuden tehokas toteuttaminen on pääministerin ja jokaisen valtioneuvoston jäsenen tärkein tehtävä. Tätä varten **pääministerillä ja hallituksella on oltava ajassa olevat menettelyt ja välineet. Seuraavassa on hahmoteltu tulevaisuuden viitekehystä hallitusohjelman tehokkaaksi toteuttamiseksi** ministeriöiden, valtiosihteeriöiden ja virkamiesjohdon kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta. Viitekehyksessä otetaan annettuna puolueissa, etujärjestöissä, ministeriöissä ja sidosryhmissä tapahtuva hallitusohjelman valmisteluun liittyvä työ ja lähdetään liikkeelle hetkestä, jolloin puolueet ovat sopineet hallitusohjelmasta.

Hallitusohjelma on hallitustyöskentelyn lähtökohta. Se sisältää linjakysymysten ja prioriteettien lisäksi lukuisia yksittäisiä asioita ja kirjauksia. Hallituksen yhteisen näkemyksen ja sitoutumisen varmistamiseksi hallitusohjelman tavoitteista, niiden priorisoinneista ja pelisäännöistä, joilla hallitus kollektiivina toimii, on noussut esiin tarve hallituksen yhteiseen politiikkasisältöjä koskevaan keskusteluun. Tätä keskustelua kutsutaan selvityksessä **hallitusohjelmaa täsmentäväksi ja hallitustyöskentelyn käynnistäväksi politiikkariiheksi** (myöh. käynnistysriihi), joka olisi hallituksen ensimmäinen politiikkariihi. Käynnistysriihi pidettäisiin 1–3 viikkoa hallitusohjelmasta sopimisen jälkeen; mahdollisimman pian sen jälkeen kun presidentti on nimittänyt hallituksen. Riihi olisi osa hallituksen järjestäytymistä. Seuraavassa kuvataan riihen sisältöä tarkemmin.

Pääministerin ja jokaisen valtioneuvoston jäsenen intressissä on keskittyä olennaisimpiin asioihin. Tästä syystä käynnistysriihen **ensimmäisenä kokonaisuutena**, yhteisen johdattavan osion jälkeen, olisi hallituksen prioriteettiteemojen määrittäminen hallitusohjelmalähtöisesti. Tavoitteena olisi **kiteyttää korkeintaan seitsemän useita ministeriöitä koskevaa keskeisintä horisontaalista prioriteettiteemaa** ja määrittää samalla näiden asiakokonaisuuksien toteuttamismalli. Malleja on kuvattu tässä neljä erilaista, mutta käytännössä niitä on useampiakin.

Ensimmäisen toteuttamismallin (kuvassa kohta **1.1**) tarkoituksena on, että **jokainen prioriteettiteema vastuutettaisiin yhdelle ministerille**, joka saisi tuekseen ministeriryhmän, johon osallistuisivat ne ministerit joiden toimialaan prioriteettiteemalla on kytkentä. Myös olemassa olevan lakisääteisen tai muun ministeriryhmän käyttö saattaisi olla perusteltua teemasta riippuen. Prioriteettiteeman **vastuuministeri toimisi** oman vastuualueensa lisäksi ns. **prosessi-vastaavana** ollen vastuussa prioriteettikokonaisuuden koordinoinnista. Prioriteettiteeman ministeriryhmässä jäsenenä olevien ministereiden tulisi vastata ministeriryhmässä linjattujen asioiden toteuttamisesta omien sektoreidensa osalta. Mallia kutsutaan **”vahvan poliittisen koordinaation malliksi”**.

Kuvio 3 Tulevaisuuden viitekehys hallitusohjelman tehokkaasta toteuttamisesta poliittisen johdon ja virkamiesjohdon haastatteluiden perusteella – hallituksen ensimmäinen vuosi.



Pääministerillä olisi ylin seurantavastuu. Mikäli asiat eivät edistyisi toivotulla riipeydellä tai asioista on kiistaa ministereiden tai ministeriöiden välillä, pääministeri voisi käyttää mahdollisuuttaan esittää ministeriön toimivaltaan kuuluvan asian siirtämistä valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan (VNL 10§ ja 14 §). Pääministerin väliintulo tulee kyseeseen tilanteissa, joissa yksittäinen ministeri vastustaa tai jättää toteuttamatta prioriteettiteeman ministeriryhmässä päätetyn linjauksen. Sektoriministerin perustuslain (60§ ja 68§) mukainen valta on vahva,

mutta toisaalta jokainen yksittäinen ministeri on sitoutunut hallituksen prioriteettien toteuttamiseen hallitusohjelmassa ja hallituksen käynnistysriihessä.

Toisessa toteuttamismallissa (kuvassa kohta **1.2**) perustettaisiin **hallituskauden mittainen politiikkaohjelma** prioriteettiteemalle, jota johtaisi ohjelmajohtaja tai valtiosihteeri ja jolle perustettaisiin ministeriryhmä tai käytettäisiin olemassa olevaa lakisääteistä tai muuta ministeriryhmää. Kyseinen toteuttamisvaihtoehto on lähellä nykymuotoista ohjelmajohtamismallia. Mallia kutsutaan ***”palopuhujamalliksi”***.

Kolmannessa toteuttamismallissa (kuvassa kohta **1.3**) perustettaisiin **hallituskautta lyhyemmäksi ajaksi politiikkaohjelma** prioriteettiteemalle tai erikseen määriteltävälle nopeaa reagointia vaativalle teemalle. Kyseessä olisi urakatyyppinen toimeksianto, jonka käytännön toteuttamisesta olisi vastuussa selvitushenkilö tai määräaikainen ohjelmajohtaja. Myös tässä toteuttamisvaihtoehdossa käytettäisiin olemassa olevaa ministeriryhmää tai sitä varten erikseen perustettua määräaikaista ministeriryhmää. Mallia kutsutaan ***”urakkamalliksi”***.

Neljännessä toteuttamismallissa (kuvassa kohta **1.4**) perustettaisiin **komitea prioriteettiteemalle**. Komitean vetäjäksi valittaisiin arvostettu asiantuntija ja komitealla olisi tukenaan ministeriryhmä tai käytettäisiin olemassa olevaa lakisääteistä tai muuta ministeriryhmää. Uudenaikaisen komitean mallia käytettäisiin esimerkiksi asiakokonaisuuksissa, jotka vaativat vahvaa tietoperustaa tuekseen. Mallia kutsutaan ***”viisaiden malliksi”*** (esim. SATA-komitea).

Koska hallituksen prioriteettiteemat tulevat todennäköisesti olemaan luonteeltaan erityyppisiä, eri teemoilla olisi luontevaa käyttää erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja.

Jokainen prioriteettiteema olisi eräänlainen ***”hallituksen prosessi”***, jonka tavoitteiden toteutuminen edellyttää usean ministeriön toimivaa yhteistyötä.

Jokaisen prioriteettiteeman osalta nostettaisiin esiin keskeisimmät tiedontarpeet eli ne aihealueet, joiden osalta ei vielä ole riittävästi tarjolla relevanttia tutkittua ja analysoitua tietoa. Nämä tiedontarpeet muodostaisivat **hallituskauden strategisen sektoritutkimuksen agendan**. Näin valtion sektoritutkimuslaitokset keskittyisivät nykyistä paremmin hallituksen tiedontarpeiden toteuttamiseen hallituksen päättämistä teemoista (keskusteluissa oli esillä mm. seuraavia teemoja: päätösten taloudelliset vaikutukset ja sosiaaliset vaikutukset, kestävä luonnonvarojen käyttö, köyhyyteen liittyvä tieto, lapsiperheiden hyvinvointi, terveyden edistäminen).

Hallitustyöskentely käynnistysriihen toisen kokonaisuuden muodostaisivat asiat, joista luovutaan tai jotka lakkautetaan. Tällöin voivat olla kyseessä esim. toiminnot, ohjelmat, selonteot, periaatepäätökset tai laajemmatkin asiat, joissa hallitus katsoo lopettamisen tai lakkauttamisen olevan perusteltua tai asiat, joista aika on ajanut ohi. Merkittävänä haasteena lakkautettavien asioiden osalta on niiden valmistelu. Ministerit, valtiosihteerit ja virkamiesjohto toivat haastatteluissa esille seuraavia vaihtoehtoja valmistelutahoiksi: kansliapäälliköt, valtiovarainministeriö, valtioneuvoston kanslia, valtionalouden tarkastusvirasto ja valtioneuvoston controller. Kaikkiin näihin liittyy käytännön haasteita objektiivisuuden ja riittävän tietopohjan osalta. Edelleen aikataulu hallitusohjelman ja hallituksen käynnistysriihen välillä on erittäin tiukka, joka lisää haastetta entisestään. Mikäli relevanteista pohjatyötä tekevistä tahoista löytyy yhteisymmärrys, olisi lopetettavien ja lakkautettavien asioiden valmistelu aloitettava jo hyvissä ajoin ennen hallituksen vaihdosta. **Lakkautettavien asioiden valmistelun nettely on syytä pohtia huolellisesti.** Arviointikriteereitä voivat olla mm. taloudellisen intressin suuruus valtion kannalta (ei merkittävä – erittäin merkittävä), pitemmän aikavälin toimivuus (heikko – vahva), arvio valtion intressistä asian osalta (ei kuulu valtion tehtäviin – kuuluu valtion tehtäviin). Mikäli toimintoja ei arvioinnin perusteella kokonaan lakkautettaisi, arviointi voisi antaa pohjaa ja perusteita toimintojen merkittävälle supistamiselle ja tarvittavien säästökohteiden tunnistamiselle. Kyse olisi eräänlaisista *”siivoustalkoista”*.

Hallituksen käynnistysriihen kolmannen kokonaisuuden muodostaisivat hallitustyöskentelyn pelisäännöt hallituskauden aikana, joihin kuuluisivat esimerkiksi

- Ministeriryhmät ja niiden kokoonpanot
- Ennakointi- ja analyysitoiminta hallituskauden aikana
- Jakamattoman varauksen määrä ja käyttö
- Hallitusohjelman seurannan ja arvioinnin periaatteet (mm. aikataulut, vastuut, indikaattorien käyttö)
- Hallituksen kollektiivisen toiminnan ja viestinnän pelisäännöt

Hallituksen käynnistysriihen yhteydessä tulisi samalla päättää **prioriteettien seuranta- ja arviointimalli** hallituskauden aikana. Seurannan osalta esille nostetut **päävaihtoehdot** ovat:

1. Yksi prioriteettiteema käsittelyssä jokaisessa hallituksen iltakoulussa
2. Puolivuosittain tapahtuva hallituksen yhteinen prioriteettiteemoihin keskittyvä käsittely ennen hallituksen kehysriihtä ja ennen budjettiriihtä
3. Vuosittain ennen kehysriihtä tapahtuva yhteinen käsittely
4. Hallituksen puolivälissä tapahtuva yhteinen käsittely

Tarkkaa mallia tärkeämpää on, että pääministeri ja koko hallitus saisivat riittävän reaaliaikaista tietoa prioriteettialueiden kehityssuunnasta ja voivat tehdä korjaavia toimenpiteitä ja päätöksiä riittävällä nopeudella. Hallituksen prioriteettiteemojen määrittäminen tarjoaa pääministerille tehokkaan johtamisvälineen.

Pääministerin ja hallituksen kannalta tärkeä kysymys on, **kuinka prioriteettiteemoja johdetaan**. Tällöin korostuvat:

- Poliittinen strateginen johtaminen Suomen edun mukaisesti
- Pääministerin vahva johtamisote prioriteettiteemojen osalta
- Prioriteettiteemasta koordinoitavuudessa olevan ministerin vahva verkosto- ja prosessijohtamisote
- Prioriteettiteeman ministeriryhmään osallistuvien ministereiden tahto ja halu viedä tehokkaasti käytäntöön ryhmässä linjatut ratkaisut omien toimivaltojensa puitteissa
- Ministereiden ja kansliapäälliköiden hyvä tiedonvaihto ja toimiva yhteistyösuhte prioriteettiteemojen tehokkaan toteuttamisen varmistamiseksi
- Ministeriöiden virkamiesten tahto ja kyky viedä prioriteettiteemojen mukaiset asiat käytäntöön.

Hallitustyöskentelyn käynnistysriihi **tarjoaisi pääministerille mahdollisuuden kutsua hallitus koolle heti sen alkumetreillä prioriteettien läpikäymiseksi ja vastuuttamiseksi**. Käynnistysriihi ja siellä päätettyjen prioriteettiteemojen toteuttamisen seuranta olisivat parhaimmillaan vahva johtamisen väline, jolla pääministeri voisi toteuttaa perustuslain (66 §) mukaista rooliaan valtioneuvoston toiminnan johtajana ja valtioneuvostolain (3 §) mukaisen roolinsa hallitusohjelman toteuttamisen valvojana.

Vaikka edellä on esitetty erilaisia vaihtoehtoisia malleja hallitusohjelman toteuttamiseksi prioriteettiteemojen osalta, **kunkin hallituksen tarpeista lähtevälle spontaanille organisoitumiselle ja johtamiselle on jätettävä liikkumatilaa**.

Välittömästi vaalien jälkeen suurimpien puolueiden puheenjohtajilla ja sittemmin hallitusryhmien puheenjohtajilla on erittäin keskeinen rooli prioriteettiteemojen määrittelyssä. Edellä hahmotetun viitekehyksen **keskeinen haaste on prioriteettiteemojen kiteyttäminen ja niiden johtamismallista sopiminen tilanteessa, jossa ministerisalkut on jaettu hallitusohjelmaneuvoittelujen yhteydessä**. Viitekehyksen mukaista menettelyä ja sen toteuttamismahdollisuuksia ehdotetaankin simuloitavaksi ja kehitettäväksi syksyn 2010 aikana.

Hallituksen prioriteettiteemat kehyksessä, budjetissa ja ministeriöiden toiminnassa

Uuden keväällä 2011 aloittavan hallituksen ensimmäisen kehyksen ja budjetin valmistelu alkaa toukokuussa. **Siltä osin, kun käynnistysriihen mukaisissa prioriteettiteemoissa on rahoitustarvetta, ne olisi mahdollista ottaa huomioon kehyksen ja budjetin valmistelussa**. Tämä vaihe on kriittinen pelkästään ajallisista paineista johtuen. Käytännön syistä lienee tarkoituksenmukaista toteuttaa hallituksen vaihtumisvuonna **kehys- ja budjettikäsittely samanaikaisesti elokuussa 2011**.

Ministeriöiden toimintaan hallituksen prioriteettiteemojen mukaiset linjaukset ja valinnat **vaikuttaisivat** hallituksen **ensimmäisen kehityksen ja budjetin kautta sekä** edelleen hallinnonaloihin **tulossopimusten kautta**. Hallituksen prioriteettiteemat tulisi ottaa lähtökohdaksi ohjeistettaessa ja laadittaessa hallinnonalojen toiminta- ja taloussuunnitelmia sekä tulossopimuksia ministeriöiden ja virastojen välillä.

HSA-menettelyn rooli

Nykyisen HSA-asiakirjan rooli muuttuisi jonkin verran ja se keskittyisi lähinnä kokoamaan prioriteettiteemoihin liittyvät indikaattorit, hallituskauden lainsäädäntösuunnitelman sekä suunnitelmat keskeisimmiksi eduskunnalle annettaviksi selonteoiksi ja periaatepäätöksiksi, joilla on liittymäpinta prioriteetti-alueisiin.

HSA-seuranta puolestaan **keskittyisi prioriteettiteemojen mukaisen kehityksen arviointiin ja toimien riittävyteen suhteessa asetettuihin tavoitteisiin**. HSA-seuranta olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa **hallituskauden puolivälissä ja nykyistä tiiviimpänä asiakirjana**. Hallitusohjelman **kattavampi seuranta** olisi tällöin perusteltua toteuttaa **hallituskauden lopussa**. Yleisenä periaatteena hallitusohjelman seurannan osalta tulisi olla, että se tukee hallitusohjelman tehokasta toteuttamisesta ja valtioneuvoston yleistä johtamista. Seurannan osalta tavoitteeksi tulisi asettaa täysin sähköinen seurantajärjestelmä.

Politiikkariihet puolestaan muodostaisivat hallituksen prioriteettiteemojen käsittelyä ja niihin liittyvien toimenpiteiden uudelleenkohdentamista koskevan käsittelyfoorumin.

Yhteenveto

Edellä kuvatun prosessin onnistumisen kannalta **suurin merkitys** on hallitusohjelmaa täsmentävällä ja hallitustyöskentelyn käynnistävällä politiikkariihellä eli **käynnistysriihellä ja sen linjauksilla**. Nämä linjaukset vaikuttavat koko hallituskauden painotuksiin. Lisäksi tapa ja malli, jolla valtioneuvoston eri tasoilla tapahtuva **ennakointi** tuodaan **osaksi hallitusohjelman tehokasta toteutusprosessia**, on ratkaiseva. Tällöin korostuvat hallitustasolla tapahtuvan, ministeriöissä tapahtuvan ja temaattisten kokonaisuuksien osalta toteutettavan ennakkoinnin keskinäiset yhteydet. Valtioneuvoston kanslia olisi luonteva näiden eri ennakkointitasojen yhteennivelöijä, jonka avulla voitaisiin välttyä päällekkäiseltä turhalta työltä ja joka tukisi eri tasoilla ja toimijoilla olevan tiedon välittämistä.

Edellä kuvatun perusteella tässä selvityksessä **suositellaan, että seuraava hallitus ottaisi käyttöön** edellä kuvatun viitekehityksen mukaisen **hallitusoh-**

jelman toteuttamisprosessin, joka alkaisi välittömästi hallitusohjelmasta sopimisen ja hallituksen nimittämisen jälkeen hallitustyöskentelyn käynnistysriihessä ja jatkuisi läpi hallituskauden. Prosessin **ytimeä** olisivat hallituksen yhdessä hallitusohjelman pohjalta määrittämät **prioriteettiteemat**. **Hallitus palaisi** hallituskauden mittaan säännöllisesti **prioriteettiteemoihinsa** ja suuntaisi politiikkaansa uudelleen tarpeen vaatiessa (puolivuositain tai vuosittain tapahtuva hallituksen yhteinen prioriteettiteemoihin keskittyvä käsittely ennen hallituksen kehysriihä tai ennen budjettiriihtä). Hallituksella olisi käytössään erilaisia toteutusvaihtoehtoja prioriteettiteemojensa toteuttamiseen vastuullisista ministereistä ja ministeriryhmistä politiikkaohjelmiin ja komiteoihin.

Tämä muutos **ei tarkoittaisi** hallitusohjelman seurannan **uusia asiakirjoja tai lisätyötä, pikemminkin päinvastoin**. Pääministerin ja hallituksen mahdollisuuksia keskittyä olennaiseen, eli prioriteettiteemoihin ja niiden tehokkaaseen johtamiseen ja toteuttamiseen, vahvistettaisiin. Hallitusohjelman tehokkaan toteuttamisen prosessi **ei** myöskään olisi **paperiprosessi, vaan poliittisen johdon keskustelu-, tulkinta- ja päätösmenettely**, jonka sisällöstä poliittinen johto olisi itse vastuussa.

Hallitusohjelman tehokkaan toteuttamisen prosessissa on **pyritty yhdistämään poliittisen johdon ja virkamiesjohdon selvitykseen liittyvissä haastatteluissa korostamat teemat**, joissa on merkittäviä yhtäläisyyksiä myös OECD:n toukokuussa 2010 julkaiseman maa-arvion kanssa.

1. **Pääministerin vahva rooli** hallituksen johtajana
2. **Hallituksen yhteinen strateginen näkemys** hallitusohjelman ja hallitusohjelmaan pohjautuvien prioriteettialueiden kautta
3. **Hallituksen yhteinen keskustelu ja päätökset** prioriteettiteemoihin liittyen
4. **Ministereiden keskinäiset kytkennät** prioriteettiteemojen vastuuministereiden ja ministeriryhmien kautta, sektoriministerien rooli säilyttäen
5. Hallituksen vahva **ennakointi- ja reagointikyky**

Tiivistetysti **kyse** on hallitustyöskentelyn **ketteryydestä**, hallituksen **yhteisestä voimasta** tavoitteiden saavuttamiseksi ja relevantista **tietopohjasta**, joka **sisältää tietoa** menneestä, nykytilasta ja tulevaisuuden mahdollisuuksista. **Lisäksi tarvitaan keskushallinnon vahvaa yhteistyö- ja toimeenpanokulttuuria** eli kykyä viedä sovitut asiat yhdessä tehokkaasti maaliin.

KIRJALLISUUS JA LÄHTEET

- Bossidy, Larry & Charan, Ram (2002): Execution. The discipline of getting things done. Random Business House Business Books.
- Bourgon Jocelyne (2009): New Governance and Public Administration: Towards a Dynamic Synthesis. A paper tabled at a Public Lecture hosted by the Australian Department of the Prime Minister and Cabinet in Canberra, Australia on 24 February, 2009.
- Bourgon, Jocelyne (2009): New Directions in Public Administration: Serving Beyond the Predictable. Public Policy and Administration, 24(3).
- Bourgon, Jocelyne (2010): The New Frontiers of Public Administration. The new synthesis project. Public governance International & University of Waterloo.
Ks. myös <http://www.ns6newsynthesis.com/>
- Bourgon, Jocelyne (2010): Workshop in Helsinki at 29–30 March hosted by Prime Minister's Office.
- Doz, Yves & Kosonen Mikko (2008): Nopea strategia: miten strateginen ketteryys auttaa organisaatiota pysymään kilpailun kärjessä. Talentum.
- Eerola, Petri (2005). Verkostojohtamisen mahdollisuudet valtioneuvostossa. Poliittikaohjelmien ja hallituksen strategia-asiakirjamenettelyn toimivuus hallitusohjelman toteuttamisessa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005. Edita.
- Galbraith, Jay R. (2009): Designing Matrix Organizations That actually Work. How IBM, Procter&Gamble and other design for success. Jossey-Bass.
- Government Accountability Office (2010): High risk list.
http://www.gao.gov/highrisk/risks/high_risk.php
- Hallituksen politiikkariihen kannanotto 24.2.2009.
http://www.vn.fi/tiedostot/julkinen/pdf/2009/Politiikkariihi_0209/fi.pdf
- Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2009 (2010). Asiakirja K 5/2010 vp. Eduskunta.
- Hallituksen strategia-asiakirja (2007): Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007. Edita.
- Hallituksen strategia-asiakirjan 2004 vaikuttavuusarviointi (2005). Valtioneuvoston kanslian raportteja 1/2005. Valtioneuvoston kanslia.
- Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä – Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta (2009): Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009. Yliopistopaino.
- Ikärakenteen muutokseen varautuminen: tulevaisuusselonteon linjausten toteutuminen (2009). Valtioneuvoston kanslian raportteja 5/2009.
- Laki valtioneuvostosta 28.2.2003/175
- OECD (2010): The OECD Public Governance Review of Finland. Main Issues for Peer Review Discussion. OECD GOV/PGC(2010)03.
- Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelman seuranta 2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2007. Edita.

Sektoritutkimustyöryhmän mietintö (2006). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2006.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

Talousneuvoston sihteeristö (2006): Globalisaation haasteet Euroopalle. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2006. Edita.

Talousneuvoston sihteeristö (2006): Suomen vastaus globalisaation haasteeseen. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 17/2006. Edita.

Talousneuvoston sihteeristö (2009): Ikääntymisraportti. Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävydestä. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2009. Yliopistopaino.

Talousneuvosto uudessa talouspoliittisessa ympäristössä. Talousneuvoston toiminnan arviointihankkeen loppuraportti (2010). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2010. Yliopistopaino.

Valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003/262

Valtioneuvoston tulevaisuusselontekotyön kehittämismahdollisuuksia (2007). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2007.

Valtion tilinpäätöskertomus 2009. Osat I-II. Valtiovarainministeriö.

Yhdessä ja erikseen – Maailma ja Suomi 2010-luvulla (2009): Toimintaympäristökuvaus ministeriöiden tulevaisuuskatsausten taustaksi. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 33/2009.

LIITE 1 HAASTATELLUT HENKILÖT

Pääministeri Matti Vanhanen	valtioneuvoston kanslia
Valtiovarainministeri Jyrki Katainen	valtiovarainministeriö
Työministeri Anni Sinnemäki	työ- ja elinkeinoministeriö
Elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen	työ- ja elinkeinoministeriö
Oikeusministeri Tuija Brax	oikeusministeriö
Peruspalveluministeri Paula Risikko	sosiaali- ja terveysministeriö
Valtiosihteeri Heljä Misukka	opetusministeriö
Valtiosihteeri Mika Rossi	valtiovarainministeriö
Valtiosihteeri Katariina Poskiparta	työ- ja elinkeinoministeriö
Valtiosihteeri Marcus Rantala	opetusministeriö
Erityisavustaja Tarja Parviainen	työ- ja elinkeinoministeriö
Kansliapäällikkö Tiina Astola	oikeusministeriö
Kansliapäällikkö Harri Skog	opetusministeriö
Kansliapäällikkö Erkki Virtanen	työ- ja elinkeinoministeriö
Kansliapäällikkö Kari Välimäki	sosiaali- ja terveysministeriö
Kansliapäällikkö Kari Rimpä	puolustusministeriö
Kansliapäällikkö Hannele Pokka	ympäristöministeriö
Valtiosihteeri Raimo Sailas	valtiovarainministeriö
Alivaltiosihteeri Juhani Turunen	valtiovarainministeriö
Budjettipäällikkö Hannu Mäkinen	valtiovarainministeriö
Valtioneuvoston controller Soili Vasikainen	valtiovarainministeriö
Pääjohtaja Tuomas Pöysti	VTV Valtiontalouden tarkastusvirasto
Johtaja Anssi Paasivirta	työ- ja elinkeinoministeriö
Kansanedustaja Timo Kalli	Keskustan eduskuntaryhmä (pj.)
Kansanedustaja Ulla-Maj Wideroos	Ruotsalaisen kansanpuolueen eduskuntaryhmä (pj.)
Kansanedustaja Pekka Ravi	Kansallisen kokoomuksen eduskuntaryhmä (pj.)
Kansanedustaja Tarja Filatov	Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä (pj.)
Kansanedustaja Ville Niinistö	Vihreän puolueen eduskuntaryhmä (pj.)

LIITE 2 AVAINSANOJEN MÄÄRITTELYT

Hallituksen strategia-asiakirjamenettely (HSA) = hallituksen strategia-asiakirja kokoaa ja suuntaa koko valtionhallintoa toteuttamaan hallituksen strategisia päätavoitteita. HSA on hallitusohjelman tarkennus ja sen keskeinen seuranta- ja päätösasiakirja. HSA-menettely koostuu kolmesta kokonaisuudesta: 1) HSA-asiakirja, 2) HSA:n seuranta, 3) Poliittikkariihet.

Hallitusohjelma = hallitukseen osallistuvien puolueiden hyväksymä toimintasuunnitelma, jossa on sovittu hallituksen tärkeimmistä tehtäväalueista ja toimenpiteistä.

Ketteryys (strateginen ketteryys) = kyky ajatella ja toimia poikkeavalla ja tuoreella tavalla; kyky löytää, tunnistaa ja käsitellä uusia näkökulmia sekä toimia niiden mukaisesti. Ketteryyden perustana on avoin vuorovaikutus, jossa eri tahot jakavat saman tahtotilan. Käytännössä ketteryys ilmenee kyvyssä hahmottaa ennakkoluulottomasti ympäristöä, kollektiivisessa sitoutumisessa ja kyvyssä kohdentaa resursseja uudelleen nopeasti ja riittävässä mittakaavassa. Määritelmä on peräisin Mikko Kososen ja Yves Dozin kirjasta Nopea strategia.

Käynnistysriihi = hallitusohjelmasta sopimisen jälkeen 1-3 viikon aikana pidettävä hallitusohjelmaa täsmäntävä ja hallitustyöskentelyn käynnistävä politiikkariihi, jossa 1) hallitus sopii enintään seitsemästä prioriteettiteemasta, 2) määrittää asiakokonaisuuksia ja toimintoja, joista luovutaan sekä 3) sopii hallituskauden aikaisista pelisäännöistä.

Nopea reagointi = koostuu tässä yhteydessä kolmesta kokonaisuudesta, 1) ennakkoidaan järjestelmällisesti ja eri tasoilla uhkia, mahdollisuuksia ja tulevia kehityskulkuja, 2) reagoidaan nopeasti silloin kun se on tarpeen ja välttämätöntä, 3) tunnistetaan hitaasti kehittyviä ilmiöitä ja niihin liittyviä pitkän aikavälin uhkia ja riskejä ja toteutetaan estäviä toimenpiteitä.

Politiikkaohjelma = väline, jolla hallitus varmistaa, että eri hallinnonaloilla käytettävissä olevat mittavat resurssit käytetään tehokkaasti, toteutettavat toimenpiteet ovat mahdollisimman yhdensuuntaisia ja eri hallinnonalojen yhteistyöstä saatavissa olevat edut käytetään täysimääräisesti hyödyksi.

Politiikkariihi = hallituksen yhteinen foorumi, jossa on mahdollisuus arvioida harjoitetun politiikan suuntaa ja tehdä sitä koskevia täsmennyksiä. Ollut käytössä 2003–2007 ja 2007–2011 vaalikausilla.

Prioriteettiteema = hallituksen keskeinen tavoite tai asiakokonaisuus, jonka osalta hallitus tavoittelee muutosta tai kehitystä.

Prosessivastaava = tässä yhteydessä ministeri, jolla on sektoripohjaisen toimivaltansa lisäksi johdettavanaan hallituksen poikkihallinnollinen prioriteettiteema.

Systeeminen = lähestymistapa, jossa yhden tahon toiminnan vaikutuksia arvioidaan suhteessa muihin tahoihin ja laajempaan kokonaisuuteen.

Valtiontalouden kehykset = hallituksen päätös valtion menojen enimmäismääristä sekä voimavarojen kohdentamiseen ja käyttöön liittyvistä linjauksista.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
p. (09) 16001, (09) 57811
f. (09) 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut



441

697

Painotuote

ISBN 978-952-5896-19-0



9 789525 896190

Tätä julkaisua myy ja välittää:
Yliopistopainon kirjamyynti
<http://kirjakauppa.yliopistopaino.fi/>
books@yliopistopaino.fi
PL 4 (Vuorikatu 3 A)
00014 HELSINGIN YLIOPISTO
Puhelin (09) 7010 2363 tai 7010 2366
Fax (09) 7010 2374

ISBN 978-952-5896-19-0 (nid)
ISBN 978-952-5896-20-6 (pdf)
ISSN 0782-6028