



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Valtioneuvoston kehittämistyöryhmän selvitys

Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy
yhteistyöllä ja yhtenäisillä toimintatavoilla

Valtiovarainministeriön julkaisu – 15/2017



Hallintopolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisu 15/2017

**Valtioneuvoston kehittämistyöryhmän selvitys.
Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja
yhtenäisillä toimintatavoilla**



Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-251-845-3

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö/Tietotuki- ja julkaisuyksikkö/Pirkko Ala-Marttila

Helsinki 2017

Kuvailulehti

| | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------|---------------------|
| Julkaisija | Valtiovarainministeriö | Huhtikuu 2017 | |
| Tekijät | Valtioneuvoston kehittämistyöryhmä | | |
| Julkaisun nimi | Valtioneuvoston kehittämistyöryhmän selvitys. Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhtenäisillä toimintatavoilla | | |
| Julkaisusarjan nimi ja numero | Valtiovarainministeriön julkaisuja 15/2017 | | |
| Diaari/hankenumero | | Teema | Hallintopoliittikka |
| ISBN PDF | 978-952-251-845-3 | ISSN PDF | 1797-9714 |
| URN-osoite | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-845-3 | | |
| Sivumäärä | 64 | Kieli | suomi |
| Asiasanat | Eduskunta, hallinnon kehittäminen, johtaminen, keskushallinto, ministeriöt, pääministeri, rakenne, toiminta, valtioneuvosto | | |
| Tiivistelmä | <p>Työryhmä esittää toimenpiteinä yhtenäisemmän valtioneuvoston toimintaedellytysten parantamiseksi ensiksi nykyistä yhtenäisempää henkilöstöpolitiikkaa valtioneuvostoon, henkilöstön liikkuvuutta ja työkiertoa sekä valtioneuvoston yhteistä palkkausjärjestelmää. Näitä tavoitteita tukisi yhteensopivien tietojärjestelmien pikainen käyttöönotto valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä. Lisäksi ehdotetaan valtion ylimpien virkamiesten valintalautakunnan perustamista. Sen sijaan työryhmä ei näe ensisijaisena vaihtoehtona organisatorisesti yhtenäisen valtioneuvostoviraston perustamista, eikä se esitä rakenteellisia muutoksia valtioneuvostoon tai sen ministeriöihin.</p> <p>Toiseksi työryhmä pitää kannatettavana, että hallitusohjelmasta tehdään entistä tiiviimpi strategia-asiakirja, ja että hallitusohjelman laatimisen jälkeen valmistellaan poliittisessa ohjauksessa hallituksen toimintasuunnitelma. Eduskunnan ja hallituksen välistä luottamusta lisäksi, jos hallituksen toimintasuunnitelman valmistuttua ministerit esittelisivät vastuullaan olevat hallituksen toimintasuunnitelman kohdat ministeriön asioita pääasiassa käsittelevälle eduskunnan valiokunnalle.</p> <p>Kolmanneksi työryhmä on arvioinut pääministerin roolia hallituksen johtajana sekä hallituksen poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välistä suhdetta. Työryhmän näkemyksen mukaan pääministerin asema valtioneuvoston johtamisessa ei kaipaakaan lainsäädännön muuttamista, mutta johtamistehtävää helpottaisi riittävä avustajien määrä. Työryhmä pitää myös keskeisenä, että hallituksen strategiaistuntoja käytetään entistä tehokkaammin hallituksen työväliseen asioissa, joissa yhteinen sitoutuminen keskeisiin hankkeisiin tai asioihin on tarpeen. Virkamiesjohtamisen osalta työryhmä katsoo, että kansliapäälliköiden asema ministeriöiden korkeimpina virkamiehinä on säilytettävä ja että ns. kansliapäällikkökokouksen asemasta ja tehtävistä säädettäisiin nykyistä tarkemmin valtioneuvoston ohjesäännössä.</p> <p>Neljänneksi työryhmä ehdottaa valtioneuvoston poikkihallinnollisen toiminnan tehostamista ja riittävää resursointia. Käytännön toimenpiteenä ehdotetaan, että valtioneuvoston yleisistunto voisi pääministerin aloitteesta asettaa määräaikaista toimielimiä laajojen, poikkihallinnollisten asioiden valmistelua varten.</p> <p>Viidentenä työryhmä on arvioinut toimia lainvalmistelun laadun kohentamiseksi, hyvän lainvalmistelutavan noudattamista, ministereiden perehdyttämistä hyvän lainvalmistelun periaatteiden noudattamiseen ja komiteatyön kehittämistä. Työryhmän mielestä komiteoita tulisi käyttää nykyistä useammin yhteiskunnallisesti merkittävien, laajakantoisten hankkeiden valmisteluun. Työryhmä ehdottaa lisäksi, että kaikkiin ministeriöihin valtioneuvoston kansliaa lukuun ottamatta perustetaan lainsäädäntöjohtajan virka, ja että oikeusministeriön voimavaroja vahvistetaan, jotta se pystyy nykyistä paremmin avustamaan muita ministeriöitä erityisesti valtiosääntöoikeutta ja muuta julkisoikeutta koskeissa kysymyksissä. Työryhmä korostaa hyvän lainvalmistelun periaatteiden noudattamista sekä poliittisella, että virkamiestasolla.</p> | | |
| Kustantaja | Valtiovarainministeriö | | |
| Julkaisun myynti/jakaja | Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | | |

Presentationsblad

| | | | |
|--|---|-----------------|-----------------------|
| Utgivare | Finansministeriet | April 2017 | |
| Författare | Statsrådets utvecklingsarbetsgrupp | | |
| Publikationens titel | Utredning av statsrådets utvecklingsgrupp. Enhetlighet inom statsrådet uppstår genom samarbete och gemensamma verksamhetsätt | | |
| Publikationsseriens namn och nummer | Finansministeriets publikationer 15/2017 | | |
| Diarie-/ projektnummer | | Tema | Förvaltningspolitiken |
| ISBN PDF | 978-952-251-845-3 | ISSN PDF | 1797-9714 |
| URN-adress | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-845-3 | | |
| Sidantal | 64 | Språk | finska |
| Nyckelord | Riksdagen, utveckling av förvaltningen, ledning, centralförvaltning, ministerier, statsministern, struktur, verksamhet, statsrådet | | |
| Referat | <p>Som åtgärder för att förbättra förutsättningarna för att statsrådet ska kunna fungera mer enhetligt föreslår arbetsgruppen för det första en mer enhetlig personalpolitik i statsrådet, rörlighet och arbetsrotation hos personalen och ett gemensamt lönesystem för statsrådet. Tanken är att dessa mål ska få stöd av att man omedelbart inför kompatibla datasystem i statsrådet och dess ministerier. Dessutom föreslås att det inrättas en uttagningskommitté för högre tjänstemän inom staten. Däremot ser arbetsgruppen inte det som ett primärt alternativ att inrätta ett organisatoriskt enhetligt statsrådsverk, och gruppen föreslår inga strukturella förändringar i statsrådet eller dess ministerier.</p> <p>För det andra anser arbetsgruppen att man bör understöda att regeringsprogrammet görs till ett ännu mer komprimerat strategidokument och att man efter upprättandet av regeringsprogrammet bereder regerings handlingsplan i den politiska styrningen. Förtroendet mellan riksdagen och regeringen skulle öka om ministrarna efter att regerings handlingsplan har färdigställts presenterar sina ansvarspunkter i regerings handlingsplan för det riksdagsutskott som i huvudsak behandlar ministeriets frågor.</p> <p>För det tredje har arbetsgruppen utvärderat statsministerns roll som regerings ledare samt relationen mellan regerings politiska ledning och tjänstemannaledning. Enligt arbetsgruppen kräver statsministerns ställning i statsrådets ledning ingen ändring av lagstiftningen, men ledningsuppgiften skulle underlättas av ett tillräckligt antal medarbetare. Arbetsgruppen anser det också viktigt att regerings strategisammanträden används mer effektivt som ett verktyg för regeringen i frågor där det behövs ett gemensamt engagemang i centrala projekt eller frågor. I fråga om tjänstemannaledningen anser arbetsgruppen att kanslichefernas ställning som de högsta tjänstemännen i ministerierna ska bibehållas och att statsrådets reglemente ska innehålla mer detaljerade bestämmelser om det s.k. kanslichefsmötets ställning och uppgifter.</p> <p>För det fjärde föreslår arbetsgruppen att statsrådets tväradministrativa verksamhet ska effektiviseras och tilldelas tillräckliga resurser. Som praktiska åtgärder föreslås det att statsrådets plenum på statsministerns initiativ ska kunna tillsätta tillfälliga organ för beredning av omfattande, tväradministrativa frågor.</p> <p>För det femte har arbetsgruppen utvärderat åtgärderna för att höja kvaliteten på lagberedningen, iakttagandet av god lagberedningspraxis, introduktionen av ministrarna i iakttagande av principerna för god lagberedning och utvecklingen av kommittéarbetet. Enligt arbetsgruppen bör kommittéerna användas oftare än för närvarande vid beredning av samhällligt viktiga, vittsyftande projekt. Arbetsgruppen föreslår dessutom att det inrättas en tjänst som lagstiftningsdirektör i varje ministerium, med undantag av statsrådets kansli, och att Justitieministeriets resurser ska stärkas så att det bättre än för närvarande kan bistå de övriga ministerierna särskilt i frågor gällande statsförfattningsrätt och annan offentlig rätt. Arbetsgruppen betonar iakttagande av principerna för god lagberedning på såväl politisk nivå som tjänstemannanivå.</p> | | |
| Förläggare | Finansministeriet | | |
| Beställningar/ distribution | Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | | |

Description sheet

| | | | |
|--|---|-------------------|-------------------|
| Published by | Ministry of Finance | April 2017 | |
| Authors | Working group on the development of the Finnish Government | | |
| Title of publication | Report of the working group on the development of the Finnish Government. Unified Government created through cooperation and coherence. | | |
| Series and publication number | Ministry of Finance publications 15/2017 | | |
| Register number | | Subject | Governance Policy |
| ISBN PDF | 978-952-251-845-3 | ISSN (PDF) | 1797-9714 |
| Website address (URN) | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-845-3 | | |
| Pages | 64 | Language | Finnish |
| Keywords | parliament, development of governance, management, central government, ministries, prime minister, structure, functioning, government | | |
| Abstract | <p>As measures to promote a more unified Government the working group proposes, first of all, more harmonised staff policy within the Government, staff mobility and job rotation, and a common payroll system. These should be supported by compatible information systems in the Government and individual ministries, to be introduced without delay. An appointment board should be set up for the appointment of top-ranking civil servants. Instead, the working group does not see a single, unified government agency as the priority option and no changes are proposed with regard to the structure of the Government and ministries.</p> <p>Second, the working group is in favour of turning the Government Programme into an even more concise strategy document that is supplemented by an action plan, also prepared under political guidance. To further enhance the trust between the Parliament and Government the ministers should, after the action plan has been completed, present the matters included in the action plan they are responsible for to the relevant parliamentary committee in terms of the ministry's mandate.</p> <p>Third, the working group assessed the role of the Prime Minister as the leader of the Government and the relationship between political leadership and public service leadership. The working group sees no need for legislative amendments concerning the Prime Minister's position as the Government leader, but a sufficient number of assistants would facilitate the task. What is also important is to use the Government's strategy sessions even more efficiently as a platform in matters where a shared commitment to key projects or issues is needed. With regard to public service leadership the working group considers that the position of Permanent Secretaries as the highest public servants should be retained and in the Government Rules of Procedure there should be more detailed provisions on the status of the so-called Permanent Secretaries' meeting.</p> <p>Fourth, the working group proposes that the Government's cross-sectoral activities should be improved and sufficient resources allocated to it. As a practical measure, the Government plenary session could, on the Prime Minister's initiative, appoint fixed-term bodies to prepare extensive cross-sectoral matters.</p> <p>Fifth, the working group assessed actions to improve legislative drafting, follow a good legislative drafting practice, inform ministers about the principles of good legislative drafting, and develop the committee work. The committees could be used more often for the preparation of far-reaching projects with significant societal impact. The working group also proposes that in each ministry, except for the Prime Minister's Office, there should be the office of a Director of Legislative Affairs, and additional resources should be allocated to the Ministry of Justice to improve its capacity to assist other ministries in questions concerning the constitutional and other public law, in particular. The working group stresses the compliance with the principles of good legislative drafting, both at the political level and within the public service.</p> | | |
| Publisher | Ministry of Finance | | |
| Publication sales/ Distributed by | Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | | |

Valtiovarainministeriölle

Valtiovarainministeriö asetti 12.2.2016 työryhmän arvioimaan ja tekemään ehdotuksia keinoista joilla valtioneuvoston toimintaa voitaisiin saada yhtenäisemmäksi. Työryhmän tuli myös selvittää komiteatyön uudistamista ottaen huomioon lainvalmistelun parantaminen, vaikutusarviointi ja etutahojen kuuleminen.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut varatuomari Seppo Tiitinen ja varapuheenjohtajana oikeustieteen lisensiaatti Jacob Söderman. Työryhmän jäseninä ovat toimineet kansanedustaja Tapani Tölli, valtiopäiväneuvos Raimo Vistbacka, pääjohtaja Olli-Pekka Heino-nen, Opetushallitus (15.10.2016 saakka valtiosihteerinä) ja lainsäädäntöjohtaja, (30.9.2016 saakka lainsäädäntöneuvos) Tuula Majuri, oikeusministeriö.

Työryhmä otti nimekseen *valtioneuvoston kehittämistyöryhmä*.

Valtiovarainministeriön asettamispäätöksen mukaan työryhmän tehtävänä oli selvittää ja tehdä tarvittavat ehdotukset seuraavista asiakokonaisuuksista:

1. millä edellytyksin Suomessa voitaisiin siirtyä yhtenäisen valtioneuvoston rakenteeseen ja mitä eri etenemistapoja siihen olisi
2. miten mahdolliset muutosehdotukset vaikuttaisivat valtioneuvoston toimivuuteen ja suhteeseen eduskuntaan
3. miten muutosehdotukset vaikuttaisivat pääministerin asemaan, hallituksen johtamiseen sekä ministeriöiden ja ministereiden keskinäiseen asemaan
4. miten muutokset vaikuttaisivat ministeriöiden ja poikkihallinnollisten kokonaisuuksien johtamiseen
5. tulisiko komiteoiden käyttöä laajentaa ja miten komiteatyöskentelyä tulisi uudistaa ottaen huomioon hallituksen tavoitteet paremmasta lainsäädännön valmistelusta sekä vaikutusarvioinneista ja etutahojen kuulemisesta.

Työryhmän työ on jatkoa valtioneuvoston 30.1.2014 asettaman parlamentaarisen KEHU-komitean työlle. KEHU-komitean tehtävänä oli arvioida mahdollisen yhtenäisen valtioneuvoston edellytyksiä ja rakenteita. Komitea antoi mietintönsä 31.1.2015 (Valtiovarainministeriön julkaisuja 7/2015). KEHU-komitea oli osa laajempaa keskushallinnon uudistamisen hanketta, jonka tavoitteena oli viidellä eri hankkeella lisätä hallituksen strategisen näkemyksen toimeenpanon ja vaikuttavuuden tukemista julkisessa hallinnossa ja yhteiskunnassa (ns. KEHU-hanke).

Työryhmä on jatkanut yhtenäisen valtioneuvostorakenteen toimivuuden ja ylimmän valtiojohton yhteistyömallien selvittämistä suhteessa eduskuntaan ja hallituksen johtamiseen. Se on myös arvioinut erityisesti henkilöstöpolitiikan näkökulmasta miten valtioneuvosto voisi toimia nykyistä yhtenäisemmin. Työryhmä on tehnyt toimenpide-ehdotuksia johtamisen kehittämiseksi valtioneuvostossa ja digitalisaation edistämiseksi.

Työryhmän toimeksiantoon kuului myös esityksen tekeminen komiteatyöskentelyn uudistamisesta. Komiteatyötä ehdotetaan laajennettavaksi, mikä vastaisi osaltaan hallituksen tavoitetta paremmasta lainsäädännön valmistelusta sekä vaikutusarvioinneista ja etutahojen kuulemisesta.

Yhtenäistä valtioneuvostoa ja komiteatyön uudistamista arvioiva työryhmä on osa pääministeri Juha Sipilän hallituksen johtamisen ja toimeenpanon parantamisen kärkihanketta. Hankkeen vastuuministeri on kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen. Hankkeen tavoitteena on sovittaa valtioneuvoston ja valtionhallinnon johtamisprosessit yhteen strategisen hallitustyöskentelyn kanssa. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa hallinnonalojen rajat ylittävää, tietoon perustuvaa johtamista ja toimeenpanoa.

Työryhmän työ on yllämainitun hallituksen kärkihankkeen toimenpide 1: Yhtenäisempi valtioneuvosto ja valtionhallinto, jossa tehdään selvitys yhtenäisen valtioneuvoston mallin toimivuudesta Suomessa. (vrt. Ruotsissa käytössä oleva malli, jossa ministeriöt muodostavat yhden viraston). Osana selvitystä tarkastellaan myös komiteatyön uudistamista laajojen lainsäädäntöhankkeiden valmistelussa ja muita toimia lainvalmistelun tason nostamiseksi.

Työryhmän kuulemina asiantuntijoina ovat olleet työryhmää edeltäneen parlamentaarisen KEHU-komitean pääsihteeri, kansliapäällikkö Päivi Pietarinen korkeimmasta hallinto-oikeudesta, osastopäällikkö, budjettipäällikkö Hannu Mäkinen valtiovarainministeriöstä, kansanedustaja Juhana Vartiainen, yliasiamies Mikko Kosonen Sitrasta, kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen, valtioneuvoston oikeuskansleri Jaakko Jonkka, pääministeri Juha Sipilä, eduskunnan apulaispääsihteeri Timo Tuovinen, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti

sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, pääjohtaja Olli-Pekka Heinonen Opetushallituksesta, ministeri Christoffer Taxell, EU-asioiden osaston osastopäällikkö Kare Halonen valtioneuvoston kansliasta, lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja, professori Kalle Määttä valtioneuvoston kansliasta, valtioneuvoston hallintoyksikön toimialajohtaja Janne Kerkelä valtioneuvoston kansliasta, valtiosihtööri Paula Lehtomäki valtioneuvoston kansliasta, pääjohtaja Timo Laitinen Valtiokonttorista, osastopäällikkö, valtion työmarkkinajohtaja Juha Sarkio valtiovarainministeriöstä, yksikön päällikkö, finanssineuvos Katju Holkeri valtiovarainministeriöstä, professori Mikael Hidén, kansliapäällikkö Hannele Pokka ympäristöministeriöstä, lainsäädäntötutkimuksen professori Anssi Keinänen Itä-Suomen yliopistosta, valtiosihtööri, kansliapäällikkö Peter Stenlund ulkoasiainministeriöstä ja ylijohtaja Sami Manninen oikeusministeriöstä.

Työryhmä esittää muutettavaksi valtioneuvoston ohjesääntöä (262/2003) siten, että säädökseen lisätään säännökset valtioneuvoston tilapäisten poikkihallinnollisten toimielimien asettamisesta. Lisäksi valtioneuvoston ohjesäännössä ehdotetaan säädettävän nykyistä tarkemmin kansliapäällikkökokouksen asemasta ja tehtävistä valtioneuvoston toimielimienä. Tämän lisäksi työryhmä esittää valtion virkamieslain (750/1994) muuttamista siten, että siihen lisätään säännökset, jotka mahdollistavat valtion ylimmän virkamiesjohdon valintalautakunnan perustamisen.

Työryhmä on teettänyt valtioneuvoston kanslian myöntämän määrärahan (teas-rahoitus) avulla kansainvälisen vertailututkimuksen. Vertailumaina olivat Ruotsi, Norja, Viro, Hollanti ja Uusi-Seelanti. Tutkimuksen keskeisiä johtopäätöksiä koskeva tiivistelmä on tämän julkaisun liitteessä kohdassa 4e.

Tämän lisäksi työryhmä on kesäkuussa 2016 tehnyt tutustumismatkan Ruotsiin, jonka aikana työryhmä perehtyi Ruotsissa vuonna 1997 käyttöönotetun yhtenäisen valtioneuvoston toimivuuteen tapaamalla useita Regeringskanslietin nykyisiä ja entisiä poliittisia virkamiehiä ja hallintovirkamiehiä.

Työryhmän alkuperäinen määräaika oli vuoden 2016 lopussa. Työryhmä sai työlleen lisäaikaa 31.3.2017 saakka.

Työryhmän sihteerinä on toiminut neuvotteleva virkamies Jarmo Huotari valtiovarainministeriöstä. Työryhmää on avustanut osastosihtööri Seija Ahlqvist valtiovarainministeriöstä.

Työryhmä kokoontui 30 kertaa.

Saatuana työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa kunnioittaen selvityksensä valtiovarainministeriölle.

Helsingissä 28 päivänä maaliskuuta 2017



Seppo Tiitinen



Jacob Söderman



Tapani Tölli



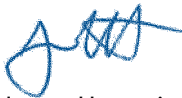
Raimo Vistbacka



Olli-Pekka Heinonen



Tuula Majuri



Jarmo Huotari

Sisältö

| | | |
|----------|---|----|
| 1 | Tiivistelmä toimenpide-ehdotuksista | 13 |
| 2 | Yhtenäisempi valtioneuvosto ja sen toimintaedellytysten parantaminen | 15 |
| 2.1 | Valtioneuvoston rakenne | 15 |
| 2.2 | Yhtenäisemmän valtioneuvoston toimintaedellytykset..... | 16 |
| 2.2.1 | Yhtenäinen henkilöstöpolitiikka, henkilöstön liikkuvuus ja työkierto | 16 |
| 2.2.2 | Valtioneuvostoon yhteinen palkkausjärjestelmä | 18 |
| 2.2.3 | Ylimmän virkamiesjohdon valintalautakunnan perustaminen | 19 |
| 2.2.4 | Yhteensopivien tietojärjestelmien käyttöönotto | 21 |
| 2.3 | Valtioneuvoston toiminta ja suhde eduskuntaan..... | 22 |
| 2.3.1 | Hallitusohjelma ja hallituksen toimintasuunnitelma | 22 |
| 2.3.2 | Hallituksen toimintasuunnitelman esittelemine eduskunnan valiokunnalle..... | 23 |
| 2.4 | Poliittinen johtaminen ja virkamiesjohtaminen | 24 |
| 2.4.1 | Pääministerin rooli hallituksen johtajana | 24 |
| 2.4.2 | Hallituksen strategiaistunnon kehittäminen | 25 |
| 2.4.3 | Valtiosihteerit ja muut avustajat | 26 |
| 2.4.4 | Kansliapäällikkökokouksen kehittäminen | 27 |
| 2.5 | Poikkipoliittisten kokonaisuuksien johtaminen | 28 |
| 2.5.1 | Valtioneuvoston yhteiset poikkipoliittiset toimet ja niiden resurssit | 28 |
| 2.6 | Toimenpiteet lainvalmistelun laadun kohentamiseksi | 29 |
| 2.6.1 | Hyvän lainvalmistelutavan noudattaminen | 30 |
| 2.6.2 | Komiteat laajempaan käyttöön | 32 |
| 2.6.3 | Kaikkiin ministeriöihin lainsäädäntöjohtaja | 33 |
| 2.6.4 | Oikeusministeriön rooli lainvalmistelun tukena ja sen voimavarojen vahvistaminen | 33 |
| 2.6.5 | Lainsäädännön arviointineuvosto | 34 |
| 3 | Työryhmän esitykset valtioneuvoston yhtenäistämiseen liittyvän työn jatkamisesta | 36 |
| 4 | LIITE: Työryhmän työn taustasta | 37 |
| a) | Keskushallinnon uudistushankkeista | 37 |
| b) | Rinnakkaisista hankkeista | 43 |
| c) | Lainvalmistelun historiasta Suomessa | 48 |
| d) | Ruotsin mallista | 51 |
| e) | Teas-selvitys | 56 |

1 Tiivistelmä toimenpide-ehdotuksista

Valtioneuvoston kehittämistyöryhmän toimeksianto on ollut kaksiosainen: Ensinnäkin sen tehtävänä on ollut arvioida ja tehdä ehdotuksia keinoista joilla valtioneuvoston toimintaa voitaisiin saada yhtenäisemmäksi. Toisekseen työryhmän tuli selvittää komiteatyön uudistamista ja siihen liittyen lainvalmistelun parantamista, vaikutusarviointia ja etutahojen kuulemista.

Työryhmä on keskittynyt työssään toimeksiantonsa mukaisesti viiteen eri pääkohtaan, jotka sen näkemyksen mukaan ovat avainasemassa kehitettäessä valtioneuvoston toimintaa yhtenäisempään suuntaan ja parannettaessa lainvalmistelun ja vaikutusarviointien tasoa. Näitä ovat:

1. yhtenäisemmän valtioneuvoston toimintaedellytykset
2. valtioneuvoston toiminta ja suhde eduskuntaan
3. poliittinen johtaminen ja virkamiesjohtaminen
4. poikkihallinnollisten kokonaisuuksien johtaminen
5. komiteatyöskentely ja muut toimenpiteet lainvalmistelun kohentamiseksi

Työryhmä esittää toimenpiteinä yhtenäisemmän valtioneuvoston toimintaedellytysten parantamiseksi ensiksi nykyistä yhtenäisempää henkilöstöpolitiikkaa valtioneuvostoon, henkilöstön liikkuvuutta ja työkiertoa sekä valtioneuvoston yhteistä palkkausjärjestelmää. Näitä tavoitteita tukisi yhteensopivien tietojärjestelmien pikainen käyttöönotto valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä. Lisäksi ehdotetaan valtion ylimpien virkamiesten valintalautakunnan perustamista. Sen sijaan työryhmä ei näe ensisijaisena vaihtoehtona organisatorisesti yhtenäisen valtioneuvostoviraston perustamista, eikä se esitä rakenteellisia muutoksia valtioneuvostoon tai sen ministeriöihin.

Toiseksi työryhmä pitää kannatettavana, että hallitusohjelmasta tehdään entistä tiiviimpi strategia-asiakirja, ja että hallitusohjelman laatimisen jälkeen valmistellaan poliittisessa ohjauksessa hallituksen toimintasuunnitelma. Eduskunnan ja hallituksen välistä luottamusta lisääisi, jos hallituksen toimintasuunnitelman valmistuttua ministerit esittelisivät

vastuullaan olevat hallituksen toimintasuunnitelman kohdat ministeriön asioita pääasiassa käsittelevälle eduskunnan valiokunnalle.

Kolmanneksi työryhmä on arvioinut pääministerin roolia hallituksen johtajana sekä hallituksen poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välistä suhdetta. Työryhmän näkemyksen mukaan pääministerin asema valtioneuvoston johtamisessa ei kaipaa lainsäädännön muuttamista, mutta johtamistehtävää helpottaisi riittävä avustajien määrä. Työryhmä pitää myös keskeisenä, että hallituksen strategiaistuntoja käytetään entistä tehokkaammin hallituksen työvälineenä asioissa, joissa yhteinen sitoutuminen keskeisiin hankkeisiin tai asioihin on tarpeen. Virkamiesjohtamisen osalta työryhmä katsoo, että kansliapäälliköiden asema ministeriöiden korkeimpina virkamiehinä on säilytettävä ja että ns. kansliapäällikkökokouksen asemasta ja tehtävistä säädettäisiin nykyistä tarkemmin valtioneuvoston ohjesäännössä.

Neljänneksi työryhmä ehdottaa valtioneuvoston poikkihallinnollisen toiminnan tehostamista ja riittävää resursointia. Käytännön toimenpiteenä ehdotetaan, että valtioneuvoston yleisistunto voisi pääministerin aloitteesta asettaa määräaikaista toimielimiä laajojen, poikkihallinnollisten asioiden valmistelua varten.

Viidentenä työryhmä on arvioinut toimia lainvalmistelun laadun kohentamiseksi, hyvän lainvalmistelutavan noudattamiseksi, ministereiden perehdyttämiseksi hyvän lainvalmistelun periaatteiden noudattamiseen ja komiteatyön kehittämiseksi. Työryhmän mielestä komiteoita tulisi käyttää nykyistä useammin yhteiskunnallisesti merkittävien, laajakantoisten hankkeiden valmisteluun. Työryhmä ehdottaa lisäksi, että kaikkiin ministeriöihin valtioneuvoston kansliaa lukuun ottamatta perustetaan lainsäädäntöjohtajan virka ja että oikeusministeriön voimavaroja vahvistetaan, jotta se pystyy nykyistä paremmin avustamaan muita ministeriöitä erityisesti valtiosääntöoikeutta ja muuta julkisoikeutta koskevis- sa kysymyksissä. Työryhmä korostaa hyvän lainvalmistelun periaatteiden noudattamista sekä poliittisella, että virkamiestasolla.

2 Yhtenäisempi valtioneuvosto ja sen toimintaedellytysten parantaminen

2.1 Valtioneuvoston rakenne

Työryhmän tehtävänä on ollut arvioida, millä edellytyksin Suomessa voitaisiin siirtyä yhtenäisen valtioneuvoston rakenteeseen ja mitä eri etenemistapoja siihen olisi.

Työryhmä on ottanut arviointinsa pohjaksi yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioineen parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) mietinnön (Valtiovarainministeriön julkaisuja 7/2015). Parlamentaarinen komitea esitti mietinnössään syitä, minkä vuoksi valtioneuvoston toimintaa tulisi kehittää yhtenäisempään suuntaan sekä määritteli valtioneuvoston toiminnan kehittämisen yleistavoitteet.

KEHU-komitea katsoi, että valtioneuvostoasioiden valmistelun ja päätöksenteon sekä niitä tukevien rakenteiden tulisi olla sellaiset, että hallituksella on tosiasiallinen kyky toimia kollegiona. Sillä tulisi olla halua tukea valtion ylimmän hallinnon yhtenäisyyttä ja ehkäistä hallinnon sektoroitumista. Hallitukselta odotetaan myös yhteisvastuuta poikkihallinnollisten tavoitteiden saavuttamisessa. Komitean mukaan yhtenäisempään valtioneuvostoon siirtyminen helpottaisi myös lainvalmistelun resurssien suuntaamista kulloistenkin tarpeiden mukaisesti ja yhtenäistäisi virkamiesten osaamista. KEHU-komitea piti kuitenkin ajankohtaisempana keskittyä työskentelyssään muihin valtioneuvoston yhtenäisyyttä lisäävien toimien esille nostamiseen kuin organisatoriseen rakenteeseen liittyviin muutosmahdollisuuksiin.

Valtioneuvoston kehittämistyöryhmä toteaa, että yhtenäisen valtioneuvoston mallimaana esitetään usein Ruotsia, jossa valtioneuvoston organisatorista rakennetta uudistettiin vuoden 1997 alusta lukien. Tuolloin Ruotsissa tuli voimaan valtioneuvostoa koskeva merkittävä uudistus, kun Ruotsiin luotiin yhtenäinen pääministerin johtama valtioneuvostovirasto, hallituskanslia (Regeringskansliet). Sen tehtävänä on tukea hallitusta sen päätöksenteossa. Hallituskanslian perustamisen perimmäisenä syynä oli hallitustyön tehostamisen tarve kä-

siteltäessä entistä vaativampia asioita Euroopan unionin jäsenyyden myötä. Tavoitteena oli myös vastustaa sektoroitumista ja reviiirajattelua sekä hyödyntää yhteiset resurssit mahdollisimman tehokkaasti hallituskanslian sisällä. KEHU-komitea laati tiiviin kansainvälisen vertailun Alankomaiden, Irlannin, Ruotsin ja Tanskan valtioneuvostorakenteista (ks. komitean väliraportti 8.10.2014 (Valtiovarainministeriön julkaisu 28/2014)).

Ruotsin uudistuksen tavoitteiden suuntaisesti työryhmä katsoo, että valtioneuvoston toimintaa tulee kehittää ja sen toimintaedellytyksiä parantaa. Uudistukset voidaan toteuttaa KEHU-komitean mietinnössä todettujen tavoitteiden mukaisesti.

Suomen ja Ruotsin poliittinen ympäristö eroavat kuitenkin historiallisesti merkittävästi toisistaan. Tämän vuoksi työryhmän mielestä ei ole järkevää kopioida Ruotsin yhtenäisen valtioneuvoston mallia rakenteen osalta. Sen sijaan on perusteltua pyrkiä käytännön menettelyjä kehittämällä kohti yhtenäisempää valtioneuvoston toimintaa ilman rakennemuutoksia kollegiaalisemman työskentelytavan saavuttamiseksi.

2.2 Yhtenäisemmän valtioneuvoston toimintaedellytykset

Työryhmä on havainnut nykyisessä siiloutuneessa valtioneuvostossa ongelmiksi erityisesti henkilöstön liikkuvuuden puutteelliset toteuttamismahdollisuudet ja vanhentuneet, ministeriöittäin erilaiset tietotekniset järjestelmät.

Henkilöstön liikkuvuuden esteinä ovat ministeriöiden erilaiset virkanimityskäytännöt, puutteellinen henkilöstökierto, ministeriöiden väliset palkkaerot ja ylimmän virkamiesjohdon epäyhtenäinen valintakäytäntö. Puutteet tietotekniikassa ja eri tietojärjestelmien yhteensopimattomuus puolestaan vaikeuttavat ministeriöiden välistä tiedonvaihtoa. Mainittujen seikkojen aiheuttamien esteiden poistamiseksi työryhmä esittää seuraavassa neljä toimenpidettä.

2.2.1 Yhtenäinen henkilöstöpolitiikka, henkilöstön liikkuvuus ja työkierto

Ministeriöissä on tällä hetkellä noin 4.700 virkamiestä ja vaihtuvuus on vuosittain noin 300 henkilöä. Henkilökierto on lähtökohtaisesti omaehtoista hakeutumista uusiin tehtäviin tai hierarkiassa ylempiin virkoihin. Sen sijaan systemaattista taikka organisoitua keskijohdon tai asiantuntijoiden kiertoa ei valtiolla ole käytössä. Näin ollen ei ole riittäviä edellytyksiä henkilöstön joustavalle liikkumiselle tai valtioneuvoston sisäiselle työkierrolle.

Osana valtion keskushallinnon uudistushanketta (KEHU) valtioneuvostoon perustettiin Valtioneuvoston hallintoyksikkö (VNHY), joka aloitti toimintansa 1.3.2015 lukien. (Ns. VNHY 2015 –hanke, VNK017:00/2013.) Hallintoyksikön tehtävänä on nykyään hoitaa keskitetysti

- valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteinen toiminta- ja taloussuunnittelu, hankintatoimi, talous- ja henkilöstöhallinto, henkilöstön kehittäminen sekä matkahallinnon ohjaus, kehittäminen ja yhteensovittaminen;
- valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteinen tietohallinto, mukaan lukien ulkoasiainhallinnon ulkomaanedustustojen tieto- ja viestintätekniset peruspalvelut, ja asiakirjahallinto sekä niihin liittyvä hyvän tiedonhallintatavan ja yhteen toimivuuden ohjaus, kehittäminen ja yhteensovittaminen sekä arkistonmuodostajan tehtävät;
- valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen verkkopalvelun ja sisäisen verkko- viestinnän kehittäminen ja yhteensovittaminen;
- valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toimitila-asiat;
- valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset sisäiset palvelut.

Työryhmän näkemyksen mukaan ministeriöiden henkilöstön rekrytointiin liittyvät asiat tulisi keskittää nykyistä enemmän valtioneuvoston hallintoyksikön hoidettavaksi. Näin voidaan keskitetysti kiinnittää huomiota henkilöstön kiertoon ja urapolkuihin.

Tällä hetkellä virkanimitykset valmistellaan ministeriöissä ja niistä päätetään kyseisessä ministeriössä tai valtioneuvoston yleisistunnossa. Kaikkien valtioneuvostossa vapautuvien virkojen ja tehtävien täyttämistä koskeva valmistelutyö tulisi työryhmän käsityksen mukaan kuitenkin hoitaa keskitetysti valtioneuvoston hallintoyksikössä. Menettely helpottaisi virkamiehen siirtymistä toisen ministeriön palvelukseen joko pysyvästi tai henkilöstökierroon mukaisessa menettelyssä. Yhtenäinen valmistelu ei kuitenkaan koskisi jäljempänä kohdassa 2.2.3. mainittua valtion ylimpien virkojen täyttämistä.

Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että valtioneuvosto voi jo nykyisellään asettaa yleisistunnon nimitettäväksi kuuluvan virkamiehen valtioneuvoston käytettäväksi ja tehdä tätä koskevan määräajan jatkamispäätöksen valtioneuvoston ohjesäännön 5 §:n mukaisesti. Käytettäväksi asettaminen tapahtuu valtion virkamieslain (750/1994) 22 §:n mukaisesti. Työryhmä katsoo, että tätä menettelyä tulisi käyttää nykyistä laajemmin, sillä sen avulla voidaan joustavasti siirtää edellytykset täyttävä virkamies hoitamaan tiettyä tehtävää valtioneuvostokokonaisuudessa ministeriörajat ylittäen.

Lisäksi valtion virkamieslain 20 §:n mukaan virkamies voidaan määräajaksi siirtää työskentelemään osin tai kokonaan toisen viraston toimivaltaan kuuluviin tehtäviin. Siirtäminen on mahdollista, kun siihen on viranomaisten tehtävien hoitamiseen perustuva erityinen syy, tai jos siirto edistää virkamiehen ammattitaitoa taikka virkamiehen palvelussuhteen

jatkumista tai virkamiehen työllistymistä. Siirto edellyttää virkamiehen ja vastaanottavan viraston tai työnantajan suostumusta. Siirretty virkamies on siirtonsa ajan virkasuhteessa luovuttavaan virastoon ja voi tietyin rajoituksin työskennellä myös vastaanottavan viraston virkamiehenä sen toimialaan kuuluvissa tehtävissä. Virkamiehen siirtämisessä on otettava huomioon, että virkamiehellä on riittävät edellytykset ja osaaminen hoitaa tehtäviä, ja että virkamies ei tule siirron vuoksi esteelliseksi tehtävissään. Siirto ei myöskään saa vaarantaa luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen tai muuten haitata tehtävien asianmukaista hoitamista. Virkamiehen siirtämisestä tämän mukaisesti päättää se virasto, jonka virkaan tai virkasuhteeseen virkamies on nimitetty.

Työryhmä esittää, että ministeriöiden henkilöstön rekrytointiin liittyvät asiat keskitetään entistä enemmän hoidettavaksi valtioneuvoston hallintoyksikössä.

Tämän lisäksi työryhmä esittää, että ministeriöt hyödyntäisivät nykyistä laajemmin mahdollisuutta siirtää valtioneuvoston yleisistunnon nimitettäväksi kuuluva virkamies valtioneuvoston käytettäväksi samoin kuin mahdollisuutta siirtää virkamies valtion virkamieslain 20 §:n mukaisesti määrääjäksi työskentelemään osin tai kokonaan toisen viraston toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä.

2.2.2 Valtioneuvostoon yhteinen palkkausjärjestelmä

Valtioneuvostossa on tällä hetkellä kaikilla ministeriöillä omat palkkausjärjestelmänsä. Työryhmä on havainnut ministeriöiden toisistaan eroavien palkkausjärjestelmien olevan yksi konkreettinen este henkilöstön valtioneuvoston sisäiselle liikkuvuudelle.

Vuonna 2009 valtiotyönantaja teki tarjouksen yhtenäisestä, kaikkia ministeriöitä koskevasta palkkausjärjestelmästä. Asiasta ei kuitenkaan tuolloin saavutettu neuvottelutulosta. Valtiotyönantaja neuvottelee parhaillaan (maaliskuu 2017) valtion pääsopijajärjestöjen kanssa siitä, että valtion useista palkkausjärjestelmistä voitaisiin siirtyä mahdollisuuksien mukaan vain muutaman palkkausjärjestelmän käyttöönottoon. Asiaa varten on asetettu työryhmä, jonka toimikausi päättyy valtion tämän hetkisen virka- ja työehtosopimuskauden lopussa 31.1.2018.

Työryhmä ehdottaa, että ryhdytään pikaisesti valmistelemaan yhteistä valtioneuvoston palkkausjärjestelmää ja selvitetään muutoksen lyhyen ja pitkän aikavälin kustannusvaikutukset. Yhteinen palkkausjärjestelmä valtioneuvostossa auttaisi henkilöstön joustavassa siirtymisessä ministeriöstä toiseen.

Tällä hetkellä käytössä olevista erilaisista palkkausjärjestelmistä johtuvat esteet henkilön siirtymiselle toiseen ministeriöön voidaan väliaikaisesti hoitaa ottamalla käyttöön määräaikainen siirtymälisä.

2.2.3 Ylimmän virkamiesjohdon valintalautakunnan perustaminen

Valtion ylimmät virkamiehet on määritelty valtion virkamieslain (750/1994) 26 §:ssä. Heitä ovat ministeriön osastopäällikkö ja tätä virka-asemaltaan vastaavat tai ylemmät valtion virkamiehet. Myös virastojen päälliköt kuuluvat ylimpiin virkamiehiin. Ylimpien virkamiesten lukumäärä on (tammikuu 2017) noin 130 henkilöä.

Valtion ylimmän virkamiesjohdon virkoihin nimitetään yleensä viiden vuoden määräajaksi, jollei erityisestä syystä ole perustetta nimittää tätä lyhyemmäksi määräajaksi. Tätä määräaikaa voidaan jatkaa enintään yhdellä vuodella nimittävän viranomaisen aloitteesta, jos siihen on viraston toimintaan liittyvä perusteltu syy. Virkaan nimittämisen valmistelu tehdään sektoriministeriöissä. Virkanimityspäätöksen esillä olevien virkojen osalta tekee valtioneuvoston yleisistunto ministerin esittelystä.

Työryhmä pitää ongelmallisena, että valtion ylimmän virkamiesjohdon rekrytoinnissa käytännöt vaihtelevat eri ministeriöissä. Kysymys on substanssiosaamisen ja johtamiskyvyn erilaisista painotuksista valintaa tehtäessä.

Valtion virkamieslain 8 §:n 2 momentin mukaan valtion ylimpien virkojen erityisinä kelpoisuusvaatimuksina ovat ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus.

Virossa on ylimmän virkamiesjohdon rekrytoinnin tukena ollut erillinen valintakomitea jo vuodesta 1996 lähtien. Sillä on neuvoa-antava tehtävä. Vuonna 2010 valintakomitean tueksi valtioneuvoston kanslian alaisuuteen perustettiin erillinen, ylimmän johdon rekrytointeja valmisteleva sihteeristö. Sihteeristön tehtävänä on koordinoita valintaprosessia, koota hakijoiden taustatietoja ja aikaisempia suoritusarviointeja, toteuttaa testejä ja haastatteluja sekä esittää kärkihakijat valinnasta päättävälle ministerille.

Työryhmä ehdottaa, että Suomeenkin perustettaisiin vastaavanlainen ylimmän johdon rekrytoinnin tukena toimiva valtioneuvoston yhteinen valintalautakunta. Valintalautakunnan tehtävänä olisi tukea ministeriöitä rekrytoinneissa ja osallistua rekrytointiprosessien kehittämiseen. Johtajien valinnalla valtion palvelukseen on ratkaisevan tärkeä merkitys valtionhallinnon toiminta- ja palvelukyvylle. Kunkin johtajavalinnan onnistumisen tärkeyttä korostavat hallinnon niukkenevat resurssit ja valintapäätösten vaikutukset pitkälle tulevaisuuteen.

Keskeisenä tavoitteena johdon rekrytoinneissa ja toimintaperiaatteena lautakunnan työssä on dialogi ministeriöiden ja valintalautakunnan välillä. Täten vahvistetaan systemaattista, yhdenmukaista arviointiprosessia sekä yhteistä käsitystä hyvästä toimintatavasta. Lisäksi parannetaan läpinäkyvyyttä ja laajempaa poikkihallinnollista näkemystä johtamisesta

ylimmällä tasolla. Valintalautakunnan perustamisella tavoitellaan sitä, että valtion ylin virkamiesjohto olisi myös johtamiskyvyn osalta mahdollisimman korkeatasoista.

Lautakunnan perustamisesta huolimatta vastuu rekrytointiprosessin kaikissa vaiheissa jää edelleen ministeriöille. Substanssiosaamisen arvioinnit sekä esitys nimittämisestä tehtäisiin edelleen sektoriministeriöissä. Valintalautakunta kuitenkin arvioisi yhtenäisin kriteerein virkaa hakeneiden henkilöiden johtamiskykyä ja se antaisi lausuntonsa nimitysasialla esittelevälle ministeriölle.

Valintalautakunta ei tässä vaiheessa kuitenkaan osallistuisi ainakaan ulko- ja puolustusministeriön hallinnonalojen, Rajavartiolaitoksen eikä tuomioistuin- ja syyttäjälaitoksen ylimmän virkamiesjohdon tehtävään määrittämistä ja virkaanimittämistä koskevien asioiden valmisteluun näissä virastoissa käytössä olevan urajärjestelmän ja muiden erityispiirteiden vuoksi. Valintalautakunta ei myöskään osallistuisi valtioneuvoston oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin eikä ministerin erityisavustajan valintamenettelyyn.

Valintalautakunnan asettaisi valtioneuvoston yleisistunto viideksi vuodeksi kerrallaan. Lautakunnan puheenjohtajana toimisi henkilöstöasioista vastaava valtiovarainministeriön alivaltiosihteeri. Lautakuntaan kuuluisivat virkansa puolesta esittelevän ministeriön kansliapäällikkö ja oikeuskanslerinviraston kansliapäällikkö ja lisäksi esimerkiksi valtioneuvoston kanslian alivaltiosihteeri tai osastopäällikkö, kaksi muuta kansliapäällikköä ja hallinnon ulkopuolinen henkilöstöjohtamisen asiantuntija. Lautakunnan kokoonpanosta ja tehtävistä säädettäisiin valtion virkamieslaissa. Valtion ylimmän virkamiesjohdon valintalautakunnan sihteeristö voisi toimia valtiovarainministeriön yhteydessä. Valintalautakunta voisi kuulla asiantuntijoita.

Työryhmä ehdottaa, että ylimmän johdon rekrytoinnin tueksi ja yhtenäistämiseksi perustetaan erityinen valintalautakunta. Lautakunnan tehtävänä olisi tukea ministeriöitä rekrytoinneissa ja arvioida ylimmän johdon tehtäviin hakeutuvien johtamistaitoja. Ylimmän virkamiesjohdon rekrytoinnin yhdenmukaistamisella ja johtamiskyvyn keskitetyllä arvioinnilla olisi työryhmän käsityksen mukaan saavutettavissa merkittäviä hyötyjä yhtenäisemmän valtioneuvoston toimivuuden kannalta.

2.2.4 Yhteensopivien tietojärjestelmien käyttöönotto

Työryhmä pitää ongelmallisena, että sektoroitunut ministeriöhallinto vaikeuttaa tiedonkulkua valtioneuvoston sisällä sektoriministeriöiden välillä. Tiedonkulussa eri ministeriöiden välillä olisi huomattavasti parannettavaa. Tähän liittyvät esteet eri ministeriöiden välillä johtuvat osaltaan tietojenkäsittelyjärjestelmien yhteensopimattomuudesta. Valtioneuvostossa on käytössä noin 15 erillistä asianhallintajärjestelmää, joista osa on vanhentunut. Tämä aiheuttaa järjestelmien ylläpidossa myös päällekkäisiä kustannuksia. Asian- ja dokumentinhallinnan käytännön toteutus ei ole yhdenmukaista prosessienkaan tasolla; kaikki toimintatavat eivät tue nykyaikaista käsitystä asianhallinnasta.

Digitaalisuutta koskevia useita hankkeita on jo vireillä valtioneuvoston hallintoyksikön johdolla. Työryhmän käsityksen mukaan on erityisen tärkeää, että vireillä olevat uudistukset saadaan toteutettua laadittujen aikataulujen mukaisesti ja kohtuullisin kustannuksin.

Valtioneuvoston digitalisaatiohankkeissa on tavoiteltu vuonna 2020 reaaliaikainen ja avoin valtioneuvosto. Digitalisaatio mahdollistaa yhtenäisen valtioneuvoston jatkuvan uudistamisen. Tavoitteena on, että valtioneuvostolla on sujuvat, turvallisesti avoimet, reaaliaikaiseen tietoon ja vuorovaikutukseen perustuvat asiakaslähtöiset toimintatavat. Hyödynnetään ajasta ja paikasta riippumatonta, yhtenäistä ja ajantasaista sekä tuottavuutta edistävää toimintaympäristöä. Tieto on yhteistä, se on helposti saatavilla ja hyödynnettävissä. Avainteemat ovat Asiakaslähtöisyys, Reaaliaikaisuus ja vuorovaikutteisuus, Sujuvuus, Tuottavuus, Turvallinen avoimuus, Aika- ja paikkariippumattomuus.

Valtioneuvoston kanslian/valtioneuvoston hallintoyksikön talousarvioesityksen 2017 yhtenä vaikuttavuustavoitteena on, että valtioneuvosto toimii yhtenäisesti, taloudellisesti ja laadukkaasti. Valtioneuvoston hallintoyksikkö on laatinut suunnitelman ja aikataulun valtioneuvoston yhteisistä digitalisaatiohankkeista. Niiden toteuttaminen tapahtuu vaiheittain vuosina 2017-2020. Näistä hankkeista on laadittu reaaliaikaista ja avointa valtioneuvostoa kuvaava roadmap.

Muitakin digitalisaatiohankkeita on vireillä. Valtioneuvoston yhteinen asianhallintajärjestelmä, VAHVA toteutetaan siten, että ministeriöt siirtyvät vaiheittain sen käyttöön vuoteen 2020 mennessä. Hankintarekisteri HARE on korvautumassa julkiseen käyttöön tulevilla Hankeikkuna-tietojärjestelmällä. Lisäksi valtioneuvostossa otetaan käyttöön virtuaalityöpöytä. Tietoteknisesti ratkaisut toteutetaan valtioneuvoston yhteisen työaseman VALTTI käyttöönotolla.

Valtioneuvostolla on jo yhteiset tietoaaineistot. Niihin kuuluvat kirjat, lehdet ja tietokannat. Osa aineistosta on sähköisessä muodossa. Valtioneuvoston kanslia on antanut määräyksen valtioneuvoston tietoaaineistojen hankinnoista (VNK 28.12.2016).

Valtiovarainministeriön, Valtiokonttorin, Senaatti-kiinteistöjen ja Valtorin yhteistyöhanke Työ 2.0 antaa työkaluja, käytännön malleja ja vinkkejä valtionhallinnon työntekemisen tapojen uudistamiseen. Tästä hankkeesta saatavia etuja on tarpeen hyödyntää myös valtioneuvoston ja sen ministeriöiden henkilöstön hyväksi. Työ ministeriöissä ja muussa valtionhallinnossa on moninaista - tietotyötä, asiakaspalvelua ja kentällä tehtävää käytännön työtä. Digitalisaatio muuttaa kaikkia työntekemisen tapoja lähivuosina.

Valtiovarainministeriölle kuuluu julkisen tietohallinnon ohjaus. Tämä edellyttää toimivia rajapintoja myös valtioneuvostotason ulkopuolelle, erityisesti maakuntiin. Työryhmä pitää välttämättömänä, että valtioneuvoston käyttöön saadaan mahdollisimman pikaisesti yhteiset työkalut ja yhteinen työpöytä.

Työryhmä ehdottaa, että yhtenäiset tietojärjestelmät otetaan käyttöön koko valtioneuvostossa ja niissä on oltava toimivat rajapinnat myös muihin julkisiin järjestelmiin, kuten maakuntiin ja kunnallishallintoon.

2.3 Valtioneuvoston toiminta ja suhde eduskuntaan

2.3.1 Hallitusohjelma ja hallituksen toimintasuunnitelma

Kokemus on osoittanut, että maailma saattaa muuttua merkittävästi yhdenkin hallituskauden aikana. Tämän vuoksi hallitusohjelmasta ei tule tehdä liian yksityiskohtaista, jotta se mahdollistaa tarvittavat painopistemuutokset hallituskauden aikana. Esimerkiksi Ruotsissa hallitusohjelma on yleisluontoinen strateginen linja-asiakirja (*regeringsförklaringen*) ja asiat linjataan yksityiskohtaisemmin vuosittain budjettiesityksessä.

Työryhmän näkemyksen mukaan hallitusohjelman tulee olla tiivis ja tähänastista yleisempi sisällöltään. Hallitusohjelman laatimisen jälkeen valmistellaan poliittisessa ohjauksessa hallitusohjelman täytäntöönpanosuunnitelma eli hallituksen toimintasuunnitelma.

Työryhmän työtä edeltänyt parlamentaarinen KEHU-komitea linjasi, että hallitusohjelmaa laadittaessa on erikseen mietittävä, kuinka tarkasti kirjataan mihin strategiat perustuvat, määritelläänkö keskeisimmät toimenpiteet ja keinot, joilla strategiaan tavoitteisiin arvioidaan päästävän, miten hallituksen strategioiden arvioidaan vaikuttavan valtioneuvoston

toimintaan, sen organisoitumiseen ja resursointiin, ja määritelläänkö keskeisimmät toimivaltasuhteet ja toteuttamisvastuut.

Tämän selvityksen liitteen kohdassa 4 b vi on tarkemmin selostettu KEHU-kokonaisuuteen kuulunutta Valtion ohjausjärjestelmien kehittämishanketta (ns. OHRA-hanke).

Hallituksen toimintasuunnitelma valmistellaan poliittisen ja virkamiesjohdon yhteistyönä. Tällä tavoin toimintasuunnitelma tulee laadituksi sellaiseksi, että se on myös käytännössä toteuttamiskelpoinen aikataulujen osalta.

Hallitusohjelmaa tiiviimpi hallituksen toimintasuunnitelma helpottaa myös lainvalmistelun suunnittelua ja auttaa hyvän lainvalmistelun periaatteiden noudattamista. Realistisiksi laaditut aikataulut parantavat lainvalmistelun laatua ja estävät kiireestä johtuvia ongelmia.

KEHU-komitean suosituksen tavoin työryhmä pitää tärkeänä, että hallitusohjelmaan ja sen toimintasuunnitelmaan kytketään seuranta. Nykyinen hallitus toteuttaa sen strategiaistuntojensa muodossa. Tarvittaessa hallitusohjelmaa ja sen toimintasuunnitelmaan on voitava muuttaa hallituskauden aikana, jos hallituksen tavoitteet tai toimintaympäristö muuttuvat. Hallitukselta odotetaan strategista ketteryyttä reagoida yllättäviin muutoksiin. Valtioneuvoston yhteisen poikkihallinnollisen toimielimen asettamisesta yllättävissä muutostilanteissa on esitys kohdassa 2.5.1.

Työryhmä esittää, että hallitusohjelmasta tehdään entistä tiiviimpi ja yleisempi. Hallitusohjelman laatimisen jälkeen valmistellaan poliittisessa ohjauksessa hallitusohjelman täytäntöönpanoa edistävä hallituksen toimintasuunnitelma.

2.3.2 Hallituksen toimintasuunnitelman esitleminen eduskunnan valiokunnalle

Työryhmä on havainnut hallituksen ministereiden ja eduskunnan, sen valiokuntien sekä ministeriöiden virkamiesten keskinäisessä yhteistyössä olevan kehittämisen tarvetta. Vaikka poliittinen ja virkamiesvalmistelu on pidettävä erillään toisistaan, on yhtenä askeleena kohti yhtenäisempää valtioneuvostoa pyrittävä parantamaan yhteistyötä mainittujen toimijoiden välillä.

Ministeriön toimintaa johtaa ministeri perustuslain 68 §:n 2 momentin mukaisesti. Ministeriön poliittinen ohjaus ja ministeriön asioiden ratkaiseminen kuuluvat viime kädessä ministerille. Ministerin keskeinen asema toimijana valtioneuvostossa edellyttää työryhmän havaintojen mukaisesti sitä, että vasta nimitetty ministeri on aidosti kiinnostunut ministe-

riön toimialan asioista ja kykenevä hoitamaan tehtävänsä sekä poliittisen vastuun kantajana, että ministeriön johtajana ja esimiehenä.

Hallituksen toimintasuunnitelman valmistuttua pääministeri antaa sen pääministerin ilmoituksena tiedoksi eduskunnalle. Työryhmä pitää tärkeänä, että lisäksi siirrytään käytäntöön, jossa hallituksen toimintasuunnitelman valmistuttua ministerit esittelisivät vastuullaan olevat hallituksen toimintasuunnitelmaan sisältyvät keskeiset asiat ministeriön asioita pääasiassa käsittelevälle eduskunnan valiokunnalle.

Uusi käytäntö edistäisi valiokunnan ja ministerin yhteistä työskentelyä, kun ministeriksi valittu ja valiokunta voisivat luontevasti keskustella keskeisistä hallitusohjelman kysymyksistä. Näin myös yhdessä tekemisen käytäntö luontevasti tulisi osaksi ministerin ja valiokunnan keskinäistä työskentelyä.

Hallitusohjelma ja toimintasuunnitelma annetaan tiedoksi myös kansliapäällikkökokoukselle sekä virastojen ja laitosten päälliköille.

Työryhmä esittää käytäntöä, jossa hallituksen toimintasuunnitelman valmistuttua ministerit esittelisivät vastuullaan olevat hallituksen toimintasuunnitelmaan sisältyvät keskeiset asiat ministeriön asioita pääasiassa käsittelevälle eduskunnan valiokunnalle.

2.4 Poliittinen johtaminen ja virkamiesjohtaminen

2.4.1 Pääministerin rooli hallituksen johtajana

Pääministerillä on jo nykyisen lainsäädännön nojalla riittävät valtuudet, joita hän tarvitsee valtioneuvoston johtamisessa. Pääministerin mahdollisuudet johtaa hallitusta eivät edellytä perustuslain tai lainsäädännön tarkistamista.

Pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa perustuslain 66 §:n mukaan. Pääministerin asema on muutaman viimeisen vuosikymmenen aikana parlamentarismien periaatteiden mukaisesti vahvistunut. Uusi perustuslaki on vahvistanut pääministerin asemaa valtioneuvoston työskentelyn johtajana ja yhteen sovittajana. Se myös vahvisti pääministerin asemaa hallitusta muodostettaessa.

Pääministeri huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta ja hän koordinoi hallinnonalat ylittävää hallituksen työskentelyä. Pääministeri myös johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa ja toimii lakisäateisten ministerivaliokuntien puheenjohtajana.

Pääministerin vastuulla on myös eduskunnan ja hallituksen työn yhteensovittaminen. Pääministeri toimii hallituksen johtajana sekä hallituksen sisäisessä päätöksenteossa että hallituksen asemassa ulospäin. Pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Pääministeri edustaa Suomea myös muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti toisin päättä.

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 22 §:n mukaan pääministeri voi määrätä ajankohdan, johon mennessä asia on esiteltävä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Työryhmä on huolissaan siitä, että pääministerillä ei välttämättä käytännössä ole käytettävissä riittäviä resursseja, jotka varmistaisivat hänen mahdollisuutensa käytännössä johtaa työskentelyä valtioneuvostossa. Pääministerin esikunnan tulisi olla riittävän laaja, jotta valtioneuvoston kanslialla olisi poikkihallinnollisen koordinaation vahvistamiseksi riittävät edellytykset palvella valtioneuvostossa tapahtuvaa työtä.

Eriyksen tärkeänä työryhmä pitää sitä, että valtioneuvoston kanslia voi keskittyä olennaiseen valtioneuvostotason toimintaan, ja että sen kyvyt voisivat kohdistua nykyistä paremmin pääministerin työn tukemiseen. Päätösvallan hallinto- ja henkilöstöasioissa tulee pysyä valtioneuvoston sisällä. Sen sijaan tukitoimintoja voidaan siirtää valtioneuvoston ulkopuolelle. Tällä hetkellä esimerkiksi Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon keskus *Palkeet* ja Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus *Valtori* hoitavat osan valtioneuvoston yhteisistä tukipalveluista.

Digitalisaation lisääminen valtioneuvostossa, mitä on kuvattu kohdassa 2.2.4. auttaa myös pääministeriä ja hänen esikuntaansa helpottamalla tiedonsaantia ja tiedonvälitystä eri ministeriöiden välillä.

Työryhmä esittää, että pääministerin toimintaedellytysten parantamiseksi pääministerin esikuntaa tulisi vahvistaa poikkihallinnollisen koordinaation mahdollistamiseksi.

2.4.2 Hallituksen strategiaistunnon kehittäminen

Nykyinen hallitus on korvannut aiemman hallituksen iltakoulun strategiaistunnolla. Strategiaistunto kokoontuu säännöllisesti joka toinen maanantai. Strategiaistunnossa käsiteltävät asiat valmistellaan valtioneuvoston kansliassa. Nykymuodossaan strategiaistunnossa käsitellään pääosin hallituksen kärkihankkeiden etenemistä.

Strategiaistunto on työryhmän mielestä oikeasuuntainen kehitys hallitusohjelman ja sen toimintasuunnitelman toteutumisen seuraamiseksi ja hallituksen kollegiaalisuuden lisää-

miseksi. Strategiaistunnon riittävän suppea kokoonpano on osoittautunut käytännössä toimivaksi.

Työryhmän saamien tietojen mukaan tiedonkulussa hallituksen strategiaistunnosta ministeriöiden kansliapäälliköille on vielä parannettavaa. Erityisesti kansliapäällikkökokouksen olisi hyödyllistä saada tieto strategiaistunnossa käsiteltävistä asioista ja siellä tehdyistä linjauksista. Tämä mahdollistaisi paremman tiedonkulun poliittisesta päätöksenteosta virkamiesvalmistelun käyttöön.

Työryhmä esittää, että hallituksen strategiaistuntoja käytettäisiin hallituksen työvälineenä tehokkaasti asioissa, joissa yhteinen sitoutuminen keskeisiin hankkeisiin tai asioihin on tarpeen. Strategiaistunto on hyvä hallituksen yhteisöllisen toiminnan työmuoto, jolle kulloinenkin hallitus etsii itselleen sopivan toteuttamistavan.

2.4.3 Valtiosihteerit ja muut avustajat

Työryhmä on arvioinut poliittisten valtiosihteereiden ja muiden ministereiden poliittisten avustajien määrää sekä heidän suhdettaan ministeriöiden ylimpään virkamiesjohtoon, erityisesti kansliapäälliköihin.

Valtiosihteereiden määrä on vaihdellut hallituksittain. Nykyinen hallitus on vähentänyt valtiosihteereiden määrää siitä, mitä se on ollut muutamana edeltävänä hallituskautena. Nykyistä valtiosihteerien lukumäärää ja tehtävänjakoa, jossa valtioneuvoston kansliassa on pääministerin valtiosihteeri ja hallituksessa olevalla kolmella puolueella valtiosihteeri, voidaan työryhmän näkemyksen mukaan pitää toimivana.

Pääministerin valtiosihteeri johtaa pääministerin lähimpänä apuna asioiden valmistelua valtioneuvostossa, edistää ja seuraa hallitusohjelman toteutumista sekä huolehtii yhteistyöstä ministeriöiden kanssa. Kuten edellä on tullut esille, työryhmä pitää tärkeänä, että pääministerille tulee varata mahdollisuus palkata riittävästi myös muita päteviä avustajia ja hankkia muuta ulkopuolista asiantuntemusta.

Nykyisen hallituksen aikana muut kolme valtiosihteeriä toimivat niissä ministeriöissä, joissa kyseisten puolueiden ministerit on määrätty käsittelemään asioita. Hallitusryhmäkohhtaisten valtiosihteerien yhdeksi keskeiseksi tehtäväksi työryhmä näkee poliittisten kiistakysymysten sovittelun.

Työryhmä on asiantuntijoita kuultuaan päätenyt siihen, että ei ole tarvetta muuttaa valtiosihteerin asemaa EU-päätöksenteossa. Luontevinta on, että asianomainen ministeri on pai-

kalla EU-ministerineuvostossa silloin, kun Suomesta on tarpeen korkean poliittisen tason edustus.

Työryhmä on käydessään Ruotsissa perehtynyt siellä käytössä olevaan valtiosihteerijärjestelmään. Ruotsin Suomesta eroava poliittinen kulttuuri on kehittänyt poliittisen virkamieskunnan, josta voidaan valita päteviä valtiosihteereitä. Valtiosihteerit, joita ministereillä on useita, jopa kahdesta neljään, ohjaavat Ruotsissa ministeriön (departement) päivittäistä työtä. Siihen kuuluu muun muassa suunnittelua, yhteensovittamista ja toiminnan valvontaa.

Työryhmä on pohtiessaan valtiosihteerin asemaa kansliapäällikköön nähden päätenyt siihen, että Ruotsin mallin mukainen valtiosihteerikäytäntö, jossa poliittinen valtiosihteerit on ministeriön korkein virkamies, ei poliittisten kulttuureiden välisten erojen vuoksi välttämättä sovi Suomeen. Tämän vuoksi työryhmä katsoo, että kansliapäälliköt on perusteltua edelleen säilyttää ministeriöiden korkeimpina virkamiehinä.

Työryhmä toteaa lisäksi, että poliittisia avustajia on ministeriöihin syytä palkata vain kohtuullinen määrä. Lisäksi on pidettävä toisistaan erillään poliittinen ja virkamiestaso. Sitä varten valtioneuvoston kanslia on jo aiempien hallitusten aikana laatinut käytännesäännöt, ”code of conduct”, poliittisen päätöksenteon ja virkamiesvalmistelun sekä toimeenpanon laadun parantamiseksi. Työryhmä katsoo, että valtioneuvoston kanslian on syytä pitää nämä käytännesäännöt, joiden tarkoitus on poliittisen ja virkamiesvalmistelun erottaminen toisistaan, ajantasaisina.

Työryhmä katsoo, että kansliapäällikköjen asema ministeriöiden korkeimpina virkamiehinä on säilytettävä.

Työryhmä pitää nykyistä valtiosihteerien lukumäärää ja tehtävänjakoa tarkoituksenmukaisena. Olisi kuitenkin tarpeen huolehtia siitä, että pääministerillä on riittävästi käytössään pätevää avustajakuntaa.

2.4.4 Kansliapäällikkökokouksen kehittäminen

Työryhmä on asiantuntijoita kuultuaan havainnut, että poliittisen ja virkamiesvalmistelun rajapinnassa on kehittämistarpeita. Osaltaan on kysymys tiedonkulun joustavuudesta.

Kansliapäällikkökokous on merkittävä toimielin poikkihallinnollisten asioiden tiedonvälittämisessä. Myös poliittinen ohjaus poikkihallinnollisesti hallituksesta virkamiestasolle tapahtuu tehokkaasti juuri kansliapäällikkökokouksen kautta. Kansliapäällikkökokouksen puheenjohtaja on luontevasti pääministerin valtiosihteerit. Kansliapäällikkökokouksen kes-

keinen käytännön tehtävä on eri ministeriöiden yhteisten hankkeiden etenemisen koordinaointi.

Yhtenäisemmän valtioneuvoston toiminnan kannalta työryhmä pitää tärkeänä, että ministeriöiden korkeimpana virkamiehenä toimivista kansliapäälliköistä koostuvan kansliapäällikkökokouksen toimintaa kehitetään. Erityisesti kansliapäällikkökokouksen ja hallituksen strategiaistunnon välistä tiedonkulkua on työryhmän mukaan syytä kehittää.

Kansliapäällikkökokousta on työryhmän käsityksen mukaan informoitava säännöllisesti poliittisista tavoitteista, strategiaistunnossa käsiteltävistä asioista ja sen päätöksistä, sekä muista ajankohtaisista asioista. Kansliapäällikkökokouksella voisi myös olla nykyistä vahvempi rooli ministeriöiden lainvalmisteluhankkeiden yhteensovittamisessa.

Työryhmä on pohtinut myös tarvetta vahvistaa lainsäädännössä kansliapäällikkökokouksen asemaa. Kansliapäällikkökokouksen asemaa parantaisi, jos kansliapäällikkökokouksen asemasta ja tehtävistä säädettäisiin nykyistä tarkemmin valtioneuvoston ohjesäännössä.

Kansliapäällikkökokoukselle annettavaa informointia on syytä lisätä. Sillä voisi olla vahvempi rooli erityisesti poikkihallinnollisten asioiden koordinoinnissa. Kansliapäällikkökokouksen asemasta ja tehtävistä olisi tarpeen säätää nykyistä tarkemmin valtioneuvoston ohjesäännössä.

2.5 Poikkihallinnollisten kokonaisuuksien johtaminen

2.5.1 Valtioneuvoston yhteiset poikkihallinnolliset toimielimet ja niiden resurssit

Ministeriöt hoitavat tehokkaasti hallinnonalansa asiat. Ministeriöiden eriytymisestä on kuitenkin seuranut, että kahden tai useamman ministeriön hallinnonalaa koskevien asioiden valmistelussa tai hallinnon ohjauksessa on ilmennyt viivettä, joskus jopa ministeriöiden välisiä toimivaltaristiriitoja.

Yhä useammin yhteiskunnan ilmiöt sivuavat useaa hallinnonalaa. Konkreettisina esimerkeinä ministeriöiden välisestä yhteistyöstä työryhmä mainitsee vuonna 2015 äkillisesti lisääntyneen maahanmuuton. Myös muut seikat, kuten vaikkapa arktisen toimintaympäristön tarjoamat mahdollisuudet, olisi perusteltua hoitaa poikkihallinnollisesti.

Valtioneuvostosta annetun lain 10 § sisältää perussäännökset ministeriöiden välisen toimivaltakysymysten ratkaisemisesta. Niiden perusteella valtioneuvoston yleisistunto voi päättää, minkä ministeriön on käsiteltävä sellainen laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä asia, joka koskee useamman kuin yhden ministeriön toimialaa.

Työryhmän näkemyksen mukaan valtioneuvoston yleisistunnon tulisi voida pääministerin aloitteesta asettaa määräaikaisia toimielimiä usein äkillisesti ratkaistaviksi tulevien, laajojen ja poikkihallinnollisten asioiden valmistelua varten. Tuolloin asia voitaisiin osoittaa myös valtioneuvoston kanslian vastuulle. Muutokset voitaisiin toteuttaa lisäämällä valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:ään tätä koskeva säännös. Työryhmä pitää tärkeänä myös, että valtioneuvosto keskuudessaan huolehtii siitä, että edellä tarkoitettuun poikkihallinnolliseen toimintaan on käytettävissä riittävät virkamies- ja taloudelliset voimavarat.

Työryhmä ehdottaa, että valtioneuvoston yleisistunto voisi pääministerin aloitteesta asettaa määräaikaisia toimielimiä laajojen, poikkihallinnollisten asioiden valmistelua varten ja että valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:ään lisätään tätä tarkoittava säännös.

2.6 Toimenpiteet lainvalmistelun laadun kohentamiseksi

Lainvalmistelun taso ja laatu ovat jo vuosikymmeniä olleet yhteiskunnallisen keskustelun ikuisuusaiheita. Työryhmän näkemyksen mukaan edistystä lainvalmistelun tason parantamiseksi on tapahtunut, mutta lainvalmistelu on edelleen kehittämisen tarpeessa.

Valtioneuvoston lainvalmistelu on ollut pitkäjänteisen kehittämisen kohteena jo 1980-luvulta lähtien. Vuosina 1981-1987 toteutettiin laaja säädösvalmistelun kehittämishanke, jossa mm. kerättiin tietoa lainsäädännön tilasta, ministeriöiden lainvalmistelusta ja oikeusministeriön toiminnasta lainvalmistelutyössä.

Vuosina 1996 ja 2000 laadittiin valtioneuvoston periaatepäätöksiä hyväksytyt Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelma I ja II. Ne sisälsivät laajasti erilaisia toimenpiteitä lainvalmistelusta ministeriöiden toiminnan suunnittelussa, lainsäädännön vaikutusten arvioinnista, lainvalmistelun organisoinnista, lainvalmistelukoulutuksesta, oikeudellisen sääntelyn vaihtoehtoista, lainsäädännön yhtenäisyyden kehittämisestä ja EU-sääntelyn täytäntöönpanosta. Valtioneuvoston säädöspolitiikalle pyrittiin muodostamaan yhtenäiset rakenteet vuonna 1999 laaditussa kehittämisohjelmassa ("valtioneuvoston lainsäädäntöohjelma").

Vuosina 2005-2006 laadittiin "Paremmen sääntelyn toimintaohjelma", jossa huomion kohteena oli mm. tehokkaampi vaikuttaminen EU:n lainvalmisteluun, vaihtoehtoisten sääntelykeinojen laajempi hyödyntäminen, vaikutusten arvioinnin tehostaminen, sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien lisääminen ja yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen sekä säädöshuollon tehostaminen.

Vuosina 2010-2012 ”Sujuvampaan lainvalmisteluun”-hankkeessa laadittiin mm. ”Lainvalmistelun prosessiopas”, joka kohdistui lainvalmisteluhankkeen etenemisvaiheisiin ja niissä huomioon otettaviin seikkoihin, sekä kehitettiin lainvalmistelukoulutusta. Vuonna 2013 otettiin käyttöön uusi lainvalmistelun koulutusohjelma, jonka toteutuksesta vastaa HAUS kehittämiskeskus Oy.

Edellä mainittujen kehittämishankkeiden ohella on laadittu myös useita lainvalmistelua ohjaavia oppaita, kuten Hallituksen esityksen laatimisohteet (2004; nämä ohjeet ovat parhaillaan uudistettavana), Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeet (2007), Säädösvalmistelun kuulemisopas (2010), Lainkirjoittajan opas (2013) ja Lainlaatijan EU-opas (2012).

Edellä on kuvattu vain osa lainvalmistelun kehittämishankkeista. Laajemmin asiasta on tietoa www.oikeusministerio.fi/toimintajataavoitteet/lakiensaaminen/parempisaantely.html.

2.6.1 Hyvän lainvalmistelutavan noudattaminen

Jo 1990-luvulta lähtien valtioneuvostossa on pyritty parantamaan lainsäädäntötyön suunnitelmallisuutta. Tämän toteuttamiseksi alettiin laatia ministeriökohtaisia lainsäädäntösuunnitelmia. Näillä oli tarkoitus auttaa myös eduskunnan ja sen valiokuntien lainsäädäntötyön aikataulutusta ja muuta suunnittelua.

Lainvalmistelun laatu on jälleen ajankohtainen teema erityisesti poliittisen ohjauksen ja virkamiesvalmistelun suhteen osalta. Oikeuskansleri Jaakko Jonkka nosti vuoden 2014 kertomuksessaan (K/2015 vp) erääksi suurimmaksi yksittäiseksi syyksi laajojen lakihankkeiden valmistelun ongelmiin valmistelun aikataulutuksen – joko niin että aikataulu on jo alun alkaen asetettu liian kireäksi tai niin että poliittinen ohjaus ei hyvän lainvalmistelun vaatimusten kannalta ole oikea-aikaista. Tällöin poliittinen aikatautus ja intressi saattavat ajaa hyvän virkamiesvalmistelun ohi. Työryhmä jakaa oikeuskanslerin huolen, antaen samalla tukensa oikeuskanslerin ehdotukselle ministeriöiden korkeimman virkamiesjohdon aktiivisemmasta roolista asiantuntijavirkamiesten tukena lainvalmisteluhankkeissa.

Pääministeri Juha Sipilä on 21.2.2017 antanut eduskunnalle pääministerin ilmoituksen lainsäädännön valmistelusta. Pääministeri korosti ilmoituksessaan muun ohella, että lainsäädännön valmistelu on talousarvioesityksen laatimisen lisäksi valtioneuvoston tärkein ja keskeisin tehtävä. Lisäksi pääministeri muistutti hyvän lainvalmistelun periaatteiden noudattamisen lähtevän ministeriön johdosta. Lainvalmistelutyön suunnitelmallisuus ja organisointi sekä siihen tarvittavien henkilöresurssien järjestäminen on johdon tehtävä.

Keskeisiä hyvän lainvalmistelun periaatteita on, että lainvalmistelu perustuu luotettavaan ja oikeaan tietoon. Laadukkaan lainsäädännön varmistaminen edellyttää yhdessä toimimista hallitukselta ja eduskunnalta. Nopeasti muuttuvassa maailmassa lainsäädännön vaatimukset kasvavat koko ajan.

Lainvalmistelun puutteiden osalta on varottava hoitamasta pelkkiä oireita. Myös toimintakulttuurissa on muutostarpeita. Lainvalmisteluun osallistuvat sekä poliittiset päättäjät, että virkamiehet. Molemmilla tasoilla tulee noudattaa hyvän lainvalmistelun periaatteita. Liian kireät aikataulut eivät saa aiheuttaa hyvän lainvalmistelun periaatteiden unohtamista, eikä poliittinen ohjaus saa sanella vaihtoehtoja koskevan selvitystyön, vaikutusarvioinnin tai oikeudellisten reunaehtojen lopputulosta. Lisäksi on huolehdittava riittävistä resursseista ja ohjauksesta.

Työryhmä pitää tärkeänä, että myös poliittisesta valmistelusta vastaavat ministerit perehdytetään valtioneuvoston toimintaan sekä lainvalmisteluun ja hyvän lainvalmistelun periaatteiden noudattamiseen mahdollisimman varhain heti hallituskauden alussa. Tämä tapahtuisi luontevasti oikeusministeriön antamalla koulutuksella. Tämän lisäksi valtioneuvoston kanslian ylläpitämään ministerin käsikirjaan tulisi sisällyttää lainvalmistelun perustiedot erityisesti lainvalmistelun eri vaiheiden vaatiman ajan osalta. Myös pääministeri on esittänyt pohdittavaksi sitä, että vaalikauden alkupuolella kansanedustajat ja ministerit kävisivät heille räätälöidyn lainvalmistelun kurssin.

Suurten lakihankkeiden kohdalla korostuvat aikataulukysymykset, riittävät valmisteluresurssit sekä hyvän lainvalmistelun periaatteiden noudattaminen. Tähän sisältyy mm. lainvalmisteluhankkeen eteneminen esivalmistelun, perusvalmistelun, avoimien kuulemisvaiheiden ja jatkovalmistelun kautta päätöksentekoon asianmukaisessa, realistisessa aikataulussa.

Olennaista on myös poliittisen ohjauksen oikea-aikaisuus, jonka tulee jättää tilaa tarvittavien selvitysten tekemiselle ja erilaisten vaihtoehtojen kartoittamiselle. Hyvän lainvalmistelun periaatteisiin kuuluu myös riittävä vaikutusten arviointi sekä muun oikeusjärjestyksen ja lakitekniikan seikkojen huomioon ottaminen.

Lainvalmistelun laatua parantaa huomattavasti se, että kuulemiskäytännöt ovat hyvän lainvalmistelutavan mukaiset. Oikeusministeriö on laatinut Säädösvalmistelun kuulemisoppaan, jota noudattamalla kuuleminen tulee hoidettua asianmukaisesti. Työryhmän saamien tietojen mukaan aikaa lausunnon antamiselle on joissakin tapauksissa varattu vain muutama työpäivä, mikä on vakavasti ristiriidassa hyvän lainvalmistelun kanssa.

Työryhmä kiinnittää myös huomiota tutkimustiedon ja ulkopuolisten asiantuntijoiden hyödyntämisen merkitykseen valtioneuvoston esitysten valmistelussa ja niitä koskevassa

päätöksenteossa. Ministeriökohtaista substanssiosaamista on myös osattava hyödyntää oikein, jolloin se näkyy lainsäädännön laadussa myös poikkihallinnollisissa hankkeissa.

Työryhmä ehdottaa vielä harkittavaksi, että valtioneuvoston kanslian teas-rahoitusta hyödynnettäisiin nykyistä enemmän suurissa lainvalmisteluhankkeissa selvitysten tekemistä varten. Edelleen, ministeriöiden yhteistyötä lainvalmistelussa on syytä lisätä oikeusministeriön ja lainsäädännön arviointineuvoston kanssa hyvän lainvalmistelun periaatteiden noudattamisen varmistamiseksi.

Työryhmä korostaa hyvän lainvalmistelun periaatteiden noudattamista sekä poliittisella tasolla että virkamiestasolla. Lainvalmistelussa on erityisen tärkeää poliittisen ohjauksen oikea-aikaisuus, riittävä aika ja resurssit virkamiesvalmistelulle, asiantuntijuuden hyödyntäminen sekä ministeriöiden keskinäinen yhteistyö ja yhteistyö lainsäädännön arviointineuvoston kanssa.

Tämän lisäksi työryhmä esittää, että poliittisesta valmistelusta vastaavat ministerit perehdyttävät valtioneuvoston toimintaan sekä lainvalmisteluun ja hyvän lainvalmistelun periaatteiden noudattamiseen heti hallituskauden alussa.

2.6.2 Komiteat laajempaan käyttöön

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 §:n 21 kohdan mukaan yleistunto voi asettaa komitean ”yhteiskuntapoliittisesti merkittävän asian valmistelua varten”.

Komiteoiden käyttö on viime vuosikymmenten aikana jyrkästi vähentynyt samalla kun selvitysmiesten käyttö on lisääntynyt. Komiteat ovat työryhmän mielestä kuitenkin edelleen käyttökelpoinen lainvalmistelutapa harkiten ja viimeaikaista useammin käytettynä. Näin siksi, että työryhmän mielestä komiteoilla varmistetaan yhteiskunnallisesti merkittävissä, laajakantoisissa hankkeissa eri intressitahojen laaja-alainen osallisuus ja valmistelun perusteellisuus ja siihen liittyen riittävä valmistelu-aika.

Komiteoita tulisi käyttää yhteiskunnallisesti merkittävien, laajakantoisten hankkeiden valmisteluun. Komitea sopisi parhaiten vaalikauden ylittäviin hankkeisiin, mutta sitä voisi harkitusti käyttää myös vaalikauden hankkeissa. Päivänpoliittisten kysymysten ratkaisemiseksi tai asian siirtämiseksi tulevaisuuteen komiteaa ei tulisi käyttää.

Komitean asettaminen edellyttää, että on tehty luotettava lainvalmisteluohjeiden mukaisesti laadittu esiselvitys. Huolellisesti laadittu esiselvitys voi tällöin osoittaa, että parlamentaarisen komitean asettaminen on paras tapa hoitaa suuren ja merkittävän asian valmistelu. Komitea on parlamentaarinen silloin, kun siinä on edustus kaikista valtiopäiville osallistuvista puolueista

Komitean kokoonpanossa tulee ottaa huomioon sekä komitean työn alan paras saatavissa oleva asiantuntemus, että riittävän laaja poliittinen edustavuus. Joissakin tapauksissa myös eri alojen etujärjestöt voivat olla komiteassa mukana.

Työryhmän mielestä komiteat ovat käyttökelpoinen lainvalmistelutapa harkiten ja viimeaikaista useammin käytettynä. Komiteoita tulisi käyttää yhteiskunnallisesti merkittävien, laajakantoisten hankkeiden valmisteluun. Ennen komitean asettamista tulee tehdä huolellinen esiselvitys.

2.6.3 Kaikkiin ministeriöihin lainsäädäntöjohtaja

Valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:n 2 kohdan mukaan ministeriön kansliapäällikön tehtävänä on huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä. Aiempina vuosikymmeninä kansliapäälliköt olivat lähes poikkeuksetta koulutukseltaan lakimiehiä. Tällä hetkellä heistä vain yhdellä kolmasosalla on lakimieskoulutus.

Ministeriössä voi myös olla lainsäädäntöjohtaja tai -johtajia. Tällä hetkellä oikeusministeriössä, sisäministeriössä, puolustusministeriössä, työ- ja elinkeinoministeriössä sekä ympäristöministeriössä on vähintään yksi lainsäädäntöjohtaja. Tämä tarkoittaa käänteisesti sitä, että ulkoasiainministeriössä, valtiovarainministeriössä, opetus- ja kulttuuriministeriössä, maa- ja metsätalousministeriössä, liikenne- ja viestintäministeriössä sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä ei ole lainsäädännön valmisteluvastuussa olevaa lainsäädäntöjohtajaa. Valtioneuvoston kanslia taas valmistelee vain vähäisessä määrin lainsäädäntöä. Työryhmän eduskunnalta saaman arvion mukaan lainvalmistelun taso on parempi ministeriöissä, joissa on lainsäädäntöjohtaja.

Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että lainvalmisteluun tarvitaan lisää resursseja. Näin erityisesti tällä hetkellä, kun tuottavuusohjelmat ja vastaavat supistamistoimet ovat jatkuvasti vähentäneet ministeriöiden henkilöstöresursseja.

Ministeriöiden pitäisi pystyä turvaamaan hyvä lainvalmistelun taso myös kiireellisyyttä vaativissa tilanteissa. Työryhmä katsoo, että kaikissa ministeriöissä pitää olla riittävät lainvalmistelun valmiudet ja henkilöstöresurssit, mikä luo edellytykset tulokselliselle yhteistyölle oikeusministeriön kanssa. Työryhmän mielestä lainvalmisteluun syvällisesti perehtynyt lainsäädäntöjohtaja pystyisi ministeriön kansliapäällikön tukena kehittämään lainvalmistelutyötä.

Työryhmä ehdottaa, että ulkoasiainministeriöön, valtiovarainministeriöön, opetus- ja kulttuuriministeriöön, maa- ja metsätalousministeriöön, liikenne- ja viestintäministeriöön sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöön perustetaan lainsäädäntöjohtajan virka.

Oikeusministeriön rooli on keskeinen erityisesti valtiosääntö- ja muun julkisoikeudellisen asiantuntemuksen antamisessa lakeja valmisteleville ministeriöille, ja myös lainvalmistelun kehittämisen koordinoimisessa valtioneuvostossa.

Työryhmän käsityksen mukaan oikeusministeriöllä ei tällä hetkellä ole riittävästi voimavaroja avustaa muita ministeriöitä niiden lainvalmisteluhankkeissa. Oikeusministeriölle osoitetut toimintameno- ja säästöt ovat käytännössä johtaneet ministeriön henkilöstöresurssien supistamiseen siten, ettei kasvavaan työmäärään enää kyetä asianmukaisesti vastaamaan. Tämä heijastuu niin muiden ministeriöiden työryhmävalmisteluun osallistumisessa ja lausuntojen antamisessa lakiehdotuksista kuin eduskunnan valiokuntien avustamisessa.

Työryhmän kuultavana olleet eri ministeriöiden virkamiehet kertoivat toivovansa oikeusministeriöltä nykyistä enemmän konsultatiivista apua. Kiire ja resurssipula haittaavat näitäkin toimia. Oikeusministeriön osallistumisessa toisten ministeriöiden lainvalmisteluun tulee kuitenkin ottaa huomioon toimivaltarajat, kukin ministeriö vastaa omasta lainvalmistelustaan. Lisäksi on esitetty mahdollisuutta siirtää lainvalmistelijoita tarpeen vaatiessa toisen ministeriön avuksi.

Työryhmä kiinnittää erityistä huomiota myös lainvalmisteluhankkeiden perustuslainmukaisuuden arvioinnin koordinointiin. Tämä tehtävä on luontevasti oikeusministeriöllä.

Työryhmä esittää, että oikeusministeriölle osoitetaan vähintään kahden lainvalmistelijan kustannuksia vastaava lisäys toimintamenoihin, jotta ministeriö pystyisi nykyistä paremmin avustamaan muita ministeriöitä niiden lainvalmisteluhankkeissa erityisesti valtiosääntöoikeudellisissa ja muuta julkisoikeutta koskevissa kysymyksissä.

2.6.5 Lainsäädännön arviointineuvosto

Säädösten todellisten vaikutusten arvioinnissa on jatkuvasti havaittu puutteita. Tilanteen parantamiseksi valtioneuvosto antoi asetuksen lainsäädännön arviointineuvostosta (1735/2015). Lainsäädännön arviointineuvosto aloitti toimintansa huhtikuussa 2016. Se on riippumaton elin, joka toimii valtioneuvoston kanslian yhteydessä.

Asetuksen mukaan se antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista, jotka ovat luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Se voi antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten vaikutusarvioinneista.

Arviointineuvosto voi tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun, erityisesti vaikutusarviointien laadun ja arviointitoiminnan parantamiseksi. Ennakollisen arvioinnin lisäksi se voi säädösten tultua voimaan myös arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti. Tarkoituksena on, että toimintansa vakiintuessa arviointineuvosto antaa vuosittain noin 40 lausuntoa. Arviointineuvoston lausunto ei ole ministeriötä sitova, mutta hallituksen esityksen perusteluissa on otettava kantaa lausunnon noudattamiseen.

Työryhmä pitää arviointineuvostoa perusteltuna toimielimenä. Arviointineuvoston lausunnot ovat suosituksia. Työryhmässä kuultu lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja kertoi, että arviointineuvoston lausunto voi olla joko myönteinen tai kielteinen. Kielteisessä lausunnossa arviointineuvosto esittää näkemyksensä puutteista ja antaa niihin kehittämissuhteita. Myös myönteiseen lausuntoon voi sisältyä kehittämissuhteita. Hallituksen esityksessä on kerrottava neuvoston lausunnon ja perusteltava, jos muutoksia ei ole tehty. Myös valtioneuvoston esittelyn listakanteen tulee tehdä merkintä.

Arviointineuvosto on havainnut, että hallituksen esitysluonnoksen vaikutukset usein toteutetaan yleisellä tasolla sen sijaan, että niitä aidosti ja tosiasiallisesti arvioitaisiin. Esimerkiksi taloudellisten vaikutusten osalta euromääräisiä vaikutuksia esitetään harvoin. Esityksissä tulisi sen mielestä myös kertoa nykyistä tarkemmin, mihin esityksessä annettu arviointi perustuu.

Vaikutusarviointien laatuun vaikuttaa myös arviointien laajuus. Ne perustuvat usein suppeaan näkökulmaan, jolloin säädöksen kokonaisvaikutus saattaa jäädä piiloon. Vaikutusten arviointien lähtökohdaksi tulisi olla laaja ja monitieteellinen lähestymistapa. Arviointineuvoston mukaan tutkimuslaitosten ja yliopistojen tiedontuotantoa tulisi hyödyntää nykyistä enemmän. Lainvalmistelussa tulisi oikeustieteen ohella hyödyntää myös muita tieteenaloja, kuten yhteiskunta- ja taloustieteitä.

Työryhmä pitää arviointineuvoston perustamista hyödyllisenä.

Työryhmä esittää, että mikäli esittelevä ministeriö ei perustellusta syystä voi noudattaa arviointineuvoston lausuntoa, ministeriö ottaa asiassa yhteyttä arviointineuvostoon ja merkitsee tämän neuvonpidon lopputuloksen hallituksen esitykseen.

3 Työryhmän esitykset valtioneuvoston yhtenäistämiseen liittyvän työn jatkamisesta

Työryhmä esittää, että sen toimenpide-ehdotusten jatkovalmistelu tehdään virkatyönä valtioneuvostossa.

4 LIITE: Työryhmän työn taustasta

a) Keskushallinnon uudistushankkeista

Valtioneuvoston rakenne perustuu autonomian ajan senaattiin. Vuonna 1918 senaatin talousosastosta muodostettiin valtioneuvosto ja aiemmin talousosastolle kuulunut lainkäyttö siirrettiin korkeimman hallinto-oikeuden tehtäväksi. Senaatin toimituskunnat muutettiin ministeriöiksi. Senaattoreista tuli ministereitä ja senaatin talousosaston varapuheenjohtajasta pääministeri.

Valtioneuvoston asemaa arvioitaessa senaatin asemaa ei esitetty muutettavaksi. Valtioneuvostosta tuli ministerihallinto- ja keskusvirasto-järjestelmien sekajärjestelmä.

Ministerihallintojärjestelmässä kullakin ministerillä on vastuu hallinnonalansa asioista. Keskusvirastojärjestelmässä puolestaan hallinnon hoidosta vastaavat itsenäiset keskusvirastot. Itsenäisyyden alussa painotettiin keskusvirastoja, sotien jälkeen on menty kohden ministerihallintojärjestelmää. Ministerit johtavat ministeriötään ja ministeriöt ohjaavat oman hallinnonalaansa.

Ministerillä on vastuu asioiden valmistelusta ja päätöksenteosta.

Itsenäistyneellä Suomella oli 1918 yksitoista (11) ministeriötä. Valtioneuvoston rakenne on ollut varsin stabiili, ministeriöiden lukumäärä ja toimialoissa ei ole tehty kovin suuria muutoksia. Merkittävimpiä muutoksia ovat sosiaaliministeriön toimialan laajentaminen sosiaali- ja terveysministeriöksi 1968, ympäristöministeriön perustaminen 1984 ja kauppa- ja teollisuusministeriön sekä työministeriön yhdistäminen uudeksi työ- ja elinkeinoministeriöksi 2008. Myös ministeriöiden välisiä toimialamuutoksia on tehty, kuten kunta- ja aluehallintoasiat on siirretty silloisesta sisäasiainministeriöstä valtiovarainministeriöön vuonna 2008.

Aikaisemmista keskushallinnon uudistushankkeista

Viimeisten muutaman vuosikymmenen aikana suurimmat muutokset on tehty aluehallinto- ja virastotasolla. Kohti palvelevaa hallintoa on siirrytty 1980-luvun lopulta alkaen. Samaan aikaan taloudellinen tilanne on kiristynyt. Tavoitteena on ollut hallinnon palvelukyvyn parantaminen ja hallinnon hajauttaminen. 1990-luvulta on keskusvirastoja lakkautettu ja hallinto-organisaatioita liikelaitoistettu ja yhtiöitetty, lääninhallinnosta on luovuttu ja keskushallinnon tehtäviä ohjattu aluehallintoviranomaisiin (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (ELY-keskukset).

Nyt suurin muutos on vireillä oleva maakuntauudistus, johon liittyvät myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukset.

Ministeriöhallintoon pohjautuvalla valtioneuvostorakenteellamme on pitkä perinne ja se on säilynyt suhteellisen samanlaisena itsenäisyyden alusta lukien. Ministeriö- ja valtioneuvostotason rakenteita on muutettu vähemmän.

Keskushallinnon uudistamista on selvitetty jo vuosikymmenten ajan. Ministeriöiden välistä tehtävienjakoa ja valtion keskushallinnon kehittämisen yleisiä periaatteita arvioitiin vuosina 1974–1978 valtioneuvoston asettamassa niin sanotussa Keskushallintokomiteassa. Komitea antoi kaksi osamietintöä (I ja II; KM 1975:120 ja KM 1978:22), joissa esitetyillä ehdotuksilla pyrittiin parlamentaarisessa ohjauksessa toimivan hallituksen ja sen alaisen keskushallinnon toimintaedellytysten parantamiseen. Muun muassa poikittaisohjausta ehdotettiin lisättäväksi ja ratkaisuvaltaa siirrettäväksi ministeriöihin. Lisäksi esitettiin ministeriöiden välisten toimialojen tarkistamista. Tuolloin hallitusvallan korostaminen presidentin vallan rajoittamisen kustannuksella osoittautui kuitenkin mahdottomaksi, eikä keskushallintokomitean esittämiä uudistuksia juurikaan otettu esille ennen kuin 1990-luvulla.

Pääministeri Harri Holkerin hallituskaudella 1980–1990 lukujen taitteessa lähdettiin hallinnon uudistamista ajamaan voimallisemmin. Lähtökohdaksi asetettiin julkisen hallinnon tuottavuuden ja palvelukyvyn lisääminen. Tavoite oli hallinnon hajauttaminen, eri hallintotasojen tehtävä- ja vastuujon selkeyttäminen sekä hallinnon tuottamien palvelujen parantaminen.

Keskushallinnon tehtäviä ja toimivaltaa sekä keskusvirastojen asemaa hallintojärjestelmässä arvioitiin muun ohessa parlamentaarisessa Hallinnon hajauttamiskomiteassa (KM 1986:12). Komitea arvioi keskusvirastojen ja ministeriöiden suhdetta, mutta ei laajemmalti arvioinut valtioneuvostotason rakenteita. Hallinnon ohjauksen kannalta komitea tosin linjasi tavoitteeksi ministeriöiden aseman vahvistamisen hallinnonalansa yhteiskuntapolitiikan sisältöön vaikuttavassa ohjauksessa ja taloudellisen toiminnan ohjauksessa.

Valtioneuvosto asetti 1991 keskushallinnon hajautushankkeen (ns. Keskushallinnon rationalisointihanke, KM 1992:28). Sen kantavana ajatuksena oli, että hallinnon tuloksellisuutta ja tuottavuutta parannetaan karsimalla keskushallinnossa tehtävää päällekkäistä työtä siirtymällä kohti yksiportaista valtion keskushallintoa. Hanke arvioi keskusvirastotason hallintoa korostaen valtioneuvoston toimivaltaa valtion tehtävien organisoinnissa ja voimavarojen suuntaamisessa. Eduskunta piti samassa yhteydessä tärkeänä, että ministeriöistä kehitetään oman hallinnonhaaransa valmistelu- ja koordinaatio-organisaatioita ja että niiden toimivaltaa omissa asioissaan korostetaan.

Yllä mainituissa keskushallinnon uudistushankkeissa painotettiin ministeriöiden alaisen keskushallinnon asemaa ja tehtäviä. Ministeriö- ja valtioneuvostotason kehittämislinjoja on viime vuosikymmeninä arvioitu lähinnä vuosien 2000–2003 Keskushallinnon uudistus- hankkeessa (ns. KEHA). Hankkeen taustalla oli valtioneuvoston periaatepäätös ”Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta” ja pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen päätös keskushallinnon uudistamisen tavoitteista ja keskeisistä toimenpiteistä. Ministerityöryhmä linjasi loppuraportissaan vuonna 2002 muun ohella, että hallitusohjelma kirjoitettaisiin selkeämmin laajoja ja poikkihallinnollisia kokonaisuuksia hahmottavaksi linja-asiakirjaksi. Lisäksi hallitusohjelman toimeenpanon ohjaamiseksi esitettiin, että hallitus vahvistaisi heti toimeenpanon alussa hallitusohjelman toteutusta konkretisoivan strategia-asiakirjan vaalikauden politiikkaohjelmineen. Strategisten toimintalinjojen ja politiikka-ohjelmien seuranta- ja tarkistusprosessi kytkettäisiin budjetin kehysmenettelyyn. Ministerityöryhmä linjasi myös muita keinoja uudenlaisen toimintatavan, ohjelmajohtamisen kehittämiseksi. Ohjelmajohtamisella oli tarkoitus tavoitella hallituksen strategiatyöskentelyn vahvistamista ja hallinnonalarajat ylittävän koordinaation tehostamista.

Kyseisen työryhmän näkemyksen mukaan ministeriöiden strategista tehtävää edistäisi ministeriöiden pitäminen kooltaan pieninä ja strategisesti suuntautuneina toimijoina. Operatiiviset toimeenpanotehtävät olisi työryhmän mielestä siirrettävissä virastoportaalle joko alue- ja paikallishallintoon tai tarvittaessa keskushallinnon virastoyksiköille. Toisena ministeriötason työskentelyn kehittämisenä työryhmä näki tukipalvelujen hoidon keskittämisen siihen erikoistuneille palvelutuottajille, jolloin ministeriöiden ja muidenkin hallinnon yksiköiden ydintoiminta tehostuisi ja hallinnon rakenteet kevenisivät.

Valtioneuvoston kanslian hankkeessa ”Hallitusohjelman tehokkaan toimeenpanon menettelyjen kehittäminen” (ns. KOKKA-hanke) valmisteltiin 2010–2011 silloista tulevaa hallituskautta varten suosituksia menettelyistä, joilla vahvistettaisiin hallitustyöskentelyn strategisuutta, ketteryyttä ja päätöksenteon pohjaa (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011).

Valtioneuvosto asetti 30.1.2014 parlamentaarisen komitean, jonka tehtävänä oli arvioida mahdollisen yhtenäisen valtioneuvoston edellytyksiä ja rakenteita. Komitea oli osa laajempaa hanketta, jonka tehtävänä oli selvittää valtion keskushallinnon uudistamistarpeita (KEHU-hanke). Parlamentaarinen komitea jätti mietintönsä 31.1.2015.

Komitea ei mietinnössään esittänyt organisatorisia, vaan ainoastaan toiminnallisia muutoksia valtioneuvoston toimintaan. Komitea nosti esiin kolme pääkohtaa, joiden osalta se esitti muutostarpeita:

Valtioneuvoston toiminta kollegiaalisena valtioneuvostona, ja tähän liittyen ministerin asema ja tehtävät sekä valtioneuvostoasioiden valmistelu.

Ministeriön johtaminen ja tähän liittyen ministeriöiden sisäiset johtamisjärjestelmät sekä poliittisten avustajien järjestelmän uudelleen arvioiminen.

Valtioneuvoston käytettävissä olevat resurssit, niiden yhteinen hyödynnettävyys ja liikuteltavuus.

Valtioneuvoston organisatorisesta rakenteesta ja sen muuttamismahdollisuuksista komitea totesi:

Yhteenvetona voidaan todeta, että yhtenä keinona valtioneuvostorakenteiden yhtenäistämiseksi on ajoittain esitetty, että valtioneuvosto voisi itse, omalla asetuksellaan (eli valtioneuvoston ohjesäännöllä, VNOS), päättää ministeriöjaosta sen sijaan, että muutoksista säädetään eduskunnan antaman lain tasolla. Tällöin muutokset ministeriörakenteeseen voitaisiin toteuttaa nykyistä kevyemmin ja nopeammassa aikataulussa. Esimerkiksi vuonna 2008 toimintansa aloittaneen työ- ja elinkeinoministeriön perustaminen osoitti, että lain-säädäntö on osin jäykkää suurempia ministeriöiden organisaatiomuutoksia ajatellen. Mikäli valtioneuvoston yleisistunto voisi valtioneuvoston asetuksella päättää ministeriöiden toimialoista ja määrätä, voisi se todennäköisesti suunnata toimintaansa jossain määrin nykyistä joustavammin ja kevyemmällä menettelyllä vastaamaan hallituksen ohjelman ja toiminnan painopisteitä. Valtioneuvosto voisi esimerkiksi päättää tarvittavasta ministeriörakenteesta hallitusohjelmasta tai sen täytäntöönpanosta sovittaessa. Ministeriöorganisaatiolle annettaisiin riittävän selvä tavoite, joista vallitsee poliittinen yhteisymmärrys.

Järjestely olisi kuitenkin jossain määrin ongelmallista parlamentarismien periaatteen toteutumisen kannalta. Edelleen, käytännössä etenkin laajat organisaatiouudistukset aiheuttavat myös kustannuksia ainakin lyhyellä aikavälillä ja syövät resursseja tuloksellisesta toiminnasta. Lisäksi, vaikka valtioneuvoston organisointitoimivaltaa muutettaisiinkin, olisivat ministeriöt edelleen omia itsenäisiä ministeriövirastoja.

Pelkät valtioneuvoston ohjesäännöllä tehtävät ministeriö rakenneuudistukset eivät myöskään vielä turvaa toimintamäärärahojen ja henkilöstöresurssien tehtäväkohtaista joustavaa käyttöä, kuten ei myöskään edellä esitettyjä toimintakäytäntöihin liittyviä kehittämisajatuksia.

Valtioneuvostolle annettava oikeus päättää ministeriöjaotuksestaan ilman eduskunnan myötävaikutusta edellyttäisi sekä perustuslain että tavallisen lainsäädännön tarkistamista. Pidemmälle vietyä valtioneuvoston rakenteiden yhtenäistäminen voisi merkitä esimerkiksi sitä, että ministeriöiden sijaan olisi yksi valtioneuvostovirasto. Tällöin ministeriöt eivät enää olisi itsenäisiä virastoja vaan yhden yhtenäisen valtioneuvostoviraston osia tai osastoja. Valtioneuvostovirastolla olisi yhteiset toimintamäärärahat ja yhteiset virat. Suomessa ei toistaiseksi ole selvitetty yhtenäisen valtioneuvostoviraston perustamisedellytyksiä ja vaikutuksia poliittis-valtiolliseen järjestelmään. Joka tapauksessa valtioneuvostoviraston perustaminen edellyttäisi muutoksia sekä perustuslakiin että varsin mittavassa määrin myös muuhun lainsäädäntöön.

Suomen ja Ruotsin poliittisen ympäristön eroavaisuuksien vuoksi Ruotsin malli ei ainakaan komitean mukaan sellaisenaan soveltuisi meille. Se ei myöskään ratkaise kokonaisuudessaan suomalaisen hallinnon siiloutumisen ja strategisen johtamisen vajauksen ongelmia.

Näin ollen parlamentaarinen komitea pitikin tärkeämpänä keskittyä työskentelyssään muuhin valtioneuvoston toimintaan liittyviin kysymyksiin kuin organisatoriseen rakenteeseen liittyviin muutosmahdollisuuksiin.

Parlamentaarisen komitean suositukset ja linjaukset eivät edellyttäneet merkittäviä lainsäädäntömuutoksia, vaan ne koskivat valtioneuvostotoiminnan hyviä käytänteitä, jotka komitea suosittelee otettavaksi käytäntöön 19.4.2015 pidettävien eduskuntavaalien jälkeisen hallituksen työssä.

Perustuslain tarkistamista edellyttäviä muutoksia ei esitetty. Valtioneuvoston ohjesääntöä esitettiin tarkistettavaksi erityisesti mitä tulee ministeriöiden sisäisiin johtamisjärjestelmiin, poliittisten avustajien asemaan sekä poliittisten avustajien osallistumisoikeuteen kansliapäällikön johtoryhmiin. Kansliapäällikkökokouksen roolista ja tehtävistä komitea esitti säädettäväksi nykyistä tarkemmin. Poliittisten valtiosihteerien järjestelmän uudelleenarvioinnista se epäili seuraavan säädösmuutostarpeita.

Samalla ministeriöiden työjärjestyksiä komitea suositti tarkistettavaksi vastaamaan edellä mainittuja muutoksia sekä muita komitean suosituksia ja linjauksia.

Valtioneuvoston kanslia on uudistanut joiltakin osin Ministerin käsikirjaa. Parlamentaarinen komitea esitti, että sen mietinnön suositukset ja linjaukset otetaan huomioon Ministerin käsikirjaa uudistettaessa.

Parlamentaarinen komitea esitti valtioneuvoston kanslialle puolueettoman selvitysmiehen nimeämistä arvioimaan poliittisen johdon palkkiotason määräytymisen perusteita. Komitea suositteli myös, että sen suositusten ja linjausten jatkotyöstäminen tapahtuisi virkatyönä valtioneuvostossa.

Virkatyön osalta valtionvarainministeriö on osin yhdessä valtioneuvoston kanslian kanssa pannut vireille liitteen kohdassa b ”Rinnakkaisista hankkeista” mainitut asiat.

Valtioneuvoston hallintoyksikön perustamista valmisteltiin valtioneuvoston kanslian joulukuussa 2013 asettamassa Valtioneuvoston hallintoyksikkö 2015 -hankkeessa. Hanke oli osa Keskushallinnon uudistus -hanketta.

Ministeriöiden hallinto- ja palvelutoimintoja hoitava valtioneuvoston hallintoyksikkö (VNHY) aloitti toimintansa 1. maaliskuuta 2015. Hallinto- ja palvelutoimintojen koamisella haetaan vaikutuksia muun muassa hallinnon tehokkuuden ja tuottavuuden paranemiseen, henkilöstön laaja-alaiseen osaamisen hyödyntämiseen ja yhteisten toimintatapojen, prosessien ja työvälineiden käytön lisäämiseen.

Valtioneuvoston hallintoyksikössä yhteisiä hallinto- ja palvelutoimintoja hoitaa nyt noin 450 henkilöä. Suurin osa heistä jatkaa työtään ministeriöissä hoitaen muun muassa asiakirjahallinnon tehtäviä ja virastomestaripalveluita.

Osa valtioneuvoston hallinto- ja palvelutehtävistä hoidetaan kokonaisuudessaan VNHY:ssä, osa tehtävistä hoidetaan sekä ministeriöissä että VNHY:ssä. Lisäksi osaa valtioneuvoston hallinto- ja palvelutehtävistä VNHY ohjaa ja sovittaa yhteen.

Valtioneuvoston hallintoyksikön palvelut koostuvat muun muassa virasto-, toimitila-, kuljetus-, kirjasto- ja tietotukipalveluista, käänös- ja kielipalveluista, turvallisuus-, tietotekniikka-, tietojärjestelmä-, tiedonhallinta- ja julkaisutuotantopalveluista.

Valtioneuvoston hallintoyksikön perustaminen on suuri muutos ministeriöiden toiminnassa. Tällä muutoksella on saavutettu toiminnallisia hyötyjä. Kustannus-hyöty analyysiä ei kuitenkaan ole esitetty. Hankkeessa, jossa siirretään huomattava määrä henkilöstöä ja toimintamäärärahoja ministeriöistä, olisi paikallaan läpinäkyvästi analysoida taloudelliset vaikutukset nykyhetkessä ja odotettavissa olevat vaikutukset lähivuosina.

b) Rinnakkaisista hankkeista

i. Avoin hallinto

Suomi liittyi Open Government Partnership – hankkeeseen vuonna 2013. Työtä tehdään Suomessa suomenkielisellä Avoin hallinto – nimellä ja ruotsiksi Öppen förvaltning – nimellä. Valtiovarainministeriön koordinoima Avoin hallinto - hanke tekee työtä julkisen hallinnon toiminnan ja tiedon avaamiseksi yhdessä ministeriöiden, virastojen ja kuntien kanssa. Suomessa Avoin hallinto – työ kattaa koko julkisen sektorin. Hallinnon toiminnan ja tiedon avaamisella varmistetaan kansalaisen ja kansalaisjärjestöjen mahdollisuus osallistua yhteiskunnan kehittämiseen ja torjutaan korruptiota.

Open Government Partnership – kumppanuushankkeessa on 75 maata mukana. Jäsenmaat tekevät aina kahdeksi vuodeksi kerrallaan kansallisen toimintasuunnitelman. **Suomen nykyisen toimintasuunnitelman (2015–2017)** sitoumukset ovat selkeä hallinto, avoin toiminta ja hallinto mahdollistajana. Lisäksi erityispainopisteenä ovat olleet lasten, nuorten ja ikääntyneiden osallisuus.

Suomen kolmannen kansallisen toimintasuunnitelman laadinta on käynnistynyt syyskuun alussa 2016 ja se valmistuu keväällä 2017. Tulevan toimintasuunnitelman (vuosille 2017-2019) keskeisiksi teemoiksi ovat nousemassa julkisuus ja ymmärrettävyys sekä avoin maakuntahallinto.

Avoimen hallinnon työn tukena on kansalaisjärjestöjen ja ministeriöiden, virastojen ja kuntien edustajista koostuva tukiryhmä. Avoimen hallinnon työtä ohjaa oikeusministeriön asettama kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta (KANE). Lisäksi erityisen merkittävä on avoimen hallinnon virkamiesverkosto, jossa on mukana edustajat valtion virastoista. Tämän verkoston avulla ja kautta varmistetaan avoimen hallinnon keskeisten tavoitteiden toimeenpanoa. Kuntien osalta verkostona toimii Kuntien demokratiaverkosto, jota koordinoi Suomen Kuntaliitto.

Avoin hallinto –työn tavoitteet

Suomessa avoimuus on hallinnon perusarvo, mutta työtä avoimuuden eteen on tehtävä jatkuvasti. Suomessa esimerkiksi kuilu osallistuvien ja osallistumattomien väestöryhmien välillä on merkittävästi suurempi ja politiikka koetaan monimutkaisemmaksi ja vaikeammaksi ymmärtää kuin muissa Pohjoismaissa. Lähtökohtana on ollut osallisuuden edistäminen ja luottamuksen parantaminen hallintoon. Luottamuksen menettäminen vaikeuttaa yhteiskunnan hallittavuutta ja kehittämistä, vähentää veronmaksuhalukkuutta ja lisää kansalaisten eriarvoisuutta. Julkisen hallinnon kestävyysvaje kasvaa entistä suuremmaksi, jos tarvittavia muutoksia ei saada toimeenpantua. Hallinnon kustannukset kasvavat lisäänty-

vien valitusten myötä. Sähköisten palvelujen käyttöhalukkuus vähenee, ja hallinto joutuu ylläpitämään päällekkäisiä palvelukanavia.

Avoimen hallinnon työn tavoitteena on, että luottamuksen säilyttämiseksi ja kasvattamiseksi kansalaiset ovat yhä vahvemmin ottaa mukana jo valmistelun alkuvaiheessa. Viestinnän tulee olla oikea-aikaista. Päätösten valmisteluun liittyvä tausta-tieto ja vaihtoehtoiset ratkaisut tulee tarjota ymmärrettävässä muodossa. Päätösten perustelut ja niihin liittyvä tieto pitää avata. Kansalaiset, yritykset ja kolmas sektori tulee kytkeä mukaan suunnittelemaan, kehittämään ja tuottamaan hallinnon palveluja. Toiminnan avoimuus on varmistettava myös silloin, kun toimijat eivät ole julkisuuslain piirissä. Hallinnon toimintatapoja tulee muuttaa niin, että avoimuus ja yhdessä tekeminen ovat virkamiehen arkea.

Avoimen hallinnon työ pohjaa ministeriöiden kansliapäälliköiden ja Kuntaliiton yhdessä allekirjoittamiin periaatteisiin.

Avoimen hallinnon yhteiset periaatteet

KANSALAISEN OIKEUDET • Vahvistamme kansalaisten oikeutta tietoon sekä osallistumista yhteisten ratkaisujen ja palvelujen kehittämiseen. Kerromme valmisteltavista asioista jo valmistelun alkuvaiheessa niin, että ratkaisuun on aidosti mahdollista vaikuttaa.

AVOIMUUS • Tarjoamme tietoja hallinnon toiminnasta ja hallinnon tietovarantoja tasapuolisesti. Tiedot ovat helposti löydettävissä ja hyödynnettävissä.

VASTUULLISUUS • Huolehdimme, että kansalaisten näkemykset ovat mukana valmistelun ja toimeenpanon eri vaiheissa. Kerromme selkeästi etukäteen kuulemisen ja osallistumisen vaiheet, tavoitteet ja rajoitteet. Huolehdimme tarjottavan tiedon oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta.

KATTAVUUS • Tarjoamme kaikille kansalaisille mahdollisuutta osallistua asioiden valmisteluun ja kehittämiseen. Käytämme sekä erilaisia perinteisiä toimintatapoja että sähköisiä kanavia osallistumiseen ja tiedon tarjoamiseen.

YHTEENSOVITTAMINEN • Valmistelemme asioita yhdessä hallinnon eri toimijoiden kanssa niin, että vältämme valmistelun päällekkäisyydet, erisuuntaisuuden ja sirpaloitumisen.

VOIMAVARAT • Luomme avoimen hallinnon organisaatiokulttuurin, jossa meillä on riittävä osaaminen ja voimavarat avoimeen valmisteluun sähköisin ja perinteisin menetelmin.

ARVIOINTI JA JATKUVA KEHITTÄMINEN • Arvioimme säännöllisesti avoimen hallinnon toteutumista ja hyödynnämme arvioinnit kehittämistoimenpiteiden suunnittelussa. On-

nistumistamme määrittää se, että kansalaiset voivat olla aidosti vakuuttuneita siitä, että heitä on kuultu.

ii. Johtamissopimukset

Valtiovarainministeriö asetti 31.5.2016 työryhmän selvittämään ja tekemään ehdotukset valtionhallinnon johdon johtamissopimusmenettelyn ja – mallin uudistamiseksi. Työryhmän työ on osa maan hallituksen johtamista koskevan kärkihankkeen toteutusta ja sen tavoitetta, että kaikissa ministeriöissä on käytössä hallinnon uudistumista edistävät johtamissopimukset vuonna 2017.

Työryhmän toimikausi oli 1.6.2016–31.12.2016 ja sen tehtävänä oli:

1. Arvioida valtionhallinnon johtamissopimuskäytäntöjen nykytilaa ja kehittämistarpeita.
2. Tehdä ehdotus johtamissopimusmenettelyn ja käytäntöjen kehittämisestä ja yhdenmukaistamisesta valtionhallinnossa siten, että ne ovat käytössä vuonna 2017. Työryhmä laatii tarvittaessa erillisen mallin ministeriöiden kansliapäälliköiden johtamissopimukseksi.
3. Laatia ehdotus koskien johtamisen tuloksellisuuden seuranta ja sen kehittämistä valtionhallinnossa.

Työryhmän työn lähtökohtana on ollut se, että johtamissopimuksista tulee olla selvää hyötyä ja että menettely on tarkoituksenmukainen. Työryhmä ehdottaa, että valtionhallinnon johtamissopimusmenettelyä ja – käytäntöjä uudistetaan seuraavien periaatteiden mukaisesti:

- Johtamissopimusmenettelyä yksinkertaistetaan.
- Selkeytetään virastojen tulossopimusmenettelyn ja johtamissopimusmenettelyn välinen suhde.
- Valtionhallinnon yhdenmukaisuutta lisätään sisällyttämällä sopimuksiin yhteisiä johtamisen tavoitteita ja edistämällä yhdenmukaisia arviointikriteerejä ja –menetelmiä.
- Edistetään johdon oikeutta saada ammattimaisesti annettua palautetta johtamisesta.
- Sopimukseen sisällytetään tulospalkkion mahdollisuus.

Näiden periaatteiden pohjalta työryhmä laati sopimusmallin, joka poikkeaa nykyisin käytössä olevasta mallista. Siihen sisältyy seuraavat osiot: 1) yhteiset johtamisen tavoitteet, 2) tulostavoitteet, 3) johtaminen ja johtajuus sekä 4) henkilökohtainen kehittymisosio. Työryhmä ehdottaa, että ministeriöiden kansliapäälliköille sovelletaan yhteistä perusmallia,

kuitenkin ottaen huomioon heidän tehtävänsä erityispiirteet. Työryhmä laatii luonnoksen valtiovarainministeriön kirjeeksi, jonka tavoitteena on ohjeistaa tarkemmin ja tukea ministeriöitä johtamissopimusmenettelyn hyödyntämisessä. Ministeriöiden kansliapäälliköiden osalta menettely ohjeistetaan myöhemmin erikseen.

Johtamissopimukseen ei tällä hetkellä sisälly mahdollisuutta tulospalkkioon. Valtion ylimmän virkamiesjohdon tulospalkkiojärjestelmä vakinaistettiin valtiovarainministeriön päätöksellä 10.11.2009 (VM 005:00/2005) 1.1.2010 lukien. Valtion heikon taloustilanteen vuoksi valtiovarainministeriö päätti ko. päätökseen perustuen, ettei tulospalkkioita makseta nykyisen hallituskauden ajan.

Työryhmä on joulukuussa 2016 julkaissut raporttinsa ”Sovittu mikä sovittu - Johtamissopimustyöryhmän loppuraportti 1.12.2016, Julkaisu, PDFVM/2673/00.04.02/2015 Julkaisut 2016 .

iii. Tulevaisuuden johtajat -ohjelma

Valtiovarainministeriön on toteuttanut ylimmän johdon ja sen potentiaalinen kehittämis- ja valmennusohjelmia 1990-luvun alusta lähtien. Vuosina 2008–2016 se toteutti yhteensä yhdeksän Tulevaisuuden johtajat – ohjelman kurssia, jonka jälkeen ohjelman on suorittanut yhteensä 225 ylimmän johdon ja sen välittömään potentiaaliin kuuluvaa valtionhallinnon johtajaa. Osanottajat ovat olleet ministeriöiden esittämiä ja valtiovarainministeriön valitsemia.

Valtiovarainministeriö on tilannut HAUS kehittämiskeskus Oy:n muodostamalta konsortiolta Tulevaisuuden johtajat – ohjelman toteutuksen vuodelle 2017. Ohjelma on uudistettu vuoden 2016 pilottien arviointien pohjalta. Ohjelmalla tuetaan hallinnon kehittämisen ajankohtaisia tavoitteita. Konkreettisia tavoitteita ovat:

1. ammattimaisen johtamisen ja strategisen kyvykkyyden vahvistaminen,
2. julkisen johtamisen yhteisen arvopohjan ja lähtökohtien vahvistaminen ja
3. rohkean muutosjohtajuuden ja tulevaisuuden herkkyyden edistäminen.

Ministeriö on asettanut vuodelle 2017 ohjausryhmän, jonka tehtävänä on:

4. Ohjata ohjelman toteutusta
5. Vastata osanottajien valinnasta:
 - a. hyväksyä osanottajien valintakriteerit ja – menettelyt
 - b. valita osanottajat ministeriöiden esityksistä
6. Arvioida valtionhallinnon johtamisvalmennuksen kokonaisuutta ja Tulevaisuuden johtajat –ohjelman osuutta siinä

iv. Ylimmän johdon liikkuvuus ja tuki

Valtiolle on työnantajana tärkeää kyetä hankkimaan palvelukseensa, kehittämään ja kannustamaan päteviä johtajia, sillä johtajien eläkepoistuma on nopeaa lähivuosina. Osana keskushallinnon uudistusta valmisteltiin valtion ylimmän virkamiesjohdon virka- ja tehtävärakenteen uudistus. Sen myötä valtion virkamieslakiin (HE 298/2014) sisällytettiin eräitä valtion ylintä virkamiesjohtoa koskevia säännöksiä, jotka tulivat voimaan 1.5.2015: Luovuttiin virkaan ilmoittautumismenettelystä, ja siirryttiin yleiseen viran hakumenettelyyn myös ylimpien virkamiesten osalta. Lakiin lisättiin säännös ylimmän johdon nimittämisestä aina määrääjäksi, pääsääntöisesti viiden vuoden määrääjäksi. Lisäksi säädettiin ylimmän johdon yhteisistä kelpoisuusvaatimuksista, joissa on muun muassa vaatimus laaja-alaisesti kokemuksesta ylimmissä viroissa.

Valtiovarainministeriö on organisoinut ja kehittää toimintoa, jonka tehtävänä on edistää uudistuksen toteutumista ja tukea valtionhallinnon johtoa tehtävissä ja niihin hakeutumisessa. Lisäksi ministeriö edistää valtionhallinnon johdon ja johtamisen yhtenäisyyttä organisoimalla ylimmälle johdolle tarkoitettua johdon foorumia ja sen piirissä erityistä pienryhmätoimintaa.

v. Ministeriöiden johtamisjärjestelmien uudistaminen

Osana vuonna 2012 käynnistynyttä keskushallinnon uudistushanketta valtioneuvosto asetti tammikuussa 2014 parlamentaarisen komitean arvioimaan yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta ja uudistamistarpeita. Yhtenä komitean työalueena oli valtioneuvosto ja sen ministeriöiden johtamismalli. Parlamentaarinen komitea piti tavoitteena, että ministeriöiden toiminnan luonteiden eroavaisuuksista huolimatta koko valtioneuvostoon ja kuhunkin ministeriöön luodaan mahdollisimman yhdenmukainen johtamismalli, jossa virkamiesvalmistelu tapahtuu yhdenmukaisesti ja koordinoitusti ja siihen kytkeytyvä poliittinen linjaaminen ja päättäminen vastaavalla tavalla. Komitean kehittämisehdotukset tukivat näkemystä siitä, että valtioneuvoston ja ministeriöiden johtamisjärjestelmiä tulee uudistaa yhtenäisyyden ja toimeenpanon tehokkuuden varmistamiseksi.

Valtiovarainministeriö asetti keväällä 2016 poikkihallinnollisen hankkeen ministeriöiden johtamisjärjestelmien uudistamiseksi. Hankkeen ensimmäisenä vuonna tuli laatia esitykset ministeriöiden johtamisjärjestelmien kehittämiseksi. Hankeryhmä valmisteli työssään sekä ministeriöiden johtamisjärjestelmien kehittämistä ja yhtenäistämistä että valtioneuvostotasoisia kehittämisehdotuksia. Kehittämisehdotukset julkaistiin joulukuussa 2016 valmistuneessa ”Yhdessä vaikuttavampaa –johtamisjärjestelmähanke raportissa” (Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2016).

Hankeryhmä jakoi ehdotuksensa kehittämistoimenpiteiksi ehdotuksiin, havaintoihin ja parhaisiin käytäntöihin. Hankeryhmän kehittämisehdotukset liittyvät luottamuksen rakentamiseen, valtioneuvoston johtamisjärjestelmän kehittämisperiaatteisiin, johtamisjärjestelmän kuvausmalliin ja yhteisiin käsitteisiin, kansliapäällikkökokouksen ja kansliapäälliköiden muun yhteistyön kehittämiseen ja toimenpiteisiin ministeriöissä.

Tarkoituksena on, että kehittämisehdotukset toimeenpannaan ministeriöissä vuoden 2017 aikana. Toimeenpano on käynnistetty ministeriöiden virkamiesjohtoryhmien valmennuksilla. Valmennuksissa keskitytään kansliapäälliköiden vetämien johtoryhmien valmentamiseen mutta myös johtoryhmien poikkihallinnollisen yhteistyön kehittämiseen. Johtamisjärjestelmien kehittämiseksi valmistellaan ministeriöille suunnattu materiaali toimeenpanon toteuttamiseksi. Tarkoituksena on myös selventää johtoryhmien tehtävää ja asemaa valtionhallinnon virastoissa.

vi. Ohjausjärjestelmien kehittämishanke Ohra

Ohjausjärjestelmien kehittämishankkeen (OHRA-hanke) keskeinen ajatus oli, että hallituksella on yksi strategiaproessi, jota tuetaan johdonmukaisesti tiedolla. Kun hallituksen keskeiset tavoitteet ovat selkeät ja muut prosessit ohjataan tukemaan näiden saavuttamista, saadaan voimavaroja ja voimaa todellisten muutosten aikaansaamiseen.

Keskeisin OHRA-hankkeen ehdotus oli uudenlainen hallituksen strategiakokonaisuus. Hallituksen strategia muodostuisi kahdessa vaiheessa: strategisen hallitusohjelman laadinta ja hallitusohjelmaa täsmentävä hallituksen toimintasuunnitelmavaihe, johon sisältyisi myös julkisen talouden suunnitelma (JTS). Hallituksen toimintasuunnitelman ja julkisen talouden suunnitelman sisältö yhteensovitetään, samoin kuin niiden vuosittainen tarkistus. Näin hallituksen keskeiset poliittiset tavoitteet asetetaan hallitusohjelmassa ja sen toimintasuunnitelmassa.

Keskeiseltä osin pääministeri Juha Sipilän hallitus on hyödyntänyt uutta strategiakokonaisuutta käytännössä. Samalla julkisen talouden suunnitelman valmistelu on aikaisempaa paremmin yhteen sovitettu hallituksen strategiakokonaisuuden valmistelun kanssa.

c) Lainvalmistelun historiasta Suomessa

Tämän kohdan keskeisin lähde on teos Lainvalmistelun historiaa 1884-1984 (Kivivuori, Tyynilä, Jaakkola, Tala. Helsinki 1984).

Seuraava lainaus on pääministeri J.K. Paasikiven päiväkirjasta

”27.12.1944

Joulunpyhät olen käyttänyt lukeakseni asutuslainsäädäntömietintöjä.

Hirvuinen asia. Asian hätiköivä ja valmistamaton käsittely on pantu alulle jo 1940. Kivimäki teki ehdotuksen 2 viikossa. Komitea (Kivimäki puheenjohtajana) työskenteli myös 2 viikkoa. Hallitus 11 päivää. Eduskunta 1 kuuk. 21 päivää.

Hutiloimista: Ei mitään suunnitteluja. Tällaisesta ei tule mitään hyvää.”

Samat ongelmat, suunnittelemattomuus ja kiire ovat lainvalmistelussa vielä yli seitsemänkymmenen vuodenkin kuluttua ajankohtaisia.

Meillä on tehty viime vuosikymmeninä useita selvityksiä, suunnitelmia, ehdotuksia ja kehittämisohjelmia lainvalmistelun parantamiseksi. Lakihankkeiden runsas määrä, kireä aikataulu, suunnittelemattomuus ja voimavarojen niukkuus ovat aiheuttaneet kritiikkiä lainvalmistelun huonosta tasosta. Ajan puutetta on kritisoitu, isotkin lakihankkeet on valmisteltu virkatyönä tai suppeassa työryhmässä. Kuulemismenettelystä on jouduttu tinkimään, pahimmillaan kuuleminen on tapahtunut vasta eduskunnan valiokunnassa. Tämä on johtanut lainvalmistelun kapea-alaisuuteen.

Valmistelun puutteellinen organisointi ja kireät aikataulut ovat syynä lakiteknisesti heikkoihin hallituksen esityksiin. Erityisesti perustelujen osalta on havaittu, että uudistuksen kaikkia vaikutuksia ei ole riittävästi selvitetty. Myös sääntelyn vaihtoehtojen tutkiminen on ollut puutteellista. Sama on koskenut kansainvälistä vertailua ja muualla saatuja kokemuksia. Myös säädöstekstin laadussa on heikkouksia, jotka johtuvat kiireestä ja työpaineesta.

Oma lukunsa on poliittisen päätöksenteon ja valtioneuvoston virkamiesten välisen rajapinnan toimiminen. Kaikki viime hallitukset ovat lisänneet vauhtia uudistuksissaan. On toki pidettävä erossa poliittinen päätöksenteko sekä virkamiesvalmistelu ja poliittisen päätöksenteon olisi syytä ottaa huomioon hyvän lainvalmistelun vaatima aika. Virkamieskunnalla, joka toimii virkavastuullaan, on velvollisuus kertoa poliittisen tason toimijoille, mikä on mahdollista ja mikä ei ole. Toisaalta virkamieskunnan tulee olla lojaali kullekin hallitukselle, jotta hallinto ei tarpeettomasti viivyttelä uudistusten täytäntöönpanossa, vaikka ne vaikutuksiltaan eivät olisikaan kaikille mieleisiä.

Lainvalmistelukunta perustettiin jo autonomian aikana vuonna 1884. Itsenäisyyden alusta Suomessa lainvalmistelussa toimi Lainvalmistelukunta ”lainsäädännön eri aloille kuuluvain laki- ja asetusehdotusten valmistelemista varten” vuosina 1917 – 1960. Sen toiminta oli vakavasti uhattuna vuonna 1953, kun valtionvarainministeriö esitti, että ”näyttäisi asioitten nopea hoito edellyttävän, että nykyinen lainvalmistelukunta kokonaisuudessaan lopetet-

taisiin ja lainsäädäntötyöt suoritettaisiin ministeriöitten toimesta käyttäen tavallista vaativimmissa tehtävissä apuna erikoiskomiteoita, kuten nyt jo pääasiassa tapahtuukin”. Tätä asiaa tutkimaan tuli lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä suunnittelemaan asetettu komitea ja samaan aikaan myös toinen komitea siviilioikeuden kodifioimiseksi. Viime mainitun komitean työ ei koskaan valmistunut.

Valtioneuvostossa tehtiin 1953 päätös kahden Lainvalmistelukunnan jaoston lakkauttamisesta. Hallituskriisejä seurannut virkamieshallitus ei kuitenkaan lakkauttanut yhtään jaostoa.

Lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä suunnittelemaan asetettu komitea antoi mietintönsä 1955. Sen keskeisin ehdotus oli Ruotsin lakineuvostoa vastaavan laintarkastuskunnan perustaminen.

Lainvalmistelukunta organisoitiin aikanaan oikeusministeriön lainvalmisteluosastoksi. Suomessa toimi vuodesta 1960 lukien laintarkastuskunta, jossa oli kolme, kahdeksi vuodeksi kerrallaan valittua jäsentä. Näistä kaksi oli korkeimman oikeuden ja yksi korkeimman hallinto-oikeuden hallintoneuvoksia. Lisäksi oli mahdollisuus määrätä kaksi lisäjäsentä. Laintarkastuskunta antoi valtioneuvostolle tai ministeriölle sen pyytämät lausunnot. Laintarkastuskunnan toiminta oli tehotonta ja se lakkautettiin vuonna 1996. Toimintansa aikana se antoi 120 lausuntoa eli keskimäärin hieman yli 3 lausuntoa vuodessa.

Laintarkastuskunnan lakkauttamista koskevan lain sisältäneessä eduskunnan vastauksessa (EV 1996/177) eduskunta korosti laintarkastuskunnalle vaihtoehtoisia menettelyitä.

Laintarkastuskunta tuomioistuinten asiantuntemuksen edustajana on korvattavissa mm. nimeämällä ylimpien tuomioistuinten jäseniä asiaa valmistelevien tilapäisten komiteoiden tai työryhmien yms. jäseniksi ja puheenjohtajiksi sekä pyytämällä lausuntoja suoraan ylimmiltä tuomioistuimilta. Lausuntojen pyytäminen suoraan ylimmiltä tuomioistuimilta on ollut mahdollista aina niiden perustamisen alkua ajoista lähtien.

Tilapäisten komiteoiden käyttäminen säädösvalmistelussa on laskenut vuosien myötä jyrkästi. Komiteoiden vuotuinen määrä oli vielä 1970-luvulla noin 250, josta määrä väheni 1990-luvulle tultaessa noin 100:aan. Määrä on edelleen laskenut niin, että vuonna 1998 asetettiin 44 komiteaa tai toimikuntaa, joista säädösvalmistelua sivuavia tehtäviä on ollut vain osalla. Vuonna 1999 asetettiin ainoastaan 11 komiteaa tai toimikuntaa. Tehtäväkuvauksen perusteella näyttäisi näistä seitsemällä olleen säädösvalmistelutehtäviä.

Nykyisin säädösvalmistelu tapahtuu pääasiassa virkatyönä ministeriössä. Valmistelusta voi vastata yksittäinen valmistelija, taikka säädöshanke voidaan antaa virkamiehistä muodostetun työryhmän valmisteltavaksi. Työryhmään voi kuulua eri ministeriöiden tai virastojen

sekä eri intressitahojen edustajia taikka eri alojen asiantuntijoita. Työryhmä on kuitenkin periaatteessa aina kiinteämmin ministeriön ohjauksessa kuin komiteavalmistelu.

Toisinaan valmistelumuotona käytetään yksittäisiä selvitysmiehiä.

Hallitus otti käyttöön vuonna 2007 vaalikauden kattavan hallituksen lainsäädäntösuunnitelman. Se oli 2000-luvulla ensimmäinen säädöspolitiikkaa koskeva valtioneuvostotasoinen suunnitelma, joka perustui suoraan hallitusohjelmaan. Suunnitelma sisälsi periaatteita ja toimenpiteitä (tavoitteita) sääntelyn kehittämiseksi. Suunnitelmaan sisältyi myös hallituksen keskeiset lainsäädäntöhankkeet, ja niiden valmistelussa tuli noudattaa hyvän säädösvalmistelun käytäntöjä. Toinen hallituksen lainsäädäntösuunnitelma hyväksyttiin vuonna 2011 osana hallitusohjelman strategista toimeenpanosuunnitelmaa.

Pääministeri Juha Sipilän hallitus hyväksyy istuntokausikohtaisen lainsäädäntösuunnitelman, niin kutsutun HE-luettelon. Siinä on lueteltu istuntokauden aikana annettavat hallituksen esitykset ja asetettu niiden antamiselle määräpäivä. Poikkeaminen luettelon mukaisista määräajoista ministeriön on neuvoteltava eduskunnan valiokunnan ja pääministerin eduskunta-asioista vastaavan erityisavustajan kanssa.

d) Ruotsin mallista

Valtioneuvoston kehittämistyöryhmä teki tutustumiskäynnin Ruotsiin kesäkuussa 2016 ja tapasi tuolloin useita Regeringskanslietin nykyisiä ja entisiä virkamiehiä.

Kuullut ruotsalaiset asiantuntijat kertoivat yhtenäisen valtioneuvoston otetun käyttöön vuoden 1997 alusta lukien. Päätöksenteko on Statsrådetissa kollegiaalista. Hallintopäälliköllä (förvaltningschef) on vastuu Regeringskanslietin päivittäisestä toiminnasta. Muutokset valtioneuvostossa on tehty askel askeleelta.

Hallitus koostuu departementeista, joita on 10. Ministereitä hallituksessa oli kesäkuussa 2016 yhteensä 24. Departementtien hallinto on myös keskitetty. Jokainen departementti valmistelee alansa lait. Pääministerin johdolla ratkaistaan poliittiset kysymykset.

Statsrådsberedning vastaa, johtaa ja yhteen sovittaa Regeringskanslietin työtä. Statsrådsberedningenin osat ovat pääministerin kanslia, yhteensovittamis- ja energiaministerin kanslia, yhteensovittamiskanslia, hallintopäällikön kanslia, oikeuspäällikön (rättschef) kanslia, tarkastuskanslia sekä EU-asioiden yhteensovittamiskanslia. (statsministerns kansli och samordnings- och energiministerns kansli, samordningskansliet, förvaltningschefens kansli, rättschefens kansli, granskningskansliet och kansliet för samordning av EU-frågor)

Valtioneuvostossa on työssä noin 4 600 henkilöä, joista noin 200 on poliittisin perustein valittuja. Heidän toimikautensa on vaalikauden mittainen. Tällä hetkellä Ruotsissa on kaksipuoluehallitus, jossa ovat sosiaalidemokraatit ja ympäristöpuolue. Hallituksessa on 24 ministeriä ja huomattavasti useampia valtiosihteereitä. Kullankin ministerillä on keskimäärin 2-4 valtiosihteeriä.

Ruotsin valtiopäiväjärjestys (Ny regeringsform 1974) kieltää ns. ministeriohjauksen (ministerstyre) eli ministeri ei voi puuttua hallintoviranomaisen toimiin yksittäisissä asioissa. Jos näin tapahtuisi, siitä voisi ilmoittaa perustuslakivaliokunnalle (Konstitutionsutskottet).

Rättchefenskansli, joka kuuluu Regeringskansliettiin, vastaa oikeudellisten ja kielellisten kysymysten yhteensovittamisesta. Rättschef valvoo lainmukaisuutta, johdonmukaisuutta ja valmistelun yhdenmukaisuutta.

Granskningskansliet vastaa kaikkien departementtien lainsäädännön kontrolloinnista ja se huolehtii myös EU:n lainsäädännön kielellisistä kysymyksistä.

Lagrådet tutkii lakiehdotusten EU-lainmukaisuuden ja Euroopan ihmisoikeussopimusten mukaisuuden. Sen jäsenet ovat korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tuomareita. Myös muu ansioitunut lakimies voidaan määrätä jäseneksi. Lagrådet toimii osastoina ja sen kokoonpano voi vaihdella käsiteltävän asian mukaan.

Lainvalmistelu tapahtuu yleisimmin siten, että hallitus asettaa joko selvitysmiehen, selvitysryhmän tai komitean valmistelemaan lakiesityksen. Valmisteluelin antaa mietintönsä, joka lähetetään lausunnon asianomaisille viranomaisille, yhteisöille, kunnille ja muille intressitahoille. Myös muut voivat antaa lausuntonsa asiasta. Mikäli monet lausunnot ovat kielteisiä voi valmistelu päättyä siihen.

Lausuntokierroksen jälkeen hallitus laatii lopullisen lakiesityksen ja antaa sen tarkistettavaksi Lagrådetille, joka tarkistaa, että lakiesitys ei ole ristiriidassa muun lainsäädännön kanssa. Tämän jälkeen hallitus antaa esityksensä valtiopäiville (riksdagen). Yksi valiokunta saa antaa lausuntonsa asiasta (utskottbetänkande). Valtiopäivät äänestää laista. Voimaantullut laki julkaistaan Svensk författningssamlingissa, SFS.

Hallitusohjelma Ruotsissa annetaan Regeringsförklaringen –nimisenä asiakirjana. Se ei ole kovin yksityiskohtainen ja hallituksen toiminnassa muuttuneet olosuhteet voidaan ottaa huomioon hallitusohjelman sitä estämättä.

Myös Ruotsissa on jouduttu harkitsemaan komitealaitoksen kustannustehokkuutta ja valmistelun kestoa. Komiteoille asetetaan määräaika, tyypillisimmin se on noin vuosi. Ruotsissa ei ole Suomen kaltaista keskustelua lainsäädännön laadusta. Myös Ruotsissa on havait-

tu ajoittain haasteelliseksi saada otettua riittävästi huomioon EU-lainsäädännön asettamat vaatimukset.

Ruotsissa pääministeri johtaa hallituksen työtä. Asioiden tulemisesta sovitulla tavalla hallituksen käsittelyyn vastaa Samordningskansliet.

Kuullut asiantuntijat pitivät Ruotsin valtioneuvostoa nykymuodossaan toimivana. Järjestelmä on joustava, valtiopäiviä ei tarvitse kuulla kesken valmistelun. Yhteiset tietojärjestelmät, tilat ja henkilöstö helpottavat asioiden hoitamista. Yhtenäisen valtioneuvoston toiminta on helppoa ohjata verrattuna noin 20 vuoden takaiseen malliin. Ohjaus (styrning) on helppoa ja Ruotsissa on kompromissienetsimiskulttuuri. Käytössä olevaan toimintatapaan on siirrytty askeleittain. Esimerkiksi vasta vuonna 2012 saatiin käyttöön yhteinen sähköpostiosoite pitkällisen prosessin tuloksena.

Työryhmä kuuleman valtiosihteerin mukaan jo ennen 1997 uudistuksia valtioneuvoston työskentelyssä olivat vahvat yhteiset prosessit. Nyt yhteinen budjetointi, ohjaava asenne ja edelleen kehitetyt prosessit takaavat sen, että valtioneuvoston työskentely on sujuvaa. Työryhmien työ on aikaan sidottu, ristiriidat sovittelua valmistelun aikana. Statsberedningin vastaa johtamisesta ja työn yhteensovittamisesta Regeringskanslietissa. Allmän beredning on epävirallisesta valmistelusta käytettävä nimitys, siinä muutamia ministerit (statsråd) sovittavat yhteen valmisteltavia asioita. Mukana ovat tällöin pääministerin ja valtiovarainministerin valtiosihteerit. Valtiosihteerit kokoontuvat maanantaisin lounaalle, tuolloin keskustellaan ja etsitään ratkaisuja departementtien kahden välisiin yhteensovittamista edellyttäviin asioihin.

Valtiopäivien toiminnassa departementit työskentelevät valiokuntien kanssa. Budjetointiin liittyvät asiat hoidetaan finanssdepartementin kanssa valmisteluvaiheessa.

Monimutkaiset kiistakysymykset ratkaistaan ns. hissimenetelyllä. Asia tulee lopulta virkatieä kokoonpanoon, jossa ovat pääministeri (statsminister) ja hallituskoalition mukainen määrä valtiosihteereitä, tällä hetkellä kaksi.

Hallituksen päätökset, (regeringssammanträde), tehdään torstaisin. Puheenjohtajana on pääministeri, esittelijänä on departementin statsråd eli kyseinen ministeri. Tämä on vain muodollista päätöksentekoa, tosiasialliset päätökset on tehty valmistelussa tai viimeistään asioiden yhteensovittamisessa.

Ruotsissa luotetaan myös komiteavalmisteluun. Selvitysmies ja työryhmä voi niin ikään valmistella lakiesityksen. Keskimääräinen aika selvityksiä varten on noin vuosi.

Ruotsissa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden valvonta tehdään Lagrådetissa, jolle lähetetään lagrådsremiss tarkistamista varten. Lagrådetin lausunto asiassa on julkinen. Lagrådet on joissakin EU-kysymyksissä, kuten esimerkiksi hankintadirektiivi, havaittu konservatiiviseksi lausunnonantajaksi. Lagrådetin kokoonpanoa ei valmisteluorganisaatio tiedä etukäteen. Lagrådet on riippumaton elin, itsenäinen toimija lainvalmistelussa.

Laintarkastuksen teknisiltä osin hoitaa Granskningskansliet. Se pyrkii myös kehittämään lainvalmistelun tasoa.

EU-oikeuden implementoinnissa on Ruotsissakin havaittu ongelmia kireiden aikataulujen vuoksi. Joiltakin osin on myös ilmennyt tyytymättömyyttä EU-lainsäädäntöön, kun asiaa katsotaan kansalliselta tasolta.

Valtioneuvoston jäsenillä on mahdollisuus lounastaa yhdessä vaikka joka päivä. Diskuteeraus on vallitseva tapa hoitaa asioita. Joiltakin osin kuultavan mukaan yhteistyötä eri toimijoiden kesken voisi vieläkin lisätä. Valtaosin nykyjärjestelmään ollaan tyytyväisiä tai ainakin sitä voidaan pitää hyväksyttävänä.

Tämän hetkinen kaksipuoluejärjestelmä hallituksessa eroaa aiemmista yhden puolueen hallituksista. Samordningskansliet etsii ratkaisut departementtien mahdollisiin erimielisyyksiin. Valtiopäivien pyrkimystä vaikuttaa hallituksen työskentelyyn on harvinaista. Lainvalmistelusta huolehtii kukin departementti osaltaan.

Keskeinen muutos Ruotsissa oli vuoden 1995 alusta toteutunut liittyminen EU:n jäseneksi. Nykyään EU:hun liittyvät konfliktit hoitaa EU-ministeri. Viime aikoina on kiistelty muun muassa valtion turvallisuusviranomaisen perustamiseen ja toimivaltaan liittyvistä kysymyksistä.

Ruotsin EU-ministeri (EU- och handelsminister) toimii utrikesdepartementissa. EU:sta johdettavat mahdolliset kiistakysymykset hallinnossa koordinoi Statsrådsberedningen. Torstaisin on ns. allmänberedning, jolloin ongelmat sovitaan diskuteeraamalla. Tähän osallistuvat asianomaiset ministerit, valtiosihteerit ja myös puolueiden ryhmänjohtaja, jos se on tarpeen. Kollegiaalisuuden ylläpitämiseksi on tiedonvaihtoa varten vaikka joka arkipäivä mahdollista nauttia lounas.

Ruotsin konstitutionsutskott (KU) tarkistaa ministerien viranhoitoon ja asioiden käsittelyyn liittyvät asiat. Se voi antaa ministerille varoituksen tai erottaa ministerin.

Hallituskausittain vaihtuvat poliittiset virkamiehet ja muut virkamiehet eivät ole ongelma hallinnossa. Virkamiesten on nähty olevan lojaaleja kulloistakin hallitusta kohtaan.

Kollektiiviset päätökset hallituksessa tehdään torstai aamuisin. Gemensam beredning eli usean departementin alaan kuuluvan asian valmistelu ja siitä sopiminen tehdään kyseisten ministereiden (statsråd) kesken.

Suomen hallitus tekee Ruotsin hallitukseen verrattuna vähän päätöksiä vuosittain. Kysymys on kuitenkin hallinnon rakenteista johtuva päätöksenteon hajauttaminen Suomessa alemmille tasoille.

ICT-järjestelmien rakentaminen ja ylläpito ovat nykyään huomattava kuluerä. Ruotsissa on tehty paljon työtä tietojärjestelmien salauksen saamiseksi toimivaksi.

Avoimuus on pitkälle vietyä, esimerkiksi pääministerille tuleva posti on julkista. Nykyjärjestelmässä nähdään valtioneuvoston osalta etuja aiempaan hallintomalliin. Kuitenkaan kaikkea ei ole järkevää pistää samaan "laatikkoon". Tiukan taloudellisen tilanteen vallitessa nollasummapeli teettää paljon työtä.

Hallinnon ohjaus tapahtuu valtioneuvostotasolta regleringsbrev –nimisellä asiakirjalla, joka sisältää virastolle annettavat strategiset tavoitteet. Viranomaisten ohjaukseen käytetään myndighetsbrev –asiakirjaa.

Asiantuntijana kuultu valtiovarainministeriön yksikönpäällikkö kertoi, että Ruotsissa valtioneuvoston päätökset ovat kollektiivisia, ministereillä ei ole valtaa hierarkiassa alaspäin. Viranomaiset (myndigheter) ovat tältä osin itsenäisiä valtioneuvostoon päin. Asiat etenevät päätettäväksi virkamiehiltä valtiosihteereille ja näiltä ministereille ja lopulliset päätökset tehdään hallituksessa yhteisesti kaikkien ministereiden ollessa paikalla.

Valtiovarainministeriöön on tällä hetkellä sijoitettu noin 500 virkamiestä. Eri ministeriöiden välillä on edelleen havaittavissa kulttuurieroja.

Jos viranomaisen talous heikkenee, on sen supistettava henkilöstöä jopa irtisanomalla.

Ministerit ja hallitus eivät saa puuttua viranomaisten toimintaan. Tätä käytäntöä ei liene muissa maissa.

Asiat pyritään hoitamaan yhteistyössä. Finansdepartementissa on 3 ministeriä (statsråd). Finansministern on departementin päällikkö. Tämän lisäksi jokaisella ministerillä Finansdepartementissa on 4-6 valtiosihteeriä.

Lainvalmistelu tapahtuu departementeissa. Käytetään asiantuntijaa, työryhmää tai komiteaa. Valmisteluelin työskentelee yleensä 6-24 kuukautta. Selvityksiin pyydetään lausunto, yleensä 3 kuukauden vastausajalla. Lausunnon antaminen esityksestä on pakollista. Vain

sellaiset lakialoitteet, joille on saatavissa parlamentin enemmistö voivat tulla valtiopäiväkäsittelyyn.

Regeringskanslietin förvaltningsavdelning ei kanna poliittista vastuuta. Valtioneuvostossa ovat ICT-kysymykset olleet priorisointilistan kärjessä. Eri järjestelmien yhteensovittaminen on nyt jo pitkälle vietyä. Valtioneuvoston rakenteeseen ollaan Ruotsissa tyytyväisiä. Muutokset on tehty asteittain. Yhteiset resurssit ovat toimivat. Tällä hetkellä ei puhuta haitta- puolista, vaan järjestelmää pidetään toimivana.

Kyberuhat on tunnistettu ja niihin suhtaudutaan vakavasti.

Asiat etenevät departementin sisällä hierarkisesti, departement sekreteraren kautta departementsrådetille.

Departementin johtoon on koulutusvaatimuksena akateeminen loppututkinto. Toimikausi on uusille virkamiehille viisi vuotta, sama henkilö voi tulla myös uudelleen valituksi.

e) Teas-selvitys

Työryhmän työn tueksi teetettiin valtioneuvoston kanslian teas-rahoituksella (tutkimus-ennakointi-arviointi-selvitystoiminta) kansainvälinen vertailututkimus, jonka teki tutkijaryhmä Petri Virtanen, Petri Uusikylä, Janne Jalava, Seppo Tiihonen, Lasse Laitinen ja Kirsi Noro. <http://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=14502>

Tutkimuksella tuotettiin vertailutietoa Suomen lisäksi viiden maan (Ruotsi, Norja, Viro, Hollanti ja Uusi-Seelanti) julkisen politiikan päätöksenteon ja valtioneuvostotasaisen hallintojärjestelmän toimivuudesta. Ruotsin osalta tarkasteltiin myös komitealaitosta.

Tutkimus sisältää myös laajan katsauksen Suomen valtioneuvoston, keskushallinnon ja komiteatyön kehittymiseen sekä viimeaikaisiin muutoksiin. Laajan Suomea koskevan analyysin pohjalta tutkimuksessa pohditaan Suomen eroja ja yhtäläisyyksiä muiden maiden toimintaan. Tutkimuksen keskeisinä tutkimusmenetelminä on käytetty laajaa kirjallisuuskatsausta, tarkastelun kohteena olevia maita koskevaa tutkimuskirjallisuutta ja eri maiden valtionhallinnon asiantuntijoiden haastatteluja.

Poliittisen päätöksenteon tarkastelussa hallituksen päätöksenteon kollegiaalisuuden ja pääministerin aseman osalta Ruotsi, Hollanti ja Uusi-Seelanti muodostavat oman ryhmän. Näissä maissa kollegiaalisuus tulee poliittisen päätöksentekokulttuurin perinteestä. Merkillepantavaa on myös valtiovarainministeriön vahva rooli kaikissa tarkastelluissa mais-

sa. Näille maille on yhteistä myös toinen seikka – niissä kaikissa on selkeä työnjako poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välillä.

Valtioneuvoston hallintojärjestelmän toiminnan ja uudistamisen osalta kaikissa maissa ministeriöt toimivat periaatteessa itsenäisinä, mutta Ruotsi muodostaa tästä yleislinjasta selvän poikkeuksen omalla hallinnon duaalimallillaan. Arvioitaessa hallinnonalojen välistä politiikkakoordinaatiota ja hallinnollisen tilivelvollisuuden teemaa nousevat esille Hol-lanti ja Ruotsi laaja-alaisen politiikkakoordinaation ja vahvan tilivelvollisuuden ryhmänä. Molemmissa maissa on vahva perinne ja toimiva käytäntö ministeriörajat ylittävien koordinaatiomekanismien soveltamiselle, mikä selvästi lisää valtioneuvoston yhtenäisyyttä julkisen politiikan hallinnan näkökulmasta. Ruotsille, Hollannille ja Uudelle-Seelannille on yhteistä myös hyvä hallintouudistusten toimeenpanokapasiteetti ja se, että hallinnon kehittäminen perustuu hallituskaudet ylittävälle kehittämisvisiolle.

Suomella on tutkimuksen mukaan paljon tehtävää valtioneuvoston yhtenäisyyden osalta. Suomessa pääministerin aseman vahvistaminen valtioneuvoston johtamisen osalta tör-mää Suomen puoluerakenteesta johtuvaan rakenteelliseen ongelmaan: Suomen moni-puoluehallituksissa suurimmasta puolueesta tuleva pääministeri ei voi saada samanlaista valtaa kuin yksipuoluehallituksen (tai kahden puolueen varaan rakentuvan hallituksen) pääministeri. Valtioneuvoston kanslia on pyrkinyt edistämään valtioneuvoston yhtenäisyyttä ja kokonaiskoordinaatiota 2000-luvulla aiempaa vahvemmin. Ministeriöiden sitou-tumista yhteiseen visioon haittaa edelleen poikkihallinnollisen yhteistyön puute. Päämi-nisterin johtaman valtioneuvoston kanslian vastuulle kuuluvat koordinoitimenettelyt ovat joutuneet etsimään paikkaansa valtiovaraministeriön johtamien julkisen talouden koordinoitinkäytäntöjen rinnalla.

Nykyaikaisen komitealaitoksen perusta Ruotsissa on määritelty komitealaisia (Kommit-téförordningen SFS 1998:1474) vuodelta 1998. Komiteat (SOU = Statens offentliga utred-ningar) ovat aina hallituksen asettamia (vastuuministerin esityksestä) ja niiden takana on kollegiaalinen hallituksen konsensuspäättös. Komiteoita ei Ruotsissa tarvitse alistaa parla-mentin hyväksyttäväksi, vaan hallituksella on oikeus asettaa ja lakkauttaa niitä harkintansa mukaan. Komiteoiden juridinen asema on kuitenkin vahva, sillä ne rinnastetaan Ruotsissa valtion virastoihin. Näin komiteat toimivat virkavastuulla ja niiden toimintaedellytykset on turvattu valtion budjettirahoituksella. Komiteoiden ohella ministeriöillä voi olla kuitenkin myös omia työryhmiä ja selvityshankkeita, jotka tunnetaan nimellä Ds eli Departements-serien. Hallitus päättää onko ministerin aloite komitean perustamisesta sellainen, joka edellyttää varsinaisen komitean perustamista vai hoituuko asia kevyemmällä ministeriö-perusteisella menettelyllä. Yleinen sääntö on, että kaikki merkittävimmät yhteiskunnalliset uudistukset ja suuret lakihankkeet (esi)valmistellaan virallisissa komiteoissa ja pienemmät lakihankkeet ja tekniset uudistukset ministeriöiden omissa valmisteluelimissä. Joskus val-

mistelun kiireellinen aikataulu saattaa käytännössä pakottaa tehokkaampaan ministeriölähtöiseen valmisteluun.

Yhteenvetona tutkimuksessa Ruotsin komitealaitoksesta todetaan, että sen juuret ulottuvat pitkälle 1600-luvun kuninkaallisiin komiteoihin. Varsinainen komitealaitoksen kultakausi ajoittuu kuitenkin 1960-1970-luvuille ja ruotsalaisen hyvinvointivaltion rakentamiseen. Ruotsissa politiikan valmistelulle on ollut tunnusomaista pyrkimys rationaaliseen suunnitteluun ja laajaan yhteiskunnalliseen konsensukseen. Komitealaitos palveli näitä molempia päämääriä tarjoamalla päätöksentekijöiden käyttöön ajantasaista tutkimustietoa ja tarjoamalla yhteiskunnan eri toimijaryhmille yhteisen areenan erilaisten näkemysten yhteensovittamiseen. Määrällisesti komiteoita oli eniten Ruotsin valmistautuessa EU-jäsenyyteen 1995. Viime vuosina komiteoita on vuosittain ollut noin 80-110. Ruotsin komitealaitos on hyvin resursoitu ja komiteoiden sekä selvityshenkilöiden työtä tukee erillinen sihteeristö.

Tutkimuksen keskeisiä johtopäätöksiä:

- Keskushallinnon hallintorakenteilla ei ole lähtökohtaisesti itseisarvoa valtioneuvoston yhtenäisyyden tekijänä. Kaikki on kiinni siitä, miten julkisen politiikan ja hallinnon keskeiset toimijat haluavat tehdä yhteistyötä.
- Selkeä hallinnon kehittämisen visio ja hallinnon kehittämisen kokonaisvastuun määrittäminen luovat jatkuvuutta hallintoreformeihin.
- Ministeriöiden rakennejoustavuus lisää valtionhallinnon ketteryyttä ja nopeuttaa rakenteellisten muutosten toteutusta.
- Poliittisen johtamisen ja ministeriöiden virkamiesjohtamisen välisen työnjaon selkeys edistää yhtenäisen valtioneuvoston toimintatapaa.
- Ministeriöiden poikkihallinnollinen koordinaatio erilaisten työryhmien ja komiteoiden avulla ei edistä yhtenäisen valtioneuvoston ideaa kuin marginaalisesti niin kauan kuin poikkihallinnolliseen työhön ei sisällytetä päätöksentekofunktiota.
- Yhteiskuntapoliittisessa valmistelussa laaja-alaisilla komiteoilla ja selvityshankkeilla on merkittävä roolia varsinkin, kun otetaan huomioon niissä valmisteltävien asioiden vaatima legitimiteetti yli puoluerajojen.

Tutkimuksen sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston kehittämistyöryhmän näkemystä. Työryhmän kanta käy ilmi tästä selvityksestä.


VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIOEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-845-3 (pdf)

Huhtikuu 2017