



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Valtioneuvoston kanslia

Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022 –
Yhteiskunnan tila ja päätöksiä
vaativat kysymykset

Koko julkaisu osoitteessa <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-780-5>



2 Valtioneuvoston kanslia

2.1 Muutoksen nopeus ja epävarmuus

Valtioneuvoston kanslian (VNK) tulevaisuuskatsauksen keskeinen teema on, millainen valtioneuvosto palvelee parhaiten tulevaisuuden Suomea. Tässä katsauksessa tarkastellaan sekä valtioneuvoston toimintaa kokonaisuutena että valtioneuvoston kanslian roolia osana sitä.

Tulevaisuuden mahdollisuuksiin tarttumisessa ja haasteisiin vastaamisessa on valtioneuvoston näkökulmasta kaksi avaintekijää: 1) toiminta- ja päätöksentekokykyinen hallitus, ja 2) ennakointi-, suunnittelu- ja suorituskyykyinen valtioneuvoston virkakoneisto. Valtioneuvoston kanslialla on keskeinen rooli näiden molempien tekijöiden mahdollistamisessa ja palvelemissa.

Valtioneuvoston kanslian ydintehtävä on turvata valtioneuvoston johtamisedellytykset ja laadukas toiminta kaikissa tilanteissa. Keskeinen kysymys on, miten valtioneuvoston kanslia huolehtii tärkeimmästä tehtävästään vallitsevassa ja muuttuvassa toimintaympäristössä. Toimintaympäristö, sen muutokset ja siinä vaikuttavat tekijät on kuvattu tarkemmin ministeriöiden yhteisessä toimintaympäristökuvauksessa. Toimintaympäristön tarkastelussa korostamme kolmea muutosvirtaa: toimintaympäristön epävarmuutta, muutoksen nopeutta ja demokratiakehitystä.

Toimintaympäristön epävarmuuden lisääntyminen näkyy siinä, että muutosten ja kriisien ristikkäisiä sekä systeemin laajuisia vaikutuksia on yhä vaikeampi nähdä ennalta. Venäjän hyökättyä Ukrainaan on Euroopan ja Suomen turvallisuustilanne vakavampi ja vaikeammin ennakoitavissa kuin kertaakaan kylmän sodan päättymisen jälkeen. Muutoksen arvioidaan olevan pitkäkestoinen ja sen suorat ja välilliset vaikutukset ulottuvat laajasti taloudesta pakolaisuuteen ja vihreään siirtymään.¹⁵

Samaan aikaan muutoksen nopeus kiihtyy, erityisesti teknologisen kehityksen osalta. Huolimatta siitä, että suurimmat maailmanlaajuiset teknologiayhtiöt ovat vasta noin kaksikymmentä vuotta vanhoja, ovat ne vaikuttaneet perustavanlaatuisesti arkeen, vuorovaikutuksen tapoihin ja yhteiskunnalliseen keskusteluun. Myös yhteiskunnan tietovarannot

¹⁵ Ajankohtaisessalonteko turvallisuusympäristön muutoksesta. Valtioneuvoston julkaisu 2022:18.

kasvavat ennen näkemätöntä vauhtia. Tilastokeskuksen avoimessa datassa oli huhtikuussa 2021 noin 670 miljoonaa indikaattoria. Kaksi kuukautta myöhemmin indikaattoreita oli jo yli miljardi¹⁶. On selvää, että tiedon määrän kasvaessa eksponentiaalisesti perinteiset tiedolla johtamisen tavat valtioneuvostossa eivät riitä, vaan tarvitaan uusia tapoja hyödyntää saatavilla olevaa tietoa yhteiskunnan parhaaksi.

Media- ja muu informaatioympäristö on voimakkaassa murroksessa. Mielipiteet ja salaliittoteoriat haastavat tutkitun tieteellisen tiedon varsinkin sosiaalisessa mediassa. Sosiaalisen median yhtiöt ovat kehittyneet merkittäviksi vallankäyttäjiksi. Käyttäjätietojen myyntiin perustuva ansaintamalli ja yhtiöiden liiketoiminnan ytimessä olevat algoritmit vaikuttavat yhteiskunnallisten keskustelujen suuntaan. Vihamieliset toimijat pyrkivät informaatioympäristöä hyödyntämällä vaikuttamaan yksittäisten ihmisten ja yhteiskunnan toimintaan. Venäjän hyökkäys Ukrainaan on tehnyt Suomesta entistäkin todennäköisemmän kohteen aggressiiviselle informaatiovaikuttamiselle, jolla pyritään heikentämään päättäjiin tunnettua luottamusta, turvallisuudentunnetta ja Suomen kansainvälistä asemaa. Suunnitelmallinen ja ennakoiva viranomaisviestintä saumattomana osana johtamista on yhä keskeisempää henkisen kriisinkestävyyden vahvistamisessa.

Näkymää 2020-luvulle kuvaa hallitusten finanssipoliittisen liikkumavaran vähäisyys, joka kytkeytyy mm. väestön ikääntymiseen ja ennustettuun vaatimattomaan talouskasvuun. Samalla erilaisia investointi- ja menonlisäystarpeita on huomattavasti – jo pelkästään vihreä siirtymä vaatii investointeja, joiden nopeus ja mittakaava ovat historiallisella tasolla. 2020-luvulla tehtävät ratkaisut määrittävät paljon sitä, miten ilmastonmuutoksen hidastamisessa ja siihen sopeutumisessa onnistutaan. Ratkaisut, jotka huomioivat pitkäjänteisen kestävyysnäkökulman ekologisesta, sosiaalisesta kuin taloudellisestakin näkökulmasta ovat tärkeitä.

Muutostahti yhdistettynä talouden realiteetteihin nostaa keskiöön myös valtion kyvyn toimia kriiseissä, sopeutua muuttuviin tilanteisiin sekä luoda vakaa investointeja houkutteleva ja talouskasvua edesauttava toimintaympäristö. Turvattu taloustilanne on olennainen tekijä kriiseissä selviytymisessä, sillä se antaa puskurin reagoida tilanteiden vaatimalla tavalla. Kriisijohtamista ja sopeutumiskykyä puolestaan tarvitaan, jotta eteen tulevat tilanteet hoidetaan mahdollisimman hyvin ja pidemmällä aikajänteellä mahdollistetaan talouskasvu, jotta puskuri on olemassa myös seuraavassa kriisissä.

Demokratian taso maailmassa on nyt alimmillaan sitten vuoden 2006. Epädemokraattisten vaihtoehtojen kasvu ja poliittiset levottomuudet ovat uhkia maailman

16 Vertanen, V. 2021. Yhteiskunnan tilannekuvaa yhteistyöllä. Esitys Tilastokeskuksen webinaarissa Johdatko tiedolla vai luulolla? 12.10.2021

demokratiakehitykselle lähivuosina¹⁷. Vaikka Suomessa luottamus hallintoon ja valtioon on ollut korkealla tasolla¹⁸, ei luottamuspääoman säilyttäminen ole itsestäänselvyys. Kansallisen luottamuksen heikkeneminen hallintoon ja valtioon voi rapauttaa hallinnon legitimitettä ja kykyä ylläpitää vakaata yhteiskuntaa. Hallinnon rakenteita on myös uudistettu viime vuosina ja uudet hyvinvointialueet aloittavat toimintansa vuoden 2023 alusta. Monimutkaistuva rakenne aiheuttaa myös haasteita legitimitetin ylläpidolle.

Seuraavalla hallituskaudella Eurooppa-neuvoston viisivuotisohjelma sekä komission vaihtuminen ovat isoja ennakkoinnin ja vaikuttamisen paikkoja Suomelle. Myös Euroopan parlamentti vaihtuu.

Valtioneuvoston toimintaa kehitetään näiden ja monien muiden muutosvirtojen ristipaineissa. Samaan aikaan on nähtävissä myös valtionhallintoon vaikuttava julkisen talouden tilanteen kiristyminen sekä globaali kilpailu osaajista. Tätä kehityskulkua ei ole varaa jättää huomioimatta. Samaan aikaan tulee kasvattaa tuottavuutta, edistää digitalisaatiota ja pyrkiä kohti entistä yhtenäisempää valtioneuvostoa.

2.2 Valtioneuvoston toiminnan jatkuva kehittäminen

Tämän tulevaisuuskatsauksen ehdotukset muodostavat jatkumon aiemmin tehtyjen selvitysten, havaintojen ja aiempien valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsausten kanssa. Kriisit ovat tuoneet uudelleen esille jo aiemminkin tunnistettuja haasteita perustoiminnassa ja prosesseissa. Muutoksen nopeus ja epävarmuus edellyttävät, että perustoiminta on vahvalla pohjalla.

Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishankkeessa¹⁹ tunnistettiin kehittämiskohteina politiikka- ja resurssiprosessien parempi yhteensovittaminen, hallituksen yhteisen viestinnän vahvistaminen, hallituspolitiikan koordinaation ja toimeenpanon tehostaminen sekä ylivaalikautisen politiikkavalmistelun varmistaminen.

Valtioneuvoston toiminnasta ja kehittämisestä on tehty useita selvityksiä ja niissä on ehdotettu joukko toimenpiteitä. Pandemiasta saadut kokemukset yhdistettynä toimintaympäristön muodostamiin haasteisiin auttavat arvioimaan, mitä osia kehitystyössä tulee priorisoida. Pandemia pakotti omaksumaan uusia toimintamalleja, joista saadut opit on syytä

17 Economist Intelligence Unit. 2022. Vuosittainen demokratiaindeksi.

18 OECD. 2021. Drivers of Trust in Public Institutions in Finland

19 Valtioneuvoston kanslia. Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishankkeen suositukset. 2019. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:2.

säilyttää normaalioloissakin – esimerkiksi korkealaatuiseen analyysiin ja tiedon tuotantoon yhteiskunnan tilasta löydettiin poikkeusluvalla nopeampia data-analyysijä tuottavia tapoja. Valtioneuvoston toiminnan kehittämiseksi on myös tunnustettu tarve kehittää valtioneuvoston kriisijohtamisen valmiuksia. Muuttuneessa turvallisuustilanteessa on tarve parantaa valtioneuvoston kykyä toimia erilaisissa turvallisuustilanteissa.

Valtionhallinnossa työntövoima toimintatapojen muutokselle ei tule kilpailun kautta, kuten yksityisellä sektorilla. Muutoksen tulee lähteä valtiokoneiston valinnasta palvelu yhteiskuntaa entistä paremmin ja tarttua mahdollisuuksiin, joita toimintaympäristön muutokset tuovat. Valtionhallinnon tulee olla sitoutunut toimintansa jatkuvaan kehittämiseen, mm. digitalisaatiota hyödyntämällä sekä hyödyntämällä entistä laajemmin yhteisin toimintamallein tapahtuvaa yhdessä tekemistä.

2.3 Valtioneuvoston kanslian rooli on kaksijakoinen

Valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003) ensimmäiseksi valtioneuvoston kanslian tehtäväksi on säädetty pääministerin avustaminen valtioneuvoston yleisessä johtamisessa sekä hallituksen ja eduskunnan työn yhteensovittamisessa.

Valtioneuvoston kanslian rooli valtioneuvostossa on kaksijakoinen – se katsoo kokonaisuutta sekä toimii ministeriönä. Valtioneuvoston kanslian vastuualueisiin kuuluvat palvelut valtioneuvostolle, valtion omistajaohjaus, poikkihallinnollinen yhteistyö ja Suomen EU-politiikka.

Valtioneuvoston kanslia tarkastelee myös valtioneuvoston kokonaisuuden kehittämistä, jotta hallituksella on parhaat mahdolliset päätöksenteon ja johtamisen edellytykset. Oleellisia asioita ovat johtamisen ja perustoiminnan selkeys sekä joustavien toimintamallien löytäminen ja yhteistyön kehittäminen vastaamaan muuttuviin tilanteisiin.

Valtioneuvoston kanslia on myös pääministerin ministeriö, joka tukee pääministeriä johtamistehtävässään. Pääministerin johtamisympäristö on hyvin monitahoinen jo kansallisessa viitekehyksessä ja näiden rinnalla pääministerin johtamisympäristöön kuuluvat myös Euroopan unioni ja kansainvälinen konteksti. Lisäksi tulee ottaa huomioon Nato-jäsenyyden vaikutukset hallinnon organisointiin ja rakenteisiin. Pääministerin johtamistehtävä on monitoimijaisen ympäristönsä lisäksi erityisen haastava siksi, että kysymykset liikkuvat niin nykyhetken nopeissa linjauksissa kuin pitkän aikajänteen yhteiskunnallisissa ratkaisuissa.

Omistajaohjaus on pääosin keskitetty valtioneuvoston kansliaan ja tulevaisuudessa osamisen ja yhtiöiden keskittämisen edut ovat merkittävät. Omistajaohjauksen painopisteet määritellään hallituskauden alussa omistajapolitiittisessa periaatepäätöksessä. Painopisteitä

raamittavat pitkäjänteinen, ennustettava ja hyvään hallintoon nojaava omistajastrateginen työ. Omistajaohjauksen resurssien vahvistaminen, keskittäminen ja eriyttäminen lain-säädäntöministeriöstä nähdään myönteisenä mahdollisuutena. Kunkin yhtiön osalta omistus perustuu joko strategiseen intressiin tai erityistehtävään, joiden läpikäynti kuuluu kunkin hallituskauden alkuun osana omistajapoliittista periaatepäätöstä, jossa linjataan vastuullisuudesta, palkitsemisesta ja hallinnosta.

2.4 Hallituskauden strategisten kokonaisuuksien poikkihallinnollinen toimeenpano

Edellä kuvailtu toimintaympäristön tila ja oletettu kehitys tekevät hallinnon uudistumiskyvystä, joustavuudesta ja ennakkoivasta suunnittelukyvystä entistä tarpeellisempia. Niiden toteuttaminen vaatii pitkäjänteistä suunnitelmallisuutta ja johtajuutta perinteisten rakenteiden haastamiseen sekä sitoutumista uusien toimintatapojen kehittämiseen valtioneuvoston ydinprosesseissa.

Epävarmuuden maailmassa tarvitaan erityisesti kykyä ennakkoivaan suunnitteluun. Tiedon lisääminen ei ole itseisarvo, vaan olennaista on tiedon perusteella tehty johtopäätökset ja toiminta. Strategisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttää valtioneuvostossa yhteistä tietopohjaa ja tilannekuvaa, pitkäjänteistä kehittämistä ja rohkeaa uudistumista. Valtioneuvoston työn yhteensovittamisessa valtioneuvoston kanslialla on säädösperusteinen rooli. Hyvällä johtamisella varmistetaan näiden tehtävien hoitaminen ja henkilöstöresurssin paras mahdollinen, yhteistä hyvää palveleva käyttö.

Hallituskauden strategisilla kokonaisuuksilla tarkoitetaan tässä muutamia sellaisia selkeästi rajattavia uudistuksia, jotka ovat erityisen laaja-alaisia, kauaskantoisia ja tyypillisesti poikkihallinnollisia. Yleensä vaalikauden merkittävimmistä muutoksista sovitaan hallitusneuvotteluissa.

Poikkihallinnollisten asioiden määrän ja toimintaympäristön epävarmuuden kasvaessa resurssien ja osaamisen joustava käyttö tulee olemaan entistä tärkeämpi tekijä. Suunnittelukyvykkyyden lisäksi tarvitaan valmistelutoiminnan joustavaa organisointia. Tällä hetkellä poikkihallinnollista, koko valtioneuvoston työtä tukevaa valmistelutoiminnan joustavaa mekanismia ei ole.

Hallituksen mahdollisuutta toimia kollektiivina ja kollegiona heikentää valtioneuvoston nykyinen ministeriöpainotteinen toimintamalli. Valtioneuvoston keskeisten, kaikille yhteisten ydinprosessien yhtenäistäminen (mm. tulosohtaus, henkilöstöhallinnon yhteiset

toimintamallit ja rakenteet) edistäisi hallituksen mahdollisuutta vastata yhteisvastuullisesti poikkihallinnollisten tavoitteiden saavuttamisesta.

Hallituksen strategisten isojen kokonaisuuksien kannalta haasteena on, että toimintamäärärahat ja valmisteluresurssit eivät liiku painopisteiden mukana. Samalla kokonaan uusien resurssien lisääminen on mahdollista vain hyvin rajallisesti, koska hallitusten finanssipoliittinen liikkumavara on aiempaa kapeampi. Yksi mahdollisuus valmistelun joustavuuden lisäämiseksi olisi pääministerin resurssiliikkumavaran lisääminen siten, että pääministerillä olisi mahdollisuus ohjata resursseja tarvittaviin kohtiin ja tarvittaessa tehdä mahdollisia priorisointeja.

Hallituksen olisi suositeltavaa kiinnittää erityistä huomiota tärkeimpien strategisten kokonaisuuksien johtamisen ja toimeenpanon edellytyksiin heti hallituskautensa alussa. Tämä tarkoittaa paitsi valmistelun resursointia ja ajantasaista tilannekuvaa, myös tarvittavia linjauksia esimerkiksi niiden johtamismalleista. On tärkeää, että strategisten kokonaisuuksien onnistumisen edellytykset pyritään maksimoimaan, myös valmistelun, hankejohtamisen ja ammattimaisen ohjausryhmyöskentelyn käytäntöjen sekä tilannekuvan osalta. Strategisten kokonaisuuksien toimintamalli voi sisältää niitä varten rahoituksen, jonka avulla 1–3 kokonaisuudelle voidaan järjestää hankkeen ydinhenkilöstö (projektipäälliköt, substanssiasiantuntijat, tukifunktiot kuten tietotuki). Yksi mahdollinen tapa organisoida johtaminen on nimetä linjaorganisaatiosta irrotettu hankejohtaja, joka toimii suoraan hallituksen alaisuudessa.²⁰

Strategisten kokonaisuuksien toimeenpano muuttuvassa toimintaympäristössä vaatii myös hitaasti kehittyvien ilmiöiden tunnistamista ja riskejä estävien toimenpiteiden toteuttamista.

Tulevilla hallituskausilla on tarvetta priorisoida resurssien käyttöä ja ymmärtää yhteiskuntapoliittisten valintojen pidemmän aikajänteen kehityskulkuja. Erityinen tarve on toimille, jotka lisäävät keskipitkän ja pitkän aikavälin talouskasvun edellytyksiä, mutta taloudellisen kestävyyslisäksi tulee ottaa huomioon, miten ihmisten hyvinvointi ja luonnon kantokyky turvataan. Yksi ennakoivan suunnittelukyvykkyyden vahvistamisen edellytys on, että hallituksella on käytössään korkealaatuinen kokonaiskuva yhteiskunnasta ja sen kehityssuunnasta.

Yhteiskuntapoliittinen kestävyystarkastelu voi olla tapa tuoda valtioneuvostossa strategiset suuntaviivat ja taloutta koskevat prosessit lähemmäs toisiaan. Tarkastelu keskittyy

20 Valtioneuvoston kanslia. Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishankkeen suositukset. 2019. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:2.

yhteiskunnan toimintapolitiikan taloudellista, sosiaalista ja ekologista kestävyyttä koskevaan kehitykseen seuraavien kahden kehyskauden aikana. Tällainen tarkastelu valmisteltaisiin vuosittain kehysriihen mennessä valtiovarainministeriön kansantalouden ennusteen rinnalle. Tarkastelussa korostuu keskipitkän aikavälin (5–7 vuotta) kokonaiskuva suomalaisen yhteiskunnan kehittymisen edellytyksiin ja niihin liittyviin kustannuksiin yhteiskuntapolitiikan eri alueilla. Tämä tarkastelu tukee osaltaan myös Agenda2030:n toimeenpanoa Suomessa.

Lainsäädäntötyön johtaminen on parlamentarismin kannalta yksi valtioneuvoston tärkeimmistä ja keskeisimmistä tehtäväkokonaisuuksista. On ensiarvoisen tärkeää, että valtioneuvostolla ja sen ministeriöillä on käytettävissä riittävä määrä osaavia lainvalmistelijoita. Heillä tulee olla tarpeellinen tuki ja aika huolehtia perusteellisesta lainvalmistelusta kulloisenkin hallituksen tarpeiden mukaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut lainvalmistelun asianmukaista resursointia sekä riittävän osaavien lainvalmistelijoiden merkitystä.

Lainvalmistelun osalta on pohdittava erityisesti miten monimutkaistuneessa sääntelyintensiivisessä toimintaympäristössä huomattavasti kohonneet laatuvaatimukset saadaan yhtenäisellä tavalla täytettyä – samalla kun aikaa lainvalmisteluun usein on aiempaa vähemmän. Lainvalmistelun hyvä johtaminen ja hyvä resursointi ovat avainasioita.

2.5 Valtioneuvoston yhtenäisyyttä edistävät toimenpiteet

Valtioneuvoston kanslian tavoitteena on nykyistä yhtenäisempi valtioneuvosto – yhteisö, joka olisi sekä toiminnallisesti että identiteetiltään kokonaisuus, jossa vallitsee yhteinen toimintakulttuuri. Työtä yhtenäisen valtioneuvoston rakentamiseksi on tehty pitkään ja monia toimia on jo toteutettu menestyksellisesti. Yhtenäisen valtioneuvoston tärkeimpänä tavoitteena on tukea päätöksentekoa ja toimeenpanoa. Tämän edellytykset ovat yhteiset toimintatavat, joustavasti käytössä olevat henkilöstövoimavarat ja yhteistyötä edistävät yhteiset toimitilat.

Lähiuosina valtioneuvoston kaikille ministeriöille yhteisiä ydinprosesseja (esimerkiksi tulosohjaus, henkilöstöhallinnon keskeiset toiminnot ja rakenteet) tulisi yhtenäistää ja digitalisoida. Valtioneuvostossa tulisi selkeästi linjata, kenen vastuulla on yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa vetää keskeisten valtioneuvoston ydinprosessien yhtenäistämistä ja digitalisointia. Digitalisointihankkeet tulisi myös keskitetyksi resursoida, jotta ministeriöillä olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet osallistua hankkeiden eteenpäin viemiseen. Ministeriöt vastaavat oman toimintansa kehittämisestä. Yhteistyössä tehtävä yhtenäistäminen ja digitalisaation hyödyntäminen hyödyntää kaikkia.

Valtioneuvoston yhtenäisyys on edellytys myös tilanteessa, jossa käytettävissä olevien resurssien määrä on laskeva. Yhtenäisemmän valtioneuvoston toimintaedellytysten parantamiseksi tarvitaan entistä yhtenäisempää henkilöstövoimavarojen käyttöä sekä valtioneuvoston henkilöstön osaamisen joustavaa yhteiskäyttöä. Jotta tällaisia kehittämistoimenpiteitä voidaan täysimittaisesti edistää, tarvitaan selkeä hallituksen päätös.

Valtion henkilöstö vaihtuu merkittävästi tämän vuosikymmenen aikana²¹. Uusiin tehtäviin tulee rekrytoida tulevaisuuden osaamista, ei ainoastaan täyttää olemassa olevia tehtävänkuvia. Yhteisenä haasteena on tunnistaa se osaaminen ja ne toimintamallit, joilla tulevaisuuden tavoitteisiin voidaan vastata. Tähän on valtion virastojen tasolla kiinnittänyt huomiota myös VTV²². Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että valtioneuvostossa on eläköitymiset ja muut henkilövaihdokset huomioiden riittävä määrä laadukkaaseen ja nopeaankin lainvalmisteluun pystyviä asiantuntijoita.

Yhtenä julkisen hallinnon heikkoutena on noussut esiin useissa selvityksissä hallinnon siiloutuminen. Johtamisen rakenteet, resursointi sekä vanhat perinteet ja asenteet tukevat osaltaan organisaatiokohtaista työtä, eivätkä kannusta riittävästi yhdessä tekemiseen.²³ Useimmat käsiteltävät asiat ovat kuitenkin nyt ja jatkossa poikkihallinnollisia. Virkamiehet kaikilla tasoilla tekevät paljon yhteistyötä, mutta mahdollisuudet toimia yhtenäisenä valtioneuvostona ovat kuitenkin jossain määrin rajalliset. Tulevaisuudessa tulisi koota eri substanssialueiden asiantuntijoista asiantuntijapooloja, joista voitaisiin sisäisesti rekrytoida osajia poikkihallinnollisten hankkeiden eteenpäin viemiseen. Hallituksen tulisi varata toimintamenoihinsa keskitysti palkkarahaa, josta voitaisiin korvata ministeriöille heidän henkilöstönsä käyttö yhteisten hankkeiden toteuttamiseen.

Jäykkä siilorakenne ja resurssien sitova ministeriökohtainen kohdentaminen estävät osin myös valtioneuvoston ja sen ministeriöiden asiantuntijoiden osaamisen kehittämisen kokonaisvaltaisesti. Nyt siirtyminen ministeriöstä toiseen tapahtuu julkisen hakumenettelyn kautta, jolloin edellisestä virasta irtisanoudutaan. Tämä johtaa paitsi kilpailuun osajista myös siihen, ettei valtioneuvostossa ole selkeää urapolkua nähtävissä asiantuntijatehtäviin hakeutuville. Poikkihallinnollisen yhteistyön edellytyksiä vahvistaisi asiantuntijatason virka- ja henkilökierron lisääminen ja sen esteiden poistaminen. Myös laaja-alainen poikkihallinnollisten toimenpiteiden osalta sitova ministeriökohtainen kehittämisbudjetointi on koettu haasteeksi.

21 Valtion nykyhenkilöstöstä siirtyy seuraavan kymmenen vuoden aikana vanhuuseläkkeelle noin 27 % ja työkyvyttömyyseläkkeelle noin 7 %. Kaiken kaikkiaan eläkkeelle on siis siirtymässä kymmenen vuoden kuluessa valtiolta 35 % nykyhenkilöstöstä. [Näin julkinen ala eläköityy. Keva 2022.](#)

22 [VTV. 2022. Osaamisen kehittäminen ja rekrytoinnit valtiolla. Valtion ohjaus.](#)

23 [Julkisen hallinnon strategia. 2020. Valtiovarainministeriö.](#)

Valtioneuvoston kyky vastata edessä oleviin haasteisiin edellyttää tehokasta suunnittelu- ja toimeenpanokykyä pitkäjänteisesti. Rakenteiden tulee tukea tätä mahdollisimman hyvin.

2.6 Ennakoiva vaikuttaminen Euroopan unionissa

Viime vuosina yleistyneet suuret horisontaaliset EU-aloitteet sekä erilaiset laajat kriisit ovat lisänneet poikkisektoraalisuutta ja luoneet lisähaasteita sekä EU-vaikuttamiseen että EU-asioiden koordinaatioon. Suomen EU-valmistelua ja erityisesti ennakollista vaikuttamista on tarvetta vahvistaa. Valtioneuvosto antoi eduskunnalle vuoden 2021 alussa selon-
teon EU-politiikasta. Vastauksessaan eduskunta edellytti, että valtioneuvostolla on valmiudet ennakollisesti vaikuttaa erityisesti komission tulevien lainsäädäntöaloitteiden sisältöön ja tähän työhön on ohjattava riittävät resurssit²⁴. Eduskunta totesi myös, että vain tällaisella aloitteellisuudella ja strategisella ennakoinnilla voidaan vaikuttaa niin, että Suomen aloitteet etenevät osaksi EU:n agenda ja Suomen näkemykset ja kansalliset erityis-
symykset tulevat huomioiduiksi jo ennakolta pohjaesityksissä. Vaikuttaminen on aina sitä vaikeampaa, mitä pidemmälle EU-toimien valmistelu etenee.²⁵

Valtioneuvoston EU-ennakkovaikuttaminen riippuu paljon yksittäisen ministeriön, osaston, yksikön ja/tai virkamiehen aktiivisuudesta ja vaikuttamiseen käytettävissä olevista henkilöstöresursseista. Suomen vaikuttavuus unionissa edellyttää systemaattista ennakko-
vaikuttamiskantojen muodostamista ja edistämistä, eduskunnan kanssa tehtävän yhteistyön toimivuutta, tiiviitä kontakteja toimielimiin (ml. suomalaisten EU-rekrytoituminen) sekä virkamiesten EU-osaamisen ja EU-urien kehittämistä.

Jotta Suomen EU-valmistelukoneisto ja -vaikuttaminen toimivat mahdollisimman tehokkaasti, on ennakko-
vaikuttamiskantojen muodostamisessa hyödynnettävä järjestelmällisesti ja oikea-aikaisesti kansallisten EU-valmistelujaostojen laajoja kokoonpanoja, joissa ovat edustettuina myös keskeiset sidosryhmät. Valtioneuvoston piirissä asianmukaisesti yhteen sovitettuun ennakko-
vaikuttamiseen ei välttämättä tarvita EU-ministerivaliokunnan linjauksia ja eduskunnalle toimitettavia E-selvityksiä, kunhan eduskunnan käsi ei etukäteen sidota ja yhteistoiminta eduskunnan kanssa toteutetaan oikea-aikaisesti komission ehdotuksen saamisen jälkeen. EU-ehdotuksen saamisen jälkeen myös EU-valmistelu-
jaostoilla on keskeinen rooli sekä EU-ministerivaliokunnassa muodostettavien poliittisten linjausten valmistelussa että vain virkamiestasolla jaostossa tapahtuvassa kantojen yhteensovittamisessa.

24 Eduskunnan kirjelmä EK 36/2021 vp – VNS7/2020 vp

25 Valiokunnan mietintö SuVM 1/2021 vp, kohdat 134 – 136

Eduskunnan kanssa tehtävää yhteistyötä voidaan tehostaa kiinnittämällä huomiota E-kirjeiden määrään ja laatuun sekä harkitsemalla aiempaa tarkemmin, mitkä asiat missäkin vaiheessa on tarpeen viedä eduskuntaan. Valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistyössä tulee keskittyä Suomen etujen kannalta keskeisten asioiden käsittelemiseen niin, että Suomen vaikutusmahdollisuudet ovat mahdollisimman hyvät. EU-politiikan yhä horisontaalisemman luonteen vuoksi on entistä tärkeämpää panostaa myös strategiseen vuoropuheluun eduskunnan kanssa EU-politiikan suurista kokonaisuuksista.

Yksittäisiin aloitteisiin vaikuttamisen ohella kiinnitetään erityistä huomiota EU-politiikan pidemmän aikavälin painopisteisiin vaikuttamiseen. Tulevalla hallituskaudella vaikuttamisen kannalta keskeistä on huomioida mm. komission vaihtuminen ja uudet poliittiset painopisteet sekä EU:n viisivuotisen strategisen agendan hyväksyminen Eurooppa-neuvostossa.

Virkamiesten EU-osaaminen ja EU-urien edistäminen vahvistavat monipuolista EU-asiantuntemusta ja vaikuttamisen kehittämistä valtioneuvoston piirissä. Tulevalla hallituskaudella vakiinnutetaan käyttöön EU-urapolku, joka mahdollistaa joustavan siirtymisen ministeriöiden, valtioneuvoston EU-sihteeristön, Suomen pysyvän EU-edustuston sekä EU-toimielinten välillä yhtenäisin ehdoin.

Suomalaisten virkamiesten määrä EU:n toimielimissä laskee tulevina vuosina huomattavasti mm. eläköitymisten johdosta. Suomalaisten EU-rekrytointien edistäminen tulee nähdä osana EU-vaikuttamisen tehostamista. Tulevalla hallituskaudella rekrytointien edistämiseen on varmistettava riittävät resurssit ja kehitystä on seurattava kokonaisvaltaisesti.