



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Politiikkaohjelmat hallitustyössä

Ohjelmajohtamisen uudistettu malli

Politiikkaohjelmat hallitustyössä

Ohjelmajohtamisen uudistettu malli

ISBN 952-5631-10-9
ISSN 0782-6028

Painotyö: Edita Prima Oyj, Helsinki 2006
Taitto: VNK, poliittisen johdon asiantuntijasihteeristö
Julkaisun tilaukset: julkaisut@vnk.fi
Julkaisija: Valtioneuvoston kanslia

Julkaisija: VALTIONEUVESTON KANSLIA		KUVAILULEHTI 18.1.2007	
Tekijät (toimielimessä: toimielimen nimi, puheenjohtaja): Ohjelmajohtamisen kehittämishanke Puheenjohtaja, valtiosihteeri Risto Volanen Sihteeristö: Projektipäällikkö Sirpa Kekkonen Erityisasiantuntija Markku Harrinvirta Erityisasiantuntija Satu Rönqvist Johtava konsultti Petri Eerola, TalentHaus Oy Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen):		Julkaisun laji: Julkaisu Toimeksiantaja: Valtioneuvoston kanslia Toimielimen asettamispäivä: 16.1.2006	
Poliitiikkaohjelmat hallitustyössä – Ohjelmajohtamisen uudistettu malli Politikprogrammen i regeringsarbetet – En ny modell för programledning			
Julkaisun osat:			
Tiivistelmä: Ohjelmajohtaminen käsittää sekä hallituksen politiikkaohjelmat että hallitusohjelman edistämisen ja seurannan. Ohjelmajohtamisen kehittämishankkeen tavoitteena on ollut esittää selkeitä suosituksia politiikkaohjelmien johtamisesta ja budjetoinnista sekä hallitusohjelman seurannan prosesseista. Taustalla vaikuttavat tämän hallituskauden kokemukset politiikkaohjelmista ja hallituksen strategia-asiakirjamenettelystä. Ohjelmajohtamisen toimintamallin kehittämisen lähtökohtana ovat poliittisen johdon tarpeet hallituspolitiikan mahdollisimman tehokkaan toteuttamisen kannalta. Kokonaisuudessaan nykyisen hallituskauden positiiviset kokemukset ja tulokset politiikkaohjelmista antavat riittävästi näyttöä siitä, että ohjelmajohtaminen on käyttökelpoinen väline myös tulevaisuudessa. Ohjelmajohtamisesta päätetään tulevissa hallitusohjelmaneuvotteluissa. Hallitusneuvotteluissa sovitaan niistä teemoista ja tavoitteista, joita mahdollisilla tulevilla politiikkaohjelmilla halutaan edistää. Teemoista puolestaan riippuu paljolti se, millaisin menettelyin ohjelmia jatkossa toteutetaan ja johdetaan. Tässä raportissa esitetään vaihtoehtoisia tapoja kehittää ohjelmajohtamisen toimintamallia edelleen. Suositukset selkeyttäisivät politiikkaohjelmien resurssointia, vahvistaisivat niiden merkitystä hallituspolitiikassa sekä yksinkertaistaisivat hallitusohjelman seurantaa.			
Avainsanat: Ohjelmajohtaminen, politiikkaohjelmat, hallitusohjelman edistäminen, seuranta ja arviointi, lainsäädäntösuunnitelma			
Muut tiedot:			
Sarjan nimi ja numero: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006		ISSN: 0782-6028	ISBN: 952-5631-10-9
Kokonaissivumäärä: 61	Kieli: fi	Hinta:	Luottamuksellisuus: julkinen
Jakaja: Valtioneuvoston kanslia		Kustantaja: Valtioneuvoston kanslia	

Utgivare: STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 18.1.2007	
Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande) Ordförande, statssekreterare Risto Volanen Sekretariat: Projektchef Sirpa Kekkonen Specialsakkunnig Markku Harrinvirta Specialsakkunnig Satu Rönqvist Ledande konsult Petri Eerola, TalentHaus Oy		Typ av publikation: Publikation	
		Uppdragsgivare: Statsrådets kansli	
		Datum då organet tillsattes: 16.1.2006	
Publikation (även den finska titeln): Politikprogrammen i regeringsarbetet – En ny modell för programledning Poliitiikkaohjelmat hallitustyössä – Ohjelmajohtamisen uudistettu malli			
Publikationens delar:			
Referat: Programledning inbegriper såväl politikprogrammen som främjandet och uppföljningen av regeringsprogrammet. Målet med utvecklingsprojektet för programledning har varit att lägga fram klara rekommendationer för både ledningen av politikprogrammen, deras budgetering och processerna för uppföljning av regeringsprogrammet. Bakgrunden utgörs av de erfarenheter man fått under denna regeringsperiod av politikprogrammen och regeringens strategidokumentförfarande. Utgångspunkten vid utvecklandet av verksamhetsmodellen för programledning utgörs av den politiska ledningens önskan att regeringspolitiken skall verkställas så effektivt som möjligt. I det stora hela ger de positiva erfarenheterna från innevarande regeringsperiod och resultaten av politikprogrammen tillräckliga belägg för att programledningen är ett användbart instrument även i framtiden. Beslut om programledning fattas i samband med de kommande förhandlingarna om regeringsprogrammet. I regeringsförhandlingarna kommer man överens om de teman och mål som man vill främja med eventuella framtida politikprogram. Det beror i hög grad på temat, på vilket sätt programmen i fortsättningen verkställs och leds. I denna rapport föreslås alternativa modeller för vidareutveckling av verksamhetsmodellen för programledning. Rekommendationerna skapar klarhet i fördelningen av resurser för politikprogrammen, stärker programmets betydelse i regeringspolitiken samt förenklar uppföljningen av regeringsprogrammet.			
Nyckelord: Programledning, politikprogram, främjande, uppföljning och utvärdering av regeringsprogrammet, lagstiftningsplan			
Övriga uppgifter:			
Seriens namn och nummer: Statsrådets kanslis publikationsserie 13/2006		ISSN: 0782-6028	ISBN: 952-5631-10-9
Sidantal: 61	Språk: fi	Pris:	Sekretessgrad: offentligt
Distribution: Statsrådets kansli		Förläggare: Statsrådets kansli	

Sisällys

TIIVISTELMÄ SUOSITUKSISTA.....	7
REFERAT ÖVER REKOMMENDATIONERNA	12
SUMMARY OF RECOMMENDATIONS.....	17
JOHDANTO	22
1 POLITIikkaOHJELMIEN KÄYTTÖ HALLITUSPOLITIIKAN TOTEUTTAMISESSA	24
1.1 Kokemuksia.....	24
1.2 Poliittikka ja hallinto	25
1.3 Poliittikkaohjelmien tulevaisuus	29
2 POLITIikkaOHJELMIEN POLIITTINEN JOHTAMINEN JA KOORDINOINTI	31
2.1 Ministeriryhmät.....	31
2.2 Koordinoivat ministerit.....	33
2.3 Ohjelmajohtajat, kansliapäälliköt ja valtiosihteerit	34
3 POLITIikkaOHJELMIEN BUDJETOINTI.....	36
3.1 Poliittikkaohjelmien määrärahat	37
3.2 Poliittikkaohjelmien budjettikäsittely	39
4 HALLITUSOHJELMAN TOTEUTTAMISEN VARMISTAMINEN	41
4.1 Kokemukset HSA-menettelystä	41
4.2 Hallitusohjelman toteuttamista tukevat prosessit jatkossa	43
4.3 Lainsäädäntösuunnitelma	48
5 JATKOTOIMENPITEET	51
LIITE 1: OHJELMAJOHTAMISEN MALLI VUOSINA 2003–2007.....	53
LIITE 2: HALLITUKSEN STRATEGIA-ASIAKIRJAPROSESSI VUOSINA 2003–2007	54
LIITE 3: OHJELMAJOHTAMISEN KEHITTÄMISHANKKEeseen OSALLISTUNEET HENKILÖT	61

Tiivistelmä suosituksista

Lähtökohdat seuraavalle hallituskaudelle

Ohjelmajohtamisella tarkoitetaan hallituksen poikkihallinnollisia politiikkaohjelmia sekä niitä menettelytapoja, joilla edistetään ja seurataan hallitusohjelman toteutumista.

- Politiikkaohjelmat ovat käyttökelpoinen ja tehokas väline hallitusohjelman poikkihallinnolliseen toteuttamiseen
- Ohjelmajohtaminen on ennen muuta poliittinen prosessi
- On poliittinen päätös, kuinka paljon painoarvoa politiikkaohjelmille jatkossa halutaan antaa hallitustyön kokonaisuudessa
- Politiikkaohjelmien muodostaminen ja poliittinen vastuuttaminen on hyvä ratkaista osana hallitusohjelman kokonaisuutta ja poliittisten ministerivastuiden jakoa, jolloin ne integroituvat luontevasti muuhun hallitusohjelmaan ja hallitustyöskentelyyn
- Politiikkaohjelmat tulisi määritellä hallitusohjelmassa riittävän yleisellä tasolla keskittyen pääasiassa niiden tavoitteisiin ja jättämällä toimenpiteistä ja keinoista päättämisen politiikkaohjelmien ministeriryhmien poliittiseen prosessiin
- Politiikkaohjelmien sisältöteemat ratkaisevat niiden käytännön toteutustavan
- Ohjelmajohtamisesta tulee kehittää nykyistä joustavampi ja kevyempi prosessi

Politiikkaohjelmien periaatteet

- Politiikkaohjelmien roolista ja toteutuksesta hallitustyöskentelyssä on hyvä sopia jo hallitusneuvotteluissa tai heti hallituksen järjestäytyessä
- Politiikkaohjelmat ovat parhaimmillaan sekä poliittisen koordinaation instrumentteja että hallinnollisia yhteensovittamisvälineitä
- Politiikkaohjelman tulee vastata selkeään yhteiskunnalliseen haasteeseen
- Politiikkaohjelmien käyttö on suositeltavinta erityisesti asioissa, joissa on merkittäviä kehittämis- ja uudistamistarpeita ja jotka edellyttävät eri hallinnonalojen yhteistyötä
- On tärkeää myös jatkossa huolehtia politiikkaohjelmien yhteistyöstä sidosryhmien kanssa

Suosituksiset 1: Politiikkaohjelmat

- Politiikkaohjelmien tulee olla joustavia välineitä, jolloin niitä voidaan käyttää suppeampien tai laajempien asiakokonaisuuksien hoitamiseen
- Politiikkaohjelmien tulee olla määräaikaista, joko hallituskauden pituisia tai sitä lyhyempiä
- Politiikkaohjelmia ei tulisi olla enempää kuin neljä

Suosituks 2: Poliittikaohjelmien teemojen valinnan kriteerit

- Heijastaa hallituksen yhteistä tahtoa, yhteisiä arvoja sekä poliittisia prioriteetteja
- Merkittävä teema, joka on ajassa, muttei selkeästi kenenkään hoidossa
- Teema on aidosti poikkihallinnollinen eli koskettaa useita hallinnonaloja
- Teema, jolla on pitkäjänteistä ja merkittävää yhteiskunnallista vaikutusta
- Tarve poliittiseen ohjaukseen on suuri
- Teema on riittävän laaja, mutta hallittava kokonaisuus; niin iso, etteivät organisaatiomuutokset sitä yksin ratkaise
- Teema erottuu ministeriöiden perustoiminnasta

Suosituks 3: Ministeriryhmät

- Ministeriryhmien yhteistyön menettelyistä tulee sopia heti hallituskauden alussa
- Kullekin poliittikaohjelmalle perustetaan oma ministeriryhmä
- On varmistettava, että ministeriryhmässä ovat edustettuna ne ministerit, joiden ministeriöt toteuttavat poliittikaohjelmaa
- Ministeriryhmien kokoonpanoa tulee voida täydentää tai vaihdella kulloinkin käsiteltävien asioiden mukaan
- Ministeriryhmien tulee olla ennen muuta päätöksenteon ja uudistusten valmistelun foorumeita ja tätä roolia tulee entisestään vahvistaa

Suosituks 4 ja 5: Koordinoiva ministeri, ohjelmajohtajat, kansliapäälliköt ja valtiosihteerit

- Koordinoivan ministerin roolia voidaan vahvistaa ministereiden työnjakoa määritettäessä. Haluttaessa koordinoivalle ministerille voidaan antaa toimiala useammasta ministeriöstä
- Ohjelmajohtaja vastaa poliittikaohjelman toteuttamisesta
- Ohjelmajohtajien nykyinen valintamenettely on toimiva
- Kansliapäälliköt osallistuvat tehtäviensä mukaan poliittikaohjelmien toteuttamiseen
- Poliittikaohjelmassa valtiosihteeri voi avustaa tai edustaa ministeriä ministerin määrittämällä tavalla

Suosituks 6: Poliittikaohjelmien budjetointi

Poliittikaohjelmien määrärahat:

- Hallitusneuvotteluissa voidaan haluttaessa kohdentaa rahoitusta politiikkaohjelmille

- Hallitusneuvotteluissa voidaan myös sopia, että määrärahakehvyksessä on olemassa varaus, jota voidaan käyttää myöhemmin muun muassa politiikkaohjelmien tavoitteiden toteuttamiseen. Hallitus päättäisi tällaisen varauksen kohdentamisesta vuosittain kehys- ja budjettimenetelyssä
- Politiikkaohjelmien omaan käyttöön kohdennetaan vuosittain määrärahoja hallintomenoihin ja erilaisten hankkeiden rahoitukseen
- Lisäksi budjettiasiakirjassa voidaan määritellä esimerkiksi momenttien perusteluissa nykyistä tarkemmin, missä määrin määrärahoja käytetään politiikkaohjelmien tarkoituksiin

Politiikkaohjelmien budjettikäsittely:

- Politiikkaohjelmien käynnistysvaiheessa ohjelmien omat hallintomäärärahat keskitetään valtioneuvoston kanslian toimintamenomomentille (TAE 2007). Vuodesta 2008 alkaen politiikkaohjelmien hallinto- ja hankemäärärahat budjetoidaan ohjelmajohtajien sijaintiministeriöihin käytettäväksi politiikkaohjelmien tarkoituksiin
- Mikäli politiikkaohjelmalle osoitetaan määrärahoja, ministeriryhmässä priorisoidaan politiikkaohjelman kannalta tärkeät määrärahat
- Priorisointien pohjalta koordinoiva ministeri kokoaa ohjelmajohtajan avustamana ehdotuksen ohjelman määrärahaehyukseksi. Ohjelmajohtaja voi toimia asiantuntijana kehys- ja budjettivalmistelun eri vaiheissa
- Politiikkaohjelmia koordinoivat ministerit voivat oman hallinnonalansa kehysneuvotteluissa valtiovarainministeriön kanssa nostaa esiin ohjelman kannalta merkittäviä rahoituskysymyksiä myös muiden hallinnonalojen osalta
- Laajasta rahoitusseurannasta eli hallinnonalojen siirto- ja sijoitusmenomomenttien seurannasta luovutaan
- Kunkin ministeriön tulosohjausasiakirjoihin sisällytetään kohta, missä määritellään miten ministeriön hallinnonalalla toteutetaan hallituksen politiikkaohjelmia ja niille asetettuja tavoitteita

Suosituksat 7: Hallitusohjelman edistämisen ja seurannan periaatteet

- Hallituksen suunnittelu- ja seurantaprosesseja ja -asiakirjoja on vähennettävä ja kevennettävä
- Hallitusohjelman edistämisen ja seurantaprosessissa hallitukselle tarjotaan vain sellaista tietoa, jota se tarvitsee hallitusohjelman toteutumisen varmistavassa päätöksenteossa
- Painotus on jatkossa erityisesti hallitusohjelmassa asetettujen tavoitteiden ja hankkeiden arvioinnissa

- Heti hallituskauden alussa hallitus päättää, miten hallitusohjelman toimeenpanoa seurataan. Valtioneuvoston kanslia valmistelee tätä koskevan pohjaehdotuksen tässä raportissa esitettyjen linjausten mukaisesti
- Hallitusohjelman edistämisen ja seurannan käsittelyvaiheet mietitään hallituskauden elinkaarta ajatellen ja ne vaihtelevat vuosittain ja hallituskauden vaiheesta riippuen
- Prosessin tulee mahdollistaa tarvittaessa hallitusohjelman tarkistaminen ja uudet linjaukset hallituskauden aikana

Suosituks 8: Uudistettu HSA-menettely

Hallitusohjelman edistämisen ja seurantamenettely muodostuu jatkossa seuraavista osioista:

1) Hallitusohjelman toteutuksen suunnittelu

Hallituksen keskeisten tavoitteiden toteuttamiseksi valmisteltava hallituksen strategia-asiakirja (HSA) koostuu seuraavista osista:

- Poliitiikkaohjelmien linjaukset
- Lainsäädäntösuunnitelma
- Hallituksen harkinnan mukaan mahdolliset muut poliittiset linjaukset
- Hallituskaudella annettavien selonteiden ym. suunnitelmat ja aikataulu

HSA vahvistetaan hallituskauden alussa ja tarkistetaan puolivälissä vaikuttavuusarvioinnin jälkeen. Poliitiikkaohjelmien täsmentyvät suunnitelmat ja linjaukset käsitellään kuitenkin poliittisella tasolla vuosittain, esimerkiksi poliitiikkaohjelmien omista ministeriryhmissä.

2) Hallituskauden puolivälin vaikuttavuusarviointi

- Hallituskauden puolivälissä (keväällä 2009) toteutetaan hallitusohjelman toteutumisen vaikuttavuusarviointi. Valtioneuvoston kanslian kokoama arviointiaineisto käsitellään hallituksen poliittikariihessä. Tässä yhteydessä hallitus voi määritellä erityisarvioinnin kohteeksi haluamiaan politiikkateemoja, esimerkiksi politiikkaohjelmia
- Poliittikariihessä keskustellaan alustavasti politiikkalinjauksista, joista voidaan päättää hallituksen kehyspäätyksessä tai muissa yhteyksissä
- Myös muina vuosina valtioneuvoston kanslia varautuu tuottamaan hallituksen haluamaa hallitusohjelman seuranta- ja arviointiaineistoa. Arviointiaineistoa voidaan käsitellä tarvittaessa hallituksen poliittikariihessä tai iltakoulussa

Suositukset 9: Lainsäädäntösuunnitelma

- Hallitus ottaa käyttöön lainsäädäntösuunnitelman
 - säädöspoliittisten tavoitteiden määrittämiseksi
 - uusien säädösten valmistelun ja säädösmuutosten tarpeen seuraamiseksi
 - merkittävien lainsäädäntöhankkeiden suunnitelmalliseksi edistämiseksi ja aikatauluttamiseksi
- Lainsäädäntösuunnitelma jakautuu kahteen osaan:
 - Hallituksen säädöspoliittiset tavoitteet ja niihin kohdistuvat ajan-kohtaiset yhteiskunnalliset muutospaineet
 - merkittävät säädösvalmisteluhankkeet (10–30)
- Lainsäädäntösuunnitelman valmistelu yhteensovitetään HSA-aikatauluun ja sisällytetään osaksi HSA:ta
- Valtioneuvoston kanslia ohjeistaa lainsäädäntösuunnitelmaa varten tarvittavien tietojen keruun samalla kuin muun HSA-aineiston keruun. Nämä tiedot toimitetaan oikeusministeriöön, joka luonnostelee ehdotuksen HSA:n lainsäädäntösuunnitelmaosaksi ja toimittaa sen kansliaan osana omaa HSA-vastaustaan

Referat över rekommendationerna

Utgångspunkter för följande regeringsperiod

Med programledning avses regeringens tväradministrativa politikprogram samt sådana förfaranden med vilka man främjar och följer upp genomförandet av regeringsprogrammet.

- Politikprogrammen är användbara och effektiva redskap för det tväradministrativa genomförandet av regeringsprogrammet
- Programledningen är framför allt en politisk process
- Hur stor vikt man i fortsättningen vill fästa vid politikprogrammen i regeringsarbetet är ett politiskt beslut
- Det är bra att avgöra bildandet av politikprogram samt den politiska ansvarsfördelningen som en del av regeringsprogrammet och fördelningen av det politiska ministeransvaret, så dessa naturligt integreras i det övriga regeringsprogrammet och regeringsarbetet
- I regeringsprogrammet skall politikprogrammen anges på ett tillräckligt allmänt plan med tyngdpunkt i huvudsak på målen för dem så att man låter den politiska processen i ministergrupperna för politikprogrammen besluta om åtgärder och metoder
- Temat för politikprogrammet avgör det praktiska genomförandet
- Programledningen skall utvecklas till en mera flexibel och enkel process

Principer för politikprogrammen

- Det är önskvärt att man redan i samband med regeringsförhandlingarna eller genast när regeringen har konstituerat sig avtalar om politikprogrammets roll och genomförandet av dem i regeringsarbetet
- Politikprogrammen när de är som bäst utgör redskap för både den politiska och administrativa samordningen
- Ett politikprogram skall svara mot en tydlig samhällelig utmaning
- Politikprogram rekommenderas i synnerhet i sådana frågor där det finns ett avsevärt utvecklings- och reformbehov och vilka förutsätter samarbete mellan olika förvaltningsområden
- Det är viktigt att också i fortsättningen sörja för samarbetet mellan politikprogram och intressegrupper

Rekommendation 1: Politikprogrammen

- Politikprogrammen skall vara flexibla instrument som kan användas för skötseln av mera avgränsade eller omfattande helheter
- Politikprogrammen skall vara tidsbegränsade, antingen för en regeringsperiod eller för kortare tid
- Antalet politikprogram får vara högst fyra

Rekommendation 2: Kriterier för val av tema för politikprogrammen

- Temat skall återspegla regeringens gemensamma vilja och värderingar samt de politiska prioriteringarna
- Temat skall vara betydande och ligga i tiden men inte tydligt handhas av någon
- Temat skall vara genuint tväradministrativt, dvs. beröra flera olika förvaltningsområden
- Temat skall ha långsiktiga och betydande samhällskonsekvenser
- Behovet av politisk styrning skall vara stort
- Temat skall bestå av en tillräckligt omfattande men ändå kontrollerbar helhet; så pass omfattande att enbart organisationsförändringar inte kan vara en lösning
- Temat skall avvika från ministeriernas grundläggande verksamhet

Rekommendation 3: Ministergrupper

- Förfarandena för ministrarnas samarbete skall avtalas genast i början av regeringsperioden
- För varje politikprogram skall bildas en egen ministergrupp
- Det bör säkerställas att de ministrar vars ministerier verkställer politikprogrammet är företrädare i ministergruppen
- Ministergruppernas sammansättning skall kunna kompletteras eller ändras utifrån de ärenden som behandlas
- Ministergrupperna skall framför allt utgöra forum för beslutsfattande och beredning av reformer och denna roll skall förstärkas ytterligare

Rekommendation 4 och 5: Samordnande minister, programdirektörer, kanslichefer och statssekreterare

- Den samordnande ministerns roll kan förstärkas vid fastställandet av ministrarnas arbetsfördelning. Om man så önskar kan den samordnande ministern tilldelas ansvarsområden i fler ministerium
- En programdirektör ansvarar för genomförandet av ett politikprogram
- Det nuvarande förfarandet för val av programdirektör är välfungerande
- Kanslicheferna deltar i enlighet med sina arbetsuppgifter i genomförandet av politikprogrammen
- Inom ett politikprogram kan statssekreteraren bistå eller företräda ministern på det sätt som ministern fastslagit

Rekommendation 6: Budgeteringen av politikprogrammen

Anslag för politikprogrammen:

- Vid regeringsförhandlingarna kan vid behov anvisas finansiering för politikprogram
- Vid regeringsförhandlingarna kan man också komma överens om att det i anslagsramen skall finnas en reservering som senare kan användas bland annat för genomförandet av målen för politikprogrammen. Varje år i samband med ram- och budgetförfarandet beslutar regeringen om hur denna reservering skall riktas
- För politikprogrammets eget bruk anvisas årligen anslag för administrativa utgifter och finansieringen av olika projekt
- Dessutom kan man i budgetdokumentet, till exempel i motiveringen till momenten, noggrannare än för närvarande ange i vilken mån anslagen skall användas i det syfte som politikprogrammen avser

Budgetbehandlingen av politikprogrammen:

- I det inledande skedet av politikprogrammen koncentreras programmens egna administrationsanslag under statsrådets kanslis omkostnadsmoment i budgetpropositionen för 2007. Från och med 2008 anvisas administrations- och projektanslagen för politikprogrammen till de ministerier där programdirektörerna är placerade för att användas i de syften som politikprogrammen avser
- Om anslag anvisas för ett politikprogram prioriteras i ministergruppen de anslag som är viktiga med tanke på politikprogrammet
- Utgående från prioriteringarna sammanställer den samordnande ministern med programdirektörens hjälp ett förslag till anslagsramar för programmet. Programdirektören kan fungera som sakkunnig i olika skeden av ram- och budgetberedningen
- De ministrar som samordnar politikprogrammen kan när det egna förvaltningsområdets ramförhandlingar med finansministeriet förs lyfta fram sådana finansieringsfrågor som är viktiga med tanke på programmet, även med avseende på andra förvaltningsområden
- Den omfattande uppföljningen av finansieringen, dvs. uppföljningen av förvaltningsområdenas moment för överförings- och investeringsutgifter slopas
- I varje ministeriums resultatstyrningsdokument tas in en punkt där det anges hur regeringens politikprogram och de mål som uppställts för dessa genomförs inom ministeriets ansvarsområde

Rekommendation 7: Principer för främjande och uppföljning av regeringsprogrammet

- Regeringens planerings- och uppföljningsprocesser samt uppföljningsdokument måste minskas i antal samt lättas upp
- Inom processen för främjande och uppföljning av regeringsprogrammet skall regeringen tillhandahållas enbart sådan information som den behöver för det beslutsfattande som säkerställer genomförandet av regeringsprogrammet
- I fortsättningen ligger tyngdpunkten särskilt på utvärdering av de mål som uppställts och de projekt som tillsatts i regeringsprogrammet
- Genast i början av regeringsperioden fattar regeringen beslut om hur genomförandet av regeringsprogrammet följs upp. Statsrådets kansli bereder ett grundförslag för detta i enlighet med riktlinjerna i denna rapport
- Behandlingsfaserna när det gäller främjandet och uppföljningen av regeringsprogrammet planeras med tanke på regeringsperiodens livscykel och dessa faser varierar årligen och beroende på skedet av regeringsperioden
- Processen skall vid behov möjliggöra justering av regeringsprogrammet och nya riktlinjer under regeringsperioden

Rekommendation 8: Ett reviderat RSD-förfarande

Förfarandet för främjande och uppföljning av regeringsprogrammet består i fortsättningen av följande delar:

1) Planering av genomförandet av regeringsprogrammet

Regeringens strategidokument (RSD) som bereds med tanke på verkställandet av regeringens centrala mål består av följande delar:

- Riktlinjer för politikprogrammen
- Lagstiftningsplan
- Eventuella övriga politiska riktlinjer i enlighet med regeringens prövning
- Planer och tidtabellen för redogörelser som skall ges under regeringsperioden

RSD fastställs i början av regeringsperioden och ses över i mitten av regeringsperioden efter en utvärdering av effekterna. De preciserade planerna och riktlinjerna för politikprogrammen behandlas dock varje år på politisk nivå, till exempel i ministergrupperna för respektive politikprogram.

2) Utvärdering av effekterna i mitten av regeringsperioden

- I mitten av regeringsperioden (våren 2009) genomförs en utvärdering av effekterna av regeringsprogrammet. Det utvärderingsmaterial som statsrådets kansli har sammanställt behandlas i regeringens politikdiskussioner. I detta sammanhang kan regeringen bestämma att vissa politikområden, till exempel politikprogram, skall vara föremål för en särskild utvärdering
- Politikriktlinjerna avhandlas preliminärt i politikdiskussionerna och beslut om dem kan fattas i regeringens rambeslut eller i något annat sammanhang
- Statsrådets kansli förbereder sig på att även andra år producera sådant uppföljnings- och utvärderingsmaterial som regeringen önskar. Detta utvärderingsmaterial kan vid behov behandlas i regeringens politikdiskussioner eller i aftonskolan

Rekommendation 9: Lagstiftningsplan

- Regeringen inför en lagstiftningsplan för att
 - fastställa författningspolitiska mål
 - bereda nya författningar och följa upp behovet av författningsändringar
 - planmässigt främja och göra upp tidtabeller för viktiga lagstiftningsprojekt
- Lagstiftningsplanen består av två delar:
 - Regeringens författningspolitiska mål och aktuella krav i samhället på ändringar av dem
 - betydande lagberedningsprojekt (10–30)
- Beredningen av lagstiftningsplanen samordnas med tidtabellen för RSD och tas in som en del av RSD
- Statsrådets kansli ger samtidigt anvisningar om både insamlingen av den information som behövs för lagstiftningsplanen och insamlingen av övrigt RSD-material. Dessa uppgifter sänds till justitieministeriet som utarbetar ett förslag till lagstiftningsplandelen av RSD och sänder det till kansliet som en del av det egna RSD-svaret

Summary of recommendations

Premises for the next Government's term of office

"Programme management" refers to intersectoral Government policy programmes and the procedures used to promote and follow up implementation of the Government Programme.

- Policy programmes provide a useful and efficient instrument for horizontal implementation of the Government Programme.
- Programme management is above all a political process.
- It is a political decision to determine how much weight policy programmes will be given in the Government's work as a whole.
- Preparation of policy programmes and political commitment should preferably be solved as part of the entire Government Programme and in connection with the division of political duties among ministers when they easily integrate into the rest of the Government Programme and other work carried out by the Government.
- Policy programmes should be defined in the Government Programme at a sufficiently general level, focusing on the programmes' objectives and leaving decisions on measures and methods to be decided as part of the political process by the ministerial working groups.
- The thematic contents of the policy programmes determine how they are implemented in practice.
- Programme management should be made simpler and more flexible.

Principles for policy programmes

- The role and implementation of policy programmes should be agreed on already during government formation talks or when a new government is formed.
- At their best, policy programmes are both instruments of political coordination and administrative coordination tools.
- A policy programme should respond to a definite societal challenge.
- Use of policy programmes is recommended especially in dealing with issues with major development and reform needs and issues that require cooperation over various administrative sectors.
- It is important to cooperate with interest groups in future too.

Recommendations 1: Policy programmes

- Policy programmes should be flexible instruments that can be used to attend to smaller or larger scale thematic entities.
- Policy programmes should be set up for a fixed term, either for the duration of the government's term of office or for a shorter period.
- There should be no more than four policy programmes.

Recommendations 2: Criteria for selecting themes for policy programmes

- Reflects common will of the government and its political priorities and values.
- Is a significant topical theme that is not really attended by anyone.
- The theme is truly intersectoral and concerns several branches of public administration.
- Is a theme that has important long-term effects in society.
- There is obvious need for political steering.
- The theme is wide enough but still manageable; so extensive that organisational changes do not settle the problem.
- The theme stands out from the basic functions of ministries.

Recommendations 3: Ministerial working groups

- Cooperation practices between ministers should be agreed on at the very beginning of the Government's term of office.
- Each political programme will be appointed its own ministerial working group.
- It must be ensured that all ministries implementing the policy programme are represented in the ministerial working group.
- The composition of the ministerial working groups can be complemented or changed according to the issues currently on the agenda.
- The role of ministerial working groups is, above all, to provide a forum for making decisions and preparing reforms; a role that must be further strengthened.

Recommendations 4 and 5: Coordinating ministers, programme directors, permanent secretaries and state secretaries

- The role of a coordinating minister can be strengthened when the division of duties is specified. If desired, a coordinating minister can have a mandate in more than one ministry.
- A programme director is responsible for the implementation of a policy programme.
- The existing selection procedure for programme directors is appropriate.
- Permanent secretaries participate in the implementation of policy programmes according to the duties assigned to them.
- In the implementation of a policy programme, a state secretary can assist or represent a minister in a way specified by the minister concerned.

Recommendations 6: Budgeting policy programmes

Appropriations for policy programmes:

- Specific funding for policy programmes may be allocated during the negotiations on the formation of a Government, if desired.
- During Government-formation talks, agreement may also be reached on a provision in the overall spending limit, to be applied subsequently to policy programmes, for example. The Government would decide on the allocation of this provision annually in connection with negotiations over spending limits and the Budget.
- Policy programmes are allocated annual appropriations to be used for administrative expenses and various projects.
- It will be possible to define more specifically, for example, in the explanations of items in the Budget, how appropriations allocated for policy programmes' various functions can be used.

Budgetary procedure for policy programmes:

- In their beginning phase, all administrative funding for policy programmes will be attributed centrally to the item in the budget for the Prime Minister's Office's operating expenditure (TAE 2007). From 2008 onwards, administrative and operational funding for policy programmes will be allocated to the relevant Ministries, earmarked for use in pursuit of the policy programmes' objectives.
- If policy programmes are allocated appropriations, ministerial working groups prioritise the most important appropriations for policy programmes.
- On the basis of these priorities, the coordinating minister assisted by the programme director will compile a proposal for the programme's overall spending limits. The programme director can act as an expert in connection with negotiations over spending limits and the Budget.
- A minister coordinating a policy programme may point out in the negotiations over its own administrative sector's spending limits with the Ministry of Finance also such financing issues of other administrative sectors that are important for the programme.
- Broad-based monitoring of finances will cease, i.e. transfers between administrative sectors and capital expenditure items will no longer be monitored.
- An item in which the implementation of Government policy programmes and the objectives set for them are specified will be included in the performance guidance documents of each ministry.

Recommendations 7: Principles for promotion and monitoring of the Government Programme

- Planning and monitoring processes of the Government must be lightened and documentation decreased.
- In the process of promoting and monitoring the Government Programme, the Government shall only be provided with information necessary to make decisions ensuring the materialisation of the Government Programme.
- In future, particular attention will be given to the evaluation of objectives and projects set in the Government Programme.
- First in the beginning of a government's term of office, the Government must decide how the implementation of the Government Programme will be monitored. The Prime Minister's Office will prepare a related draft proposal in accordance with the guidelines presented in this report.
- The various stages of promotion and monitoring of the Government Programme will be considered in view of the span of the Government's term of office.
- The process must enable, if necessary, that the Government Programme can be reviewed and new guidelines added as necessary during the Government's entire term of office.

Recommendations 8: Reviewed procedure relating to the Government Strategy Document (GSD)

The procedure of promoting and monitoring the Government Programme will include the following parts in future:

1) Planning the means of implementing the Government Programme:

The Government Strategy Document (GSD) prepared for the implementation of the Government's key objectives consists of the following parts:

- Outlining policy programmes
- Legislative plan
- Defining any other political, discretionary guidelines of the Government
- Preparing a plan and schedule for reports to be published during the Government's term of office

The Government Strategy Document is adopted at the beginning of the Government's term of office and a mid-term review is carried out after an impact assessment. Specified plans and guidelines of policy programmes are discussed at political level each year, for example in the ministerial working group of each policy programme.

2) Mid-term impact assessment of the Government Programme

- Halfway through the Government's term of office (spring 2009) an impact assessment into the implementation of the Government Programme will be carried out. The assessment material provided by the Prime Minister's Office will be considered in an overview of Government policies. In this connection, the Government can specify desired policy areas, such as policy programmes, as objects of assessment.
- The Government policy-review session discuss preliminary policy guidelines to be concretised for example when decisions on spending limits are made.
- During any other year too, the Prime Minister's Office will also be prepared to produce material on monitoring and assessment of the Government Programme as commissioned by the Government. The assessment material can be considered in a Government policy-review session or a Government evening session.

Recommendations 9: Legislative plan

- The Government will adopt a legislative plan
 - to define its legislative policy objectives;
 - to monitor the preparation of new legislation and the need for amendments;
 - to systematically promote and set schedules for material legislative projects.
- A legislative plan has two parts:
 - legislative policy objectives of the Government and topical pressures for change set by the society; and
 - important law drafting projects (10–30).
- The preparation of a legislative plan is to be coordinated with the schedule of the GSD and included as a part of GSD.
- The Prime Minister's office sets guidelines for gathering information for the preparation of a legislative plan as well as for the Government Strategy Document. This information will be delivered to the Ministry of Justice which prepares a proposal for a legislative plan making part of the GSD. The Ministry of Justice will submit its proposal to the Prime Minister's Office as part of its response to the GSD.

Johdanto

Ohjelmajohtaminen on pääministeri Matti Vanhasen hallituksen keskeinen keskushallinnon ja valtioneuvoston johtamisen uudistus. Sen perusteet valmisteltiin edellisen, pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen kaudella. Uudistuksessa keskeistä ovat olleet hallituksen neljä politiikkaohjelmaa sekä hallituksen strategia-asiakirjamenettely, jolla täsmennetään hallitusohjelman tavoitteita ja toimenpiteitä sekä arvioidaan hallituksen politiikan vaikuttavuutta.

Ohjelmajohtamisen tavoitteena on ollut vahvistaa hallituksen poliittista ohjausta useampia ministeriöitä koskeissa asioissa ja tehostaa valtioneuvoston poikkihallinnollista valmistelua. Ohjelmajohtamista varten ei ole tehty muodollisia toimivallan muutoksia, vaan kyseessä on uudenlainen toimintatapa valtioneuvostossa.

Ohjelmajohtamisen aloitusvaiheen kokemuksista on aiemmin tehty selvitys. Selvityksen perusteella ohjelmajohtaminen koetaan sekä päätöksentekijöiden että hallinnon piirissä useita hallinnonaloja koskettavien politiikkojen edistämisen kannalta hyödylliseksi. Selvityksen perusteella on voitu havaita myös ohjelmajohtamisjärjestelmän kehittämistarpeita. Ohjelmajohtamisen tarjoamia mahdollisuuksia ei myöskään vielä ole hyödynnetty täysimääräisesti ja joiltakin osin menettelyt ovat kaivanneet tarkistamista. Tämän vuoksi ohjelmajohtamisen toimintatapaa on syytä kehittää seuraavaa hallituskautta ajatellen.

Nyt toteutetun ohjelmajohtamisen kehittämishankkeen (20.1.–30.11.2006) tavoitteena oli esittää selkeät suositukset ohjelmajohtamisen uudistetuista toteuttamistavoista. Hankkeessa on käsitelty ohjelmajohtamista valtioneuvoston päätöksentekoprosessien sekä politiikkaohjelmien budjetoinnin ja johtamisen näkökulmista. Näiden teemojen analysoinnin perusteella on laadittu kokoava esitys siitä, millä mallilla seuraava hallitus voisi omaa ohjelmajohtamistaan toteuttaa. Hankkeen kohteena on ollut ohjelmajohtaminen hallituksen työvälineenä. Toimeksiantoon ei ole kuulunut puuttuminen uusien mahdollisten politiikkaohjelmien teemoihin.

Hankkeelle asetettiin valtiosihteeri Risto Volasen johtama ohjausryhmä, jonka jäseniksi nimettiin alivaltiosihteeri Heikki Aaltonen (VNK), valtiosihteeri Leila Kostiainen (STM), valtiosihteeri Antti Mykkänen (SM), valtiosihteeri Stefan Wallin (YM), kansliapäällikkö Kirsti Rissanen (OM), alivaltiosihteeri Juhani Turunen (VM), kansliapäällikkö Jarmo Vaittinen (MMM), kansliapäällikkö Erkki Virtanen (KTM), ohjelmajohtaja Katrina Harjuhahto-Madetoja (tietoyhteiskuntaohjelma) ja ohjelmajohtaja Harri Skog, 1.8. lukien ohjelmajohtaja Maire Mäki, (työllisyysohjelma). Ohjausryhmän työhön ovat osallistuneet myös ohjelmajohtaja Markus Sovala, 1.11. alkaen ohjelmajohtaja Raimo Luoma (yrittäjyysohjelma), ohjelma-

johtaja Seppo Niemelä (kansalaisvaikuttamisen ohjelma) ja budjettipäällikkö Hannu Mäkinen.

Hankkeen kolmen alateeman mukaiselle valmistelutyölle koottiin asiantuntijaryhmät koostuen pääasiassa ministeriöiden edustajista. Verkostoihin osallistuneiden henkilöiden nimet ovat liitteessä 3. Lisäksi ohjelmajohtamisen kehittämiseksi järjestettiin eduskunnassa päättäjille suunnattu seminaari 8.11.2006. Seminaarissa käydyn keskustelun päätelmät sisältyvät raporttiin. Hankkeen sihteeristö oli seuraava: projektipäällikkö Sirpa Kekkonen (pääsihteeri), erityisasiantuntija Satu Rönqvist ja erityisasiantuntija Markku Harrinvirta valtioneuvoston kansliasta sekä johtava konsultti Petri Eerola TalentHaus Oy:stä.

Tämän raportin liitteessä 1 on kuvaus hallituskaudella vuosina 2003–2007 sovelletusta ohjelmajohtamisesta. Liitteessä 2 kuvataan lähemmin hallituksen strategia-asiakirjaprosessia vuosina 2003–2007.

1 POLITIIKKAOHJELMIEN KÄYTTÖ HALLITUSPOLITIIKAN TOTEUTTAMISESSA

1.1 Kokemuksia

Kuluvalla hallituskaudella on ollut ensimmäistä kertaa käytössä ohjelmajohtamisen toimintamalli valtioneuvoston työskentelyssä. **Ohjelmajohtamisella tarkoitetaan hallituksen poikkihallinnollisia politiikkaohjelmia sekä uudentyyppistä hallitusohjelman seuranta- ja arviointia.** Ohjelmajohtamisessa on ennen kaikkea kyse hallituksen poliittisen tahdon toteuttamisesta. Politiikkaohjelmat eroavat normaalista hallinnosta, sillä ne ovat hallitusohjelmaneuvottelujen poliittisen prosessin tulos. Politiikkaohjelmat eivät ole organisaatioita, vaan ne ovat moderni tapa toimia poikkihallinnollisesti hallituspuolueiden sopimien teemojen ja tavoitteiden edistämiseksi. Alun perin politiikkaohjelmien etuna nähtiin, että niiden avulla tehokas pureutuminen yhteiskunnan ajankohtaisiin ilmiöihin painottuisi organisatorisen toimivallan sijasta.

Hallituksen **politiikkaohjelmilla** on voitu tiivistää hallinnonalojen yhteistyötä ja koordinaatiota sekä tehostaa poikkihallinnollisten asioiden valmistelua. Politiikkaohjelmat ovat kytkeneet työskentelyyn laajasti paitsi valtionhallintoa myös kuntasektoria sekä järjestöjä ja yritysmaailmaa. Verkostomaisena toimintamuotona politiikkaohjelmat ovat voineet toimia kosketuspintana erilaisten sidosryhmien ja hallinnon välillä sekä kyettyä välittämään kentän kehittämistarpeita ja näkemyksiä ministeriöiden tietoon.

Politiikkaohjelmissa on saatu edistettyä tavoitteiksi asetettuja asioita tehokammin kuin ilman ohjelmia olisi tapahtunut. Politiikkaohjelmien eduksi katsotaan lisäksi, että niissä on korostettu yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita ja niiden saavuttamisen konkreettista mittaamista ja arviointia.

Jokaisella neljällä politiikkaohjelmalla on esittää konkreettisia uudistuksia ja saavutuksia. Tosin on mahdotonta aukottomasti osoittaa erilaisten saavutusten johtuvan yksinomaan politiikkaohjelman toimista. Ohjelmissa saadaan aikaan myös paljon näkymätöntä ja vaikeasti mitattavaa yhteistyötä ja asioiden edistymistä. Tämä johtuu pitkälti poikkihallinnollisesta organisoitumisesta, joka kannustaa yhteydenpitoon jo asioiden varhaisessa valmisteluvaiheessa. Politiikkaohjelmien tavoitteet koskevat useita hallinnonaloja samanaikaisesti, millä on sitouttava vaikutus ministeriöiden väliseen yhteistoimintaan.

Nykyisten politiikkaohjelmien osalta on esitetty kritiikkiä siitä, että jo hallitusohjelmatekstissä määriteltiin melko yksityiskohtaisesti ohjelmien toteutuskeinoja. Jotta politiikkaohjelmat tarjoaisivat joustoa hallituspolitiikan toteuttamisessa, on

suositettu, että hallitusohjelmatekstin tulisi keinojen sijasta pitäytyä tavoitteellisella tasolla. Tällöin politiikkaohjelmien ministeriryhmille jäisi enemmän pelivaraa politiikkaohjelmien käytännön toteutuksessa ja keinojen valinnassa.

Politiikkaohjelmien poliittinen koordinaatio ei ole arvioiden mukaan ollut yhtä tehokasta kuin alun perin odotettiin. Alkuperäinen ajatus oli, että politiikkaohjelmien kautta hallituksen kollektiivisuutta vahvistettaisiin. Odotus oli myös, että ohjelmajohtaminen antaisi hallituksen yhteiselle keskustelulle paremmat edellytykset. Politiikkaohjelmien rooli ja erityisesti koordinoivan ministerin rooli määrärahojen budjetoinnissa ei ole muodostunut koordinoivaksi siten, että ohjelmat voisivat merkittävästi vaikuttaa resurssien uudelleenallokaatioon.

Ohjelmajohtamisen myötä on uudistettu myös hallitusohjelman toimeenpanon seuranta- ja arviointi ottamalla käyttöön **hallituksen strategia-asiakirja-menettely (HSA)**. Menettelystä on sekä hyviä että huonoja kokemuksia. Vaikka HSA:n myötä hallitus on saanut käyttöönsä aiempaa paljon tiiviimmän ja informatiivisemman tavan seurata hallitusohjelman etenemistä, menettelyä pidetään myös työläänä ja raskaana. Tämä johtuu pääosin siitä, että monet hallituksen kannalta tärkeät poliittiset linjaukset tulevat tehdyiksi muissa yhteyksissä kuin vuosittaisessa HSA-menettelyssä. HSA:n vuosittainen indikaattoriperusteinen arviointi on kuitenkin tuonut merkittävää lisäarvoa hallitusohjelman toteutumisen seurannalle. Nyt seurataan politiikkatoimien vaikutuksia hallituksen tekemisten sijasta. HSA:lla on lisäksi linjapaperina erityinen merkitys juuri politiikkaohjelmille.

1.2 Politiikka ja hallinto

Poliittinen horisontaalisuus monipuoluehallituksessa

Ohjelmajohtamisessa erottuu selvästi hallinnollinen ja poliittinen ulottuvuus. Jatkon kannalta on tärkeä pohtia, minkälaisia valmiuksia horisontaalisuuden vahvistamiseen on yhtäältä politiikanteon kannalta ja toisaalta hallinnollisen valmistelun kannalta.

Ohjelmajohtamisen toimintamallin kehittämisen lähtökohtana ovat poliittisen johdon tarpeet hallituspolitiikan mahdollisimman tehokkaan toteuttamisen kannalta. **Ohjelmajohtaminen on nähtävä ennen muuta poliittisena prosessina.** Kysymys on siitä, millainen painoarvo horisontaalisilla politiikkaohjelmilla halutaan olevan muihin politiikan koordinoitimenettelyihin ja -foorumeihin nähden.

Monipuoluehallituksissa eri ministeriöt jakautuvat eri puolueiden ministereiden johdettaviksi. Nykyisin valtioneuvoston työskentely nojaa ensi kädessä ministeriöiden toimivaltajakoon.

Jatkossa hallituspuolueiden tahdosta ja hallituksen johtamisotteesta riippuu, halutaanko politiikkaohjelmia sekä koordinoivan ministerin roolia ja asemaa korostaa sektorivastuun sijasta tai rinnalla. Poliittisesta tahdosta on niin ikään kiinni, kuinka tärkeänä pidetään hallituspuolueiden yhteisten keskustelujen mahdollisuuksia politiikkaohjelmia varten nimetyissä ministeriryhmissä.

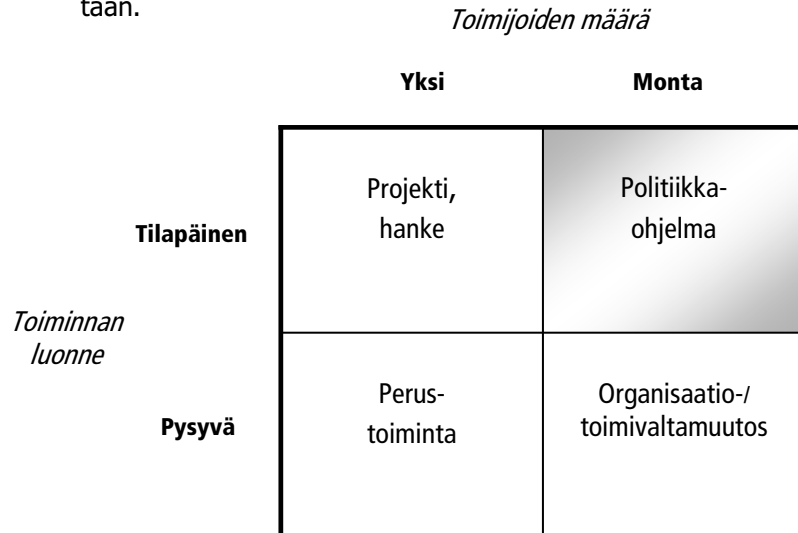
Politiikkaohjelmien poliittisesta merkityksestä hallitustyöskentelyssä on esitetty erilaisia näkemyksiä. Toisaalta on nähtävissä, että kiperimmät hallituspuolueiden näkemyseroja koskevat kiistat sovitaan muilla foorumeilla kuin politiikkaohjelmien ministeriryhmissä. Toisaalta on myös nähtävissä, että politiikkaohjelmilla voi olla tärkeä rooli monipiippuisten asioiden poliittisessa taustavalmistelussa ennen kuin ne tulevat varsinaisen päätöksenteon piiriin. On koettu hyväksi, että politiikkaohjelmien ministeriryhmissä voidaan tunnustella ja hakea poliittista ymmärrystä keskittyen ohjelmien sisältöasioihin perusteellisemmin.

Kokonaisuudessaan nykyisen hallituskauden positiiviset kokemukset ja politiikkaohjelmien tulokset antavat riittävästi näyttöä siitä, että ohjelmajohtaminen on käyttökelpoinen väline myös tulevaisuudessa. **Ohjelmajohtamisen käyttämisestä jatkossa päätetään osana hallitusneuvotteluja.** Hallitusneuvotteluissa sovitaan niistä teemoista ja tavoitteista, joita mahdollisilla tulevilla politiikkaohjelmilla halutaan edistää. Teemoista puolestaan riippuu paljon se, millaisin menettelyin ohjelmia jatkossa toteutetaan ja johdetaan. Tässä raportissa esitetään vaihtoehtoisia tapoja kehittää ohjelmajohtamisen toimintamallia edelleen.

Ohjelmatyö ja ministeriöiden muu toiminta

Politiikkaohjelmat ovat tuoneet muutoksia ministeriöiden toimintaan ja lisänneet erityisesti ministeriöiden välistä yhteistyötä. Politiikkaohjelmien vaihtoehtona on toisinaan pidetty organisaatiomuutoksia. Seuraavassa nelikentässä on tarkasteltu ministeriöiden toiminnan erilaisia organisointitapoja.

Kuvio 1 Politiikkaohjelmien rooli suhteessa ministeriöiden muuhun toimintaan.



Nelikentässä toimintaa on tarkasteltu kahden ulottuvuuden kautta. Toiminnan organisoinnin kannalta on merkitystä sillä, että:

- a) onko toiminta tilapäistä vai pysyvää ja
- b) osallistuuko toimintaan yksi vai useampia ministeriöitä.

Ministeriön toimivallan puitteissa tapahtuvasta perustoiminnasta on kyse silloin, kun asiaa tai tehtävää voidaan hoitaa pääosin yhden ministeriön toimesta ja kun toiminta on luonteeltaan pysyvää. Pysyvän toiminnan lisäksi ministeriöissä on runsaasti määräaikaista toimintaa, joita on kuviossa nimitetty projekteiksi ja hankkeiksi.

Politiikkaohjelmia on kuviossa luonnehdittu siten, että toiminnalle on ominaista määräaikaisuus ja toisaalta toiminta edellyttää usean ministeriön osallisuutta ja yhteistyötä. **Politiikkaohjelman perustaminen on järkevää silloin, kun jokin määräaikainen tehtäväkokonaisuus ei tule tehokkaasti hoidetuksi yhden ministeriön toimenpitein.**

Politiikkaohjelmat ovat eräs tapa vahvistaa valtion toimintaa konsernina. Tarkoituksena on vaikuttaa yksiköiden ja niiden toimintojen välisiin kytköksiin, parantaa kokonaisuuksien hallintaa ja vahvistaa hallinnon tuloksellisuutta ja kustannustehokkuutta.

Mikäli toiminta on luonteeltaan pysyvää ja toimijoita on useita, voi olla luontevinta vahvistaa horisontaalisuutta muuttamalla toimivaltarajoja ja toteuttamalla organisaatiomuutos. Poliitiikkaohjelmien käyttö ei luonnollisesti estä tätä.

Poliitiikkaohjelmien lisäksi ohjelmajohtamisen ideaan on kuulunut korostaa myös muilla keinoin hallinnonalarajat ylittävää tarkastelua hallitustyöskentelyssä. Hallitusohjelman seuranta ja arviointi on jäsennetty poikkihallinnollisuutta korostavasti. Hallituksen politiikkariihissä poliittista keskustelua on käyty ministeriörajat ylittävien teemojen kautta. Horisontaalisuutta on korostettu myös valtioneuvoston kanslian toiminnassa muun muassa politiikkaohjelmien keskinäisessä koordinimisessa sekä ohjelmajohtamismallin kehittämisessä verkostoja hyväksikäyttäen. Kaiken kaikkiaan ohjelmajohtaminen on vahvistanut **verkostoitunutta toimintakulttuuria valtioneuvostossa**. Hyvin käynnistynyttä horisontaalisen toimintakulttuurin vahvistumista on kaikin tavoin tuettava myös jatkossa.

Poliitiikkaohjelman toimintamallia voidaan soveltavasti käyttää myös muissa hallitusohjelmassa mainituissa poikkihallinnollisissa tehtäväkokonaisuuksissa. Hallituksen politiikkaohjelman status on syytä varata kuitenkin vain hallitusohjelmassa erityisesti politiikkaohjelmiksi nostetuille hallituksen priorisoimille politiikka-teemoille, joita varten nimetään päätoiminen ohjelmajohtaja ja luodaan erityinen poliittinen ohjausrakenne.

Lähtökohdat seuraavalle hallituskaudelle

- Poliitiikkaohjelmat ovat käyttökelpoinen ja tehokas väline hallitusohjelman poikkihallinnolliseen toteuttamiseen
- Ohjelmajohtaminen on ennen muuta poliittinen prosessi
- On poliittinen päätös, kuinka paljon painoarvoa politiikkaohjelmille jatkossa halutaan antaa hallitustyön kokonaisuudessa
- Poliitiikkaohjelmien muodostaminen ja poliittinen vastuuttaminen on hyvä ratkaista osana hallitusohjelman kokonaisuutta ja poliittisten ministerivastuiden jakoa, jolloin ne integroituvat luontevasti muuhun hallitusohjelmaan ja hallitustyöskentelyyn
- Poliitiikkaohjelmat tulisi määritellä hallitusohjelmassa riittävän yleisellä tasolla, keskittyen pääasiassa niiden tavoitteisiin ja jättämällä toimenpiteistä ja keinoista päättäminen politiikkaohjelmien ministeriryhmien poliittiseen prosessiin
- Poliitiikkaohjelmien sisältöteemat ratkaisevat niiden käytännön toteutustavan
- Ohjelmajohtamisesta tulee kehittää nykyistä joustavampi ja kevyempi prosessi

1.3 Politiikkaohjelmien tulevaisuus

Rooli hallitustyöskentelyssä

Ohjelmajohtamisen kehittämishankkeessa on keskusteltu politiikkaohjelmien roolista jatkossa ja pidetty tärkeänä, että haluttu rooli hahmotetaan selkeästi. Politiikkaohjelmilla tulee olla selkeät tavoitteet ja asema, joista sovitaan poliittisesti heti hallituksen toiminnan alkaessa. Monelta ongelmalta vältytään hallituskauden kuluessa, mikäli **ohjelmajohtamisen menettelytavat** sovitaan jo heti hallituksen aloittaessa työskentelynsä. Tämä koskee ennen muuta politiikkaohjelmiin kytkeytyvien poliittisten toimijoiden roolien ja vastuiden määrittämistä.

Politiikkaohjelman kannalta on olennaista, että teema liittyy läheisesti hallituspuolueiden keskeisiin yhdistäviin tavoitteisiin. Politiikkaohjelmainstrumenttia tulisi käyttää vain hallituksen merkittävimpien asioiden ajamiseen.

Vaihtoehtoina on pohdittu, tulisiko politiikkaohjelmien olla pääasiallisesti hallinnollisia yhteensovittamisohjelmia vai poliittisesti kiperimpien asioiden yhteensovittamisfoorumeita. Jos politiikkaohjelmissa jatkossa korostuu poliittisen prosessin luonne entistä selvemmin, kuten on toivottu, on edelleen ratkaistava, ovatko politiikkaohjelmat enemmän a) yhteisen poliittisen ideoinnin välineitä hallituksen edistämien asioiden toteuttamisessa (edistämisrooli) vai b) menettelyjä, joissa valmistellaan ja tehdään merkittävimmät uudistuslinjaukset (poliittisten ristiriitojen ratkomisrooli). Asiaan liittyy koordinoivan ministerin tuleva rooli. Tästä lisää luvussa 2 *Politiikkaohjelmien poliittinen johtaminen ja koordinointi*.

Politiikkaohjelmien periaatteet

- Politiikkaohjelmien roolista ja toteutuksesta hallitustyöskentelyssä on hyvä sopia jo hallitusneuvotteluissa tai heti hallituksen järjestäytyessä
- Politiikkaohjelmat ovat parhaimmillaan sekä poliittisen koordinaation instrumentteja että hallinnollisia yhteensovittamisvälineitä
- Politiikkaohjelman tulee vastata selkeään yhteiskunnalliseen haasteeseen
- Politiikkaohjelmien käyttö on suositeltavinta erityisesti asioissa, joissa on merkittäviä kehittämis- ja uudistamistarpeita ja jotka edellyttävät eri hallinnonalojen yhteistyötä
- On tärkeää myös jatkossa huolehtia politiikkaohjelmien yhteistyöstä sidosryhmien kanssa

Politiikkaohjelmien lukumäärästä ja määräaikaaisuudesta

Politiikkaohjelmien ei välttämättä tarvitse olla sidottuja koko hallituskauteen. Tietyissä teemoissa on mahdollista toteuttaa hallituskautta lyhyempiäkin ohjelmia. Suomessa hallitukset ovat pitkäikäisiä, joten neljä vuotta voi joissakin tapauksissa olla liiankin pitkä aika, mikäli tulokset ovat nähtävissä jo ennen sitä.

Toisaalta neljä vuotta on lyhyt aika, mikäli on kyse uuden näkökulman avaamisesta (vrt. nykyinen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma). **Ohjelman pituus riippuu politiikkaohjelman teemasta.**

Ohjelma voi olla myös sisällöllisesti nykyisiä politiikkaohjelmia suppeampi. Mittavaa johtamisrakennetta ei kuitenkaan ole perusteltua luoda asiakokonaisuudelle, joka on projektityyppinen eikä tarvitse erityistä poliittista tukea. Politiikkaohjelmilta odotetaan **joustavuutta johtamisvälineenä** siinä mielessä, että niitä voidaan käyttää erilaisiin tarpeisiin ja erilaisten tehtävien hoitamiseen.

Koska politiikkaohjelman idea on nimenomaan soveltua erilaisiin teemoihin ja tuoda strategista painotusta hallitustyöskentelyyn verrattuna ministeriöiden perustoimintaan, on tärkeää, ettei niitä rasiteta turhalla byrokratialla vaan pyritään ratkaisemaan käytännön etenemiseen liittyvät toimet mahdollisimman kevyesti.

Nopeaa liikkeellelähtöä on pidetty erityisen tärkeänä. Politiikkaohjelmille on luotava välittömästi niistä päättämisen jälkeen hallinnonalarajat ylittävä johtamismalli. Vaikuttavuustavoitteita, toimenpiteitä ja mittareita on päästävä määrittämään mahdollisimman pian hallituksen aloittaessa. **Politiikkaohjelmien määräraikaisuus** on tärkeä periaate, jotta ne voivat tarjota vaihtoehdon perushallinnolle.

Politiikkaohjelmien lukumäärää on sivuttu hankkeen keskusteluissa. Politiikkaohjelmien ihanteelliseksi lukumääräksi arvioidaan kahta tai kolmea. Enimmäismääränä pidetään nykyistä neljää politiikkaohjelmaa. Vähäinen lukumäärä politiikkaohjelmia kuvastaa niiden merkitystä hallitusohjelman keskeisinä politiikka-teemoina.

Hallitusohjelman merkitys on viime vuosina lisääntynyt muun muassa perustuslakiuudistuksen vaikutuksesta. Nykyään hallitusohjelma on hyvin yksityiskohtainen. Hallitusohjelmassa pienet ja suuret asiat ovat epätasapainossa yksityiskohtien korostuessa. Hallitusohjelman pituus on nelinkertaistunut reilussa kymmenessä vuodessa. Tämä johtuu osaltaan monipuoluejärjestelmän toimintalogiikasta ja useiden intressitahojen vaikuttamispyrkimyksistä hallitusohjelmavalmisteluun. Nykymuotoista hallitusohjelma-asiakirjaa arvostellaan myös sektorikohtaisesta rakenteesta sekä siitä, ettei se välttämättä riittävästi kannusta ketterään poliittiseen reagoimiseen muutostilanteissa.

Hallituspolitiikan tulee kyetä reagoimaan muuttuviin olosuhteisiin. Monet näkevät, että myös hallitusohjelmaa tulisi voida täsmentää hallituskauden aikana. Tässä suhteessa politiikkaohjelmat ja niille hallituskauden mittaan sovittavat tavoiteasettelut ja painopisteet sekä toimenpiteet tarjoavat joustavuutta. Politiikkaohjelmiin liittyy kysymys hallitusohjelman sisällön luonteesta yleensä: onko

teksti hyvin yksityiskohtaisesti sitova vai antaako se tiettyä tulkinnan- ja jous-
tonvaraa olosuhteiden muuttuessa hallituskauden kuluessa.

Suosituksset 1: Poliitiikkaohjelmat

- Poliitiikkaohjelmien tulee olla joustavia välineitä, jolloin niitä voidaan käyttää suppeampien tai laajempien asiakokonaisuuksien hoitamiseen
- Poliitiikkaohjelmien tulee olla määräaikaista, joko hallituskauden pituisia tai sitä lyhyempiä
- Poliitiikkaohjelmia ei tulisi olla enempää kuin neljä

Poliitiikkaohjelmien teemojen valinnan kriteerit

Poliitiikkaohjelmien teemat vaikuttavat siihen, millaisin menettelyin niitä käytännössä toteutetaan. Teema vaikuttaa ensinnäkin ministeriryhmien kokoonpanoon. Lisäksi teema vaikuttaa koordinoivan ministerin sekä ohjelmajohtajan valintaan ja sijoittumiseen. Edelleen teeman valinnalla on vaikutusta poliitiikkaohjelman rahoitustarpeeseen. Tiettyyn poliitiikkaohjelmaan saattaa sisältyä merkittäviä rahoitustarpeita ja toisaalta taas jonkin toisen poliitiikkaohjelman teemaa on mahdollista edistää ennemminkin esimerkiksi lainsäädännöllisin keinoin.

Seuraavien poliitiikkaohjelman teemojen valinnan kriteerien tulee täytyä poliitiikkaohjelmista päätettäessä.

Suosituksset 2: Poliitiikkaohjelmien teemojen valinnan kriteerit

- Heijastaa hallituksen yhteistä tahtoa, yhteisiä arvoja sekä poliittisia prioriteetteja
-
- Merkittävä teema, joka on ajassa, muttei selkeästi kenenkään hoidossa
- Teema on aidosti poikkihallinnollinen eli koskettaa useita hallinnonaloja
- Teema, jolla on pitkäjänteistä ja merkittävää yhteiskunnallista vaikutusta
- Tarve poliittiseen ohjaukseen on suuri
- Teema on riittävän laaja, mutta hallittava kokonaisuus; niin iso, etteivät organisaatiomuutokset sitä yksin ratkaise
- Teema erottuu ministeriöiden perustoiminnasta

2 POLITIikkaOHJELMIEN POLIITTINEN JOHTAMINEN JA KOORDINOINTI

2.1 Ministeriryhmät

Poliitiikkaohjelmien ministeriryhmien on luonnehdittu olevan nykyisellään enemmän pohdinnan ja seurannan kuin varsinaisen päätöksenteon valmistelun

foorumeita. Ministeriryhmiin ei pääasiassa ole viety poliittisesti erityisen riittäviä asioita vaan ne on selvitetty muilla foorumeilla. Ministeriryhmät ovat olleet tärkeitä erityisesti ohjelmien etenemisen ja tulosten seurannan kannalta. Ministeriryhmissä on voitu myös nostaa esiin uusia asioita. Myönteisenä on pidetty sitä, että ministereillä on aikaa keskusteluun ja uusien avauksien miettimiseen. Ideointi voi kohdistua hyvinkin konkreettisiin keinojen valintapohdintoihin ja poliittiseen sopimiseen niistä. Ministeriryhmien käsittely muodostaa parhaimmillaan merkittävän poliittisen prosessin, joka kypsyttää näkemyksiä poliittisesti ratkaisua vaativista kysymyksistä.

Politiikkaohjelmien teemoista riippuen ministeriryhmien rooli voi jatkossa painottua enemmän uusien avausten ideointiin tai konkreettiseen päätöksenteon valmisteluun. Painopisteen tulisi kuitenkin olla **asioiden valmistelussa päätöksentekoon ja erityisesti laajojen uudistuslinjausten pohdinnassa.**

Tällä hallituskaudella jokaisella politiikkaohjelmalla on ollut oma ministeriryhmänsä. Vaihtoehtona tälle on ehdotettu, että politiikkaohjelmien asioita voitaisiin käsitellä jossain lakisääteisistä ministerivaliokunnista tai vakiintuneista ministerityöryhmistä mikäli politiikkaohjelman teema luontevasti liittyy näiden mandaatteihin. Esimerkiksi tällä hallituskaudella olisi voinut periaatteessa ajatella työllisyys- ja yrittäjyysohjelmien asioiden käsittelyä talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa.

Valiokuntien ja vakiintuneiden ministerityöryhmien etuna olisi se, että asioiden monitasoinen käsittely kenties vähenisi. Riskinä voi olla, että politiikkaohjelmille ei voitaisi nykyiseen tapaan varata riittävästi aikaa eikä asioiden syvällisemmälle poliittiselle pohdinnalle näin ollen jäisi tilaa.

Periaatteessa on mahdollista myös tilanteen mukaan joustava yhdistelmä: vakiintuneita valiokuntia ja ministerityöryhmiä voidaan käyttää omien ohjelma-ministeriryhmien sijasta, mikäli se ohjelman teeman puolesta on luontevaa, mutta muutoin ohjelmille muodostetaan omat ministeriryhmänsä.

Politiikkaohjelmien ministeriryhmien kokoonpano on tärkeä ratkaisu. On varmistettava, että ministeriryhmissä ovat **edustettuina ne ministerit, joiden ministeriöt toteuttavat politiikkaohjelmaa.** Kuluvalle hallituskaudella ministeriryhmät koottiin lähinnä poliittisesti kaikkia hallituspuolueita tasapuolisesti edustaviksi. Ministeriryhmien kokoonpanoa tulee voida täydentää kulloinkin käsiteltävien asioiden mukaan

Suosituks 3: Ministeriryhmät

- Ministeriryhmien yhteistyön menettelyistä tulee sopia heti hallituskauden alussa
- Kullekin politiikkaohjelmalle perustetaan oma ministeriryhmä
- On varmistettava, että ministeriryhmissä ovat edustettuina ne ministerit, joiden ministeriöt toteuttavat politiikkaohjelmaa
- Ministeriryhmien kokoonpanoa tulee voida täydentää kulloinkin käsiteltävien asioiden mukaan
- Ministeriryhmien tulee olla ennen muuta päätöksenteon ja uudistusten valmistelun foorumeita ja tätä roolia tulee entisestään vahvistaa

2.2 Koordinoivat ministerit

Koordinoivien ministereiden asema ei ole noussut ainakaan muodollisessa mielessä aktiiviseksi ja osallistuvaksi kehys- ja budjettineuvotteluissa. Käytännössä esimerkiksi osallistuminen toisen ministerin toimialaa koskeviin budjettineuvotteluihin on osoittautunut mahdottomaksi.

Koordinoivan ministerin roolin kehittämisessä voidaan ajatella seuraavia vaihtoehtoja:

- a) **nykytila**, jossa koordinoivilla ministereillä ei ole muodollista toimivaltaa, mutta tulokset saavutetaan poliittisen vaikutusvallan kautta
- b) koordinoivilla ministereillä on omien sektorisalkkujensa lisäksi määritelty toimiala tai toimialoja, jotka koskevat ohjelmien kannalta keskeisten ministeriöiden tiettyjä toimintoja eli **painava koordinoivan ministerin salkku**, josta on sovittu hallitusneuvotteluissa
- c) yhdistelmä edellisistä.

Kysymys ratkeaa sen mukaan, kuinka politiikkaohjelmien roolia ja koordinoivan ministerin asemaa halutaan jatkossa suunnata: halutaanko koordinoiva ministeri nähdä verkostojohtajana vai omaa salkkuansa laajempaa toimivaltaa käyttävänä toimijana. Ratkaisu liittyy siihen, millaiseksi politiikkaohjelma muodostuu: ovatko politiikkaohjelmat olemassa enemmänkin myönteisten asioiden edistämiseksi vai kiistakysymysten ratkaisemiseksi. Ministereiden tehtävänä on viedä politiikkaohjelmien puitteissa esiin nostettuja merkittäviä asioita eteenpäin omissa puoleissaan.

Valtioneuvosto päättää ministereiden työnjaosta käynnistäessään työnsä, jolloin myös koordinoivalle ministerille voidaan antaa toimiala useammasta kuin yhdestä ministeriöstä. Perustuslain 60 §:ssä todetaan ainoastaan, että valtioneuvostoon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä muita ministereitä.

Erityisen laajan politiikkaohjelman kohdalla voisi harkita yhtenä vaihtoehtona koordinoivan ministerin **sijoittamista valtioneuvoston kansliaan**. Tässä kansliaan sijoitetun koordinoivan ministerin mallissa ministerille voitaisiin määrittellä valtioneuvoston kansliassa ja muissa ministeriöissä oma toimiala.

Suosituks 4: Koordinoiva ministeri

- Koordinoivan ministerin roolia voidaan vahvistaa ministereiden työnjakoa määritettäessä. Haluttaessa koordinoivalle ministerille voidaan antaa toimiala useammasta ministeriöstä

2.3 Ohjelmajohtajat, kansliapäälliköt ja valtiosihteerit

Ohjelmajohtaja vastaa politiikkaohjelman toteuttamisesta. Ohjelmajohtaja vastaa myös politiikkaohjelman viestinnästä eri foorumeilla.

Ohjelmajohtajien valintamenettelystä on päätettävä seuraavan hallituskauden alussa. Nykyiset ohjelmajohtajat valittiin normaalin virantäyttömenettelyn kautta. Valtion virkamiesten nimittämisestä säädetään perustuslaissa, valtion virkamieslaissa ja valtion virkamiesasetuksessa. Virkamiesasetuksessa säädetään viran haku- ja täyttömenettelystä. Nykyiset ohjelmajohtajat on nimittänyt valtioneuvosto.

On tärkeää, että valittavalla ohjelmajohtajalla on politiikkaohjelman teeman asiantuntemusta sekä sidosryhmien tuntemusta ja kontakteja. Kyky johtaa verkostoja ja hallinnonalariippumattomuus korostuvat ohjelmajohtajan tehtävässä. Lisäksi on oleellista, että ohjelmajohtajalla on hyvä tuntemus yhteiskunnallisista asioista ja liittymäpintaa yhteiskunnalliseen toimintaan ja toimijoihin. Politiikkaohjelman käytännön toteuttamisen kannalta koordinoivan ministerin ja ohjelmajohtajan välinen luottamus on tärkeää.

Myös **ohjelmajohtajien sijoituspaikan** osalta on perusteltua toimia joustavasti. Sijoittamista koordinoivan ministerin ministeriöihin on perusteltu sillä, että tällöin ohjelmajohtaja on lähellä ohjelman sisällön kannalta keskeistä asiantuntemusta. Toisaalta vaarana on, että ohjelmajohtaja leimautuu liiaksi yhden ministeriön virkamieheksi. Myös ohjelmajohtajien sijoittamista valtioneuvoston kansliaan on kannatettu, jos halutaan korostaa politiikkaohjelman erityistä poliittista painoarvoa ja laaja-alaisuutta.

Politiikkaohjelmien kannalta on tärkeää, että ohjelmajohtaja toimii tiiviissä yhteistyössä koordinoivan ministerin **kansliapäällikön** kanssa. Vaikka ohjelmajohtajan kannalta yhteys koordinoivaan ministeriin on ensisijainen, kansliapäällikkö voi kuitenkin merkittävästi edesauttaa hallinnonalan resurssien ja tiedon

saamista politiikkaohjelman käyttöön. Ohjelmajohtaja toimii asiakysymyksissä koordinoivan ministerin ohjauksessa, vaikka kuuluu muodollisesti ministeriön hallintoon, josta vastaa kansliapäällikkö. Myös ohjelmajohtajan yhteistyö muiden ohjelmaan osallistuvien ministeriöiden kansliapäälliköiden ja johtoryhmien kanssa on ohjelman tavoitteiden toteutumisen kannalta tärkeää.

Politiikkaohjelmassa **valtiosihteeri** voi avustaa tai edustaa ministeriä ministerin määrittämällä tavalla. Valtiosihteerin tehtävistä on säädetty valtioneuvoston ohjesäännön 44 §:ssä. Valtiosihteeri toimii ministerin lähimpänä apuna poliittiseen ohjaukseen ja asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Hän tukee ja edustaa ministeriä tämän määrittämässä tehtävissä. Hän avustaa ministeriä muun muassa poliittisten linjausten muodostamisessa, ministeriöiden välisessä koordinoinnissa ja kantojen yhteensovittamisessa sekä edistää ja seuraa hallitusohjelman toteuttamista ministerin toimialalla.

Ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Valtiosihteeri voi osallistua ministerin sijaisena asioita valmisteleviin ministerityöryhmiin tai -valiokuntiin, pois lukien lakisääteiset ministerivaliokunnat. Laki valtioneuvostosta 6 § 2 momentilla säädetään valtiosihteereistä. Lain perusteluissa sanotaan, että tarkoituksena on, että ministerikohtainen tarve valtiosihteerin nimittämiselle arvioitaisiin aina kunkin hallituskokoukseen muodostamisen yhteydessä.

Politiikkaohjelmien keskinäistä koordinoitua varten on tällä hallituskaudella toiminut pääministerin valtiosihteerin vetämä **ohjelmajohtamisen johtoryhmä**, joka on koonnut yhteen kaikki ohjelmajohtajat sekä valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian edustajia. Ohjelmajohtamisen johtoryhmän tehtävänä on ollut koordinoita politiikkaohjelmia keskenään ennen muuta ohjelmien käytännön toteutukseen liittyvissä asioissa. Ohjelmajohtamisen johtoryhmän tukena on toiminut valtioneuvoston kanslian poliittisen johdon asiantuntijasihteeristö.

Suosituksat 5: Ohjelmajohtajat, kansliapäälliköt ja valtiosihteerit

- Ohjelmajohtaja vastaa politiikkaohjelman toteuttamisesta
- Ohjelmajohtajien nykyinen valintamenettely on toimiva
- Kansliapäälliköt osallistuvat tehtäviensä mukaan politiikkaohjelmien toteuttamiseen
- Politiikkaohjelmassa valtiosihteeri voi avustaa tai edustaa ministeriä ministerin määrittämällä tavalla

3 POLITIIKKAOHJELMIEN BUDJETOINTI

Nykytilanne

Ohjelmajohtamisella ei ole muutettu ministeriöiden välisiä muodollisia toimivalta-rajouja. Tämä koskee myös määrärahojen budjetointia. Koska määrärahojen kohdentaminen on politiikkaohjelmien tuloksellisuuden kannalta ratkaiseva tekijä, on budjetointikäytännön selkeyttäminen jatkossa erityisen tärkeitä.

Politiikkaohjelmien budjetointiin on jouduttu luomaan normaalimenettelystä poikkeavia järjestelyjä. Politiikkaohjelmilla ei ole ollut varsinaisesti omia budjetteja. Ohjelmaa edistäviä hankkeita ja toimenpiteitä on rahoitettu pääosin ministeriöiden määrärahamomenteilta.

Politiikkaohjelmien välttämättömiin hallintomenoihin, ennen muuta ohjelmajohtajien palkkaukseen oli ennakoivasti varauduttu jo vaalivuoden 2003 talousarviesitystä valmisteltaessa. Valtioneuvoston kanslian pääluokkaan tehtiin varaus neljän politiikkaohjelman hallintomenoihin. Tietoyhteiskuntaohjelmalle suunnattiin jo vuoden 2003 toisessa lisätalousarviossa jonkin verran lisärahoitusta kehittämistoimintaan samoin kuin ohjelmaan liittyviin sosiaali- ja terveysministeriön hankkeisiin. Työllisyysohjelman osalta rahoituksesta oli päätetty jo hallitusohjelman yhteydessä varaamalla 10 miljoonaa euroa hallituskaudelle. Muiden politiikkaohjelmien osalta nykyisen hallituksen ensimmäiseen kehyspäätökseen sisällytettiin kunkin ohjelman osalta jonkin verran jakamatonta määrärahaa, joka sittemmin vuoden 2004 talousarviesityksessä budjetoitiin joko koordinoivien ministereiden ministeriöiden tai ohjelmaan osallistuvien ministeriöiden määrärahamomenteille. Näitä määrärahoja on käytetty politiikkaohjelmien selvitys- ja kampanjatyyppeihin tarkoituksiin joko suoraan ohjelman sijaintiministeriöstä tai ohjelmaan osallistuvien ministeriöiden kautta. Esimerkiksi kansalaisvaikuttamisen ohjelmassa merkittävä osa tätä rahoitusta on ohjattu opetusministeriön käyttöön. Tietoyhteiskuntaohjelmassa näillä määrärahoilla on rahoitettu myös esimerkiksi konkreettisia tietotekniikkahankintoja, koulutusta jne.

Politiikkaohjelmia on käsitelty vuosittain sekä kehyspäätöksissä että talousarviesityksessä. Politiikkaohjelmille ei ole määritetty omia kehyksiä. Talousarviesityksissä ohjelmia on käsitelty jonkin verran tarkemmin. Määrärahojen kohdennus on jäänyt kuitenkin usein epäselväksi. Talousarvion yleisperusteluissa on listattu kunkin politiikkaohjelman osalta ne määrärahamomentit, joilla ohjelman tavoitteita edistetään.

Suurimmat ongelmat politiikkaohjelmien budjetoinnissa liittyvät kehys- ja talousarviovalmisteluun. Kehys- ja budjettivalmistelun menettelyjä muuttamalla on mahdollista vahvistaa politiikkaohjelmien poikkihallinnollista valmistelua.

Politiikkaohjelmat eivät ole tehneet joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta omia kehys- ja talousarvioehdotuksia. Koordinoivat ministerit ja ohjelmajohtajat eivät pääsääntöisesti ole osallistuneet talousarvioneuvotteluihin niiden muodollisissa käsittelyvaiheissa. Koordinoivat ministerit ovat kuitenkin joissain tapauksissa vaikuttaneet määrärahaprioriteetteihin virkamiesjohdon budjettivalmistelussa sekä epävirallisin ministeritason keskusteluihin pyrkineet vaikuttamaan määrärahojen mitoituksiin politiikkaohjelmien kannalta suotuisasti. Myös ohjelmajohtajat ovat eri tavoin vaikuttaneet kehys- ja talousarvioehdotusten valmisteluun muun muassa tekemällä esityksiä.

Politiikkaohjelmien rahoituksen seurannalle on luotu valtioneuvoston kanslian koordinoimana oma menettely, jonka tulokset on esitetty valtion tilinpäätöskertomuksessa. Määrärahaseuranta on toteutettu laajasti, jolloin on seurattu kaikkia ministeriöiden momentteja, joiden katsotaan edistävän ohjelmien tavoitteita. Määrärahaseuranta on nykyisellään vaikeaselkoinen ja raskas. Seuranta ei ole antanut selvää kuvaa politiikkaohjelmien rahoituksesta, koska on mahdotonta osoittaa, miltä osin esimerkiksi isot määrärahat ovat palvelleet politiikkaohjelmien tarkoituksia. Muun muassa yrittäjyysohjelman osalta nykyinen seuranta antaa harhaanjohtavasti kuvan, että ohjelman käytössä olisi ollut rahoitusta 37 määrärahamomentilta yhteensä noin 4,2 miljardin edestä. Tietoyhteiskuntaohjelmassa on tehty hankekohtainen seuranta eikä momenttien loppusummaa ole esitetty osana ohjelman talousseurantaa.

Seuraavissa kappaleissa kuvataan suosituksia mahdollisten tulevien politiikkaohjelmien määrärahojen ja budjettikäsittelyn osalta.

3.1 Politiikkaohjelmien määrärahat

Politiikkaohjelmien määrärahojen budjetointia tulee selkeyttää. Politiikkaohjelmille kohdennettavia erityyppisiä määrärahoja voidaan kuvata esimerkiksi seuraavan määrärahatyypittelyn mukaisesti (kolme kehää):

Kehä 1: politiikkaohjelmien omat hallintomenot ja hankerahat

- Sisältää ohjelmajohtajan ja muun ohjelmaorganisaation palkkamenot sekä määrärahaa muun muassa tutkimuksiin, selvityksiin, kehittämishankkeisiin ja projektihenkilöiden palkkaukseen.
- Budjetoidaan politiikkaohjelman määrärahoina koordinoiviin ministeriöihin, alkuvaiheessa politiikkaohjelmien menot budjetoidaan valtioneuvoston kanslian pääluokkaan.
- Seurataan ohjelman varsinaisina menoina.

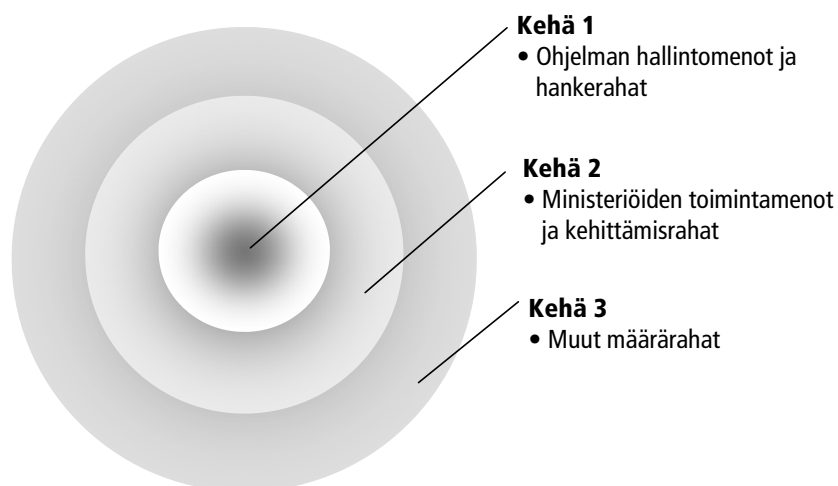
Kehä 2: ohjelmaan osallistuvien ministeriöiden toimintamenot ja kehittämisrahat

- Sisältää toimintamenoja ja kehittämismäärärahoja, joita hallinnonaloilla käytetään politiikkaohjelmien hankkeisiin.
- Budjetoidaan osana kunkin ministeriön ja viraston omaa toimintaa ja normaalirahoitusta (kehys- ja budjettimenettely).
- Haluttaessa voidaan muiden hallinnonalojen momenttien perusteluissa määrittää, miltä osin niitä käytetään politiikkaohjelmien mukaisiin kohteisiin.
- Seurataan politiikkaohjelmia tukevin menoina.

Kehä 3: ohjelmaan osallistuvien ministeriöiden muut määrärahat

- Sisältää eri hallinnonalojen siirto- tai sijoitusmäärärahoja, jotka tukevat politiikkaohjelman toteuttamista.
- Budjetoidaan osana kunkin ministeriön ja viraston omaa toimintaa ja normaalirahoitusta (kehys- ja budjettimenettely).
- Haluttaessa voidaan muiden hallinnonalojen momenttien perusteluissa määrittää, miltä osin niitä käytetään politiikkaohjelmien mukaisiin kohteisiin.
- Näitä rahoja ei suunnittelussa ja seurannassa käsitellä ohjelman budjettina eikä menoina.

Kuvio 2 Politiikkaohjelmien erilaiset määrärahat.



Vähimmäisvaatimuksena on, että politiikkaohjelmille kohdennetaan määrärahaa **välttämättömiin hallintomenoihin ja erilaisten hankkeiden rahoitukseen** (kehä 1). Kunkin politiikkaohjelman osalta voidaan **lisäksi määritellä budjetissa**, missä määrin eri hallinnonalojen toimivallassa olevia määrärahoja tulee käyttää politiikkaohjelmien tarkoituksiin (kehät 2 ja 3).

Rahoituskehä 3:n osalta voitaisiin ainakin toistaiseksi luopua kokonaan varojen käytön seurannasta ohjelmittain. Rahoitusseurannassa keskityttäisiin tällöin vain kehien yksi ja kaksi mukaiseen politiikkaohjelmien rahoitusseurantaan.

Hallitusneuvotteluissa voidaan haluttaessa kohdentaa **rahoitusta suoraan politiikkaohjelmille**. Valtioneuvoston toiminnan horisontaalisuutta lisäisi lisäksi merkittävästi se, että jo hallitusneuvotteluissa ja valtiontalouden kehystä jaettaessa voitaisiin **tehdä** tietty selkeä **määrärahavaraus jaettavaksi myöhemmin** muun muassa politiikkaohjelmille. Hallitus päättäisi tällaisen varauksen kohdentamisesta vuosittain kehys- ja budjettimenettelyssä. Menettely antaisi poliittista liikkumavaraa ja mahdollistaisi kulloinkin ajankohtaisten painopisteiden huomioimisen hallituspolitiikassa. Se myös selkeästi vahvistaisi poikkihallinnollista tarkastelua määrärahojen kohdentamisessa.

Politiikkaohjelmien käynnistysvaiheessa ohjelmien omat hallintomäärärahat keskitetään valtioneuvoston kanslian toimintamenomomentille vuoden 2007 talousarviossa. Vuodesta 2008 lähtien em. määrärahat on tarkoituksenmukaista hajauttaa ohjelmajohtajien sijaintiministeriöihin.

3.2 Politiikkaohjelmien budjettikäsittely

Jatkossa politiikkaohjelmien budjettikäsittely voisi jäsentyä edellä kuvatun kolmen kehän mukaisesti. TTS- ja talousarvioesitysten valmisteluprosessin tulisi olla nykyistä selkeämpi, esimerkiksi seuraavasti:

- Politiikkaohjelman ministeriryhmässä priorisoidaan politiikkaohjelman kannalta tärkeät määrärahat
- Priorisointien pohjalta koordinoiva ministeri kokoaa yhteistyössä ohjelmajohtajan kanssa ehdotuksen ohjelman määrärahakehykseksi
- Politiikkaohjelmia koordinoivat ministerit voivat nostaa oman hallinnon alansa kehysneuvottelussa valtiovarainministeriön kanssa esiin ohjelman kannalta merkittäviä rahoituskysymyksiä
- Politiikkaohjelmien määrärahat käsiteltäisiin valtiovarainministeriön ja ministeriöiden välisissä bilateraalineuvotteluissa. Ohjelmajohtaja voi tarvittaessa osallistua ohjelmaa koskevien määrärahojen valmistelutyöhön

- Poliittikaohjelmat käsitellään omana kokonaisuutena sekä kehys- että budjettiasiakirjoissa. Talousarvioesityksen osalta tämä tarkoittaa poliittikaohjelmien käsittelyä yleisperusteluissa, pääluokkaperusteluissa ja lukuperusteluissa ja momenteilla
- Talousarvion tekstissä esitetään nykyistä selkeämmin poliittikaohjelmien hankkeisiin ja projekteihin liittyvä rahoitus. Ohjelmaan osallistuvien ministeriöiden talousarvioesitysten perustelumuiotiossa, jotka liittyvät poliittikaohjelmien toteuttamiseen, tulee olla selkeästi omalla otsikollaan eritelty poliittikaohjelmien hankkeisiin ja projekteihin liittyvä tarkastelu. Esityksestä tulee ilmetä selkeästi rahan käytön kohde

Edellisessä hallitusvaihdoksessa varauduttiin poliittikaohjelmien käyttöönottoon varaamalla vaalivuoden budjettiin määräraha mahdollisten ohjelmajohtajien palkkaukseen. Vastaavasti vuoden 2007 talousarvioon sisällytetään poliittikaohjelmien välttämättömiin hallintomenoihin tarvittavat määrarahat. Hallituskauden alussa poliittikaohjelmien omat hallinto- ja hankemäärärahat keskitetään valtioneuvoston kanslian toimintamenomomentille vuoden 2007 talousarviossa. Vuodesta 2008 alkaen poliittikaohjelmien hallinto- ja hankemäärärahat budjetoidaan ohjelmajohtajien sijaintiministeriöihin käytettäväksi poliittikaohjelmien tarkoitukseen.

On suositeltavaa, että kunkin ministeriön tulosohtausasiakirjoihin sisällytetään kohta, missä määritellään miten ministeriön hallinnonalalla toteutetaan hallituksen poliittikaohjelmia ja niille asetettuja tavoitteita.

Suositukset 6: Poliittikaohjelmien budjetointi

Poliittikaohjelmien määrarahat:

- Hallitusneuvotteluissa voidaan haluttaessa kohdentaa rahoitusta poliittikaohjelmille
- Hallitusneuvotteluissa voidaan myös sopia, että määrarahakehyksessä on olemassa varaus, jota voidaan käyttää myöhemmin muun muassa poliittikaohjelmien tavoitteiden toteuttamiseen. Hallitus päättäisi tällaisen varauksen kohdentamisesta vuosittain kehys- ja budjettimenettelyssä
- Poliittikaohjelmien omaan käyttöön kohdennetaan vuosittain määrärahoja hallintomenoihin ja erilaisten hankkeiden rahoitukseen.
- Lisäksi budjettiasiakirjassa voidaan määritellä esimerkiksi momenttien perusteluissa nykyistä tarkemmin, missä määrin määrärahoja käytetään poliittikaohjelmien tarkoituksiin

Politiikkaohjelmien budjettikäsittely:

- Politiikkaohjelmien käynnistysvaiheessa ohjelmien omat hallintomäärärahat keskitetään valtioneuvoston kanslian toimintamenomomentille (TAE 2007). Vuodesta 2008 alkaen politiikkaohjelmien hallinto- ja hankemäärärahat budjetoidaan ohjelmajohtajien sijaintiministeriöihin käytettäväksi politiikkaohjelmien tarkoituksiin
- *Mikäli politiikkaohjelmalle osoitetaan määrärahoja*, ministeriryhmässä priorisoidaan politiikkaohjelman kannalta tärkeät määrärahat
- Priorisointien pohjalta koordinoiva ministeri kokoaa ohjelmajohtajan avustamana ehdotuksen ohjelman määrärahakehykseksi. Ohjelmajohtaja voi toimia asiantuntijana kehys- ja budjettivalmistelun eri vaiheissa
- Politiikkaohjelmia koordinoivat ministerit voivat oman hallinnonalansa kehysneuvotteluissa valtiovarainministeriön kanssa nostaa esiin ohjelman kannalta merkittäviä rahoituskysymyksiä myös muiden hallinnonalojen osalta
- Laajasta rahoitusseurannasta eli hallinnonalojen siirto- ja sijoitusmenomomenttien seurannasta luovutaan
- Kunkin ministeriön tulohajausasiakirjoihin sisällytetään kohta, missä määritellään miten ministeriön hallinnonalalla toteutetaan hallituksen politiikkaohjelmia ja niille asetettuja tavoitteita

4 HALLITUSOHJELMAN TOTEUTTAMISEN VARMISTAMINEN

4.1 Kokemukset HSA-menettelystä

Hallituksen strategia-asiakirja sekä vuosittainen kehyspäättös ovat keskeisiä asiakirjoja, joilla hallitus toteuttaa toimintansa suunnittelua ja päättää hallitusohjelman toimeenpanosta. HSA- ja kehysmenettely yhdessä muodostavat tavan varmistaa poliittisen johdon reagointi muuttuviin olosuhteisiin. Valtioneuvoston kanslian vastuulla olevaa HSA-menettelyä ja valtiovarainministeriön johtamaa kehys- ja budjettimenettelyä on pyritty tällä hallituskaudella koordinoimaan tehokkaasti muun muassa lisäämällä yhteistoimintaa prosessin eri vaiheissa ja sovittamalla aikatauluja yhteen (ks. liite 2).

HSA-menettelyn tavoitteena on ollut tarjota ministereille mahdollisuus ottaa kollektiivisesti kantaa hallituspolitiikan painopisteisiin ja uudelleen suuntaamiseen hallituskauden aikana. HSA:lla on paitsi hallitusohjelman toteuttamisrooli, myös aiempaa hankesalkkumenettelyä laajempi ohjausrooli ja tulevien linjausten määrittäjärooli.

HSA-menettelyä pidetään parannuksena verrattuna sitä edeltäneeseen ns. hankesalkkuseurantaan. HSA on **käsi­kirjatyyp­pi­senä** infor­ma­tiivinen antaessaan tiiviissä muodossa selkeän kuvan asioiden tilasta hallituksen painopistealueilla. HSA:ssa on edistytty myös yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja niiden mittareiden asettamisessa, erityisesti politiikkaohjelmien osalta.

Linjaus- ja suunnitteluasiakirjana HSA ei ole poliittiselta kannalta muodostunut niin keskeiseksi kuin alun perin ajateltiin. Poli­tiikkaohjelmien ja eräiden muiden ohjelmien kannalta (esim. tuottavuuden toimenpideohjelma) HSA-linjaukset ovat kuitenkin olleet keskeisiä. Monille politiikkalohkoille on vakiintunut omia ohjelmamenettelyjä, joilla vahvistetaan hallituksen linjauksia joko hallituskauden alussa tai sen mitta­an. Kehys- ja budjettimenettelyt ovat ehdottomasti edelleen niitä, joissa tehdään keskeiset taloudellisia ratkaisuja vaativat hallituksen päätökset. Keskeinen poliittisen koordinaation väline on myös hallituksen hallitusryhmien puheenjohtajien palaverit, joissa sovitaan vaikeista ja riidanalaisista asioista. Muiden prosessien rinnalla HSA-asiakirjan tuottamista nykymuodossaan vuosittain arvostellaan paikoin raskaaksi ja byrokraattiseksi.

HSA-prosessiin kuuluu olennaisena osana myös tällä hallituskaudella aloitettu ns. **HSA-vaikuttavuusarviointi**. Siinä valtioneuvoston kanslia on virkатыönä yhteistyössä ministeriöiden kanssa tuottanut hallituksen käyttöön perusteelliset arviointiraportit hallituksen tavoitteiden toteutumisesta indikaattoreiden valossa. HSA-vaikuttavuusarviointi on tuotettu omana asiakirjanaan. HSA-vaikuttavuusarviointien pohjalta on käyty poliittisia keskusteluja hallituksen politiikkariihissä. Poliittikkariihin 2005 tuotettiin lisäksi ns. erityisteemara­portti, johon sisältyi arvioita teemoista, joita hallitus erityisesti halusi ottaa tarkasteluun. Vaikuttavuusarviointiraporttia voisi käyttää laajemminkin tausta-aineistona poliittisessa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa.

Hallituksen toiminnan seurantaan ja arviointiin kytkeytyy monia muitakin prosesseja. Hallituksen toimenpidekertomus suunnataan eduskunnalle ja on perustuslain mukainen hallituksen yleinen selvitys toiminnastaan ja hallitusohjelman toteutumisesta edellisenä vuotena. Se sisältää myös kuvauksen niistä toimenpiteistä, joihin hallitus on ryhtynyt eduskunnan lausumien johdosta. Valtion tilinpäätöskertomus on kuvaus ja arviointi valtiontalouden tilasta ja kehityksestä, talousarvion toteutumisesta sekä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, taloudellisuuden ja tehokkuuden toteutumisesta eri toimi- ja hallinnonaloilla. Näkökulmana on valtioneuvoston tilivelvollisuus eduskunnalle. Hallituksen raportointimenet­tel­y­jä on edelleen syytä yhtenäistää.

4.2 Hallitusohjelman toteuttamista tukevat prosessit jatkossa

Periaatteet

Tavoitteeksi tulee jatkossa asettaa mahdollisimman kevyet, hyvin koordinoitut ja aitoa poliittista lisäarvoa tuottavat hallituksen suunnittelu- ja arviointimenettelyt, joilla voidaan varmistaa hallitusohjelman edistyminen. Nykyisenkaltaista HSA-menettelyä on syytä uudistaa merkittävästi.

Suosituks 7: Hallitusohjelman edistämisen ja seurannan periaatteet

- Hallituksen suunnittelu- ja seurantaprosesseja ja -asiakirjoja on vähennettävä ja kevennettävä
- Hallitusohjelman edistämisen ja seurantaprosessissa hallitukselle tarjotaan vain sellaista tietoa, jota se tarvitsee hallitusohjelman toteutumisen varmistavassa päätöksenteossa
- Painotus on jatkossa erityisesti hallitusohjelmassa asetettujen tavoitteiden ja hankkeiden arvioinnissa
- Heti hallituskauden alussa hallitus päättää, miten hallitusohjelman toimeenpanoa seurataan. Valtioneuvoston kanslia valmistelee tätä koskevan pohjaehdotuksen raportissa esitettyjen linjausten mukaisesti
- Hallitusohjelman edistämisen ja seurannan käsittelyvaiheet mietitään hallituskauden elinkaarta ajatellen, ja ne vaihtelevat vuosittain ja hallituskauden vaiheesta riippuen
- Prosessin tulee mahdollistaa tarvittaessa hallitusohjelman tarkistaminen ja uudet linjaukset hallituskauden aikana

Vaihtoehtoja hallitusohjelman täsmennys- ja arviointimenettelyiksi jatkossa

1) Nykyisen HSA-menettelyn jatkaminen

- Hallitusohjelmaa täsmentävä HSA vahvistetaan vuosittain valtioneuvoston periaatepäätöksenä kehyspäätöksen jälkeen
- Kehys- ja HSA-päätöksen taustalle valmistellaan vuosittain HSA-vaikuttavuusarviointi
- Nykyiseen HSA:an lisättäisiin hallituksen lainsäädäntösuunnitelma (kuvattu tarkemmin luvussa 4.3)

2) HSA-menettelystä luovutaan ja siirrytään tekniseen hallitusohjelman toteutumisen vuosittaiseen seurantaan

- Hallitusohjelmaa täsmentävää asiakirjaa ei vahvistettaisi vaan keskeiset täsmentävät linjaukset tehdään hallituksen kehyspäätöksessä
- Valtioneuvoston kanslia tuottaa hallitusohjelman toteutumisesta hallituksen käyttöön ensimmäisen raportin noin puoli vuotta hallituskauden alkamisesta ja sen jälkeen vuosittain

- Poliitiikkaohjelmien suunnitelmat vahvistetaan esimerkiksi hallituksen iltakoulussa joko kukin erikseen tai yhdessä tai periaatepäätöksiä
- Lainsäädäntösuunnitelma vahvistetaan omana asiakirjanaan
- Hallitusohjelman vaikuttavuusarviointi toteutetaan hallituksen päättämistä teemoista

3) HSA ja kehysmenettely yhdistetään

- Valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö valmistelevat yhteisen ohjeen HSA- ja kehysaineistojen tuottamisesta, jotka kootaan politiikkaohjelmilta ja ministeriöiltä samassa aikataulussa
- Molemmat aineistot ovat hallituksen käytössä kehysriihessä, jossa tehdään yksi päätös, johon sisältyy erityinen tarkastelu hallitusohjelman täsmentämisestä
- Ainakin hallituskauden puolivälissä suoritetaan perusteellisempi hallitusohjelman vaikuttavuusarviointi indikaattoritiedon valossa (VNK)
- Lainsäädäntöohjelma vahvistetaan ja sitä seurataan omana prosessinaan

4) Uudistettu HSA-menettely

Hallitusohjelman toteutuksen suunnittelu

- HSA-menettelyä kevennetään oleellisesti sekä sisällön että prosessin osalta
- Hallituksen strategia-asiakirjan ytimen muodostavat politiikkaohjelmien linjaukset, lainsäädäntösuunnitelma ja suunnitelma hallituskaudella annettavista selonteista
- HSA:han voidaan haluttaessa sisällyttää myös muita hallitusohjelman toteuttamisen kannalta välttämättömiä politiikkakokonaisuuksia
- Poliitiikkaohjelmille ja mahdollisille muille politiikkalinjauksille määritetään selkeät vaikuttavuustavoitteet ja mittarit
- HSA voidaan vahvistaa periaatepäätöksenä vuonna 2007 hallituksen ensimmäisten määrärahakehysten tultua vahvistetuiksi
- Vaalikauden alussa päätettyä HSA:ta voidaan tarvittaessa tarkistaa vaalikauden aikana, esimerkiksi vuoden 2009 vaikuttavuusarvioinnin tulosten perusteella
- Poliitiikkaohjelmien täsmentyvät suunnitelmat ja linjaukset käsiteltäisiin kuitenkin poliittisella tasolla vuosittain, esimerkiksi kukin politiikkaohjelma omissa ministeriryhmissään.

Hallitusohjelman seuranta ja arviointi

- Ainakin hallituskauden puolivälissä keväällä 2009 toteutetaan hallitusohjelman toteutumisen vaikuttavuusarviointi. Valtioneuvoston kanslian kokoama arviointiaineisto käsitellään hallituksen politiikka-

riihessä. Tässä yhteydessä hallitus voi määritellä erityisarvioinnin kohteeksi haluamiaan politiikkateemoja, esimerkiksi politiikkaohjelmia

- Poliitiikkariihessä keskustellaan alustavasti politiikkalinjauksista, joista voidaan päättää hallituksen kehyspääöksessä tai muissa yhteyksissä
- Myös muina vuosina valtioneuvoston kanslia varautuu tuottamaan hallituksen haluamaa hallitusohjelman seuranta- ja arviointiaineistoa. Arviointiaineistoa voidaan käsitellä tarvittaessa hallituksen politiikkariihessä tai iltakoulussa.
- Hallituksen viimeisenä toimintavuonna 2010 valtioneuvoston kanslia tuottaa hallituksen haluamassa muodossa yhteen vetävän hallituspolitiikan vaikuttavuusarvioinnin. Tässä vaiheessa olisi syytä varmistaa, että politiikkaohjelmien parhaat toimintatavat jatkuvat hallinnon normaalitoiminnassa.

Edellä kuvattuja vaihtoehtoisia hallitusohjelman koordinoinnin ja seurannan malleja voi arvioida monelta kannalta. Nykyisen mallin (vaihtoehto 1) keskeisenä puutteena on pidetty hallinnollisen valmistelun sekä poliittisen käsittelyn raskautta. HSA-menetttelyllä saavutettava lisäarvo ei tunnu vastaavan työmäärää, joka sen aikaansaamiseen on tarvittu. HSA-prosessin vahvuuksia puolestaan ovat olleet sen kytkeytyminen taloudellisia resursseja koskevaan päätöksentekoon sekä vaikuttavuusarvioinnin laajentaminen.

Vaihtoehdossa 2 kuvattu malli merkitsisi paluuta hankkeiden ja toimenpiteiden seurantaan. Tämän mallin vahvuutena olisi kevyt toteutus. Samalla kuitenkin menetettäisiin kytkeä hallituksen keskeisiin päätöksentekoprosesseihin sekä vaikuttavuusarvioinnissa saavutetut edistysaskeleet. Paluu hankesalkkutyyppiin seurantaan voisi merkitä poikkihallinnollisen valmistelun vaikeutumista entisestään. Myös hallitusohjelman toteutuksen tehokkuus sekä päätöksenteon informaatioperusta saattaisivat heikentyä.

Vaihtoehdossa 3 on kuvattu mallia, jossa nykyinen määrärahakehysten valmisteluprosessi ja hallitusohjelmapirosessi olisi yhdistetty toisiinsa. Mallin etuna olisi päällekkäisten valmisteluprosessien välttäminen sekä hallitusohjelman toteutuksen vahva kytkeä hallituksen resursseja koskevaan keskeiseen suunnitteluun ja talousarvion valmisteluun. Mallin ongelmaksi on kuitenkin nähty kehys- ja hallitusohjelmapirosessin hyvin erilaiset perustehtävät ja toimijaroolit. Pirosessien yhdistäminen vaatisi lisäksi huomattavasti syvällisempää valmistelua kuin mihin ennen seuraavaa hallituskautta on mahdollisuuksia.

Vaihtoehtoa 4 voi pitää välimuotona kolmen muun vaihtoehdon välillä. Vaihtoehto 4 pyrkii yhdistämään kolmen muun mallin vahvuuksia, joita ovat:

- Riittävän kevyt hallitusohjelman koordinointi- ja seurantamenettely sekä turhan päätöksenteon välttäminen
- Hallitusohjelman prosessin kytkeytyminen hallituksen muihin prosesseihin
- Oikeanlaisen informaation tuottaminen hallituksen toiminnan arviointia sekä eri päätöksentekotilanteita varten

Hallituskauden puolivälin arviointia valmisteltaessa tulee mahdollisimman pitkälle hyödyntää olemassa olevia TTS- ja kehysvalmisteluprosesseja.

Hallituksen politiikkariihet

Kuluvalla hallituskaudella on toteutettu kahtena vuonna (2005, 2006) hallituksen politiikkariihet. Niissä on arviointitiedon pohjalta käyty keskustelua hallitusohjelman tavoitteiden edistymisen sekä hallituksen politiikkatoimien uudelleensuuntaamisen tarpeesta. Erityisesti hallituksen puolivälissä toteutetusta politiikkariihestä on hyviä kokemuksia. Käytyjen keskustelujen pohjalta hallitus käynnisti merkittäviä uusia toimenpiteitä loppuhallituskaudelle (esim. kunta- ja palvelurakennemuutos).

Politiikkariihi tai -riihet ovat luonteeltaan sen hetkinen poliittinen tilannearvio. Siinä käytävissä koko hallituksen yhteisessä keskustelussa pyritään nostamaan esiin sellaisia asioita, joihin hallitus vielä loppukaudellaan haluaa vaikuttaa tai vauhdittaa kehitystyötä. Politiikkariihen ideaan kuuluu, että se ei ole päätöksentekofoorumi. Siinä voidaan kuitenkin analysoidun ja tiiviisti dokumentoidun tiedon pohjalta kehittää aineksia uusiin avauksiin ja linjauksiin, jotka voidaan konkretisoida pian seuraavassa hallituksen kehyspäätöksessä tai muissa yhteyksissä. Päinvastoin kuin tähän mennessä toteutetuissa politiikkariihissä, keskustelua olisi hyvä voida käydä myös resurssiasioista, vaikka niitä koskevat päätökset tehdäänkin kehys- ja budjettimenettelyssä.

Suosituksset 8: Uudistettu HSA-menettely

Hallitusohjelman edistämis- ja seurantamenettely muodostuu jatkossa seuraavista osioista:

1) Hallitusohjelman toteutuksen suunnittelu

Hallitusohjelman keskeisten tavoitteiden toteuttamiseksi valmisteltava hallituksen strategia-asiakirja (HSA) koostuu seuraavista osista:

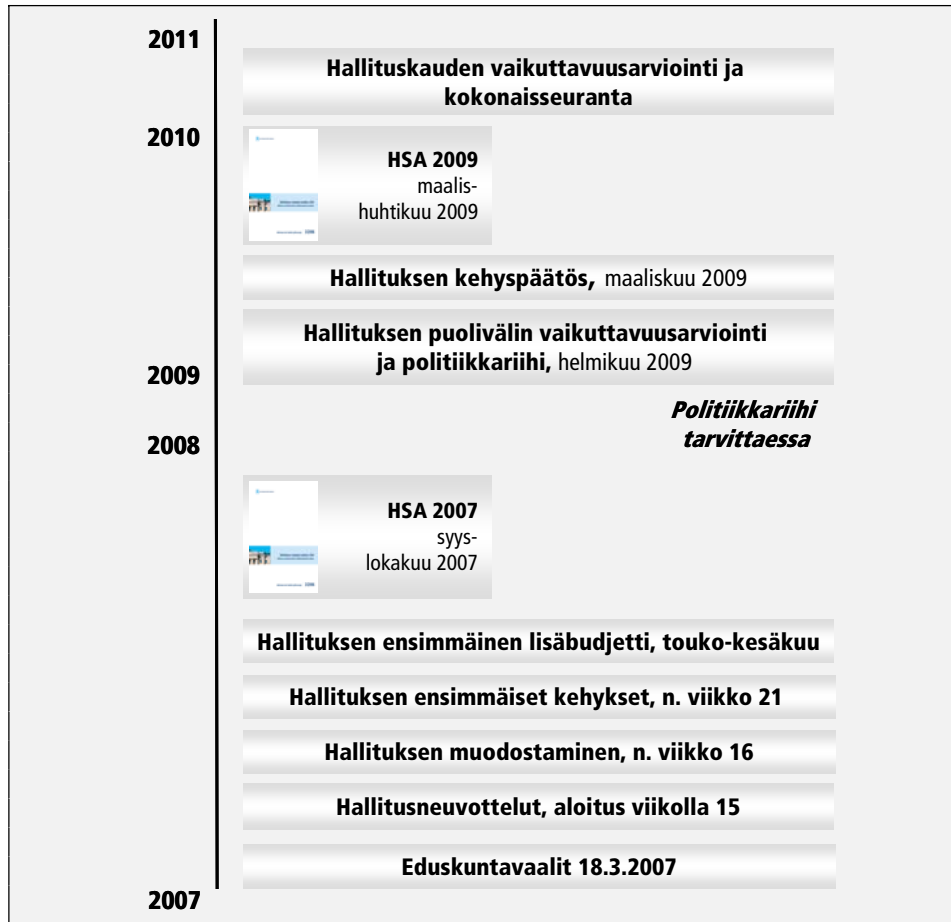
- Poliitiikkaohjelmien linjaukset
- Lainsäädäntösuunnitelma (ks. jäljempänä)
- Hallituksen harkinnan mukaan mahdolliset muut poliittiset linjaukset
- Hallituskaudella annettavien selonteokojen ym. suunnitelmat ja aikataulu

HSA vahvistetaan hallituskauden alussa ja tarkistetaan puolivälissä vaikuttavuusarvioinnin jälkeen. Poliitiikkaohjelmien täsmentyvät suunnitelmat ja linjaukset käsitellään kuitenkin poliittisella tasolla vuosittain, esimerkiksi poliitiikkaohjelmien omissa ministeriryhmissä

2) Hallituskauden puolivälin vaikuttavuusarviointi

- Hallituskauden puolivälissä (keväällä 2009) toteutetaan hallitusohjelman toteutumisen vaikuttavuusarviointi. Valtioneuvoston kanslian kokoama arviointiaineisto käsitellään hallituksen poliitiikkariihessä. Tässä yhteydessä hallitus voi määritellä erityisarvioinnin kohteeksi haluamiaan poliitiikka- teemoja, esimerkiksi poliitiikkaohjelmia
- Poliitiikkariihessä keskustellaan alustavasti poliitiikkalinjauksista, joista voidaan päättää hallituksen kehyspäätyksessä tai muissa yhteyksissä
- Myös muina vuosina valtioneuvoston kanslia varautuu tuottamaan hallituksen haluamaa hallitusohjelman seuranta- ja arviointiaineistoa. Arviointi- aineistoa voidaan käsitellä tarvittaessa hallituksen poliitiikkariihessä tai iltakoulussa

Kuvio 3 Uudistettu HSA-menettely.



4.3 Lainsäädäntösuunnitelma

Lainsäädäntö on hallituksen keskeinen väline politiikkansa toteuttamisessa ja yhteiskunnan ohjauksessa. Lainvalmistelusta ja lainsäädännön tasosta käydään keskustelua, jossa todetaan toistuvasti tarpeelliseksi sellaisten keinojen käyttöön otto, joilla parannetaan säädösvalmistelun vaikuttavuutta, lainsäädännön laatua, hallinnon toimivuutta sekä ehkäistään tarpeettomia kustannuksia. Keskustelua käydään eri foorumeilla Suomessa ja kansainvälisesti "Paremmän sääntelyn" teemaan liittyen. Lainvalmistelijoiden koulutuksen ja konkreettisten työmenetelmien (esim. vaikutusten arviointi) kehittämisen lisäksi on todettu välttämättömäksi kehittää keinoja lainvalmistelun johdon käyttöön.

Lainvalmistelun tehostamiseksi ja suunnitelmallisuuden lisäämiseksi on ehdotettu, että seuraava hallitus ottaisi käyttöön ns. lainsäädäntösuunnitelman. Suunnitelma on haluttu liittää osaksi hallitusohjelman toteutumisen seuranta- ja täsmentämistä (nykyinen HSA-menettely). Tarkoituksena on tarjota hallitukselle selkeä työväline, jolla suunnitelmallisesti viedään eteenpäin merkittäviä lainsäädäntöhankkeita. Samalla ennakoidaan ajankohtaisia yhteiskunnallisia muutospaineita sekä arvioidaan uusien säädösten ja säädösmuutosten tarvetta.

Lainsäädäntösuunnitelman tiedot perustuisivat hallitusneuvottelujen yhteydessä käytyihin keskusteluihin, hallitusohjelmaan ja ministeriöiden strategiatyöhön. Lainsäädäntösuunnitelman laatimisesta sovittaisiin hallitusohjelmassa. Lainsäädäntösuunnitelma olisi jatkossa HSA:n osa, joko oma luku tai liite (ns. säädöspoliittinen osa) ja se valmistellaan yhteistoiminnassa oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian kesken. Valtioneuvoston kanslia ohjeistaa lainsäädäntösuunnitelmaa varten tarvittavien tietojen keruun ministeriöistä samalla kuin koko HSA-aineiston muun keruun. Tiedot lainsäädäntösuunnitelmaa varten pyydetään toimittamaan oikeusministeriöön, joka luonnostelee ehdotuksen HSA:n lainsäädäntösuunnitelmaosaksi ja toimittaa sen valtioneuvoston kansliaan osana omaa HSA-vastaustaan. Valtioneuvoston kanslia viimeistelee lainsäädäntösuunnitelman osana hallituksen käsittelyyn toimitettavaa HSA:ta.

Lainsäädäntösuunnitelma jakautuu kahteen osaan:

- Hallituksen säädöspoliittiset tavoitteet ja niihin kohdistuvat ajankohtaiset yhteiskunnalliset muutospaineet
- Merkittävät säädösvalmisteluhankkeet

Lainsäädäntösuunnitelman säädöspoliittiset tavoitteet ovat hallituksen linjauksia kuten esimerkiksi lainsäädännön yksinkertaistaminen tai säädösmäärän vähentäminen. Samassa yhteydessä hallitus voi tarkastella ajankohtaisia yhteiskunnallisia muutospaineita, joista hallituskauden aikana mahdollisesti kehittyä lainsäädäntöhankkeita. Lainsäädäntösuunnitelman seuranta toimisi keinona tunnistaa ja seurata hallituksen säädöspoliittisten tavoitteiden toteutumista.

Lainsäädäntösuunnitelma kokoa lisäksi tiedot hallitusohjelman toteuttamiseen liittyvistä säädöshankkeista, sekä muista hallituskaudella hallituksen esityksen muotoon valmisteltavista säädöshankkeista. Vuosittain annetaan noin 250 hallituksen esitystä. Lainsäädäntösuunnitelman avulla on tarkoitus seurata tarkemmin noin 10–30 hallituskaudella valmisteltavaa säädöshanketta.

Tarkemmin seurattavat hankkeet

- ovat tärkeitä hallituksen oman ohjelman toteuttamisen kannalta,
- ovat yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittäviä,
- ovat todennäköisesti poikkihallinnollisesti vaikuttavia,
- liittyvät säädöspoliittiseen kokonaisuuteen ja
- ovat poliittisesti ajankohtaisia.

Kaikki merkittävät säädöshankkeet eivät ole selvillä hallitusneuvottelujen yhteydessä ja hallitusohjelmaa kirjoitettaessa. Poliittinen tilaus voi tulla myöhemminkin ja sille täytyy jättää tilaa. Hankkeita olisi myös syytä pudottaa pois hallituskauden aikana, jos niiden poliittinen ajankohtaisuus ei enää ole merkittävä.

Kaikkien hallituksen esitysten valmistelu on tärkeätä. Menettelyn asianmukaisuus ja riittävä resursointi näkyvät yleensä suoraan säädösten laadussa ja aikatauluisa. Virkamiesten yhteistyön foorumiksi säädösvalmistelun kehittämiskysymyksiä varten oikeusministeriö on asettanut Säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän, jossa on kaikkien ministeriöiden sekä eduskunnan edustus.

Lainsäädäntösuunnitelma laaditaan hallituskauden ensimmäisenä syksynä ja se yhteensovitetään osaksi HSA:ta ennen hallituksen käsittelyä. Eduskunnalle istun-
tokausittain annettavien hallituksen esitysten lista valmistellaan nykyisen menettelyn mukaisesti valtioneuvoston kanslian vastuulla.

Suosituksat 9: Lainsäädäntösuunnitelma

- Hallitus ottaa käyttöön lainsäädäntösuunnitelman
 - säädöspoliittisten tavoitteiden määrittämiseksi
 - säädösten valmistelun ja säädösmuutosten tarpeen seuraamiseksi
 - merkittävien lainsäädäntöhankkeiden suunnitelmalliseksi edistämiseksi ja aikatauluttamiseksi
- Lainsäädäntösuunnitelma jakautuu kahteen osaan:
 - Hallituksen säädöspoliittiset tavoitteet ja niihin kohdistuvat ajankohtaiset yhteiskunnalliset muutospaineet
 - merkittävät säädösvalmisteluhankkeet (10–30)
- Lainsäädäntösuunnitelman valmistelu yhteensovitetään HSA-aikatauluun ja sisällytetään osaksi HSA:ta
- Valtioneuvoston kanslia ohjeistaa lainsäädäntösuunnitelmaa varten tarvittavien tietojen keruun samalla kuin muun HSA-aineiston keruun. Nämä tiedot toimitetaan oikeusministeriöön, joka luonnostelee ehdotuksen HSA:n lainsäädäntösuunnitelmaosaksi ja toimittaa sen kansliaan osana omaa HSA-vastaustaan

5 JATKOTOIMENPITEET

Ohjelmajohtamisesta ja niistä muutoksista, joita tulevien politiikkaohjelmien kohdalla tulisi tehdä verrattuna nykyisiin käytäntöihin, päätetään hallitusohjelmaneuvotteluissa. Tätä ennen on tärkeää käydä avointa keskustelua uudesta mallista ja suosituksista. Useaan otteeseen on tullut esille kysymys siitä, onko ohjelmajohtaminen ja sen käyttömahdollisuudet riittävän laajasti tiedossa hallinnossa ja poliittisten toimijoiden keskuudessa.

Ohjelmajohtamisen tarjoamien mahdollisuuksien viestintään tulee panostaa merkittävästi erityisesti puolueiden ja ministeriöiden osalta. On esitetty myös erityisen ohjelmajohtamisen käsikirjan kokoamista ohjelmajohtamisen kokemusten ja esitettyjen suositusten pohjalta. Osana viestintää ohjelmajohtamisen kehittämiseksi järjestettiin eduskunnassa 8.11.2006 seminaari päättäjille. Puolueille tarjotaan ennen eduskuntavaaleja mahdollisuus kuulla asiantuntijoita ohjelmajohtamisen mahdollisuuksiin liittyen.

Menettelyistä sopiminen

Politiikkaohjelmien tavoitteista ja roolista sekä hallitusohjelman toteutumisen seurantaan koskevista periaatteista tulee sopia joko hallitusneuvotteluissa tai heti hallituksen järjestäytyessä.

Valtioneuvoston kanslian tehtävänä on valmistella tämän raportin pohjalta tiivistetty kokonaissuositus niistä periaatteista, joihin tulee ottaa kantaa ohjelmajohtamisesta päätettäessä. Hallitusohjelma-asioita ovat muun muassa politiikkaohjelmien teemat, luonne, niiden lukumäärä ja mahdollinen määräaikaisuus. Myöhemmin hallituksen järjestäytymisen yhteydessä voidaan sopia politiikkaohjelmien yhteistyön muodoista kuten ministeriryhmistä ja niiden kokoonpanosta sekä koordinoivan ministerin roolista. Viimeistään hallitustyöskentelyn järjestäytymisen yhteydessä päätettäviin asioihin kuuluu myös ohjelmajohtajien valintamenettely. Hallitusohjelman seurannan ja arvioinnin prosesseista sekä lainsäädäntösuunnitelman käyttöönotosta päätetään myös hallituksen järjestäytymisen yhteydessä. Politiikkaohjelmien määrärahoista ja budjetointimenettelystä päättäminen kuuluvat niin ikään hallituksen järjestäytymisen yhteyteen.

Tietotuki

Tällä hallituskaudella valtioneuvoston kanslian tietopalvelu on tarjonnut ja kehittänyt tarvittavaa tietotukea valtioneuvoston poikkihallinnolliseen työskentelyyn, hallitusohjelman seurantaan ja lainvalmisteluun. Politiikkaohjelmien tarvitsemaa tietotukea voidaan kehittää nykyisten politiikkaohjelmien kokemusten perusteella yhteistyössä poliittisen johdon asiantuntijasihteeristön kanssa.

Tietotuen osalta tullaan selvittämään ja tekemään tarvittavat päivitykset politiikkaohjelmien osalta arkistomuodostussuunnitelmaan. Poliitiikkaohjelmien viestintä ja visuaalinen ilme tullaan päivittämään. Tietotuen osalta tullaan ehdottamaan, että ohjelmien viestintä keskitettäisiin valtioneuvoston vn.fi-alustalle perustettaville politiikkaohjelmien omille sivustoille, joita ohjelman vastuuministeriö päivittäisi. Poliitiikkaohjelmille olisi mahdollista nimetä tietovastaava politiikkaohjelman sijaintiministeriöstä tai valtioneuvoston kansliasta. Uusiin ja kehittyviin toimintatapoihin ja välineisiin liittyen tulee järjestää heti ohjelmien alussa koulutusta.

Valtioneuvoston kansliassa selvitetään ministeriöiden yhteisen tietoteknisen työvälineen käyttöönottoa hallitusohjelman toteutumisen seurantaan ja arviointiin.

Liite 1: Ohjelmajohtamisen malli vuosina 2003–2007

Suomen hallitus on ottanut keväällä 2003 käyttöön ohjelmajohtamismenettelyn, jonka tarkoituksena on tehostaa ministeriörajat ylittävien hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamista. Ohjelmajohtamisella tarkoitetaan hallituksen politiikkaohjelmia ja hallituksen strategia-asiakirjamenettelyä (HSA). Ohjelmajohtaminen korostaa poikkihallinnollisuutta valtioneuvostossa. Sen tavoitteena on tehostaa hallitusohjelman toteuttamista valtioneuvostotyöskentelyn poliittista ohjausta vahvistamalla ja keskushallinnon poikkihallinnollista toimintatapaa edistämällä.

Pääministeri Vanhasen hallituksen ohjelmaan sisältyy neljä politiikkaohjelmaa: työllisyyden politiikkaohjelma, yrittäjyyden politiikkaohjelma, tietoyhteiskuntaohjelma ja kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma. Ohjelmajohtamisen myötä on uudistettu myös hallitusohjelman toimeenpanon seuranta- ja arviointi ottamalla käyttöön hallituksen strategia-asiakirjamenettely. Uutta järjestelmää on sovellettu valmisteltaessa ja päätettäessä hallituksen strategia-asiakirjasta syksyllä 2003 sekä keväällä 2004, 2005 ja 2006.

Koordinoiva ministeri on se hallituksen ministeri, joka oman toimialansa ohella kantaa johtamisvastuun politiikkaohjelman toteuttamisesta. Ministeri asetetaan tehtäväänsä hallitusneuvottelujen yhteydessä. Koordinoivaa ministeriä ei kuitenkaan muodollisesti nimitetä ministeriksi niihin ministeriöihin, joita politiikkaohjelma koskee. Muodollinen toimivalta ja vastuu kuuluvat niille valtioneuvoston jäsenille, joiden toimialaan asia kuuluu. Valtuutus johtaa politiikkaohjelmaa tulee hallitusohjelmasta, hallitukselta ja pääministeriltä.

Politiikkaohjelmien ministeriryhmien tehtävänä on eri ministeriöiden toimenpiteiden ja ohjelmatyön valmisteluvaiheiden käsittely, politiikkaohjelman linjausten ja priorisointien valmistelu, politiikkaohjelman toteutumisen seuranta sekä politiikkaohjelmaa koskevien asioiden valmistelu koko hallituksen käsittelyä varten. Kaikkien politiikkaohjelmien ministeriryhmien kokouksissa käsitellään muun muassa hallituksen strategia-asiakirjan tarkistukset sekä koko ohjelmaa koskevia tuloksia ja arviointitietoa. Ministeriryhmä on perustettu kunkin politiikkaohjelman keston ajaksi ja sen puheenjohtajana toimii politiikkaohjelman koordinoiva ministeri. Ministeriryhmien kokoonpanossa on painottunut poliittinen tasapaino.

Ohjelmajohtaja on ministeriöiden korkeimpaan johtoon kuuluva virkamies, joka valitaan ohjelman keston ajaksi päätoimiseksi politiikkaohjelman virkamiesjohtajaksi ja toimenpiteiden yhteensovittajiksi. Ohjelmajohtajan tehtävänä on ohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden valmistelu ja seuranta eri ministeriöissä. Ohjelmajohtaja toimii ohjelmaa johtavan koordinoivan ministerin ministeriössä ja tämän välittömässä alaisuudessa. Ohjelmajohtaja johtaa ohjelmien virkamiesvalmistelua koordinoivan ministerin ministeriössä ja ohjelmaan osallistuvissa ministeriöissä.

Liite 2: Hallituksen strategia-asiakirjaprosessi vuosina 2003–2007

Tavoitteet ja tehtävät

Uusimuotoinen hallituksen strategia-asiakirjaprosessi otettiin käyttöön pääministeri Matti Vanhasen hallituksen toimikauden alkaessa kesällä 2003. Hallituksen strategia-asiakirjan perustehtävänä on tehostaa hallitusohjelmassa määritellyn politiikan toteuttamista. Kuten vuoden 2003 HSA:ssa on todettu, sen tarkoituksena on ollut koota ja suunnata koko valtionhallinto toteuttamaan hallituksen päätavoitteita.

Hallituksen strategia-asiakirjan laadinnan periaatteina ovat:

- Koordinaatio
- Poikkihallinnollisuus
- Vaikuttavuuden seuranta ja arviointi

Koordinaatiolla tarkoitetaan asioiden, tehtävien, päätöksenteon jne. sovittamista yhteen tarkoituksenmukaisella, sopusuhtaisella tavalla. Hallituksen strategia-asiakirjaprosessissa koordinaatio merkitsee sitä, että hallituksen keskeisiä poliittisia tavoitteita – kuten työllisyyttä – koskevat asiat ja päätöksenteko pyritään kokoamaan yhteen siten, että hallituksen keskeiset työllisyystavoitteet toteutuvat mahdollisimman hyvin. Hallituksen strategia-asiakirjassa keskeisenä koordinaatiovälineenä ovat olleet hallituksen neljä politiikkaohjelmaa.

Poikkihallinnollisuudella viitataan siihen, että hallituksen laajoja tavoitteita koskevat toimet edellyttävät toimenpiteitä useilla eri hallinnonaloilla ja yhteistyötä yli hallinnonalarajojen. Hallituksen strategia-asiakirjaa onkin pyritty kokoamaan niin, että siihen otettaisiin vain ne hallitusohjelman asiat ja tavoitteet, joihin yhden ministeriön hallinnonalalla tehtävät toimenpiteet eivät ole riittäviä. Vuosittain annettu HSA on sisältänyt hallituksen politiikkaohjelmat sekä suuren joukon muita poikkihallinnollisia asiakokonaisuuksia.

Päätöksenteon koordinaation ja poikkihallinnollisen tarkastelutavan edistämisen lisäksi HSA-prosessissa on korostettu politiikan ja toimenpiteiden vaikuttavuuden seurantaa ja arviointia. Ajatuksena on ollut, että vuotuisen yhteensovitusprosessin rinnalla toimisi takaisinsyöttömekanismi, joka tuottaisi tietoa valtion toimenpiteiden onnistumisesta ja vaikutuksista ja tukisi siten politiikan tarkoituksenmukaista suuntaamista.

HSA-prosessin toimijat

Pääministeri

Hallitusohjelman toimeenpanon koordinointiin ja seurantaan liittyvät tehtävät johtuvat perustuslaista ja pääministerin tehtävistä. Perustuslain 66 §:n mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta sekä johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Myös hallitusohjelmasta on säädetty perustuslaissa. Perustuslain 62 §:n mukaan valtioneuvosto antaa ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Samoin menettelyään valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa.

Hallituksen johtamiseen ja hallitusohjelmaan liittyviä tehtävät on täsmennetty valtioneuvostolaissa. Valtioneuvostolain 3 §:n mukaan pääministeri valvoo hallitusohjelman toimeenpanoa. Hallitusohjelman toteutuksen seuranta on siten oleellinen osa pääministerin valtioneuvoston johto- ja koordinoititehtävää.

Ohjelmajohtamisjärjestelmässä tarkoituksena on ollut, että pääministerin mahdollisuudet hallinnonalarajat ylittävän hallitustyöskentelyn ohjaamisessa ja seuraamisessa tehostuvat. Tällä hallituskaudella pääministeri on johtanut yhtä neljästä politiikkaohjelmasta, tietoyhteiskuntaohjelmaa. Vuotuisessa HSA-prosessissa pääministerillä on mahdollisuus arvioida vuosittain hallitusohjelman toteutamisen tilannetta sekä ohjata jäljellä olevan hallituskauden linjanvetoa.

Valtioneuvosto ja ministeriöt

Vaikka hallitusohjelman johtotehtävä ja hallitusohjelman seurantatehtävä on annettu pääministerille, tapahtuu pääosa hallitusohjelman toteuttamiseen liittyvien toimenpiteiden valmistelusta ministeriöissä. Suomessa on vallalla ministeriöjohtoinen järjestelmä, jossa asioiden valmistelu on erittäin tiukasta rajattu sektoriministeriöiden tehtäväksi. Hallituksien toimintakulttuurina on myös viime vuosien aikana ollut, että asiat pyritään pääsääntöisesti ratkaisemaan esittelevien ministerien ehdotusten pohjalta.

Koska suomalainen valtioneuvoston työskentely on niin pitkälle sektoroitunut ja muutosidonnainen, on virallisen työskentelyn rinnalle tarvittu täydentäviä yhteensovittavia elementtejä. Näitä ovat lakisääteiset ministerivaliokunnat, ministeriöryhmät sekä hallituksen iltakoulu ja muut neuvottelut. Nykyiselle hallitukselle leimallinen piirre on ollut hallitusryhmien puheenjohtajien ns. kolmen koplan säännöllinen kokoontuminen hallituksen keskeisimpiä asioita ratkomaan.

Hallitusohjelmaa on aikaisemmin seurattu valtioneuvostossa ns. hankesalkkumenettelyllä. Hankesalkku käsiteltiin puolivuositain hallituksen neuvottelussa, jonka jälkeen se julkistettiin valtioneuvoston kanslian muistiona. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen aikana hallituksen strategia-asiakirjasta on päätetty

vuosittain periaatepäätöksenä. Valtioneuvoston periaatepäätöksellä tarkoitetaan valtioneuvoston yleisistunnon hallinnolle antamaa ohjetta ja periaatteita valmistella asiaa annettujen suuntaviivojen mukaisesti. Aikaisempaan menettelyyn verrattuna HSA:lla on siten ollut enemmän linjanveto- ja päätöksentekoluonneta.

HSA on käsitelty vuosittain valtioneuvoston tasolla iltakoulussa, raha-asiainvaliokunnassa ja yleisistunnossa. Hallituskauden puolivälissä järjestettiin lisäksi hallituksen ns. politiikkariihi, jossa käytiin syvällisempi keskustelu hallituksen tavoitteiden saavuttamisen näkymistä ja jäljellä olevista haasteista. Myös vuonna 2006 HSA-päätöstä edelsi hallituksen neuvotteluna käyty politiikkariihi. Sekä politiikkariihiä että hallituksen HSA-iltakouluja varten on kerätty laaja arviointiaineisto toteutetuista toimenpiteistä ja politiikan vaikuttavuudesta.

Politiikkaohjelmat

Politiikkaohjelmat ovat hallitusohjelmassa määritellyjä laajoja, poikkihallinnollisia tehtäväkokonaisuuksia hallituksen keskeisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Politiikkaohjelmat koostuvat eri ministeriöiden toimialoihin kuuluvista toimenpiteistä, hankkeista ja määrärahoista. Politiikkaohjelmille on hallituksen strategia-asiakirjassa määritellyt yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet.

Politiikkaohjelma toimii sitä johtavan ministerin ministeriöstä. Pääministeri Matti Vanhasen hallitus on käynnistänyt neljä politiikkaohjelmaa, joita johtavat ja koordinoivat ohjelmista vastaavat ministerit.

Ohjelmien suunnittelua ja toteutuksen seuranta varten on perustettu ministeriryhmät. Hallinnolliset päätökset politiikkaohjelmiin kuuluvissa asioissa tehdään valtioneuvostossa normaalissa järjestyksessä ja olemassa oleviin organisaatioihin tukeutuen. Politiikkaohjelmien alla on todettu ministeriryhmien kokoonpano.

- **Tietoyhteiskuntaohjelma**

pääministeri Matti Vanhanen, puheenjohtaja
puolustusministeri Seppo Kääriäinen
liikenne- ja viestintäministeri Susanna Huovinen
opetusministeri Antti Kalliomäki
toinen valtiovarainministeri Ulla-Maj Wideroos

- **Työllisyysohjelma**

työministeri Tarja Filatov, puheenjohtaja
opetusministeri Antti Kalliomäki
peruspalveluministeri Liisa Hyssälä
kauppa- ja teollisuusministeri Mauri Pekkarinen
ympäristöministeri Jan-Erik Enestam

- **Yrittäjyyden politiikkaohjelma**

kauppa- ja teollisuusministeri Mauri Pekkarinen, puheenjohtaja
puolustusministeri Seppo Kääriäinen
opetusministeri Antti Kalliomäki
työministeri Tarja Filatov
ympäristöministeri Jan-Erik Enestam

- **Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma**

oikeusministeri Leena Luhtanen, puheenjohtaja
opetusministeri Antti Kalliomäki
alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen
kulttuuriministeri Tanja Saarela
toinen valtiovarainministeri Ulla-Maj Wideroos

Politiikkaohjelmia johtavia ministereitä avustavat vastuuministeriöihin sijoitetut ohjelmajohtajat. Ohjelmiin liittyviin ministeriöihin voidaan nimetä ohjelmien valmistelusta ja seurannasta vastaavat henkilöt. Koordinoivat ministerit ja ohjelmajohtajat järjestävät politiikkaohjelmien toteutuksen tarkoituksenmukaisimmaksi katsomallaan tavalla sekä päättävät ohjelmien yksityiskohtien valmistelun, toteutuksen ja seurannan järjestämisestä ja niihin liittyvistä vastuista. Ohjelmien osaluokkien toteuttamista varten muodostetaan tarpeen mukaan projektiryhmiä.

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslian (VNK) tehtävät liittyvät pääministerin ja valtioneuvoston avustamiseen niiden tehtävien hoitamisessa. Valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n mukaan kanslian toimivaltaan kuuluvat:

- Pääministerin avustaminen valtioneuvoston yleisessä johtamisessa sekä hallituksen ja eduskunnan työn yhteensovittamisessa.
- Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen
- Valtioneuvoston viestintä
- Valtioneuvoston yleisten toimintaedellytysten järjestäminen

Valtioneuvoston ja pääministerin avustamiseen kuuluvia tehtäviä ovat muun muassa hallitusohjelman toimeenpanon seuranta ja valtioneuvoston johtamisen kehittäminen pääministerin apuna.

Valtioneuvoston ohjesäännössä täsmennetään myös valtiosihteerien tehtäviä. Ohjesäännön 44 §:n mukaan pääministerin valtiosihteerin tehtävänä on pääministerin lähimpänä apuna muun muassa edistää ja seurata hallitusohjelman toteutumista, johtaa pääministerin apuna asioiden valmistelua ja huolehtia yhteistyöstä ministeriöiden kanssa. Hallitusohjelman edistämisen ja seurantatehtävä kuuluu myös muiden ministerien valtiosihteereille.

Hallitusohjelmaan liittyvä edistämis- ja seurantatehtävä on todettu myös valtioneuvoston asetuksessa valtioneuvoston kansliasta. Tarkemmat määrittelyt hallitusohjelman koordinoinnin ja seurannan järjestämisestä valtioneuvoston kansliassa sisältyvät valtioneuvoston kanslian työjärjestykseen.

Ohjelmajohtamisjärjestelmässä valtioneuvoston kanslia vastaa politiikkaohjelmien yhteensovittamisesta ja ohjelmajohtamismenettelyn yleisestä kehittämisestä. Keskeinen koordinaatiotehtävä on virkamiesvalmisteluna tehtävä hallituksen strategia-asiakirjan kokoaminen. Valtioneuvoston kanslia vastaa myös HSA-päätöstä ja politiikkariihiä varten tehtävästä arviointiaineiston kokoamisesta ja arvioinnista tehtävistä johtopäätöksistä. Valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin johdolla toimii lisäksi yhteistoimintaelimenä ohjelmajohtamisen johtoryhmä.

Prosessin vaiheet

HSA-menettelyn perusvalmisteluvaiheet ovat:

- Ohjeistaminen
- Edellisen HSA-päätöksen seuranta ja arviointi
- Uuden päätösasiakirjan valmistelu
- Päätöksenteko

Valmisteluohjeet

Ohjeet strategia-asiakirjan ja siihen liittyvän arvioinnin valmistelusta antaa valtioneuvoston kanslia. Kevään HSA-prosessin on annettu pääsääntöisesti edellisenä syksynä syys-lokakuussa. Ohjeet on annettu valtioneuvoston kanslian kirjeenä, jonka on allekirjoittanut pääministeri. Ohjeet koskevat ministeriöissä ja politiikkaohjelmissa tehtävää HSA asiakokonaisuuksia tehtävää valmistelua.

Hallituksen strategia-asiakirjanmenettelystä annetussa kirjeessä on vuoden 2006 osalta ohjeistettu HSA 2005:n vaikuttavuusarvioinnin laadinta ja vuoden 2006 HSA:n valmistelu. Vaikuttavuusarvioinnin osalta ministeriöiltä ja politiikkaohjelmilta on pyydetty seuraavat tiedot:

- Kuvaus toteutuneesta kehityksestä suhteessa HSA:ssa asetettuihin vaikuttavuustavoitteisiin ja hallitusohjelman tavoitteisiin
- Selostus keskeisistä toteutetuista toimenpiteistä ja arvio niiden riittäväydestä
- Ehdotuksia tarvittavista jatkotoimenpiteistä

Vuoden 2006 HSA:n kokoamista varten politiikkaohjelmilta ja ministeriöitä on pyydetty tarkistukset:

- HSA:n vaikuttavuus- ja muihin tavoitteisiin
- HSA:n asiakokonaisuuksien toimintasuunnitelmiin
- Ehdotukset mahdollisiksi uusiksi asiakokonaisuuksiksi

Viime vuosien aikana HSA-prosessia on pyritty kehittämään siten, että valmistelu lähenisi ministeriöissä tehtävää toiminta- ja taloussuunnittelun prosessia.

Valmisteluvaiheet

Hallituksen strategia-asiakirjan valmistelu on pyritty saamaan loogisesti eteneväksi prosessiksi siten, että edellisen vuoden tavoitteiden ja toteutettujen toimenpiteiden arviointi muodostaisi pohjan uusille linjauksille ja suunnitelmille. Tavoitteena on ollut, että ministeriöt voisivat tehdä HSA-valmistelun samanaikaisesti TTS- ja kehysvalmistelun kanssa.

HSA-vaikuttavuusarvioinnin valmistelu tapahtuu ministeriöissä ja politiikkaohjelmassa vuoden loppuun mennessä. Tammikuun alusta lähtien vaikuttavuusarvioinnin valmistelu siirtyy valtioneuvoston kansliaan, jossa laaditaan arviointiraportti annettujen tietojen pohjalta.

Helmikuussa politiikkaohjelmat ja ministeriöt toimittavat uudet HSA-tekstit valtioneuvoston kansliaan. Tarkoituksena on, että ministeriöissä tehdyt arvioinnit muodostavat lähtökohdan uusille ehdotuksille. Politiikkaohjelmien ja ministeriöiden ehdotukset ovat pohjana valtioneuvoston kansliassa tehtävälle valmistelulle.

HSA:n keskeiset poliittiset valmisteluvaiheet ajoittuvat maalis-huhtikuulle. Tällöin tehdään myös HSA:n yhteensovitus valtionalouden kehyspäätökseen. Käytännössä yhteensovitus tarkoittaa HSA-luonnoksen tarkistusta kehyspäätöstä vastaavaksi valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteistyönä.

Maaliskuun loppupuolella HSA käsitellään hallituksen iltakoulussa. Iltakoulussa käsittelyssä ovat sekä HSA-luonnos että sen tavoitteiden toteutumista koskeva arviointimateriaali ml. luonnos arviointiraporttiluonnokseksi. Vuonna 2005 järjestettiin ennen iltakoulua hallituskauden puolivälin politiikkariihi, jossa valtioneuvoston kansliassa valmisteltujen arviointiaineistojen pohjalta käytiin perusteellinen keskustelu vaalikauden puolivälin tilanteesta ja jäljellä olevista haasteista.

Huhtikuun alussa seuraavat HSA:n viralliset käsittelyvaiheet valtioneuvostossa. Ennen periaatepäätöksen hyväksymistä valtioneuvoston yleisistunnossa HSA-luonnos hyväksytään valtioneuvoston raha-asiainvalidikunnassa. Vuonna 2004 HSA käsiteltiin lisäksi talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. HSA:n vaikuttavuusarviointiraportti on julkistettu samaan aikaan HSA-päätöksen kanssa.

Suunnittelu- ja päätösasiakirjan sisältö

Hallitusohjelman edistämiseen ja seurantaan käytettyyn HSA:aan on ohjelmajohdantamisen soveltamisen aikana pyritty valikoimaan hallitusohjelman toteuttamisen kannalta keskeiset poikkihallinnolliset kokonaisuudet eli politiikkaohjelmat ja ns. muut poikkihallinnolliset politiikat. Ajatuksena on ollut, että ne hallitusohjelman asiat, jotka koskevat vain yhtä ministeriötä, tulevat hoidettua muissa seuranta- ja päätöksentekoprosesseissa.

Vuoden 2006 HSA sisältää neljän politiikkaohjelman lisäksi yhteensä 29 ohjelmaa tai asiakokonaisuutta seuraavilta politiikkalohkoilta:

- Ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä Euroopan unioni
- Hyvinvointi, terveys ja tasa-arvo
- Koulutus ja kulttuuri
- Tutkimus, teknologia ja innovaatiotoiminta
- Kunnat, alueet ja valtionhallinto
- Ympäristö, energia ja luonnonvarat
- Liikennepalvelut- ja turvallisuus
- Kansalaisten turvallisuus ja oikeuden käyttö

Politiikkaohjelmien ja muiden asiakokonaisuuksien osalta HSA on vuosittain sisältänyt:

- Yleistavoitteet
- Konkreettiset vaikuttavuustavoitteet sekä niiden arvioinnissa käytetyt mittarit
- Loppuvaalikautta tai seuraavaa toimintavuotta koskevan toimintasuunnitelman
- Tarvittavat tiedot ohjelmien organisoinnista ja rahoituksesta

Liite 3: Ohjelmajohtamisen kehittämishankkeeseen osallistuneet henkilöt

Ohjausryhmä: Valtiosihteeri Risto Volanen, VNK, puheenjohtaja
Alivaltiosihteeri Heikki Aaltonen, VNK, varapuheenjohtaja
Valtiosihteeri Leila Kostainen, STM
Valtiosihteeri Antti Mykkänen, SM
Valtiosihteeri Stefan Wallin, YM
Kansliapäällikkö Kirsti Rissanen, OM
Alivaltiosihteeri Juhani Turunen, VM
Kansliapäällikkö Jarmo Vaittinen, MMM
Kansliapäällikkö Erkki Virtanen, KTM
Budjettipäällikkö Hannu Mäkinen, VM
Ohjelmajohtaja Katrina Harjuhahto-Madetoja
Ohjelmajohtaja Harri Skog, myöh. ohjelmajohtaja Maire Mäki
Ohjelmajohtaja Markus Sovala, myöh. ohjelmajohtaja Raimo Luoma
Ohjelmajohtaja Seppo Niemelä

Sihteeristö: Projektipäällikkö Sirpa Kekkonen, VNK
Erityisasiantuntija Satu Rönqvist, VNK
Erityisasiantuntija Markku Harrinvirta, VNK
Johtava konsultti Petri Eerola, TalentHaus Oy

Teemaverkostot

Budjetointi

*Ryhmä koostui talous-
hallinnon ammattilaisista*
Risto Hakoila, VK
Marja Heikkinen-Jarnola, LVM
Oili Hintsala, YM
Jan Holmberg, VM
Eero Murto, KTM
Sinikka Mustakari, Tietoyhteiskunta-
ohjelma
Kimmo Ruth, TM
Helena Tarkka, VM
Auni-Marja Vilavaara, VNK

Johtaminen

*Ryhmässä painottui
poliittinen osaaminen*
Sirkka Hautojärvi, YM
Timo Laaninen, VNK
Raimo Luoma, KTM
Vesa Mauriala, VM

Tuomas Pöysti, VM
Marcus Rantala, YM
Seija Salo, VNK
Markus Österlund, VM

Prosessit

*Ryhmä koostui ohjaus-
järjestelmien asiantuntijoista*
Virpi Einola-Pekkinen, VM
Klaus Halla, STM
Stefan Johansson, Suomen kiinteistöliitto
Heikki Joustie, VM
Jaakko Kuusela, VM
Kirsi Kuuttiniemi, VM
Tapio Laamanen, KTM
Pekka Nurmi, OM
Marika Paavilainen, VNK
Arto Sulonen, SM
Kirsi Valto, VNK
Soili Vasikainen, VM



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

ISBN 952-5631-10-9
ISSN 0782-6028