

Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuuri

Nykytilakuvaus 2022

Valtioneuvoston kanslian kehittämistoiminto

VALTIONEUVOSTON JULKAISUJA 2022:69

vn.fi



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Valtioneuvoston julkaisu 2022:69

Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuuri

Nykytilakuvaus 2022

Valtioneuvoston kanslian kehittämistoiminto

Valtioneuvosto Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvosto

Tekijänoikeuslaki (404/1961) 9 § Tekijänoikeussuojaa vailla olevat teokset

ISBN pdf: 978-952-383-519-1

ISSN pdf: 2490-0966

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuuri Nykytilakuvaus 2022

Valtioneuvoston julkaisu 2022:69

Julkaisija Valtioneuvosto

Yhteistökijä Valtioneuvoston kanslian kehittämistoiminto

Kieli suomi

Sivumäärä

148

Tiivistelmä

Valtioneuvosto on kahdestatoista eri toimialaan kuuluvasta ministeriöstä koostuva organisatorinen kokonaisuus, jossa on yli 4 000 työntekijää. Valtioneuvosto on ekosysteemi, jonka tavoitteena on toimia yhtenäisesti.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki (906/2019) edellyttää tiedonhallintayksiköitä kuvaamaan tiedonhallintansa tiedonhallintamalliin. Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteinen tiedonhallintamalli kuvataan suurelta osin kokonaisarkkitehtuurimenetelmää hyödyntäen.

Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin tavoitteena on tehdä läpinäkyviksi toiminnan, tietojen, tietojärjestelmien ja teknologian rakenteet ja vuorovaikutussuhteet. Kokonaisarkkitehtuurin avulla pyritään ymmärtämään, kuvaamaan, viestimään ja kehittämään monimutkaista kokonaisuutta.

Toiminta-arkkitehtuuri on kokonaisarkkitehtuurin näkökulma, joka tarkastelee toiminnallisia rakenteita, kuten toimijoita, palveluja ja prosesseja. Ensimmäinen valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuurin kuvaus julkaistiin vuonna 2017. Nykytilakuvauksessa 2022 sisältöjä on päivitetty ja kuvauksen rakennetta ajantasaistettu edellisestä julkaisuversiosta. Toiminta-arkkitehtuurin kuvaus koostuu niistä toiminnoista ja prosesseista, jotka ovat valtioneuvostossa yhteisiä ja joiden kehittäminen vaikuttaa siten useisiin ministeriöihin.

Asiasanat toiminta-arkkitehtuuri, kokonaisarkkitehtuuri, johtaminen, kehittäminen, ministeriöt, valtioneuvosto, yhteentoimivuus

ISBN PDF 978-952-383-519-1

ISSN PDF

2490-0966

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-519-1>

Verksamhetsarkitekturen för statsrådets övergripande arkitektur Beskrivning av nuläget 2022

Statsrådets publikationer 2022:69

Utgivare Statsrådet

Utarbetad av Utvecklingsfunktionen vid statsrådets kansli
Språk finska

Sidantal 148

Referat

Statsrådet är en organisatorisk helhet som består av tolv ministerier med olika ansvarsområden och som har över 4 000 anställda. Statsrådet är ett ekosystem som har som mål att agera enhetligt.

I lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019) förutsätts det att informationshanteringsenheterna upprätthåller en informationshanteringsmodell som beskriver informationshanteringen. Statsrådets och ministeriernas gemensamma informationshanteringsmodell beskrivs till stor del med hjälp av metoden för övergripande arkitektur.

Målet för statsrådets övergripande arkitektur är att öka transparensen i verksamhetens, informationens, informationssystemens och teknikens strukturer och i växelverkan mellan dessa. Med hjälp av den övergripande arkitekturen strävar man efter att förstå, beskriva, informera om och utveckla den komplexa helheten.

Verksamhetsarkitektur är en aspekt av övergripande arkitektur med fokus på verksamhetens strukturer, bland annat aktörer, tjänster och processer. Den första beskrivningen av verksamhetsarkitekturen för statsrådets övergripande arkitektur publicerades 2017. I denna beskrivning av nuläget 2022 har både beskrivningens innehåll och struktur uppdaterats. Beskrivningen av verksamhetsarkitekturen består av de funktioner och processer som är gemensamma för statsrådet och vars utveckling därför påverkar flera ministerier.

Nyckelord verksamhetsarkitektur, övergripande arkitektur, ledning, utveckling, ministerier, statsrådet, interoperabilitet

ISBN PDF 978-952-383-519-1

ISSN PDF 2490-0966

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-519-1>

Business architecture of the Government enterprise architecture Current state 2022

Publications of the Finnish Government 2022:69

Publisher Finnish Government

Group author Development Services, Prime Minister's Office

Language Finnish

Pages

148

Abstract

The Government is an organisational entity that consists of twelve ministries and has more than 4,000 employees. The Government aims to operate as an ecosystem in a unified manner.

Under the Act on Information Management in Public Administration (906/2019), information management units are required to describe their information management practices in an information management model. The joint information management model of the Government and its ministries is largely described using the enterprise architecture method.

The purpose of the Government enterprise architecture is to make transparent the structures and interactions of activities, information, information systems and technology in the Government and its ministries. Enterprise architecture provides an approach for understanding, describing, developing and communicating about complex entities.

Business architecture is an aspect of enterprise architecture that examines functional structures, such as operators, services and processes. The first description of the Government enterprise architecture was published in 2017. The content and structure of this description of the current state in 2022 have been updated from the previous version. The description of the business architecture covers those functions and processes that are common to the Government and that, if developed, would affect several ministries.

Keywords business architecture, enterprise architecture, management, development, ministries, Government, interoperability

ISBN PDF 978-952-383-519-1

ISSN PDF

2490-0966

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-519-1>

Sisältö

1	Johdanto	8
1.1	Valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuurin kuvaus ja sen kohderyhmä	8
1.2	Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin hallintamalli ja tiedonhallintamalli.....	9
1.3	Toiminta-arkkitehtuurin kuvauksen rajaukset	11
2	Valtioneuvoston toiminnan perusta	13
2.1	Valtioneuvoston historiasta	13
2.2	Valtioneuvoston tehtävä.....	13
2.3	Valtioneuvoston rakenne.....	14
2.4	Valtioneuvostoa ohjaava keskeinen lainsäädäntö	15
2.5	Hyvän hallinnon perusteet	17
3	Valtioneuvoston yhteisten toimintojen toiminta-arkkitehtuuri	19
3.1	Toiminta-arkkitehtuurin kuvauksen rakenne	19
3.2	Toimijat ja toimijoiden välinen vuorovaikutus.....	23
4	Yhteiskuntapolitiikan valmistelun nykytilan kuvaus (A-kokonaisuus)	26
4.1	Hallituksen strategisen päätöksenteon tuki ja hallituksen strategiaprosessi (A1)..	29
4.2	Julkisen talouden suunnitelma -prosessi (A2.)	33
4.3	Yhteiskunnallisten toimintojen linjausten valmistelu ja koordinointi (A3.).....	38
4.4	Valtioneuvoston ennakointiprosessi (A4.).....	40
5	Toimeenpanon valmistelun nykytilan kuvaus (B-kokonaisuus)	43
5.1	Toiminnan ja talouden suunnittelu ja seuranta (B1.).....	43
5.1.1	Talousarvion valmistelu (B1.1.)	46
5.1.2	Ohjaus (B.1.2.)	51
5.1.2.1	Valtion virastojen tulosohtaus (B.1.2.1.).....	51
5.1.2.2	Valtioyhtiöiden omistajaohjaus (B.1.2.2.).....	54
5.1.2.3	Valtionavustustoiminta (B.1.2.3.)	58
5.1.3	Raportointiprosessi (B.1.3.).....	62
5.2	Säädösvalmistelu (B2.).....	66
5.2.1	Lainsäädäntösuunnitelman ja -ohjelman kokoaminen (B2.1.)	67
5.2.2	Lainvalmistelu, ml. EU-säädösten kansallinen täytäntöönpano (B2.2.)	68
5.2.3	Lakia alemman asteisten säädösten ja määräysten valmistelu (B2.3.)	72

5.3	EU- ja kansainvälisten suhteiden hoitaminen (B3.)	73
5.3.1	Suomen EU-asioiden valmistelu (B3.1.)	77
5.3.2	Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelu (B3.2.)	87
5.3.3	Kansainvälisten järjestöjen toimintaan osallistuminen (B3.3.)	89
5.3.4	Muu kansainvälisten suhteiden hoitaminen (B3.4.)	91
5.3.4.1	Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan toimivuudesta huolehtiminen (B3.4.1.)	92
5.3.4.2	Korkean tason vierailut ja kansainväliset konferenssit (B3.4.2.)	92
5.3.4.3	Viennin edistämistoiminta (B3.4.3.)	93
6	Päätöksenteon tuen ja muun valmistelun nykytilan kuvaus (C-kokonaisuus)	95
6.1	Päätöksenteon ja arvioinnin tuki (C1.)	95
6.2	Selvitys- ja tutkimustoiminnan hankkiminen ja ohjaus (C2.)	97
6.3	Ministeriön itse organisoima selvitys- ja kehittämistoiminta (C3.)	103
6.4	Valtioneuvoston yhteisen toiminnan ohjaus (C4.)	106
6.5	Valtioneuvoston yhteiset sisäiset palvelut (C5.)	111
6.6	Lupien valmisteluprosessi (C6.)	120
7	Tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja sen ministeriöiden päätöksenteko (D-kokonaisuus)	122
8	Ulkoisen viestintä ja häiriötilanteisiin varautuminen (E-kokonaisuus)	127
8.1	Ulkoisen viestintä (E1.)	127
8.2	Häiriötilanteisiin varautuminen (E2.)	128
Liitteet		
	Liite 1. Keskeisiä käsitteitä	133
	Liite 2. VNKA:n kannalta keskeisimpiä säädöksiä ja kuvauksia niiden sisällöstä	136
	Liite 3. Lainvalmisteluprosessin vaiheet ja alaprosessit	140
	Liite 4. Valtioneuvoston Päätöksentekojärjestelmässä (PTJ) käytettävät asiatyypit	143

1 Johdanto

1.1 Valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuurin kuvaus ja sen kohderyhmä

Valtioneuvostolla (VN) tarkoitetaan valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa hallitus- ja hallintoasioiden päätöksentekuelintä.

Toiminta-arkkitehtuuri kuvaa organisaation toiminnalliset rakenteet, kuten palvelut, prosessit, organisaatiot ja sidosryhmät¹. Toiminta-arkkitehtuuri ohjaa kokonaisarkkitehtuurin muiden näkökulmien kehittämistä.

Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin (VNKA) toiminta-arkkitehtuurin kuvauksessa kerrotaan valtioneuvoston toiminnan perustasta ja kuvataan valtioneuvoston yhteisten toimintojen toiminta-arkkitehtuurin nykytilaa. Toiminta-arkkitehtuurin kuvaus koostuu niistä toiminnoista ja prosesseista, jotka ovat valtioneuvostossa ministeriöille yhteisiä ja joiden kehittäminen vaikuttaa siten useisiin ministeriöihin.

Valtioneuvoston toiminnan perusta -osiossa kerrotaan valtioneuvoston historiasta, tehtävistä ja rakenteesta sekä valtioneuvostoa ohjaavasta keskeisestä lainsäädännöstä.

Valtioneuvoston yhteisten toimintojen toiminta-arkkitehtuurin kuvaus koostuu toimijoiden ja niiden välisen vuorovaikutuksen kuvauksesta sekä yhteisten toimintojen nykytilankuvauksista, jotka on jaettu kolmeen kokonaisuuteen:

- A-kokonaisuus: Yhteiskuntapolitiikan valmistelu
- B-kokonaisuus: Toimeenpanon valmistelu
- C-kokonaisuus: Päätöksenteon tuki ja muu valmistelu.

Lisäksi kerrotaan valtioneuvoston päätöksenteosta (D-kokonaisuus) sekä ulkoisesta viestinnästä ja häiriötilanteisiin varautumisesta (E-kokonaisuus).

1 Toiminta-arkkitehtuurin kuvauksen keskeisiä käsitteitä on koottu liitteeseen 1.

Toiminta-arkkitehtuurin nykytilan kuvauksella tarkoitetaan kuvausta siitä, miten kohteena olevat toiminnot on järjestetty kuvausta tehtäessä. Nykytilakuvaus 2022 -julkaisun kuvaukset on tehty pääosin syyskuun 2021 ja tammikuun 2022 välisenä aikana.

Valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuurin kuvaus on suunnattu toisaalta valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yleisjohdon käyttöön ja toisaalta kehittämis- ja muutoshankkeita vetävien hankejohtajien ja -päälliköiden sekä hankkeisiin osallistuvien asiantuntijoiden käyttöön. Lisäksi se on keskeinen dokumentti kokonaisarkkitehtuurin eri näkökulmia kehittäville henkilöille. Vaikka toiminta-arkkitehtuurin kuvaus onkin suunnattu myös ministeriöiden yleisjohdolle, se ei määrittele ministeriöiden johtamisjärjestelmiä, vaan kokonaisarkkitehtuuri – ja sen toiminta-arkkitehtuuri – on yksi johtamisen väline ja erityisesti tarkoitettu valtioneuvoston yhteisten strategisten kehittämistoimenpiteiden jalkauttamista parantavaksi välineeksi.

Valtioneuvoston ulkopuolella toimivalle lukijalle toiminta-arkkitehtuurin kuvaus antaa tietoa valtioneuvoston toiminnasta, rooleista ja vastuista sekä ministeriöille yhteisistä toiminnoista.

1.2 Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin hallintamalli ja tiedonhallintamalli

Kokonaisarkkitehtuurin hallintamalli

Kokonaisarkkitehtuuri on systemaattinen lähestymistapa organisaation tai muun kohteena olevan kokonaisuuden toiminnan ja sen rakenteiden jäsentämiseen, kehittämiseen ja hallinnoimiseen. Arkkitehtuurinäkökulmat ovat toiminta-, tieto-, tietojärjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurin näkökulma. Kokonaisarkkitehtuuri kuvaa, kuinka organisaation toimintaprosessit, tiedot, tietojärjestelmät ja niiden tuottamat palvelut toimivat kokonaisuutena.

Kokonaisarkkitehtuurimenetelmä on kokonaisarkkitehtuurityön järjestelmällinen työ- ja menettelytapa, jonka avulla tunnistetaan, jäsennetään, suunnitellaan ja kuvataan kokonaisuuden rakenneosat ja niiden riippuvuudet. Kokonaisarkkitehtuurityön tarkoituksena on tuottaa tarkasteltavan kokonaisuuden nykytilasta ja tavoitetilasta käsitys, jonka avulla kokonaisuutta muuttavat toimijat voivat tehdä siihen hallittuja muutoksia.

Valtioneuvoston kanslian antama määräys valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin hallintamallin käytöstä valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä (VN/33374/2021) tuli voimaan 1.1.2022. Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin hallintamalli kuvaa valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurityön tavoitteet, vastuut ja organisoinnin sekä käytännöt, joilla

valtioneuvoston arkkitehtuurityötä johdetaan, kehitetään, hyödynnetään ja ylläpidetään. Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin hallintamalli koskee valtioneuvoston yhteisiä toimintoja.

Tiedonhallintamalli

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) 5 §:n mukaan tiedonhallintayksiköiden on kuvattava tiedonhallintansa tiedonhallintamalliin. Tiedonhallintamallin on sisällettävä vähintään tiedot tiedonhallintayksikön toimintaprosesseista, tietovarannoista, tietoaineiston arkistoinnista, tietojärjestelmistä sekä tietoturvallisuustoimenpiteistä.

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:n mukaan valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Valtioneuvoston kanslia toimii valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen toimintaan ja toimintatapoihin sekä yhteisiin tietovarantoihin ja tietojärjestelmiin liittyvän tiedonhallinnan osalta tiedonhallintalaissa tarkoitettuna tiedonhallintayksikkönä ja tässä kokonaisuudessa myös tiedonhallinnan viranomaisena. Valtioneuvoston kanslia ohjaa ja yhteensovittaa yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin sekä yhteiseen tiedonhallintaan liittyviä toimintatapoja.

Valtioneuvoston kanslia ylläpitää valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisten toimintojen tiedonhallintaa määrittävää ja kuvaavaa tiedonhallintamallia. Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteinen tiedonhallintamalli kuvataan suurelta osin kokonaisarkkitehtuurimenetelmää hyödyntäen. Kokonaisarkkitehtuurin hallintamalli on osa valtioneuvoston kanslian tiedonhallintamallia sekä valtioneuvoston yhteisten toimintojen osalta myös muiden ministeriöiden tiedonhallintamallia.

1.3 Toiminta-arkkitehtuurin kuvauksen rajaukset

Valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuurin kuvaus tarkastelee valtioneuvoston toimintaa yhteisten toimintojen näkökulmasta. Valtioneuvoston yhteisillä toiminnoilla tarkoitetaan toimintoja, kuten prosesseja tai palveluja, joita tehdään keskitetysti tai yhdenmukaistulla tavalla kaikissa ministeriöissä. Yhteiset toiminnot voivat koostua useammasta alitoiminnosta tai olla osa jotain muuta toimintoa.

Valtioneuvoston yhteiset toiminnot on nykytilassa määritelty alla luetelluiksi:

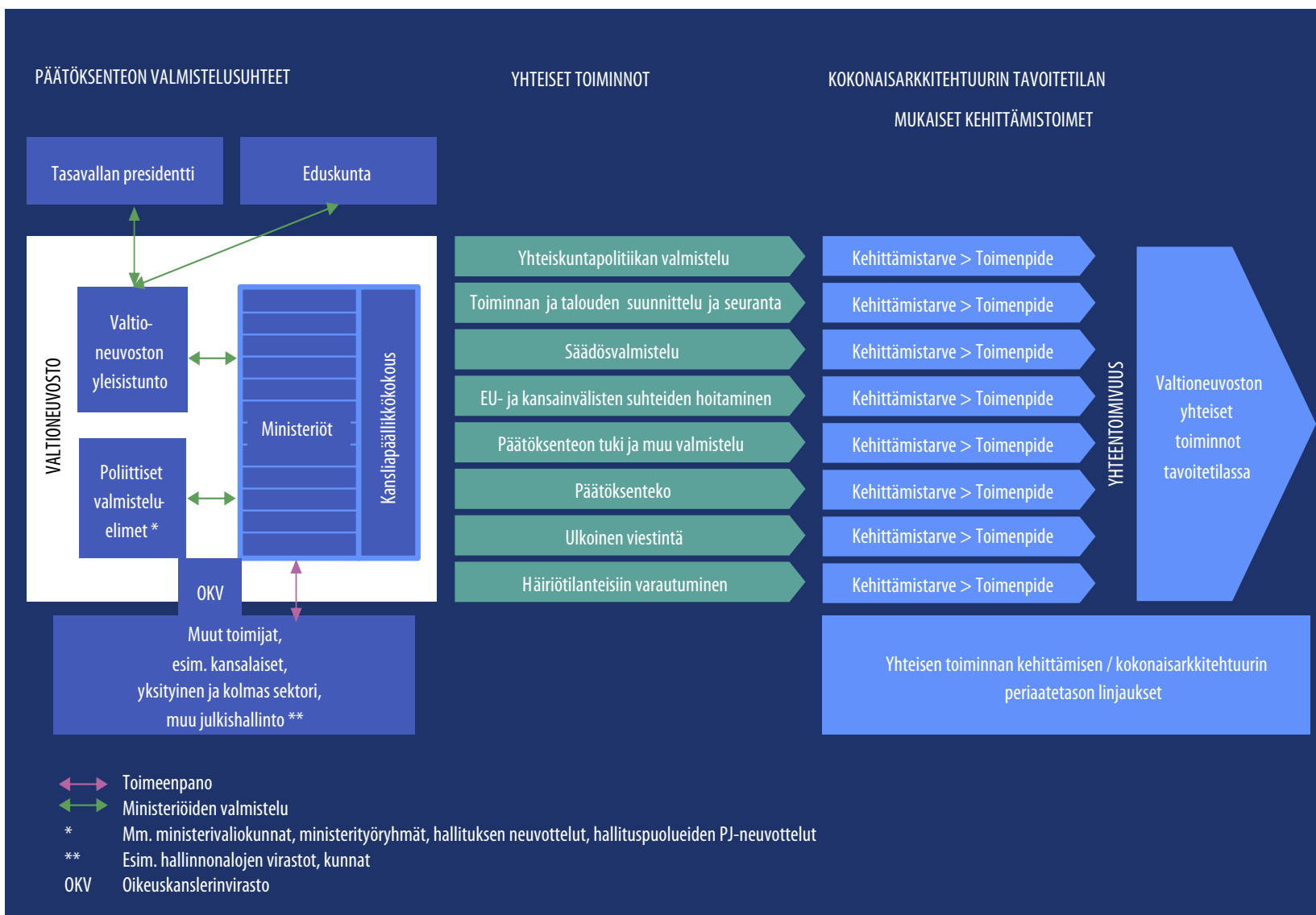
- Yhteiskuntapolitiikan valmisteluun liittyvät yhteiset toiminnot
- Toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan yhteiset toiminnot
- Säädösalmistelun yhteiset toiminnot
- EU- ja kansainvälisten suhteiden hoitamisen yhteiset toiminnot
- Päätöksenteon tukeen ja muuhun valmisteluun liittyvät yhteiset toiminnot, kuten valtioneuvoston yhteiset hallinto- ja palvelutoiminnot
- Päätöksenteko
- Ulkoinen viestintä
- Häiriötilanteisiin varautuminen.

Ministeriöiden oman toimialan itsenäisten niin sanottujen substanssitehtävien, -prosessien ja -vastuiden kokonaiskuvaus kuuluu kunkin ministeriön omaan kokonaisarkkitehtuurityöhön eivätkä ne ole mukana tässä valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuurin kuvauksessa. Substanssiprosesseilla tarkoitetaan tässä ministeriön näkökulmasta keskeisiä prosesseja, joilla sisällöllisesti suunnitellaan, ohjataan ja seurataan hallitusohjelman toimeenpanoa koko hallinnonalalla sekä itse ministeriössä.

Toiminta-arkkitehtuurin kuvauksessa tunnistetaan valtioneuvoston tärkeät rakenteelliset sidokset tasavallan presidentin kansliaan ja eduskuntaan asioiden valmistelussa sekä niiden toimeenpanossa erityisesti hallinnonalojen virastoihin. Valtiojohtamisen ydintä eli muun muassa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvää valmistelua ja tasavallan presidentille tehtävää valmistelua ei tähän kuvaukseen sisälly muuten kuin tunnistamalla se yhdeksi rajapinnaksi, johon kuuluvat muun muassa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistoiminnan kysymykset.

Kuva 1 esittää valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuurin lähtökohtana pidetyn valtioneuvoston rakenteen sekä valtioneuvoston yhteiset toiminnot nykytilassa. Kuvassa esitetään myös, että nykytilasta voidaan siirtyä haluttuun tavoitetilään kehittämistarpeet tunnistamalla ja niiden edellyttämät toimenpiteet toteuttamalla.

Kuva 1. Valtioneuvoston nykyinen rakenne ja toiminta-arkkitehtuurityön toimeenpano



2 Valtioneuvoston toiminnan perusta

2.1 Valtioneuvoston historiasta

Valtioneuvoston rakenne ja tehtävät ovat säilyneet lähes muuttumattomina läpi itsenäisen Suomen historian. Itsenäistymisen alkuvuosina keisarillisen Suomen senaatin nimi muutettiin asetuksella valtioneuvostoksi ja toimituskunnat ministeriöiksi. Senaattoreista tuli ministereitä ja senaatin talousosaston varapuheenjohtajasta pääministeri. Senaatin kanslia nimettiin valtioneuvoston kansliaksi. Ministeriöitä oli aluksi 11. Vuoden 1984 alusta toimintansa aloitti ympäristöministeriö. Lisäksi ajan kuluessa ministeriöiden nimiä on muutettu ja työ- ja elinkeinoministeriö aloitti toimintansa vuoden 2008 alusta. Se muodostettiin kauppa- ja teollisuusministeriöstä, työministeriöstä ja sisäasiainministeriön alueiden kehittämistehtävien yksiköstä.

Vuoden 2000 perustuslakiuudistus muutti valtioneuvoston asemaa keskeisemmäksi kuin aiemmin historiassa. Suomen uusi perustuslaki tuli voimaan 1.3.2000 ja samalla Suomi lakkasi olemasta puolipresidentiaalinen maa ja siirtyi hallitusmuodoltaan parlamentaariseksi valtioksi. Perustuslakiuudistus riisui tasavallan presidentin valtaoikeuksia merkittävästi nostamalla Suomen uudeksi poliittiseksi johtajaksi valtioneuvostoa johtavan pääministerin.

1990-luvun puolivälin jälkeen ministeriöitä on kehitetty organisaatioksi, joiden tehtävänä on avustaa hallitusta strategisessa suunnittelussa, poliittisissa linjauksissa ja hallinnonalan johtamisessa. Toimeenpanevia ja operatiivisia tehtäviä on viime vuosikymmeninä siirretty ministeriön alaiselle keskushallinnolle.

2.2 Valtioneuvoston tehtävä

Valtioneuvostolla tarkoitetaan toisaalta pääministerin ja ministereiden muodostamaa yleistä hallintovaltaa käyttävää toimielintä eli Suomen hallitusta ja toisaalta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa hallitus- ja hallintoasioiden päätöksentekuelintä. Valtioneuvoston toiminnassa tavoitteena on parlamentarismiin pohjautuva toimiva, tehokas ja strateginen hallitustyöskentely, joka vahvistaa Suomen päätöksenteko- ja kilpailukykyä.

Toimeenpanovalta kuuluu perustuslain mukaan valtioneuvostolle eli toisin sanoen se panee eduskunnan ja tasavallan presidentin päätökset täytäntöön ja antaa asetuksia. Valtioneuvostolla on oikeus antaa asetuksia laissa säädetyissä asioissa.

Pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Pääministeri johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa ja on lakisäateisten ministerivaliokuntien puheenjohtaja.

Valtioneuvoston toiminta perustuu lainsäädännön mukaisiin tehtäviin ja hallitusohjelmassa asetettujen tavoitteiden toimeenpanoon.

2.3 Valtioneuvoston rakenne

Valtioneuvostossa on nykyisin 12 ministeriötä. Ministeriöt ovat:

- valtioneuvoston kanslia (VNK)
- ulkoministeriö (UM)
- oikeusministeriö (OM)
- sisäministeriö (SM)
- puolustusministeriö (PLM)
- valtiovarainministeriö (VM)
- opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM)
- maa- ja metsätalousministeriö (MMM)
- liikenne- ja viestintäministeriö (LVM)
- työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)
- sosiaali- ja terveysministeriö (STM)
- ympäristöministeriö (YM).

Ministeriöiden toimialoista säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä (VNOS, 262/2003) ja ministeriöistä annetuissa asetuksissa. Ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriöissä. Yleisistunnon kuulumista valtioneuvoston kokonaisuuteen, myös sisäisen toiminnallisuuden mielessä, ei henkilöstön piirissä ole aina laajalti tunnustettu. Valtioneuvosto myös valmistelee ja tekee ratkaisuehdotuksen presidentille tämän päätösvaltaan kuuluvissa asioissa sekä panee täytäntöön presidentin tekemät päätökset. Lisää tietoa on luettavissa osoitteessa [tietoa valtioneuvostosta](#).

Yhteisistä tehtävistä huolimatta ministeriöiden organisaatorakenteet sekä toiminnan kohteet eroavat toisistaan. Ministeriöiden rakenteisiin erilaisuutta tuovia tekijöitä ovat muun muassa ministeriöiden henkilöstömäärä (vaihteluväli noin 150 henkilöstä yli 1 400 henkilön ministeriöön, kun ulkoasiainhallinnossa ulkoministeriö ja ulkomaanedustustot muodostavat hallinnollisesti ja toiminnallisesti integroidun kokonaisuuden), organisaatio-rakenne (esimerkiksi paljon osastoja vs. vähän osastoja) ja ministereiden määrä.

2.4 Valtioneuvostoa ohjaava keskeinen lainsäädäntö

Suomen perustuslain (731/1999) 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Toimivallanjaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden kesken säädetään pääsääntöisesti valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003) ja valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Kaikki muut valtioneuvoston tai ministeriön päätösvaltaan kuuluvat asiat ratkaistaan asianomaisissa ministeriöissä.

Yleisistunnossa ratkaistaan myös eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset, kertomukset ja kirjelmät sekä valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät, valtioneuvoston asetukset samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää.

Ministeriössä päätösvalta kuuluu ministerille. Jos ministeriössä toimii useita ministereitä, heidän toimivaltansa ja päätösvaltansa on määritetty valtioneuvoston yleisistunnon tekemässä työnjakopäätöksessä.

Ministeriön korkeimpana virkamiehenä toimii kansliapäällikkö. Kansliapäällikkö johtaa ja valvoo ministeriön toimintaa. Ministeriö virkamiehineen vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tehtävä koskee myös ministeriön alaisen hallinnon ohjausta ja valvontaa.

Valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Valtioneuvoston kanslia ohjaa ja yhteen sovittaa yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyviä toimintatapoja.

Taulukkoon 1 on koottu valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin kannalta keskeisimpiä säädöksiä ja niiden tarkempia kuvailuja on liitteessä 2.

Taulukko 1. Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin kannalta keskeisimpiä säädöksiä**Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin kannalta keskeisimpiä säädöksiä**

Perustuslaki (731/1999)
Laki valtioneuvostosta (175/2003)
Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)
Laki valtion talousarviosta (423/1988)
Asetus valtion talousarviosta (1243/1992)
Valtion virkamieslaki (750/1994)
Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
Asetus viranomaistoiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999)
Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019)
Valtioneuvoston asetus asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa (1101/2019)
Arkistolaki (831/1994)
Hallintolaki (434/2003)
Tietosuojalaki (1050/2018)
EU:n yleinen tietosuoja-asetus (2016/679/EU)
Kielilaki (423/2003)
Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)
Laki yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palveluiden järjestämisestä (1226/2013)
Asetus valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palveluiden järjestämisestä (132/2014)
Laki julkisen hallinnon turvaverkkotoiminnasta (10/2015)
Valtioneuvoston asetus julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (1109/2015)
Tietoyhteiskuntakaari (917/2014)

2.5 Hyvän hallinnon perusteet

Valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuuria ohjaavassa hallintolaissa (434/2003) säädetään hyvän hallinnon perusteista, joihin valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toiminnan tulee nojata. Niihin kuuluvat muun muassa hallinnon oikeusperiaatteet, jotka ohjaavat viranomaisen päätösharkintaa ja muuta asian käsittelyä.

Hallinnon oikeusperiaatteita ovat:

- **yhdenvertaisuusperiaate**, joka velvoittaa tasapuoliseen kohteluun, johdonmukaisuuteen ja syrjimättömyyteen
- **tarkoitussidonnaisuuden periaate**, jonka mukaan viranomaisella ei saa olla toiminnassaan vääriä vaikuttimia eikä harkintavaltaa saa käyttää väärin
- **objektiviteettiperiaate**, joka edellyttää viranomaisilta asiallista ja puolueetonta toimintaa
- **suhteellisuusperiaate**, joka velvoittaa esimerkiksi terveysvalvonnassa mitoittamaan keinot niin, ettei kenenkään oikeuksia tai etuja rajoiteta enempää kuin haitan tai vaaran poistaminen edellyttää
- **luottamuksensuojaperiaate**, joka on ennen muuta yksilön suojaa julkista valtaa vastaan ja antaa yksityiselle oikeuden luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen.

Hallinnon oikeusperiaatteet ovat ennen muuta oikeusturvasäännöksiä. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat myös:

- palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus,
- neuvontavelvollisuus,
- hyvän kielenkäytön vaatimus ja
- viranomaisten yhteistyövelvoite.

Säännökset velvoittavat viranomaista järjestämään toimintansa niin, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja että viranomainen suorittaa tehtävänsä mahdollisimman tuloksellisesti. Lisäksi valtion talousarvion laadinnassa ja soveltamisessa on otettava huomioon budjettiperiaatteet (tasapaino-, yleiskatteisuus-, täydellisyys-, vuotuis- ja erittelyperiaate).

Tärkeää on huomata, että hyvän hallinnon perusteet on otettava huomioon kaikessa julkisen hallinnon toiminnassa, ei vain hallintoasian käsittelyssä ja päätöksenteossa.

Hyvä hallintotapa ja viranomaistoiminta edellyttävät arvojen tunnistamista, niiden sisällön ymmärtämistä ja omaksumista osaksi jokapäiväistä toimintaa. Kansainvälistyvässä ympäristössä valtionhallinnon arvot rakentuvat edelleen demokraattisen oikeusvaltion ja pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan arvopohjalle. Ministeriön ja sen hallinnon-alan arvojen yhdenmukaisuus on lähtökohtana arvojen sisäistämiseksi toimintayksiköiden työssä. Toimintayksikön arvot eivät voi olla ristiriidassa valtionhallinnon yhteisen arvo-perustan kanssa.

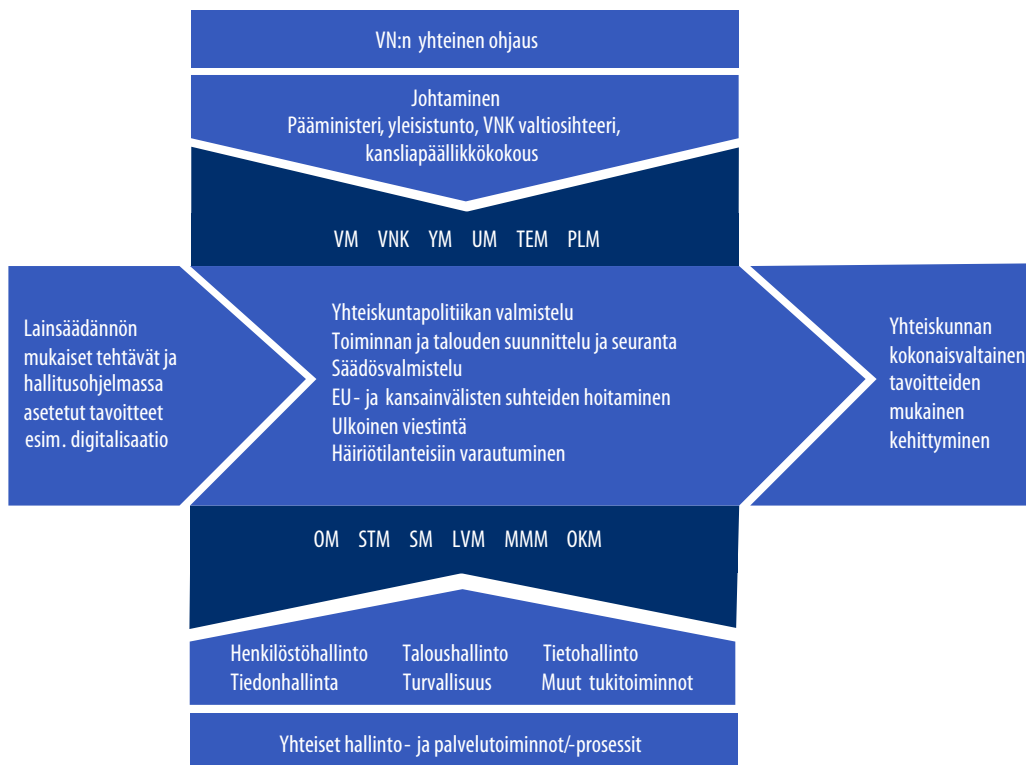
3 Valtioneuvoston yhteisten toimintojen toiminta-arkkitehtuuri

3.1 Toiminta-arkkitehtuurin kuvauksen rakenne

Toiminta-arkkitehtuurin kuvaus keskittyy nykytilan kuvaamiseen, tavoittila kuvataan myöhemmin omassa asiakirjassa erikseen.

Kaikkien ministeriöiden yhteisiä tehtäviä ovat säädösvalmistelu, toiminnan ja talouden suunnittelu ja seuranta (koskien toimialaa, hallinnonalaa ja ministeriötä), EU- ja kansainvälisten suhteiden hoitaminen ja yhteiskuntapolitiikan valmisteluun liittyvä toiminta. Yhteisiä toimintoja ovat myös ulkoinen viestintä, häiriötilanteisiin varautuminen ja esimerkiksi valtioneuvoston yhteiset hallinto- ja palvelutoiminnot. Valtioneuvoston yhteiset toiminnot voidaan esittää kuvan 2 mukaisena prosessikarttana.

Kuva 2. Valtioneuvoston yhteiset toiminnot prosessikarttana



Kuvassa 3 valtioneuvoston yhteiset toiminnot esitetään nykytilanteen karttana, joka on koottu syyskuun 2021 ja tammikuun 2022 välisenä aikana tehtyjen yhteisten toimintojen nykytilanteen läpikäyntien pohjalta.

Valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuurin ytimessä olevan päätöksenteon (D-kokonaisuus) ajurina toimii yhteiskuntapolitiikan valmistelu (A-kokonaisuus). Muut kokonaisuudet ovat toimeenpanon valmistelu (B-kokonaisuus), ulkoinen viestintä ja häiriötilanteisiin varautuminen (E-kokonaisuus) sekä päätöksenteon tuki ja muu valmistelu (C-kokonaisuus). Valmistelu ja päätöksenteon tuki tähtäävät valtioneuvoston ja sen ministeriöiden päätöksentekoon. Lisäksi on olemassa takaisinkytkentä, jossa kerätään arvioita, miten tehdyt toimenpiteet ovat vaikuttaneet (esimerkkinä selvitys- ja tutkimustoiminta).

Käytännössä näiden kokonaisuuksien erot eivät ole tarkkarajaisia, vaan esimerkiksi yhteiskuntapolitiikan linjauksiin liittyy myös toimeenpanon valmistelua ja näihin molempiin liittyy myös päätöksenteon tukea ja valmistelua. Toimintokartan jaottelun tarkoitus on nostaa esiin pääkokonaisuuksien erilliset ajurit.

Yhteiskuntapolitiikan linjaukset ovat valtioneuvoston toiminnan lähtökohta, ja ne syntyvät demokraattisen ja poliittisen prosessin kautta. Niihin luetaan mukaan myös olemassa oleva säädöspohja ja normit. Ministeriöiden tehtävä on tukea tätä toimintokokonaisuutta tutkimus- ja ennakoitiedolla, ylläpitämällä pitkän tähtäimen tavoitteita ja huolehtimalla prosessien sujumisesta. Yhteiskuntapolitiikan linjausten ajurina toimii poliittinen tahtotila.

Valmisteluun ja päätöksenteon tukeen liittyvät toiminnot ovat myös poliittisen johdon ohjauksessa, mutta käytännön työssä niiden ajurina toimii olemassa oleva lainsäädäntö ja erilaiset toimintaohjeistukset.

Valtioneuvoston nykytilanteen yhteisten toimintojen kartassa (kuva 3) kuvaukset toiminnoista ovat ylätasoisia ja seuraavat tarkennukset tärkeitä ottaa huomioon:

- Ohjausprosessi (B1.2) sisältää valtion virastojen tulosohjauksen, valtioyhtiöiden omistajaohjauksen sekä valtionavustustoiminnan
- Suomen EU-asioiden valmistelu (B3.1.) sisältää osallistumisen sekä Suomessa että EU:n piirissä EU-lainsäädännön ja EU:ssa tehtävien päätösten valmisteluun
- Muu kansainvälisten suhteiden hoitaminen (B3.4.) sisältää ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan toimivuudesta huolehtimisen, korkean tason vierailut ja kansainväliset konferenssit sekä viennin edistämistoiminnan.

Kuva 3. Valtioneuvoston nykytilanteen yhteisten toimintojen kartta



Valtioneuvoston yhteisten toimintojen toiminta-arkkitehtuurin kuvaukset rakentuvat seuraavasti:

- Kappaleessa 3.2 kuvataan valtioneuvostoon liittyviä toimijoita.
- Kappaleissa 4–8 kuvataan valtioneuvoston yhteisten toimintojen tai prosessien nykytilaa:
 - pääkokonaisuuksissa A (yhteiskuntapolitiikan valmistelu), B (toimeenpanon valmistelu) ja C (päätoöksenteon tuki ja muu valmistelu) jokaisesta yhteisestä toiminnosta ja prosessista on kuvattu taulukossa 2 kerrotut asiat mahdollisuuksien mukaan; tunnistetut kehittämiskohteet ovat nousseet esiin joko kuvaustyön aikana käydyissä keskusteluissa tai valtioneuvoston toimintaa arvioivista selonteoista tai muista vastaavista selvityksistä
 - pääkokonaisuudessa D kerrotaan valtioneuvoston päätöksenteosta ja siihen liittyvästä valmistelusta
 - pääkokonaisuudessa E kerrotaan valtioneuvoston ulkoisesta viestinnästä ja häiriötilanteisiin varautumisesta.

Taulukko 2. Toimintojen kuvauskappaleiden sisältö pääkokonaisuuksissa A, B ja C

- 1 Prosessin tai toiminnon nimi (sulkeissa sijainti yhteisten toimintojen kartassa)
- 2 Sanallinen kuvaus ja prosessikuvaus
- 3 Prosessin tai toiminnon päävastuullinen
- 4 Tunnistettuja kehittämiskohteita
- 5 Keskeisimmät sidosprosessit toisiin prosesseihin tai toimintoihin

Käsitteiden hierarkia valtioneuvoston yhteisten toimintojen toiminta-arkkitehtuurin nykytilakuvauksessa on seuraava:

- Ensimmäinen taso: Toimintojen pääkokonaisuudet (esimerkiksi B-kokonaisuus: Toimeenpanon valmistelu)
- Toinen taso: Toimeenpanon valmistelu -pääkokonaisuus jakaantuu kolmeen valtioneuvoston yhteiseen ydintoimintoon (B1. Toiminnan ja talouden suunnittelu ja seuranta, B2. Säädösvalmistelu, B3. EU- ja kansainvälisten suhteiden hoitaminen)
- Kolmas taso: valtioneuvoston yhteiset toiminnot (esimerkiksi B1.1. Talousarvion valmistelun prosessi)
- Neljäs taso: Osaprosessit
- Viides taso: Tehtävä-/työvaiheet.

3.2 Toimijat ja toimijoiden välinen vuorovaikutus

Valtioneuvoston sisäisiä toimijoita on koottu taulukkoon 3 ja ulkoisia toimijoita taulukkoon 4. Toimijat on lueteltu yleisluontoisesti eikä eroa ole tehty toimijoiden organisoitumistavan tai pysyvyyden perusteella, joten toimijoina on niin yksittäisessä positiossa olevia henkilöitä, ryhmiä, virastoja kuin järjestöjäkin sekä muita organisaatioita. Toimijakuvauksen on tarkoitus lähinnä kertoa valtioneuvostoon liittyvien toimijoiden verkoston laajuudesta.

1 Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuuriin liittyviä keskeisiä toimijoita:

Taulukko 3. Valtioneuvoston sisäiset toimijat VNKA toiminta-arkkitehtuurissa

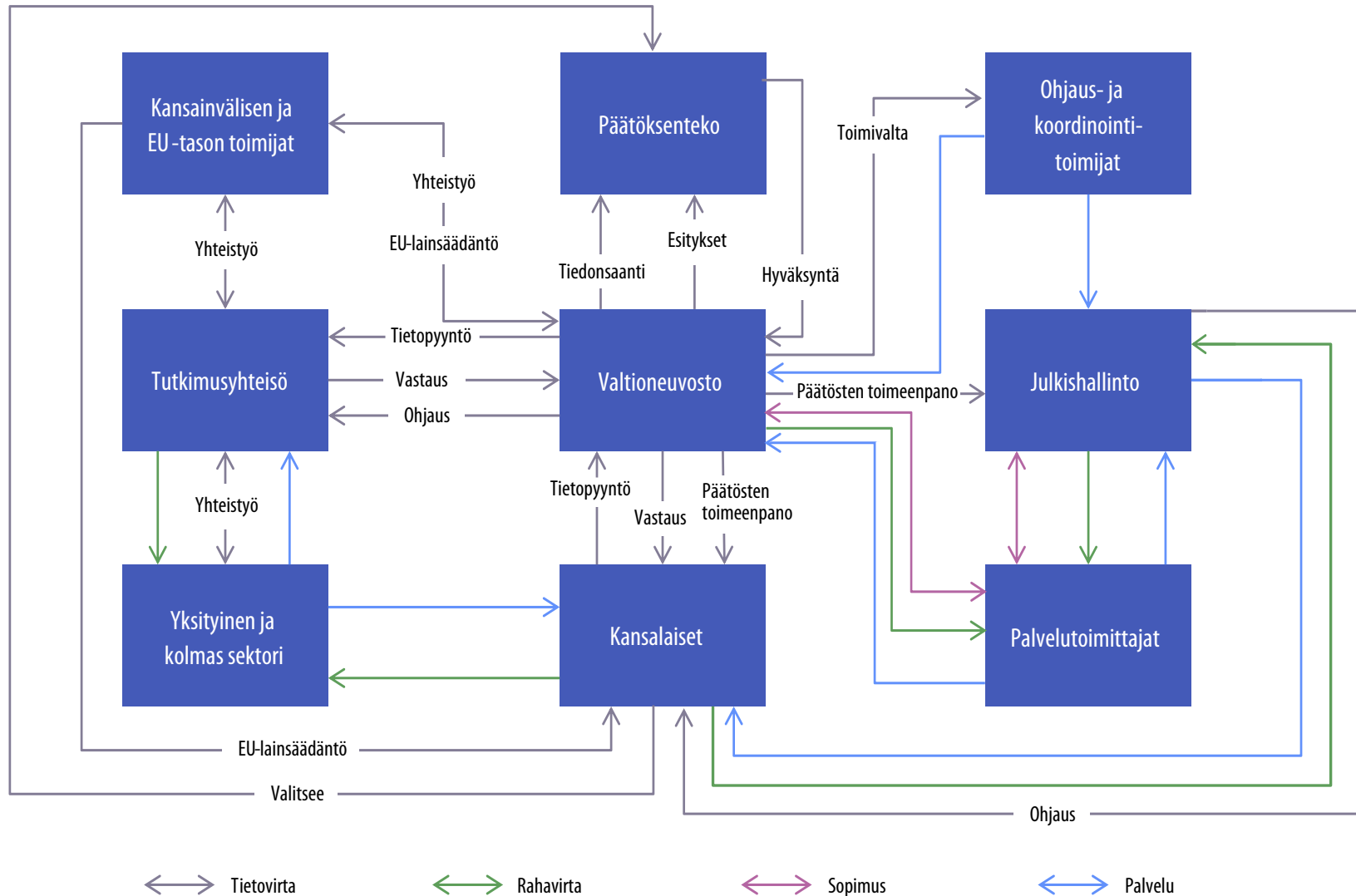
Toimijan tyyppi	Toimijat
Hallinnollinen elin	Ministerivaliokunnat
	Ministeriöt
	Organisaatioyksiköt (esimerkiksi OM:n lainsäädännön kehittäminen ja laintarkastus -yksikkö, valtioneuvoston hallintoyksikkö (VNHY), VN:n istuntoyksikkö, VM:n budjettiosasto)
	Valtioneuvoston yleisistunto
Muu yhteinen foorumi	Kansliapäällikkökokous
	Ministerityöryhmät
Yksittäinen henkilö	Ministerit
	Ministerien eritysavustajat
	Esittelijät
	Valmistelijat
	Virkamiesjohto
	Virkamiehet

Taulukko 4. Ulkoiset toimijat VNKA toiminta-arkkitehtuurissa

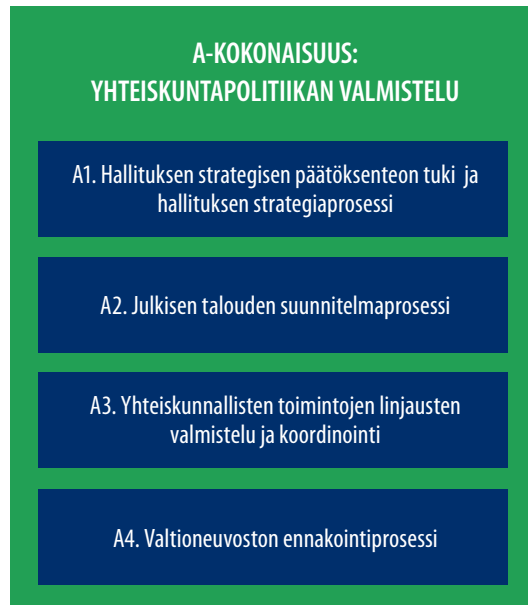
Toimintasektori	Toimijat
Kansainvälinen ja EU-toiminta	EU ja sen toimielimet, muut kansainväliset toimijat
Kansalaiset	Yksittäiset kansalaiset
Julkishallinto	Hallinnonalat, muu valtionhallinto, aluehallintovirastot, maakunnat, Ahvenanmaan maakuntahallitus, kunnat
Ohjaus ja koordinaatio	Tiedonhallintalautakunta, Kansallisarkisto, verkostot, oikeuskanslerinvirasto, Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV), eduskunnan tarkastusvaliokunta jne. (useimmat näistä kuuluvat myös hallinnonalan toimijoihin)
Palvelutoimittajat	VN:n sisäiset palveluntuottajat (lähinnä valtioneuvoston hallintoyksikkö VNHY), valtion palveluntuottajat (esimerkiksi Palkeet, Valtori, Senaatti-kiinteistöt, HAUS), ulkoiset palveluntuottajat
Päätöksenteko	Tasavallan presidentti, eduskunta
Tutkimusyhteisö	Yliopistot, korkeakoulut ja tutkimuslaitokset
Yksityinen ja kolmas sektori	Yritykset, yleishyödylliset yhteisöt, media, järjestöt

2 Toimijoiden välinen vuorovaikutus:

Kuva 4. Esimerkkejä toimijoiden välisistä vuorovaikutussuhteista



4 Yhteiskuntapolitiikan valmistelun nykytilan kuvaus (A-kokonaisuus)



Yhteiskuntapolitiikalla tarkoitetaan toimia, joiden tarkoituksena on järjestää yhteiskunnan olot tarkoituksenmukaisella ja oikealla tavalla ottaen huomioon tehokkuuden sekä oikeudenmukaisuuden asettamat vaatimukset. Yhteiskuntapolitiikan valmistelu on näiden toimien valmistelun tukemista.

Yhteiskuntapolitiittisia tavoitteita asetetaan muun muassa kansainvälisissä sopimuksissa, EU-politiikan linjauksissa ja voimassa olevassa lainsäädännössä.

Yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden linjaaminen on valtioneuvostossa poliittisen johdon tehtävä. Linjaukset vaativat kuitenkin usein laajaa taustoitusta-, selvitys- ja muuta valmistelutyötä ministeriöissä virkamiestyönä. Yhteiskuntapolitiittiset linjausten taustatekijät, sidokset ja vaikutukset nähdään yhteiskunnan kompleksisuuden kasvaessa kytkeytyvän yhä laajemmin eri toimialoille. Kehityssuunta edellyttää myös valmistelutyössä entistä laajempaa sidosryhmäyhteistyötä sekä ministeriöiden välistä yhteistyötä valtioneuvostossa. Keskeisimpänä linjaavana strategiana toimii valtioneuvostossa hallitusohjelma, johon kytkeytyy myös talousarvio- ja kehysratkaisut. Viimeisten vaalikausien aikana hallitusohjelmapirosessi onkin muuttunut entistä enemmän strategiseksi ja poikkialhallinnolliseksi. Poliittisen päätöksentekoprosessin näkökulmasta asetelma on se, että hallituksella on

strategiset tavoitteet ja niiden tulisi ohjata resurssipolitiikkaa ja muut valtioneuvoston prosessit ovat strategian toimeenpanoa tukevaa.

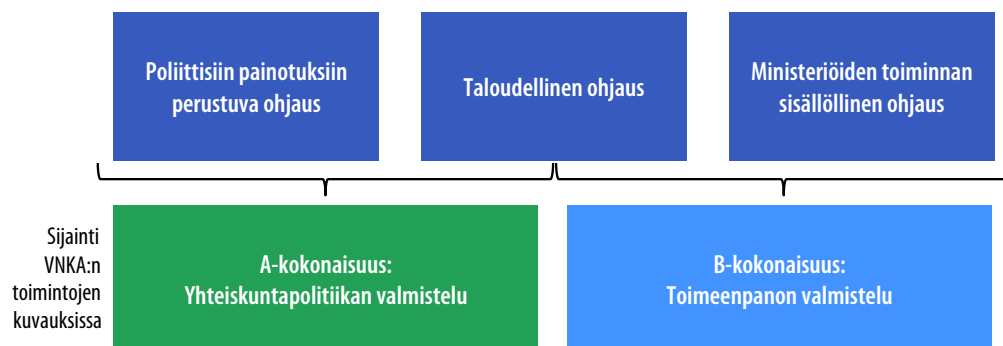
Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuurin nykytilan kuvauksessa tunnistetaan, että yhteiskuntapolitiikan valmisteluun kuuluu myös muun muassa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvä valmistelu sekä tasavallan presidentille tehtävä valmistelu. Tätä valtiojohtamisen ydintä ei tässä kuvauksessa kuvata muuten kuin tunnistamalla se yhdeksi rajapinnaksi, johon kuuluvat muun muassa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistoiminnan kysymykset.

Strategisen ohjauksen näkökulmasta ministeriöiden työskentelyn ohjausrakenteessa voi tunnistaa kolme prosessia:

- poliittisiin painotuksiin perustuva ohjaus,
- taloudellinen ohjaus ja
- ministeriöiden toiminnan sisällöllinen ohjaus.

Valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuurin kuvauksen näkökulmasta poliittisiin painotuksiin perustuva ohjaus on osa yhteiskuntapolitiikan valmistelun kokonaisuutta (A-kokonaisuus). Sen sijaan taloudellinen ohjaus kuuluu sekä yhteiskuntapolitiikan valmistelun kokonaisuuteen (A-kokonaisuus) että toimeenpanon valmistelun kokonaisuuteen (B-kokonaisuus). Ministeriöiden toiminnan sisällöllinen ohjaus kuuluu pääosin toimeenpanon valmistelun kokonaisuuteen (B-kokonaisuus). Toiminta-arkkitehtuurin kuvauksen jaottelu ohjauksen elementtien osalta esitetään kuvassa 5.

Kuva 5. VNKA toiminta-arkkitehtuurin jaottelu ohjauksen elementtien osalta



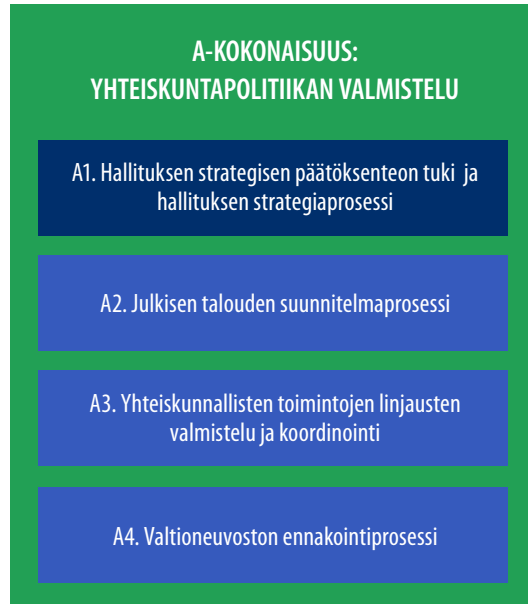
Vaikka valtioneuvostotasoisten strategioiden määrää on menneinä vuosina rajattu, määrä on edelleen suuri eikä niille vielä ole määritelty keskinäistä hierarkiaa.

VN ohjausasiakirjojen laadintaopas -hanke laati ohjausasiakirjojen laadintaan oppaan ministeriöiden yhteistyönä VNK:n strategiaosaston johdolla. Oppaan tavoitteena on tukea ohjausasiakirjojen valmistelua sekä parantaa ohjausasiakirjojen yhdenmukaisuutta ja laatua. Tarkoituksena on selkeyttää valtioneuvoston yleisistunnossa päätettyjen ohjausasiakirjojen kokonaisuutta.

Vaalikaudella 2019-2023 hallituksen kollektiivisessa työn keskiössä ovat olleet hallituksen neuvottelut ja iltakoulut. Hallituskaudella 2019-2023 hallitusohjelman toimeenpanoa on terävöitetty hallituksen toimintasuunnitelmalla ja sen kuukausittaisella julkisesti avoimella seurannalla. Hallitusohjelma ja julkisen talouden suunnitelma ovat tiiviissä kytkyssä toisiinsa ja niitä on tarkastelu yhdessä muun muassa hallituksen puoliväliriihen yhteydessä. Uutena elementtinä tällä vaalikaudella on käyttöön otettu hallituksen kestävyystiekartta, joka tuo yhteen taloudellisen, ekologisen ja sosiaalisen ulottuvuuden tarkastelut.

Valtioneuvoston kanslian koordinoimalla valtioneuvoston yhteisellä selvitys- ja tutkimustoiminnalla (VN TEAS) tuotetaan tietoa päätöksenteon, tiedolla johtamisen ja toimintakäytäntöjen tueksi. Selvitys- ja tutkimustoiminta kytkeytyy valtioneuvoston ennakointi-toimintaan, joka toiminnon nykyisessä muodossa on melko uusi toimintatapa. Osana ennakointityötä ministeriöissä tehdään vaaleja ennen tulevaisuuskatsaukset, joiden osalta yhtenäisyyttä on vahvistettu asteittain kullakin valmistelukierroksella.

4.1 Hallituksen strategisen päätöksenteon tuki ja hallituksen strategiaprosessi (A1.)



Hallitusten tapa jäsentää työskentelyään hallitusohjelmaan perustuen vaihtelee. Useilla vaalikausilla on vakiintunut tapa tarkentaa hallitusohjelman toimeenpanoa erillisellä asiakirjalla (strategia-asiakirja / toimintasuunnitelma). Toimeenpanoa tarkentava asiakirja valikoi hallituksen työn kannalta keskeiset strategiset tavoitteet ja kuvaa tavoitteisiin pääsemiseksi sovitut toimenpiteet ja viimeisillä vaalikausilla myös niiden aikataulut. Hallituksen työtä jäsentää myös hallituksen lainsäädäntöohjelma ja lainsäädäntösuunnitelma sekä valinnat organisoitumisesta ministerityöryhmiin.

Hallituksen strategisen päätöksenteon tukea voidaan tarkastella kolmen osaprosessin kautta:

- Hallituksen vaihdoksen tuki
- Hallitusohjelman toimeenpano ja sen seuranta
- Hallituksen strategisen päätöksenteon tuen kehittäminen.

Ensimmäisen osaprosessin tavoite on osaltaan tukea hallituksen muodostamista ja hallituksen agendan rakentumista. Hallituksen vaihdoksen tuki sisältää hallitusvaihdoksen tietopohjan valmistelua kuten tulevaisuuskatsaukset ja kansliapäälliköiden yhteiset viestit vaalien alla sekä hallitusneuvotteluiden tietopohjaisen tuen. Tuotoksina ovat hallitusohjelmaneuvotteluita varten tuotetut asiakirjat sekä hallituksen itsensä valmisteleva hallitusohjelma. Osaprosessi kytkeytyy ennakointiprosessiin, yhteiskunnallisten toimintojen

linjausten valmisteluun ja koordinointiin sekä julkisen talouden suunnitelma (JTS) -prosessiin, jotka kaikki osaltaan luovat taustakehikkoa hallitusohjelman laatimiselle.

Toisen osaproessin tavoitteena on varmistaa, että hallitusohjelma toteutetaan ja hallituksen tavoitteilla on hyvät edellytykset tulla saavutetuiksi. Kyse on menettelyistä, joilla hallitusohjelman toimeenpano organisoidaan VN-tasolla. Tuotoksina ovat hallituksen toimintasuunnitelmat, toimeenpanon seuranta-aineistot ja raportit sekä mahdolliset yhteiset toimintamallit.

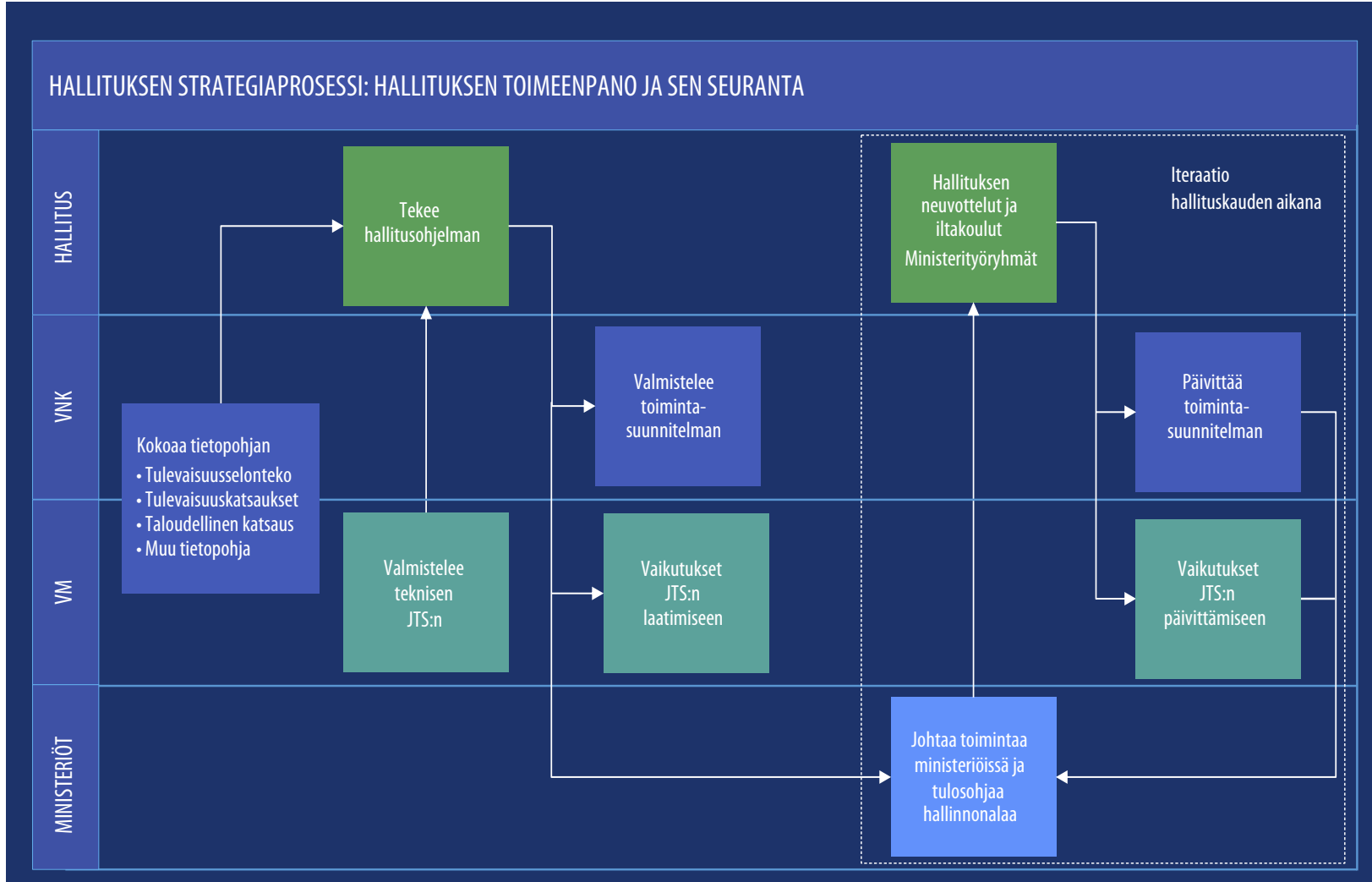
Osaproessi sisältää seuraavat kokonaisuudet:

- Kollegiaalisen poliittisen johtamisen foorumit, hallituksen poliittisen koordinaation välineet (käytännössä hallituksen neuvottelut ja iltakoulut sekä ministerityöryhmät)
- Toimeenpanon ja seurannan VN-tasoinen organisointi, menettelyt ja välineet (käytännössä hallituksen toimintasuunnitelmat, seurantavälineet, kansliapäällikkökokous, työryhmät, raportit, indikaattorit sekä em. asioissa sovitut yhteiset toimintamallit)

Osaproessi kytkeytyy merkittävästi JTS-prosessiin sekä kaikkiin toiminnan sekä talouden suunnittelun ja ohjauksen prosesseihin. Osaproessin vastinpari ministeriössä on ministeriötasoinen hallitusohjelman toimeenpano ja seuranta. Kukin ministeriö on organisoinut oman toimintamallinsa omista tarpeistaan lähtien.

Kolmannen osaproessin tavoitteena on varmistaa hallituksen strategisen päätöksenteon tuen ja siihen liittyvien prosesseiden jatkuva tarvelähtöinen parantaminen ja kytkeytyminen keskeisiin liitännäisprosesseihin valtioneuvostossa (ja sen ulkopuolella). Osaproessi voi jakautua erillisiksi kehittämishankkeiksi tai kokonaisuuksiksi, joista syntyy tuotoksina ehdotuksia.

Kuva 6. Hallituksen strategiaproessi



Proessin toimivuuden päävastuullinen taho:

Valtioneuvoston kanslia

Tunnistettuja kehittämiskohteita:

Kehittämistarpeet ovat pääosin parannuksia tai uusia ominaisuuksia.

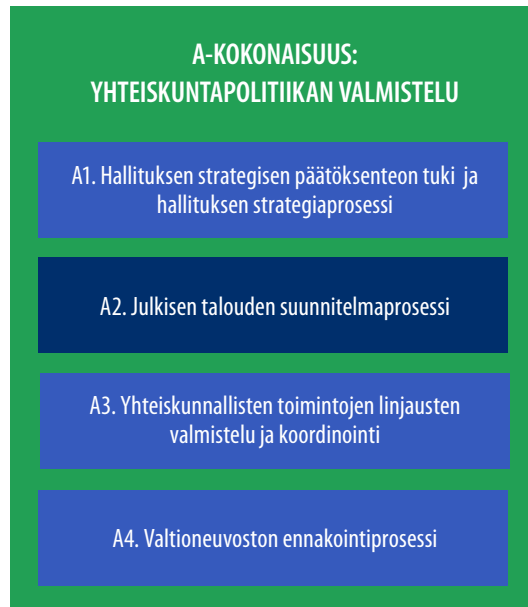
- Valtioneuvostotasoisten strategioiden suhde hallituksen strategiaan/hallitusohjelmaan on nykyistä selkeämpi. VN voimassa olevien strategioiden määrä on edelleen suuri, strategioiden valmistelua ja niitä koskevia periaatteita tarkennetaan alkuvuodesta 2022.
- Hallitusohjelman yhteiselle tulkinnalle toimeenpanosta vastaavan virkamiesjohdon kanssa on tunnistettu useilla vaalikausilla tarvetta. Yhteinen tulkinta selkiyttäisi tavoitteiden asettamista, toimenpidevaihtoehtojen rajausta sekä aikataulua sekä tekisi näkyvämmäksi eri politiikkatoimien välistä johdonmukaisuutta.
- Politiikkatoimien vaikutusten arviointia vaikeuttaa asetettujen tavoitteiden epämääräisyys sekä käytettävissä oleva tietopohja, jolla tehtyjen toimien todellisia vaikutuksia pystyttäisiin todentamaan. Käynnissä kehittämishanke VM:n johtoisesti.
- Haasteet strategisuudelle: vaikeuksia muodostaa hallittavissa olevia ohjauskokonaisuuksia (horisontaalisuus) tai ohjausketjuja (vertikaalisuus).

Keskeisimmät sidosprosessit:

Kuva 7. Hallituksen strategisen päätöksenteon tuen ja hallituksen strategiaproessin keskeisimmät sidosprosessit



4.2 Julkisen talouden suunnitelma -prosessi (A2.)



Julkinen talouden suunnitelma

JTS on valtioneuvoston päätössiakirja, joka koostuu finanssipolitiikan linjaa, julkisen talouden kokonaisuutta ja julkisen talouden alasektoreita (valtionalous, kuntatalous, hyvinvointialuetalous, työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot) koskevista linjauksista. Suunnitelman laadintaa ohjaa valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014), jonka taustalla ovat EU-säännökset. Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista. JTS:ssä tarkastellaan kansantalouden ja erityisesti julkisen talouden kehitystä seuraavan neljän vuoden osalta. JTS laaditaan vaalikaudeksi ja tarkistetaan vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä.

JTS sisältää myös valtionalouden kehyspäätöksen ja se muodostaa siten perustan ministeriöiden ja virastojen monivuotiselle talouden ja toiminnan suunnittelulle.

Hallitus päättää vaalikauden alussa vaalikauden kehyksestä eli valtion budjetin menojen katosta sekä kehysmenettelyn säännöistä koko nelivuotiselle vaalikaudelle. Vuosittaisessa julkisen talouden suunnitelmassa tarkistetaan valtionalouden kehysmenojen jako hallinnonaloittain sekä päivitetään kehys vastaamaan hinta- ja kustannustason sekä kehysmenojen rakenteen muutoksia. Vuosittaisissa päätöksissä ei muuteta vaalikauden kehyksen perusteena olevaa menolinjaa, joka on määritelty hallitusohjelmassa ja vaalikauden

ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa. Kehysjärjestelmässä vain vaalikauden kehys on sitova, ei hallinnonalakohtaiset kehukset.

Vaalikauden kehyksessä määritellään siihen luettavien budjetin menojen reaalin taso, jota myöhemmin hallituskauden aikana vuosittain laadittavissa talousarvioissa ei saa ylittää. Menokehykseen luetaan noin 4/5 budjetin menoista. Vaalikauden kehysten ja hallinnonalakohtaisesti jaettujen kehysten väliin jää myöhemmin kohdennettavaksi ns. jakamaton varaus. Kehysmenojen laskennassa hyödynnetään momenttikohtaisia tietoja ja arvioita määrärahojen kehityksestä. Huolimatta momenttikohtaisten tietojen hyödyntämisestä kehysten valmisteluprosessissa järjestelmä ei rajoita esimerkiksi resurssien uudelleenkohdennuksia kehukseen luettavien momenttien välillä hallinnonalan sisällä tai niiden välillä. Vain vaalikauden kokonaiskehys on sitova ja toimii menojen lisäystä rajoittavana tekijänä talousarviota laadittaessa. Voimassa oleva lainsäädäntö osaltaan toki rajoittaa mahdollisuuksia määrärahojen kohdentamiseen eri tarkoitusta varten. Järjestelmällä pyritään osaltaan myötävaikuttamaan siihen, että menokehyksissä määriteltyjä resursseja kohdennettaisiin mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti ottaen huomioon hallitusohjelman poliittiset linjaukset ja painotukset sekä voimassa olevan lainsäädännön asettamat rajoitteet.

Julkisen talouden suunnitelman valmistelu

Ministeriöiden kehusehdotukset saapuvat valtiovarainministeriöön tammikuussa. Kehusehdotukset ovat osa julkisen talouden suunnitelman valmistelua, joka ajoittuu normaalisti tammi-huhtikuulle. Substanssiministeriöissä kehusehdotusten valmistelu alkaa jo edellisenä syksynä.

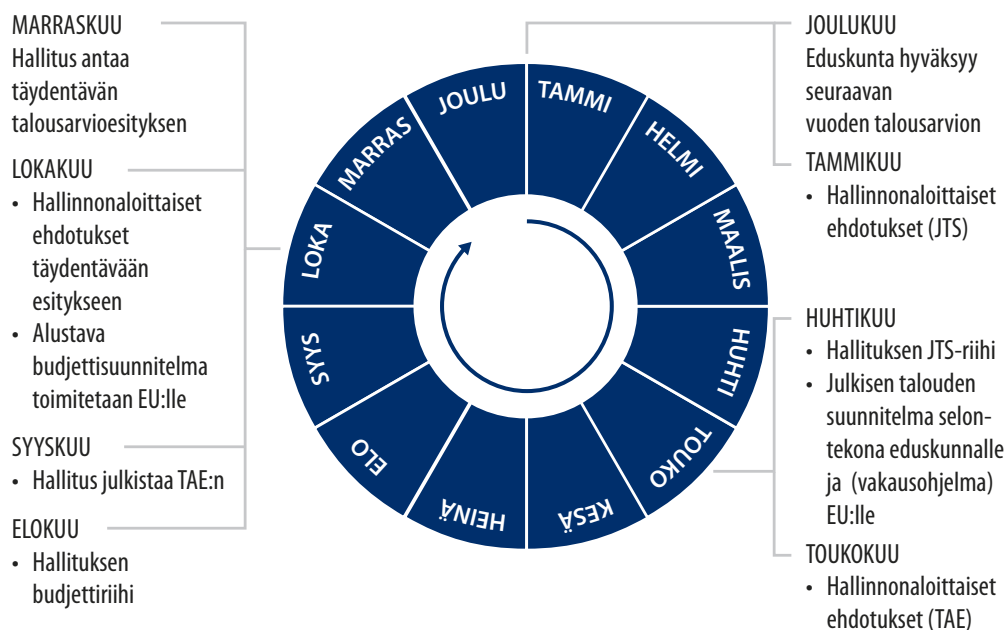
Helmikuun alussa muodostetaan aluksi VM:n virkamieskanta hallinnonalojen määrärahaehdotuksiin. Ministerin on mahdollista tehdä tässä vaiheessa omia, poliittisia painotuksia vastaavia muutoksiaan, mutta tyypillisesti suuret muutokset tässä vaiheessa ovat olleet harvinaisia. Valtiovarainministeriön kanta annetaan tiedoksi ministeriöille niiden kanssa käytävien kahdenvälisen neuvotteluiden ja ministeriöiden vastineiden pohjaksi.

Kahdenväliset neuvottelut ministeriöiden kanssa käydään tyypillisesti maaliskuun alkupuolella. Niissä voidaan keskustella poliittisesti kiinnostavista kokonaisuuksista ja ministeriöt voivat tuoda esille omia prioriteettejaan. Neuvottelut luovat pohjaa hallituksen neuvottelulle. Tyypillisesti maaliskuun lopulla julkisen talouden suunnitelmasta valmistuu hallitukselle jaettava neuvoteltu valtiovarainministeriön kanta, jossa otetaan huomioon muun muassa uusimmasta ennusteesta aiheutuvat muutokset. JTS sisältää muun muassa nimelliset rahoitusasematavoitteet koko julkiselle taloudelle ja kullekin julkisen talouden osa-alueelle sekä yksilöidyt toimenpiteet näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Rahoitusasematavoitteet on asetettava siten, että ne valtiovarainministeriön ennuste huomioon

ottaen johtavat vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen.

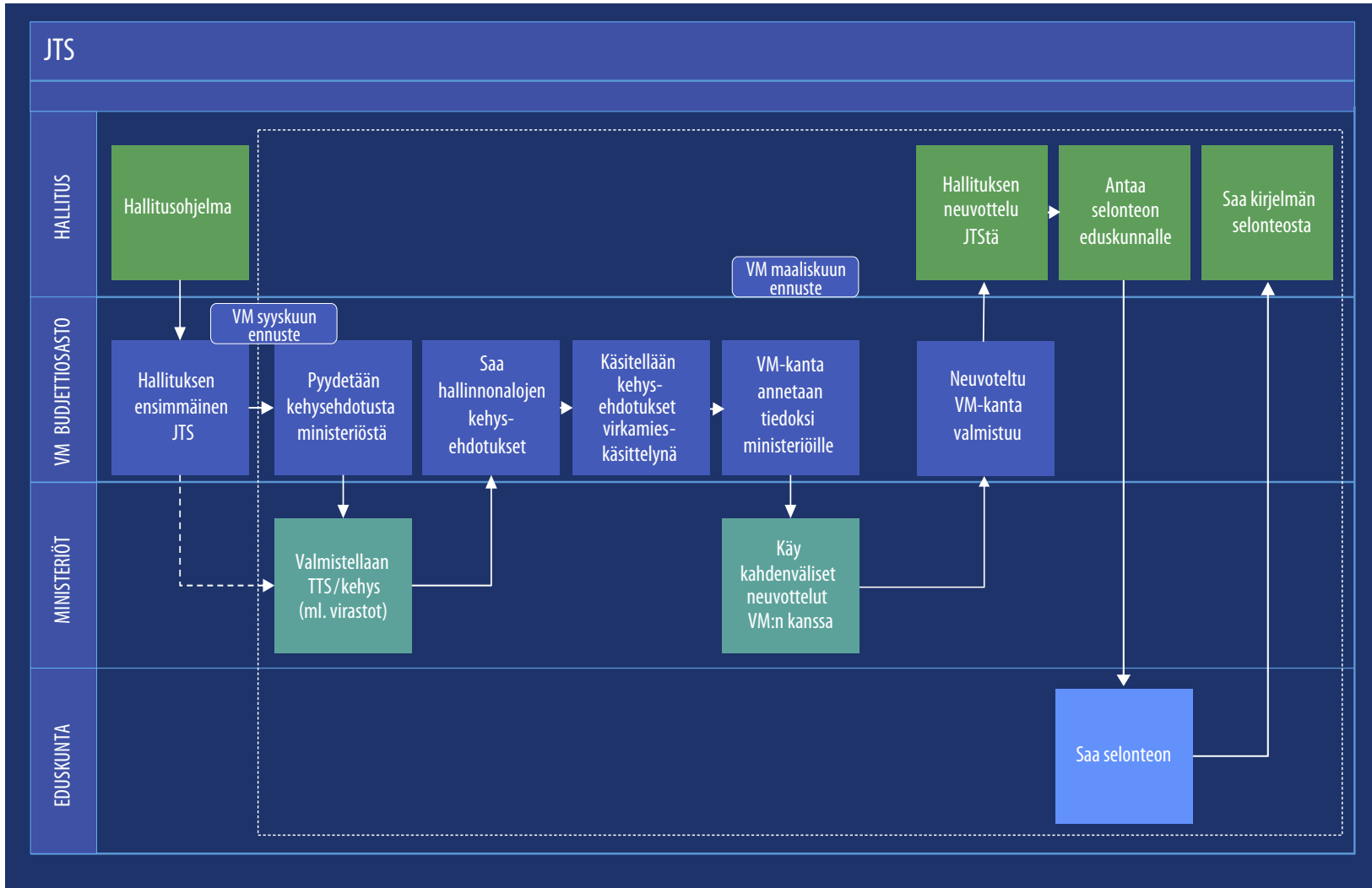
Maalis- tai huhtikuussa hallitus kokoontuu tarkastelemaan syntynyttä kokonaisuutta JTS-riiheen. Lähtökohtana on se, että hallituksen neuvottelussa valmistelun aikana esiin nousseet erilaiset meno-, vero- ja rakennepolitiikan tarpeet sovitetaan yhteen siten, että edellisessä kappaleessa mainitut tavoitteet sekä muut hallituksen talouspoliittiset tavoitteet saavutetaan ja kehukseen luettavien menojen taso ei ylitä hallituksen toimikautensa aluksi sopimaa kehystasoa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hallitus joutuu tekemään poliittisia valintoja. Julkisen talouden suunnitelma annetaan huhtikuussa selontekona eduskunnalle ja julkaistaan. Se sisältää myös Suomen vakausohjelman, joka toimitetaan EU:n komissiolle.

Kuva 8. JTS- ja talousarvioprosessin vuosikello



Julkisen talouden suunnitelma -prosessi on esitetty kuvassa 9.

Kuva 9. Julkisen talouden suunnitelma (JTS) -prosessi



Prosessin toimivuuden päävastuullinen taho:

Valtiovarainministeriö

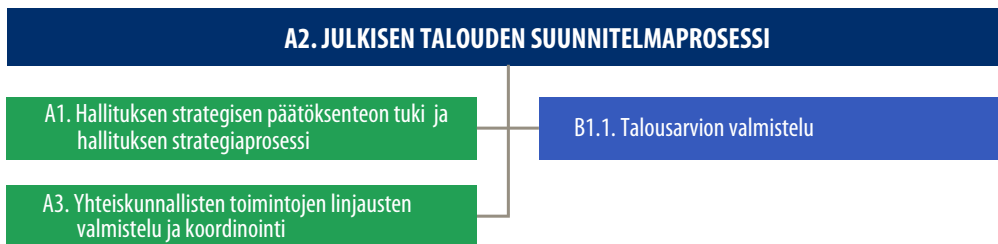
Tunnistettuja kehittämiskohteita:

Parhaillaan käynnissä olevassa valtiovarainministeriön Valtion kehys- ja talousarviosuunnittelun menettelyiden kehittämis- ja digitalisointi -hankkeessa (Buketti 2020) arvioidaan JTS- ja TAE-prosessien kehittämistarpeita.

Lisäksi kehittämiskohteita on aiemmin tarkasteltu Julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelu- ja päätöksentekoprosessin kehittämistä arvioineen työryhmän raportissa² ja ne on myös listattu osiossa B1.1. Talousarvion valmistelu. Kaikilta osin nämä vuoden 2019 kehittämistarpeet eivät ole enää ajankohtaisia.

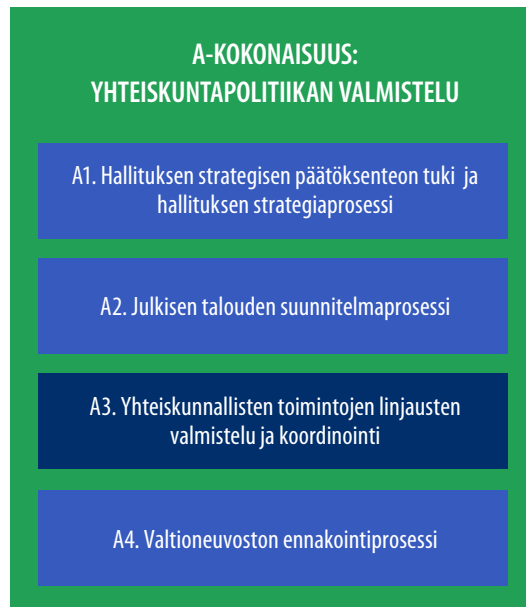
Keskeisimmät sidosprosessit:

Kuva 10. Julkisen talouden suunnitelmaprosessin keskeisimmät sidosprosessit



² Julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelu- ja päätöksentekoprosessin kehittäminen -julkaisu. [Valtiovarainministeriön julkaisu 2019:8.](#)

4.3 Yhteiskunnallisten toimintojen linjausten valmistelu ja koordinointi (A3.)



Yhteiskunnallisten toimintojen linjausten valmistelulla ja koordinoinnilla tarkoitetaan pitkän tai keskipitkän aikavälin tavoitteiden asetantaa. Tällä viitataan yhteiskunnallisiin kehittämistoimenpiteisiin, joiden toteutus kestää pidempään kuin eduskunnan vaalikausi. Usein toiminnan muutokseen tähtäävät kehittämistoimet edellyttävät myös hallinnollisia ja rakenteellisia muutoksia, joiden osalta toimeenpanokyky kansainvälisesti verrattuna on Suomessa suhteellisen heikkoa, jos toteutus kestää yli hallituskauden. Valtioneuvostossa tarvitaan prosessi, jolla voidaan läpinäkyvästi ja kyvykkäästi toteuttaa yli hallituskauden ulottuvaa suunnittelua. Yhteiskunnallisten toimintojen linjausten valmistelussa ja koordinoinnissa tulee huomioida kytkentä JTS:n ja muiden yhteiskuntapolitiikan linjausten valmistelun ja seurannan toimintojen välillä samoin kuin erilaisten ja eri tasoisten strategioiden huomioiminen. Tavoitteena on myös parempi synergia yhteiskuntapolitiikan linjausten valmistelun prosessien kesken huomioiden keskinäiset riippuvuudet, hierarkia ja kytkennät JTS:aan. Yhtenä uutena elementtinä yhteiskuntapolitiikan suunnittelun keinovalikoimaan on vaalikaudella 2019-2023 otettu käyttöön hallituksen kestävyystiekartta, joka yhdistää ekologisen, sosiaalisen ja taloudellisen ulottuvuuden pitkän aikajänteen tavoitteen asetannan ja jonka avulla pyritään myös tarkastelemaan näiden välillä olevaa politiikkajohdonmukaisuutta. Yhteiskunnallisten toimintojen linjausten valmistelun ja koordinoinnin prosessiin on tarkoitus kuulua valtioneuvostotasoisten yhteiskunnan eri sektoreita varten tehtyjen strategioiden ja muiden linjausten keskinäinen koordinaatio ja olemassa olevien strategioiden ”kartastosta” ja yhteentoimivuudesta huolehtiminen.

Yhteiskunnallisten toimintojen linjausten valmistelulle ja koordinoinnille pitkällä ja keski-pitkällä aikavälillä ei nykytilassa ole kuvattu prosessia ja tavoitetaan pääsemiseksi tulee valtioneuvoston yhteiskunnallisten toimintojen linjausten valmistelun ja koordinoinnin toimintatavalle hankkia poliittisen johdon hyväksyntä, suunnitella tämän toiminnon tarkemmat tavoitteet ja kuvata sen prosessi erillisen asiantuntijaryhmän toimesta.

Prosessin toimivuuden päävastuullinen taho:

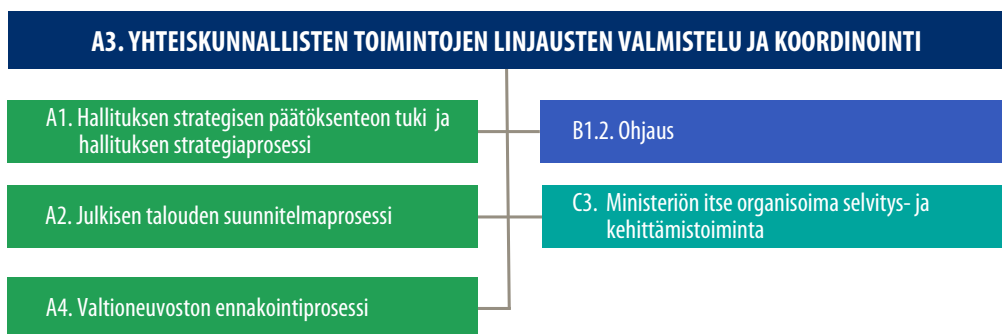
Määriteltävä.

Tunnistettuja kehittämiskohteita:

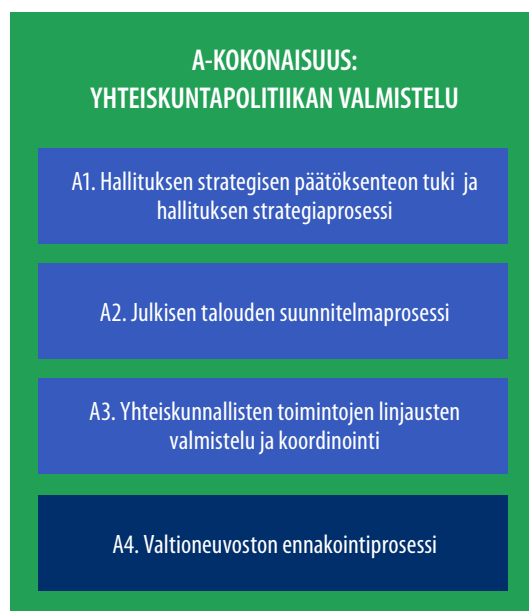
- Kansainvälisesti verrattuna hallintouudistusten pitkäjänteisyys on suhteellisen heikkoa
- Strategioiden yhteys resurssiohjaukseen on epäjohdonmukainen ja sidoksissa hallituksen tekemiin painotuksiin
- Tavoitetilassa valtioneuvostotasoiset strategiat ovat nykyistä paremmin koordinoitu kokonaisuus ja strategioiden hierarkkisuus on selkeämmin hahmotettavissa.

Keskeisimmät sidosprosessit:

Kuva 11. Yhteiskunnallisten toimintojen linjausten valmistelun ja koordinoinnin keskeisimmät sidosprosessit



4.4 Valtioneuvoston ennakointiprosessi (A4.)



Valtioneuvoston kanslian koordinoimalla valtioneuvoston yhteisellä selvitys- ja tutkimustoiminnalla (VN TEAS) tuotetaan tietoa päätöksenteon, tiedolla johtamisen ja toimintakäytäntöjen tueksi. Selvitys- ja tutkimustoiminta kytkeytyy valtioneuvoston ennakointitoimintaan, joka toiminnon nykyisessä muodossa on melko uusi toimintatapa.

Ennakointityössä on oma prosessinsa hallituksen tulevaisuusselonteolle (poliittinen näkökulma) ja ministeriöiden yhteiselle ennakointityölle (virkamiesnäkökulma). Ennakointi on käytännössä tulevaisuustiedon (heikkojen signaalien, trendien ja megatrendien) keräämistä, niiden analysointia ja syntetisointia, tulevaisuuden visiointia ja varasuunnitelmien laatimista. Yhteinen ennakointi rakentuu eri toimijoiden yhteistyöstä ja yhteisestä keskustelusta, tiedon saatavuudesta ja luotettavuudesta sekä kyvystä tuottaa näkemyksiä, toimijoiden kyvystä reagoida haasteisiin nopeasti sekä päätöksentekijöiden halusta ja kyvystä hyödyntää ennakointia osana päätöksentekoa.

Ennakointitiedon tarve liittyy siihen, että yhä enemmän halutaan sekä asettaa politiikan tavoitteet että valita toimeenpanon keinot sen perusteella, mikä on näkemys tulevasta kehityksestä ja tavoiteltavasta tulevaisuudesta. Esimerkiksi vuoden 2019 hallitusohjelman taustalle työstettiin yhteiskunnan eri poikkialhallinnollisten ilmiöiden tilannekuvia. Näiden vaiheiden tarkoitus oli löytää yhteinen jaettu käsitys tietyn politiikkateeman menneestä kehityksestä, nykytilasta ja mahdollisesta tulevasta kehityksestä.³

³ Hallinnon kehittäminen elää ajassa – Katsaus hallinnon kehittämiseen ja tarkastustoimintaan. [Valtiontalouden tarkastusviraston näkökulmat 1/2021](#).

Suomen ennakointijärjestelmään on kuulunut koko 2000-luvun ajan kerran vaalikaudessa tuotettava hallituksen tulevaisuusselonteko eduskunnalle. Ministeriöt ennen eduskuntavaaleja tuottavat eri sektoreita koskevat tulevaisuusksatukset, joissa tarjotaan tasapuolisesti kaikille puolueille sama tietopohja tulevalla vaalikaudella ratkaistaviksi tulevista kysymyksistä, tilannekuvasta ja tulevaisuuden näkymistä. Ennakointijärjestelmää on jatkuvasti kehitetty. Kaksien edellisten eduskuntavaalien edellä sektorikohtaisten tulevaisuusksatusten lisäksi valtioneuvoston kanslian johdolla valmisteltiin kaikkien kansliapäälliköiden yhteinen virkamiesnäkemys tulevan hallituskauden avainkysymyksistä (2015 Ilkeät ongelmat ja 2019 Mahdollisuudet Suomelle). Viime vuosina Suomessa on pyritty myös hyödyntämään eri ennakointitoimijoiden yhteistyötä ja lisätty verkostomaista toimintaa yhdistäen resursseja niin tutkimuspuolelta kuin muun muassa ajatushautomoista. Suomen julkisen hallinnon ennakointijärjestelmää on kiitetty kansainvälisissä arvioissa. Siihen liittyy kuitenkin myös selkeitä kehittämistarpeita. Esimerkiksi OECD on toistuvasti tuonut esiin, että huolimatta ennakointijärjestelmän eri osien toimivuudesta Suomen systeemin ongelma on se, että tiedon kytkeminen päätöksentekoprosesseihin ei kaikilta osin toimi. Ennakoinnin tuotteet ovat korkealaatuisia, mutta niiden käyttö päätöksenteossa on edelleen heikkoa. Ennakointijärjestelmää on arvioitu myös kansallisin voimin. Vuonna 2020 julkaistiin osana valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysohjelmaa raportti Suomen ennakointijärjestelmän toimivuudesta ja kehittämiskohteista. Tutkimuksen pohjalta esitettiin kehittämiskohteita kansallisen ennakoinnin päivittämiseksi 2020-luvulle. Näihin kuuluivat muun muassa yhteistyön ja koordinoinnin vahvistaminen, ennakointikyvyn vahvistaminen sekä ennakoititiedon vahvempi kytkeminen päätöksentekoon.³

Kuva 12. Valtioneuvoston yhteinen ennakointi



Toiminnon koordinoinnin päävastuullinen taho:

Valtioneuvoston kanslia

Tunnistettuja kehittämiskohteita:

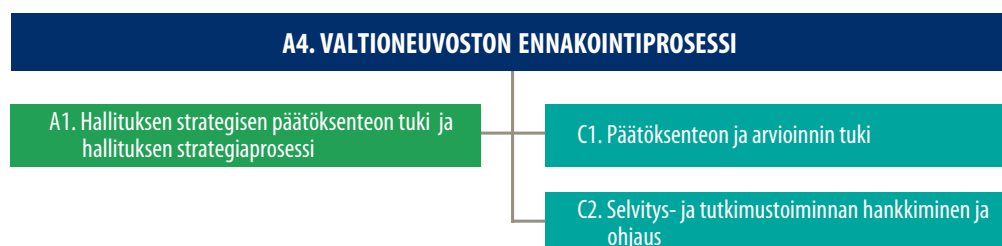
- Prosessin maturiteettia tulee kehittää
- Jatkuvan ennakkoinnin merkityksen lisääminen
- VN:n ennakointitoiminnassa toimintatavat eivät ole yhtenäisiä valtioneuvostossa ja tavoitteena on nykyistä yhtenäisempi ennakkoinnin toimintatapa
- VN:n ennakointitoiminnassa systemaattisuuden tason pitäisi olla korkeampi ja tavoitteena on systemaattisuuden lisääminen
- Ennakointitoiminnan yhteydessä yhteiskunnallista vaikuttavuutta ei pystytä seuraamaan riittävästi ja tavoitteena on vaikuttavuuden parempi seuranta.

Lisäksi OECD:n tunnistamat kehittämiskohteet:

- Strategisen ennakkoinnin vaikuttavuusvajeen poistaminen tuomalla strategisen ennakkoinnin hyödyntäminen keskeisiin strategisiin prosesseihin, innovointiin ja kokeiluihin.
- Tulevaisuuden haasteisiin suuntautuvien poliittisten vaihtoehtojen tarkastelu tulisi avata ottamalla kansalaiset ja sidosryhmät mukaan prosesseihin.

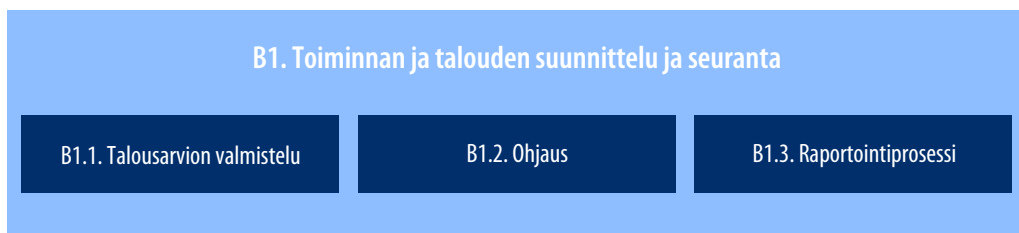
Keskeisimmät sidosprosessit:

Kuva 13. Valtioneuvoston ennakointiprosessin keskeisimmät sidosprosessit



5 Toimeenpanon valmistelun nykytilan kuvaus (B-kokonaisuus)

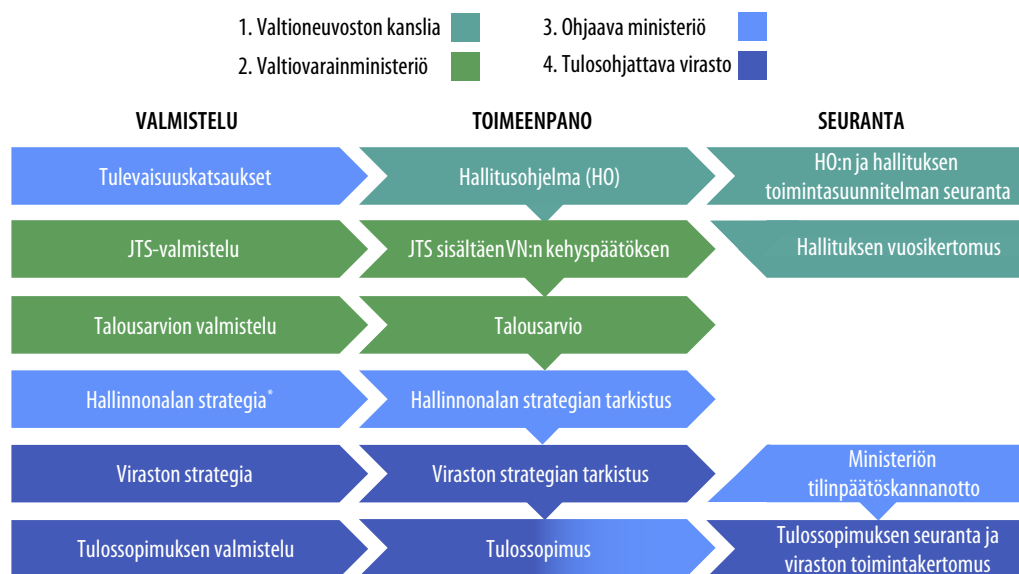
5.1 Toiminnan ja talouden suunnittelu ja seuranta (B1.)



Valtioneuvosto ja sen ministeriöt ohjaavat sekä toimialaansa, hallinnonalaan että myös kunkin ministeriön toimintaa. Välineenä tässä käytetään sekä informaatio-, budjetti- että tulosohejausta. Talousarvioasetuksen (1243/1992) 10 §:n mukaan ministeriöillä sekä virastoilla ja laitoksilla on oltava valtion talouden suunnittelua varten monivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma (TTS). Suunnitelman laatimisen lähtökohtana ovat suunnittelukautta koskevat valtioneuvoston hyväksymät valtion taloutta ja toimintapolitiikkaa koskevat linjaukset. Hallinnonalan tulosohejausprosessissa ministeriöt ohjaavat hallinnonalaansa kuuluvia virastoja ja laitoksia. Hallinnonalan tulosohejauksen ja tulosohejauksen informaatio-prosessien osalta kehittämisvastuu sekä johtamis- ja operatiivinen vastuu ovat kullakin ministeriöllä.

Toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan tehtäviä ja prosesseja esitetään kuvassa 14 jaoteltuina valmistelu-, toimeenpano- ja seurantavaiheisiin. Ydindokumenttien valmisteluprosessin järjestys on: Hallitusohjelma → Hallituksen toimintasuunnitelma, julkisen talouden suunnitelma (JTS) ja talousarvio → Tulossopimus. Värikoodeilla on kuvaan 14 merkitty tehtävästä tai prosessista kokonaisvastuullinen toimija, joita ovat valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö, ohjaava ministeriö sekä tulosohejattava virasto.

Kuva 14. Toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan tehtäviä ja prosesseja. Vaiheen värikoodaus tarkoittaa tehtävän kokonaisvastuullista toimijaa.

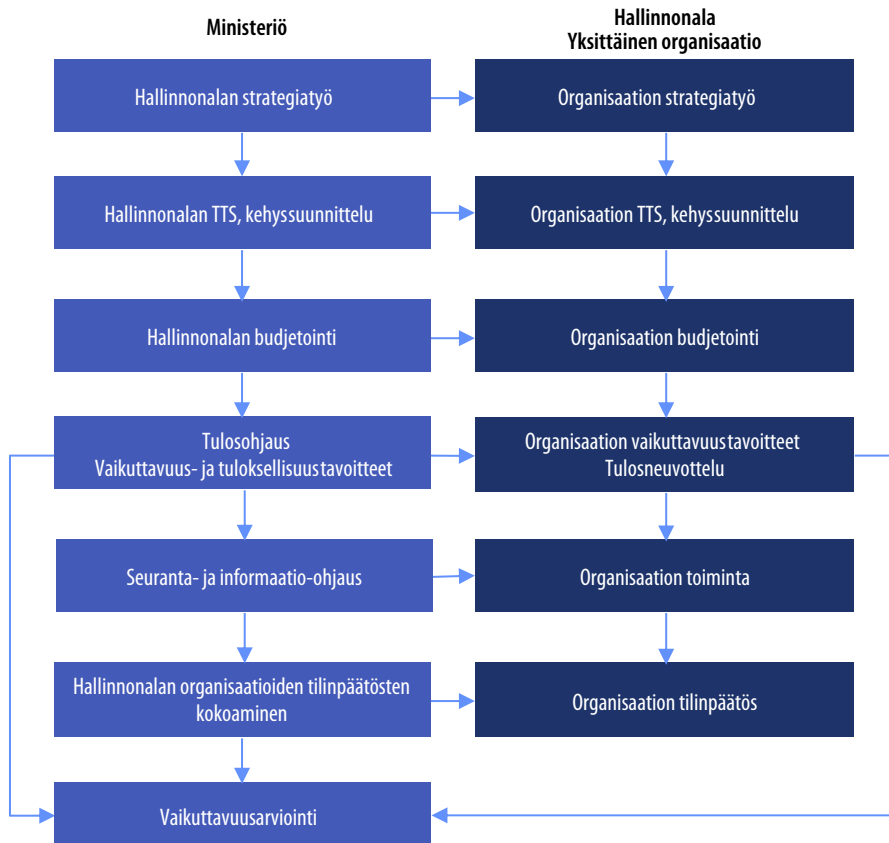


(*) Prosessi voi puuttua osalla ministeriöistä

Edellä kuvatuista prosesseista osa on säädetty laeilla tai asetuksilla ja osa taas on toimintatapoja, joita on pidetty hyvinä noudattaa. Talousarviota, toiminta- ja taloussuunnittelua, tulostavoitteita sekä tilinpäätöksiä ja toimintakertomuksia koskevat säännökset ovat laissa valtion talousarviosta (423/1988), Fipo-laissa (869/2012), asetuksessa valtion talousarviosta (1243/1992) sekä asetuksessa julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014). Esimerkiksi tulevaisuuskatsaus ja hallinnonalakohtaisten strategioiden laadinta eivät perustu säädöksiin. Hallitusohjelman ja hallituksen toimintasuunnitelman seuranta on kustakin hallituksesta ja sen toimintatavasta riippuvaista.

Kuvassa 15 on karkeasti kuvattuna toiminta- ja taloussuunnittelun vaiheet.

Kuva 15. Toiminta- ja taloussuunnittelun vaiheet



Valtioneuvoston ohjauksen ja suunnittelun yhtenä keskeisenä elementtinä on ennen hallituksen muodostamista ministeriöissä tehtävä tulevaisuuskatsaus. Tulevaisuuskatsaus on osa valtioneuvoston ennakointityötä, jota ohjaa ja koordinoi valtioneuvoston kanslia ja usein katsauksen laatimiseen liittyy myös ministeriöiden ja/tai niiden hallinnonalojen strategiatyö.

Valtioneuvosto raportoi eduskunnalle toiminnastaan ja tuloksellisuudesta vuosittain hallituksen vuosikertomuksessa. Hallituksen vuosikertomus sisältää valtion tilinpäätöksen.

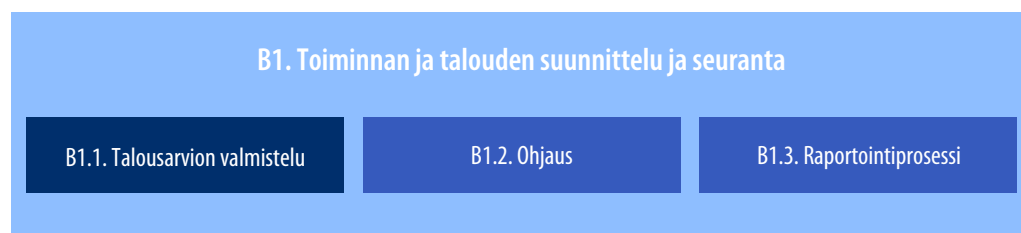
Nykytilanteessa valtioneuvostossa on suunnittelua ja päätöksentekoa varten suuri joukko organisaatioita ja prosesseja, jotka itsessään toimivat hyvin. Ongelmaksi on muodostunut niiden muodostama kokonaisuus ja sen yhteentoimivuus, sillä se ei aina tuota parasta mahdollista lopputulosta. Toiminnan suunnittelun ja talouden suunnittelun kytkentää ja tietojen yhteentoimivuutta on edelleen vahvistettava.

Hyvänä käytäntönä olisi, että toimintatavat olisivat yhdenmukaisia. Tietyissä tilanteissa tämä on haasteellista, koska omistajapoliittisen ohjauksen linjaukset on ministeriökohtaisia.

Taulukko 5. Tehtävät ja koordinaatiovastuu toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan nykyisessä toimintatavassa

Keskeisiä yhteisiä tehtäviä ministeriöillä	Prosessin tai toiminnon toimivuuden päävastuullinen taho
Hallinnonalan ja ministeriön toiminnan suunnittelu sekä talousarvion valmistelu ja toimeenpano	Vastuuministeriö
Tulosohjaus	Valtiovarainministeriö
JTS- ja valtiontalouden kehysten valmistelu	Valtiovarainministeriö
Valtion talousarvion valmistelu	Valtiovarainministeriö
Hallinnonalan strategiavalmistelu	Vastuuministeriö
Ennakointityö ja tutkimustyön koordinointi	Valtioneuvoston kanslia
Hallituksen vuosikertomus	Valtioneuvoston kanslia

5.1.1 Talousarvion valmistelu (B1.1.)



Talousarvioesityksen valmistelu

Julkisen talouden suunnitelma on seuraavan vuoden talousarvioesityksen valmisteluohje hallinnonaloille. Ministeriöt toimittavat toukokuun loppupuolella momentti-kohtaiset ehdotukset määrärahoista talousarvioon. Hallinnonalojen ehdotuksissa tulee ottaa huomioon aiemmin julkaistun julkisen talouden suunnitelman linjaukset muun muassa menokehyksistä. Ministeriöiden arviot määrärahatarpeista perustuvat maaliskuussa päivitettyyn ja julkisen talouden suunnitelman yhteydessä julkaistavaan VM:n suhdanne-ennusteeseen.

Määrärahaehdotukset käsitellään valtiovarainministeriössä kesän aikana. Aluksi virkamiehet muodostavat oman, kevään kehyspäättöstä noudattelevan kantansa ehdotuksiin ottaen huomioon uusimmat tiedot meno- ja tuloarvioiden ei-harkinnanvaraisista muutostarpeista. Virkamieskanta esitellään elokuun alussa valtiovarainministerille ns. VM:n sisäisessä budjettiriihessä. Tässä vaiheessa ministerin on mahdollista tehdä esitykseen omia muutoksiaan.

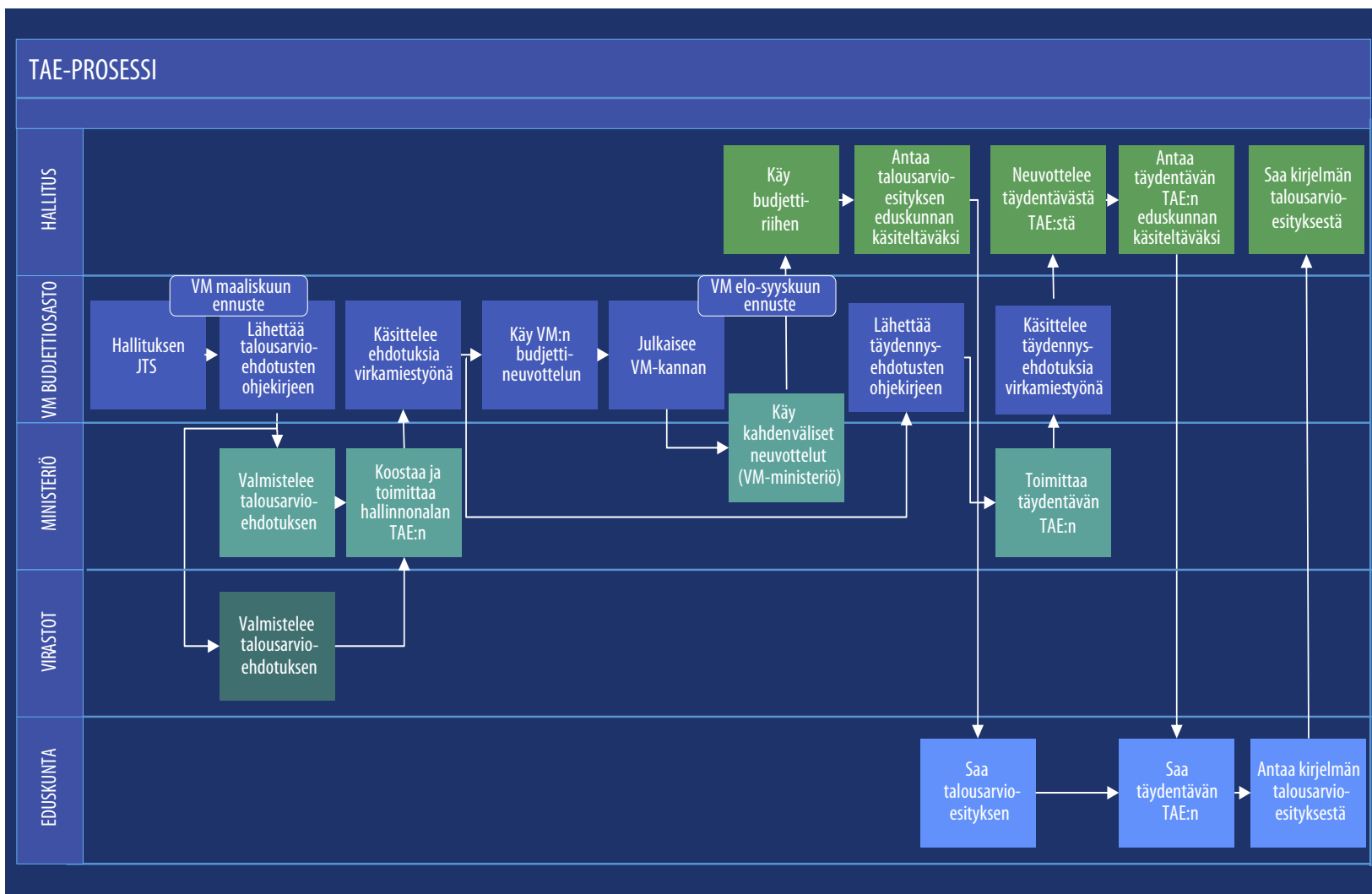
Valtiovarainministeriön budjettiehdotus annetaan tiedoksi ministeriöille ja julkaistaan. Muutama päivä myöhemmin ministeriöt toimittavat valtiovarainministeriöön vastineensa budjettiehdotukseen. VM:n budjettiosaston virkamiehet kommentoivat vastineet valtiovarainministerille, jonka johdolla käydään asianomaisten ministereiden kanssa neuvottelukierros, ns. kahdenväliset neuvottelut. Kuten JTS-prosessissa, kahdenväliset neuvottelut luovat pohjaa hallituksen neuvottelulle ja niissä harvoin päätetään asiamuutoksista määrärahoihin.

Neuvottelukierroksen jälkeen hallitus käsittelee valtiovarainministeriön laatimaa uusimman valtiovarainministeriön ennusteeseen pohjautuvaa talousarvioehdotusta budjettiriihessään, joka nykyisin kestää pari päivää. Budjettiriihessä hallitus neuvottelee ja hyväksyy talousarvioesityksen sisällön.

Valtiovarainministeriö viimeistelee hallituksen talousarvioesityksen neuvottelutuloksen mukaisesti, jonka jälkeen se esitellään raha-asiainvaliokunnalle ja sitten valtioneuvoston yleisistunnolle. Talousarvioesitys annetaan eduskunnan käsiteltäväksi eduskunnan syysistuntokauden alkaessa syyskuussa.

Talousarvion valmisteluprosessi on esitetty kuvassa 16.

Kuva 16. Talousarvion valmisteluprosessi (TAE-prosessi)



Proessin toimivuuden päävastuullinen taho:

Valtiovarainministeriö

Tunnistettuja kehittämiskohteita:

Parhaillaan käynnissä olevassa valtiovarainministeriön Valtion kehys- ja talousarviosuunnittelun menettelyiden kehittämis- ja digitalisointi -hankkeessa (Buketti 2020) arvioidaan JTS- ja TAE-prosessien kehittämistarpeita (VN/12323/2019). Samalla myös budjetin laadinnassa käytettävä tietojärjestelmä uudistetaan. Tavoitteena on budjettiprosessien ja niissä tuotettavan tiedon laatimisen ja käytettävyyden parantaminen ja tehostaminen.

Lisäksi julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelu- ja päätöksentekoprosessin kehittämistä on aiemmin tarkastelu työryhmän raportissa⁴. Tunnistettuja kehittämisehdotuksia olivat muun muassa:

- Valtiovarainministeriön perusteluita avataan kattavasti ministeriöiden vastineiden laatimisen helpottamiseksi.
- Toimitetaan kehyksen ja budjetin pyyntökirjeet ministeriöille nykyistä aikaisemmin.
- Riihien päätöksentekoprosessia selkeytetään. Varmistetaan, että kaikki pohja-asiakirjoihin tehtävät muutokset sisällytetään päätöslistoihin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on talousarvion yhtenäisyys -tarkastuksessa⁵ todennut, että vuoden 2019 talousarvion laadintamenettelyt eivät ole yhtenäisiä eri hallinnonaloilla. Laadintamenettelyt eivät ole yhtenäistyneet vuosina 2015–2019, ja epäyhtenäisyys on kasvanut vuoden 2020 talousarviossa. Yhtenäinen budjetointi tehostaisi valtion taloudenhoitoa ja taloushallintoa, sillä se selkeyttäisi talousarvion seuranta-käytäntöjä. Se myös helpottaa talousarviosta päättämistä ja edistää sen noudattamista valtionhallinnossa.

VTV antoi tarkastuksen perusteella valtiovarainministeriölle ja muille ministeriöille kuusi kehittämissuosituksia yhtenäisyyden parantamiseksi. VTV suositti, että ministeriöt noudattavat valtiovarainministeriön määräystä talousarvion laadinnasta ja että valtiovarainministeriö puolestaan pyrkii varmistamaan, että ministeriöt näin myös tekevät. Lisäksi VTV suositti, että valtiovarainministeriö ja muut ministeriöt kehittävät talousarviovalmisteluun ja talousarvioehdotusten käsittelyyn liittyviä kontrolleja. Näiden ohella VTV suositti, että talousarvion tilijaottelua yksinkertaistetaan, jotta hallinnollinen taakka kevenisi, ja

4 Julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelu- ja päätöksentekoprosessin kehittäminen -julkaisu. [Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:8](#).

5 Laillisuustarkastuskertomus – Talousarvion yhtenäisyys. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 11/2020.

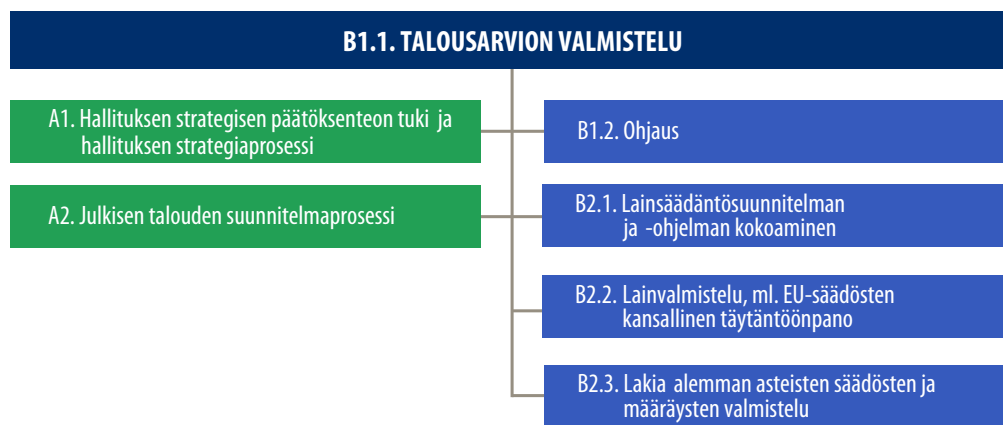
että valtiovarainministeriö ja muut ministeriöt selkeyttävät ja yhtenäistävät erilaisten korvausten ja kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksujen budjetointia talousarviossa.

VTV teki vuonna 2021 tarkastuksen jälkiseurannan⁶, minkä perusteella voitiin todeta, että valtiovarainministeriö on ryhtynyt erinäisiin toimiin talousarvion yhtenäisyyden lisäämiseksi. Sen sijaan muut ministeriöt eivät ole toteuttaneet eivätkä lähtökohtaisesti edes suunnitelleet muutoksia talousarvioihinsa VTV:n suositusten perusteella.

Osa ministeriöistä totesi vastauksessaan, että muutosten esteenä on oman hallinnonalan talousarvion erityispiirteet ja joustavuuden korostaminen. Monet ministeriöt sinällään kannattivat muutoksia mutta eivät kuitenkaan olleet itse valmiit erityisiin toimiin oman pääluokkansa osalta. Vastausten perusteella syntyi jälkiseurannassa vaikutelma, että ministeriöt ovat tyytyväisiä talousarvion nykytilaan eivätkä siksi nähneet muutoksille tarvetta.

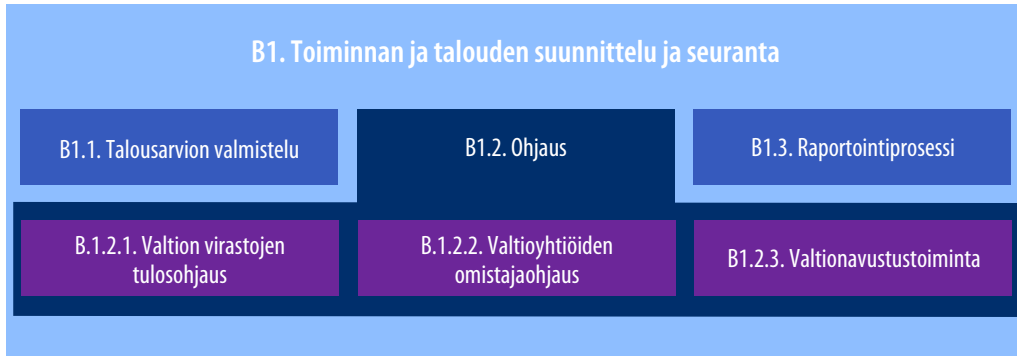
Keskeisimmät sidosprosessit:

Kuva 17. Talousarvion valmisteluprosessin keskeisimmät sidosprosessit



⁶ Valtiontalouden tarkastusviraston jälkiseurantaraportti Talousarvion yhtenäisyys -laillisuustarkastuksesta 11/2020. D/368/04.06.01/2021, 011/52/2020, 1.9.2021.

5.1.2 Ohjaus (B.1.2.)



Valtioneuvoston yhteiset ohjausprosessit muodostuvat virastojen tulohajausprosessista (ml. liikelaitosten ohjaus), valtioyhtiöiden omistajaohjausprosessista sekä valtionavustustoiminnasta. Nämä prosessit ovat ohjaavia prosesseja, mutta niillä on eri periaatteet, sää-döspohja ja toimintatavat, ja siksi ne kuvataan erillisinä prosesseina.

5.1.2.1 Valtion virastojen tulohajaus (B.1.2.1.)

Tulohajaus on osa valtiokonsernin ohjauksen kokonaisuutta. Tulohajaus on sopimukseen perustuva ohjausmalli, jonka tavoitteena on löytää tasapaino käytävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavissa olevien tulosten välille sekä samalla kehittää palvelujen laatua ja varmistaa niiden kustannustehokas toteuttamistapa. Tästä johtuen tulohajaus- ja talousarvion valmistelun prosessit kytkeytyvät monissa kohdissa vahvasti yhteen. Tulohajausmallille on keskeistä, että se pohjautuu hallitusohjelmassa asetettuihin politiikkatavoitteisiin, hallinnonalojen konsernitavoitteisiin sekä virastokohtaisiin tavoitteisiin. Se on merkittävä osa laajaa resurssi- tai budjettiohjauksen kokonaisuutta.

Tulohajaus voidaan valtion kontekstissa ymmärtää laajemmassa merkityksessä yleisenä järjestelmänä, pyrkimyksenä ja ohjauksena kohti toiminnan tuloksellisuutta tai rajatun merkityksessä ministeriöiden alaisen hallinnon eli virastojen ohjaamisena tulostavoitteita asettamalla ja resursseja niiden toteuttamiseksi osoittamalla.

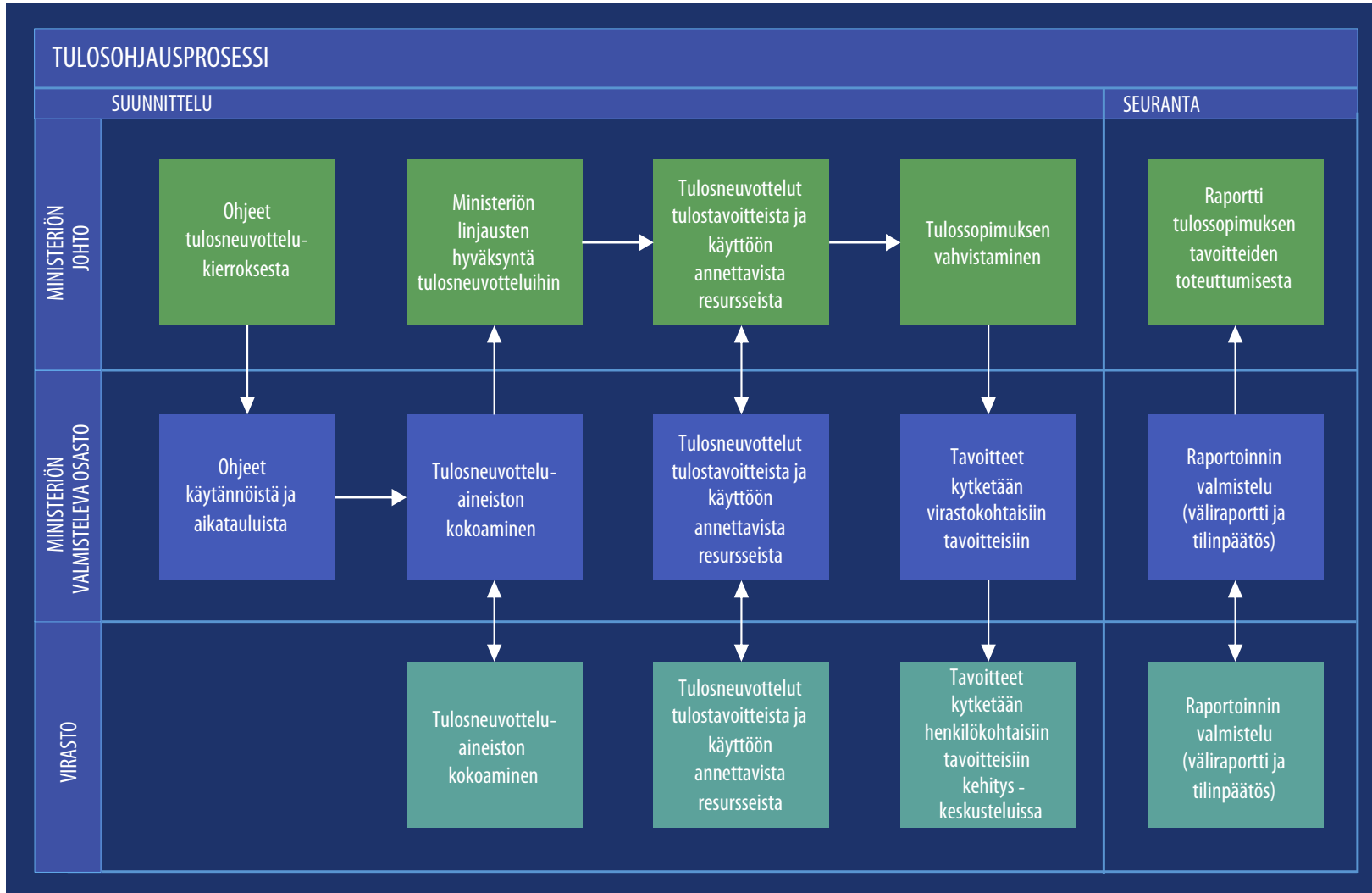
Uuden hallitusohjelman jälkeisessä ensimmäisessä ministeriön ja viraston välisessä tulosneuvottelussa sovitaan seuraavan vuoden tulostavoitteista ja alustavista tulostavoitteista koko kehyskaudelle. Tavoitteita päivitetään vastaavasti seuraavien vuosien tulosneuvotteluissa. Hallitusohjelman/hallituskauden neljäntenä vuotena on tuloskeskusteluissa järkevää korostaa koko hallituskauden tavoitekokonaisuuden toteutumisesta raportointia.

Monivuotisten tulossopimusten sisältönä tulee olla viraston ohjaussuhteen kannalta ajankohtaiset ja olennaisimmat strategista ohjausta vaativat asiakokonaisuudet. Sen lisäksi tulossopimuksissa sovitaan viraston toiminnallisen tuloksellisuuden keskeisimmistä tavoitteista. Myös käytettävien resurssien määrä, laatu ja arvio kehityksestä tulevina vuosina on tärkeä osa tuloskeskusteluja.

Viimeksi tulosohjausta uudistettiin tekemällä tulossopimuksista 4-vuotinen ja sen sisällöksi tulivat viraston strategisesti tärkeimmät asiat. Lähiajan painotus tulosohjauksen kehittämisessä on hallituksen tavoitteiden entistä paremmassa tukemisessa.

Kuvassa 18 esitetään tulosohjauksen yleinen prosessi. On kuitenkin huomattava, että tulosohjaus toteutuu hieman eri tavoin eri ministeriöiden hallinnonaloilla. Käytännössä prosessi toteutuu kuvan mukaisesti kolmiportaisena, jos ministeriön ohjausvastuulla on useita laajoja, erillisiä ohjaus- ja virastokokonaisuuksia. Usein kuitenkin myös ministeriön ja valmistelevan osaston tulossopimistasot yhdistyvät siten, että ministeriön johto voi käydä valmistelevan osaston avustamana tulosneuvottelut suoraan virastojen johdon kanssa.

Kuva 18. Tulosoajausprosessi



Proessin toimivuuden päävastuullinen taho:

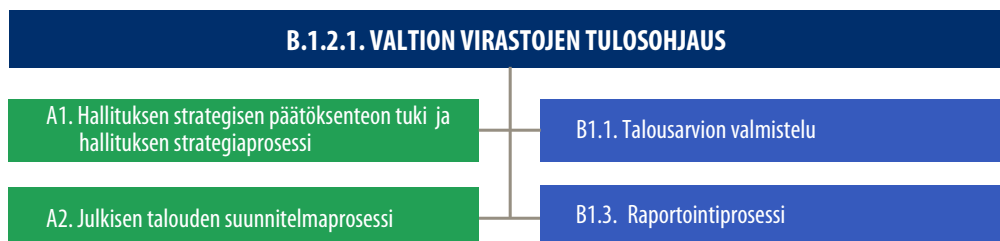
Valtiovarainministeriö

Tunnistettuja kehittämiskohteita:Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi -hankkeen suositukset⁷:

1. Vahvistetaan dialogia ja vertaisoppimista tulosohjausprosessissa
2. Kehitetään poikkihallinnollisempaa ja ilmiölähtöisempää vaikuttavuuden ohjausta osana tulosohjausjärjestelmää
3. Päivitetään tulosprisma ja tuloksellisuuden käsitteistö sekä kehitetään uusia lähestymistapoja vaikuttavuuden ohjaukseen
4. Käynnistetään kokeiluja kannustinmekanismien sekä asiakas- ja kansalaisnäkökulman käytäntöjen kehittämiseksi
5. Selkeytetään tulosohjauksen kytkentää budjettiohjaukseen
6. Vahvistetaan ennakointia ja toimintaympäristön analyysia osana tulosohjausprosessia
7. Kehitetään tulosohjausprosessin sähköisiä järjestelmiä ja parannetaan datan hyödyntämistä.

Keskeisimmät sidosprosessit:

Kuva 19. Tulosohjausprosessin keskeisimmät sidosprosessit

**5.1.2.2 Valtioyhtiöiden omistajaohjaus (B.1.2.2.)**

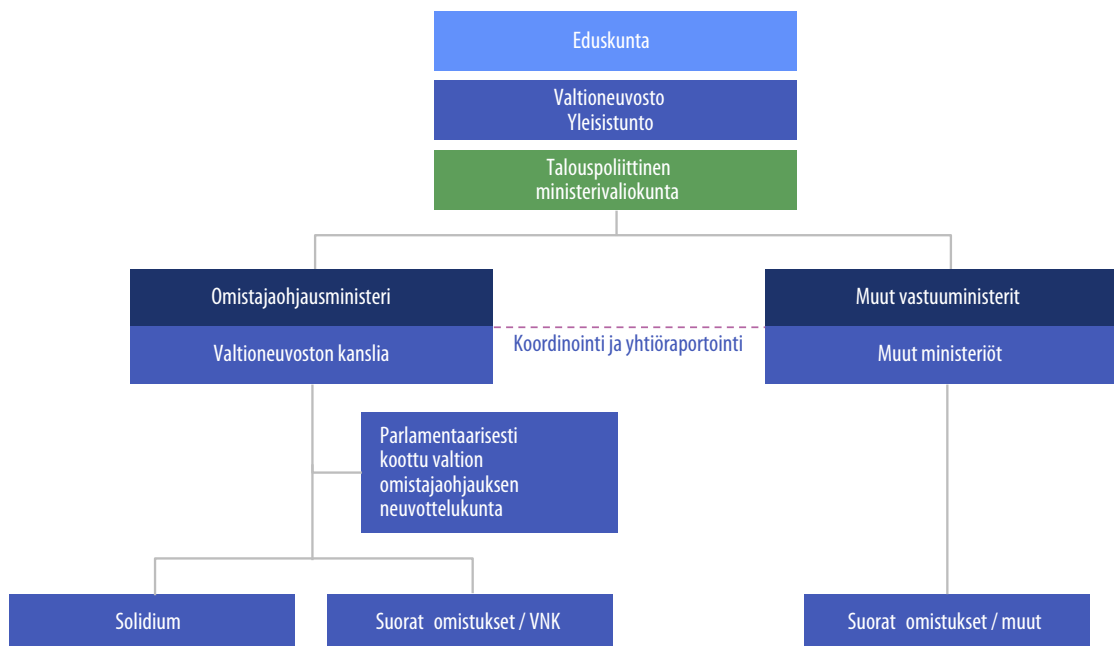
Valtioyhtiöiden omistajaohjaus on kokonaisuutensa, jossa valtioneuvoston kanslialla (VNK) on keskeinen rooli, mutta valtioyhtiöiden omistajaohjausta tehdään myös muissa ministeriöissä. Omistajaohjauksen kehittämis- ja koordinaatiovastuu koko valtionhallinnon tasolla on valtioneuvoston kansliassa ja valtioneuvoston kansliassa laaditaan myös kunkin hallituskauden osalta omistajapolitiittinen periaatepäätös, joka päätetään valtioneuvostossa. Periaatepäätös sisältää omistamisen keskeiset periaatteet, toimintatavat ja

⁷ Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi -julkaisu. [Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:33](#).

tavoitteet, ja siinä kuvataan omistamisen rakenne ja päätöksenteko. Periaatepäätös sisältää myös merkittävimpiä omistajan tahtotiloja muun muassa palkitsemisen ja yhteiskuntavastuun osalta.

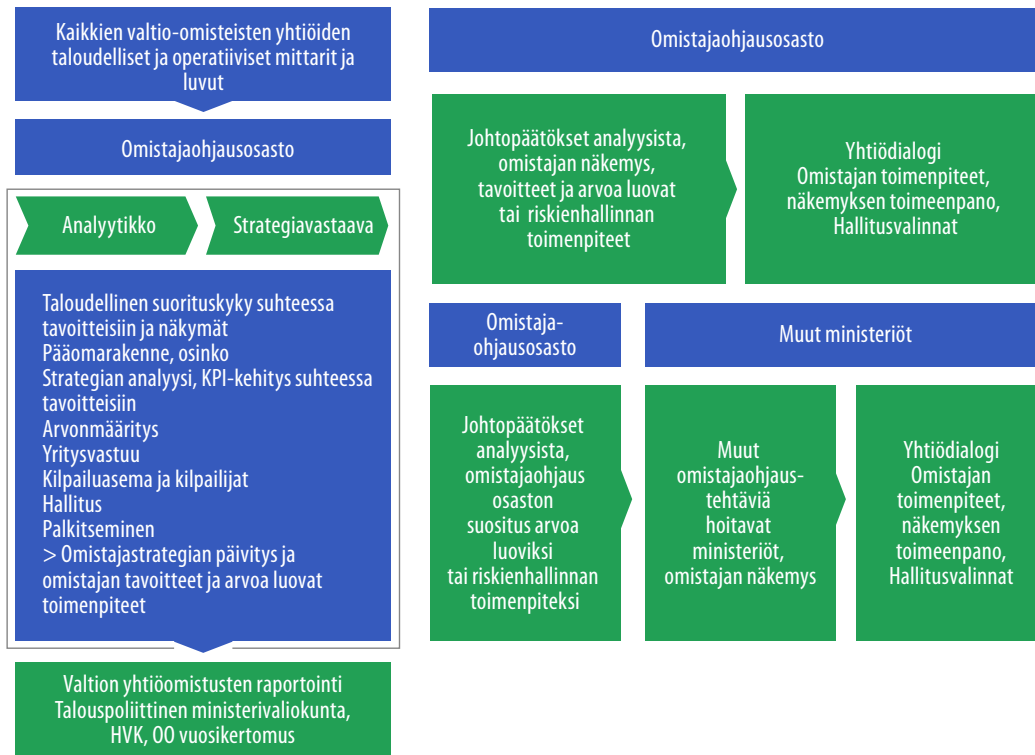
VNK ja muut ministeriöt ovat vastuussa omistajapoliittisen periaatepäätöksen toimeenpanosta valtio-omisteisissa yhtiöissä. Omistajapoliittinen periaatepäätös sitoo ministeriöitä niiden tehdessä omia ministeriökohtaisia omistajapoliittisia linjauksiaan. VNK:n Valtion suorassa ja Solidiumin kautta omistetuissa yhtiöissä VNK:n valtion vaikuttaminen yhtiöihin tapahtuu hyvää hallintotapaa ja osakeyhtiölakia noudattaen. Sen sijaan Muiden ministeriöiden suorassa omistajaohjauksessa olevien yritysten osalta VNK:lla on koordinointivastuu. Valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjaus on 31 yhtiön osalta keskitetty valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle. Yhtiöitä on tämän lisäksi seitsemän muun ministeriön ohjauksessa yhteensä 20.

Kuva 20. Valtioyhtiöiden omistajaohjaus



Valtion omistajaohjaus on keskitetty valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastoon. Osaston tehtävänä on valtion omistajapolitiikka, valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjaus, yhtiöiden omistuspohjan laajentaminen ja omistusjärjestelyt sekä osakemyynnit ja -annit. Lisäksi osasto vastaa omistajaohjauksen käytäntöjen yhteensovittamisesta ja ministeriöiden välisestä yhteistyöstä omistajaohjausasioissa.

Kuva 21. Valtioyhtiöiden omistajaohjauksen raportointitoiminta tavoitetilassa



Prosessin toimivuuden päävastuullinen taho:

Valtioneuvoston kanslia

Tunnistettuja kehittämiskohteita:

Tavoitteena yhtenäinen omistaminen

Valtion omistamien yhtiöiden kokonaisuus on taloudellisesti merkittävä. Suuri merkitys on myös sillä, kuinka hyvin omistaja onnistuu tehtävässään. Omistaja tuottaa tietoa ja analyysiä omistamistaan yhtiöistä yhtiöiden kehittämistä sekä päätöksentekoa varten että aktiivisella viestinnällä informaatiota sidosryhmilleen. Viestinnän osalta tavoite on viestiä kaikista valtion yhtiömuotoisista omistuksista yhtenä kokonaisuutena, mikä toteutuu tällä hetkellä vain osittain.

Koordinoinnin tavoitteet

VNK on perustanut kunkin omistuksista vastuussa olevien seitsemän muun ministeriön kanssa yhteistyöryhmän, jossa käsitellään omistamiseen liittyviä kysymyksiä. Yhteistyöryhmä on kanava valtion omistamiseen liittyvien kysymysten kuten taloudellisten

tavoitteiden, palkitsemisen tai yhteiskuntavastuukysymysten käsittelemiseen. Tavoitteena on, että riippumatta ohjaavasta ministeriöstä omistajan toimintatavat olisivat mahdollisimman yhtenevät.

Omistajaohjauksen raportoinnin kehittäminen

VNK:n vastuulla on taloudellisen informaation tuottaminen kaikista valtio-omisteisista yhtiöistä. Raportointia käytetään valtion hallinnossa sekä päätöksenteon perustana että sidosryhmäinformaatioon. Systemaattinen ja nopea tiedonkeruu kaikista valtio-omisteisista yhtiöistä luo tietopohjan analysoida yhtiöitä paremmin, löytää arvoa kasvattavia toimenpiteitä ja kehittää aktiivisempaa vuorovaikutusta yhtiöiden kanssa.

Yhtiökohtaisten analyysien perusteella valtio-omistaja tekee päätöksiä oheisen organisaatiokaavion mukaisesti. Päätökset valmistellaan joko omistajaohjausministerin yhtiön omistajaohjauksesta vastaavan ministerin, valtioneuvoston tai eduskunnan päätettäväksi. Lisäksi yhtiöistä muodostuvasta kokonaisuudesta työstetään koko yhtiöomaisuuden tuloksellisuudesta raportti osaksi vuosikertomusta. Yhtiöomaisuuden omaisuustulot arvioidaan talousarvioprosessiin omistajaohjausosastolla perustuen yhtiöiden kulloiseenkin tilanteeseen.

VNK raportoi yhtiömuotoisen varallisuuden kehityksestä sekä valtion hallituksen vuosikertomukseen että omistajaohjauksen vuosikertomukseen liitteeseen. Lisäksi omistajaohjausosasto raportoi kaksi kertaa vuodessa talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle yhtiökokonaisuudesta.

Vuonna 2018 käyttöön otettu uusi raportointijärjestelmä mahdollistaa ministeriöiden ohjauksessa olevien yhtiöiden samanmuotoisen sähköisesti tapahtuvan raportoinnin ja siihen liittyvän analysoinnin ja tiedon koonnin.

Keskeisimmät sidosprosessit:

Kuva 22. Omistajaohjauksen keskeisimmät sidosprosessit



5.1.2.3 Valtionavustustoiminta (B.1.2.3.)

Valtionavustukset ovat valtion varoista myönnettävää harkinnanvaraista julkista rahoitusta, jolla tuetaan yhteiskunnallisesti tarpeelliseksi katsottavaa toimintaa tai hanketta. Valtionavustuksia myönnetään vuosittain lähes neljä miljardia euroa yli 300 valtionavustushaussa. Valtionapuviranomaiset myöntävät valtionavustuksia valtion talousarviosta tai sen ulkopuolella olevista rahastoista.

Valtionavustustoimintaa sääntelee yleislakina valtionavustuslaki (688/2001), jonka nojalla on annettu useita kymmeniä asetuksia. Lisäksi avustustoimintaa säädellään eri hallinnonalojen erityislaeilla ja niiden nojalla annetuilla asetuksilla. Kansallisten lakien lisäksi avustustoimintaa sääntelevät useat EU-säännökset. Valtionavustustoiminnan hallintomenetellyissä on huomioitava myös hallinnon yleislakeja.

Valtionapuviranomaisia on yhteensä noin 90. Ministeriöiden lisäksi valtionapuviranomaisina toimii noin 30 keskusvirastoa, valtion aluehallintoviranomaiset (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja aluehallintovirastot) sekä kuntayhtyminä toimivat maakuntaliitot, valtion budjetin ulkopuoliset rahastot ja eräät yksityisoikeudelliset toimijat (Suomen elokuvasaatiö) ja julkisoikeudelliset laitokset (esimerkiksi Suomen metsäkeskus). Valtionavustukset myönnetään joko valtionavustuslain tarkoittamana yleisavustuksena tai erityisavustuksena, kuten hanke- tai investointiavustuksena. Valtionavustuksia myönnetään muille kuin valtion virastoille ja laitoksille. Valtionavustuksia myönnetään esimerkiksi yhdistyksille ja säätiöille, yrityksille, kunnille ja kuntayhtymille, tiedelaitoksille ja tutkimusorganisaatioille, korkeakouluille ja yksityishenkilöille.

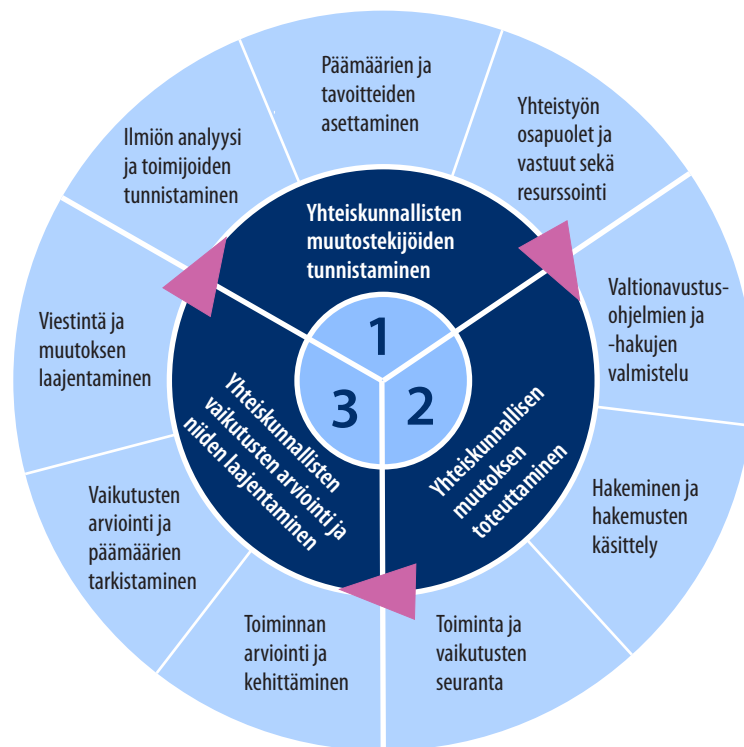
Valtionavustukset ovat keino toteuttaa yhteiskunnallisesti kestäviä linjauksia, hallitusohjelmaa sekä toimialojen ja hallinnonalojen strategioita. Valtionavustusten määrärahat valmistellaan osana JTS-suunnittelua ja talousarvion valmistelua ja ovat osa budjetti-ohjausta. Valtionavustuksia on käytetty myös resurssiohjauksen keinona, kun on haluttu edistää yhteiskunnallisia päämääriä ja tukea informaatio-ohjausta.

Budjettiohjauksesta vastaa valtionvarainministeriö. Toimialaa ja hallinnonala koskevasta ohjauksesta on vastuussa ohjaava ministeriö. Valtionavustustoiminta on osa kehys- ja talousarvioprosessia ja se on verrannollinen tulosohjaukseen valtiokonsernia koskevana ohjauksen mallina. Tulosohjattujen virastojen sijaan toimintaa toteuttavat valtionavustusten saajat.

Valtionavustustoimintaa ollaan kehittämässä ja digitalisoimassa valtiovarainministeriön viisivuotisessa hankkeessa 2019-2023. Kehittämishankkeesta käytetään lyhennettä valtionavustushanke. Valtionavustustoiminnan uudistamisessa tähdätään vaikuttavaan, tehokkaaseen, läpinäkyvään ja yhdenmukaiseen valtionavustustoimintaan.

Uusi valtionavustustoiminta perustuu kolmeen vaiheeseen alkaen yhteiskunnallisen tarpeen tunnistamisesta päätyen avustustoiminnan arviointiin ja aikaansaatuisten tulosten laajentamiseen. Uusi toimintamalli kuvaa valtionavustustoiminnan kokonaisuuden avustustoiminnan suunnittelusta avustusten jakamiseen ja avustuksella toteutetun toiminnan lopputulosten arvioimiseen saakka. Uudessa toimintamallissa suunnittelun ja arvioinnin merkitys kasvaa. Uuden toimintamallin tavoitteena on lisätä ymmärrystä yhteiskunnallisista ilmiöistä ja niihin vaikuttavista tekijöistä, kohdentaa valtionavustuksia yhteiskunnallisiin tarpeisiin sekä mahdollistaa tiedon laaja-alainen hyödyntäminen. Valtionavustusten toimintamallin myötä valtionavustustoiminta kytkeytyy entistä tiiviimmin osaksi yhteiskuntapolitiikan toimeenpanoa. Kuvassa 23 esitetään valtionavustusten toimintamallin kokonaisuus.

Kuva 23. Valtionavustustoiminnan toimintamalli

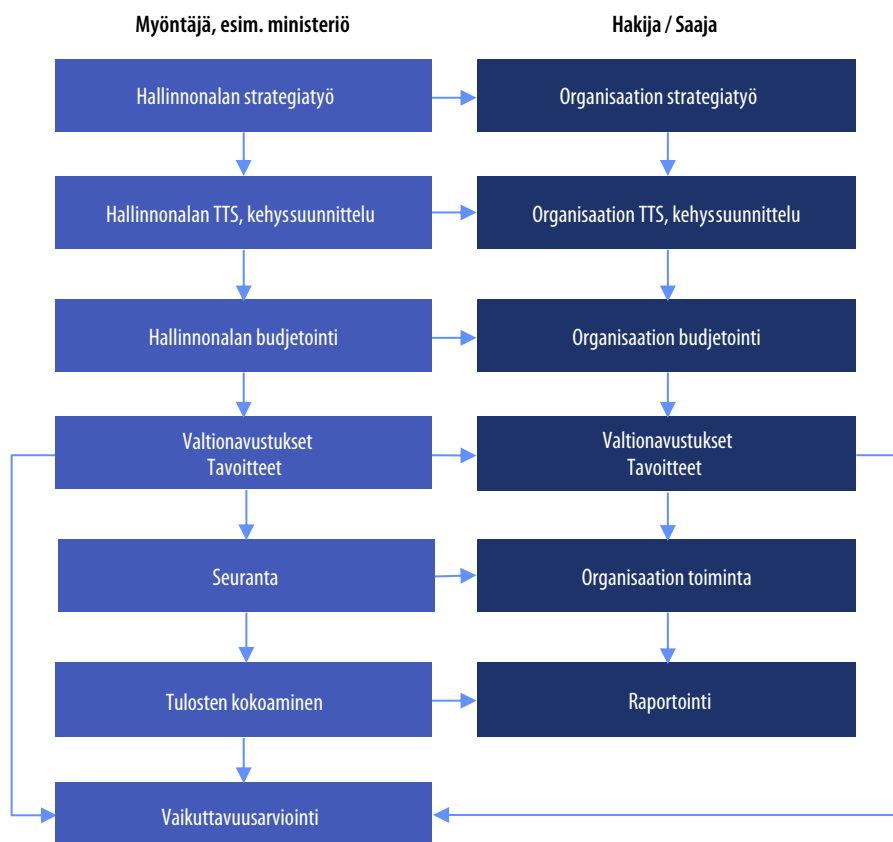


Alkuvuodesta 2022 eduskunnalle annettavassa hallituksen esityksessä valtionavustuslakiin ja Valtiokonttorista annettuun lakiin liittyvät keskeiset muutokset. HE-perusteissa mainitaan, että "Valtionavustustoiminnan strateginen, hallinnollinen ja lainsäädännöllinen kehittäminen eli kansallinen kehittäminen ja koordinaatio olisi tulevaisuudessa valtiovarainministeriön tehtävänä. Tällä varmistetaan myös hankekauden päättymisen jälkeen valtionavustustoiminnan koordinoitu jatkuva kokonaisvaltainen kehittäminen."

Valtiokonttori vastaisi valtionavustustoiminnan tietovarannon ja siihen liittyvien palveluiden kehittämistä sekä keskitetystä palvelutuotannosta. Valtionapuviranomainen vastaa omasta valtionavustustoiminnasta ja uuden toimintamallin soveltamisesta siihen.

Kuvassa 24 esitetään valtionavustustoiminnan karkea kuvaus.

Kuva 24. Valtionavustustoiminnan karkea kuvaus



Prosessin toimivuuden päävastuullinen taho:

Valtiovarainministeriö

Tunnistettuja kehittämiskohteita:

Tiedon hyödyntäminen

Valtionavustusten kohdentamisesta ja käytöstä ei ole selkeää kokonaiskuvaa. Tarvitaan tiedon yhdenmukaistamista. Tarvitaan uudenlaista toimintaa ja hallinnonalojen yhteistyötä, mikä kehittää julkista hallintoa ja lisää esimerkiksi julkisen rahoituksen läpinäkyvyyttä.

Vaikuttavuuden edistäminen

Valtionavustustoiminnassa ei ole yhteistä näkemystä vaikuttavuudesta eikä tietoa kerätä riittävästi. Vaikutusten arviointi ja oppiminen mahdollistavat tiedon keräämisen ja käyttämisen uusilla tavoilla. Vaikuttavuutta koskeva tieto tukee tiedolla johtamista ja toiminnan jatkuvaa kehittämistä.

Yhdenmukaiset käytännöt

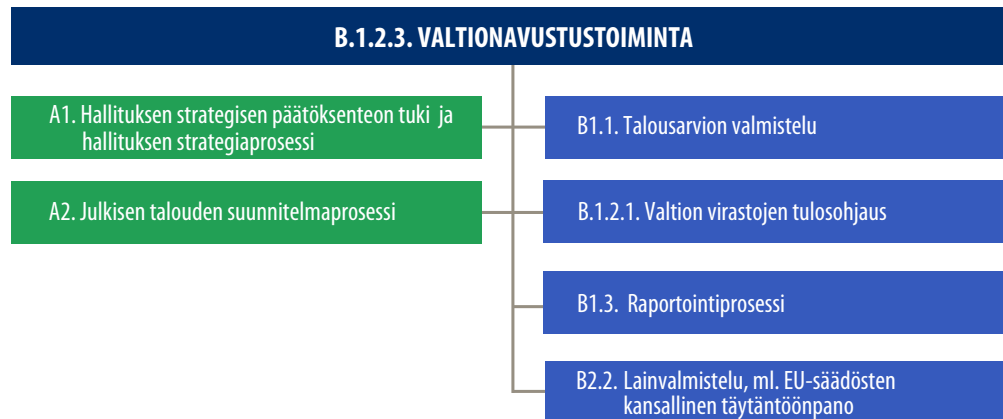
Valtionapuviranomaisten käytännöt ovat tarpeettoman erilaisia keskenään. Erilaisia valtionavustuskäytäntöjä on yhdenmukaistettava riittävästi ja soveltuvin osin, jotta valtionavustusten hakeminen ja myöntäminen on entistä helpompaa ja sujuvampaa. Valtionavustustoiminnassa ja sen kehittämisessä noudatetaan hyvää hallintotapaa ja laajaa yhteistyötä.

Palvelutuotanto ja tuottavuus

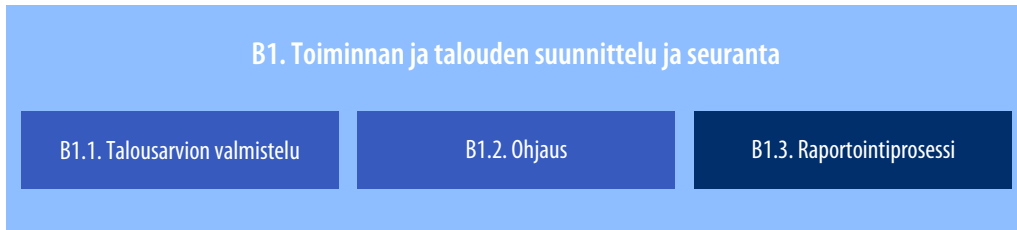
Valtionavustustoiminnan digitalisaatioaste ja digitaaliset palvelut vaihtelevat. Valtionapuviranomaisille ja valtionavustusten hakijoille ja saajille on tuotettava yhteisiä valtionavustuspalveluja, mikä parantaa tuottavuutta ja tukee henkilöstötyötä, kuten työn kohdentamista uudelleen.

Keskeisimmät sidosprosessit:

Kuva 25. Valtionavustustoiminnan keskeisimmät sidosprosessit



5.1.3 Raportointiprosessi (B.1.3.)



Valtioneuvoston yhteisen raportointiprosessin keskeinen tuotos on hallituksen vuosikertomus.

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettyinä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt. Kertomuksen tarkoituksena on antaa eduskunnalle kertomus valtiontalouden tilasta, keskeisten yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta ja toiminnan tuloksellisuudesta. Hallituksen vuosikertomus (HVK) sisältää valtion tilinpäätöksen. Hallituksen vuosikertomuksen sisällöstä säädetään tarkemmin valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988, 17 ja 18 §) sekä valtion talousarviosta annetussa asetuksessa (1243/1992, 8 a luku).

Eduskunta käsittelee vuosittain hallituksen vuosikertomuksen ja on esittänyt useita lausumia hallituksen vuosikertomuksen kehittämiseksi. VTV tarkastaa vuosittain hallituksen vuosikertomuksen ja antaa siitä tarkastuskertomuksen eduskunnalle. Myös tarkastuskertomuksissa on esitetty useita huomiota hallituksen vuosikertomuksen kehittämiseksi.

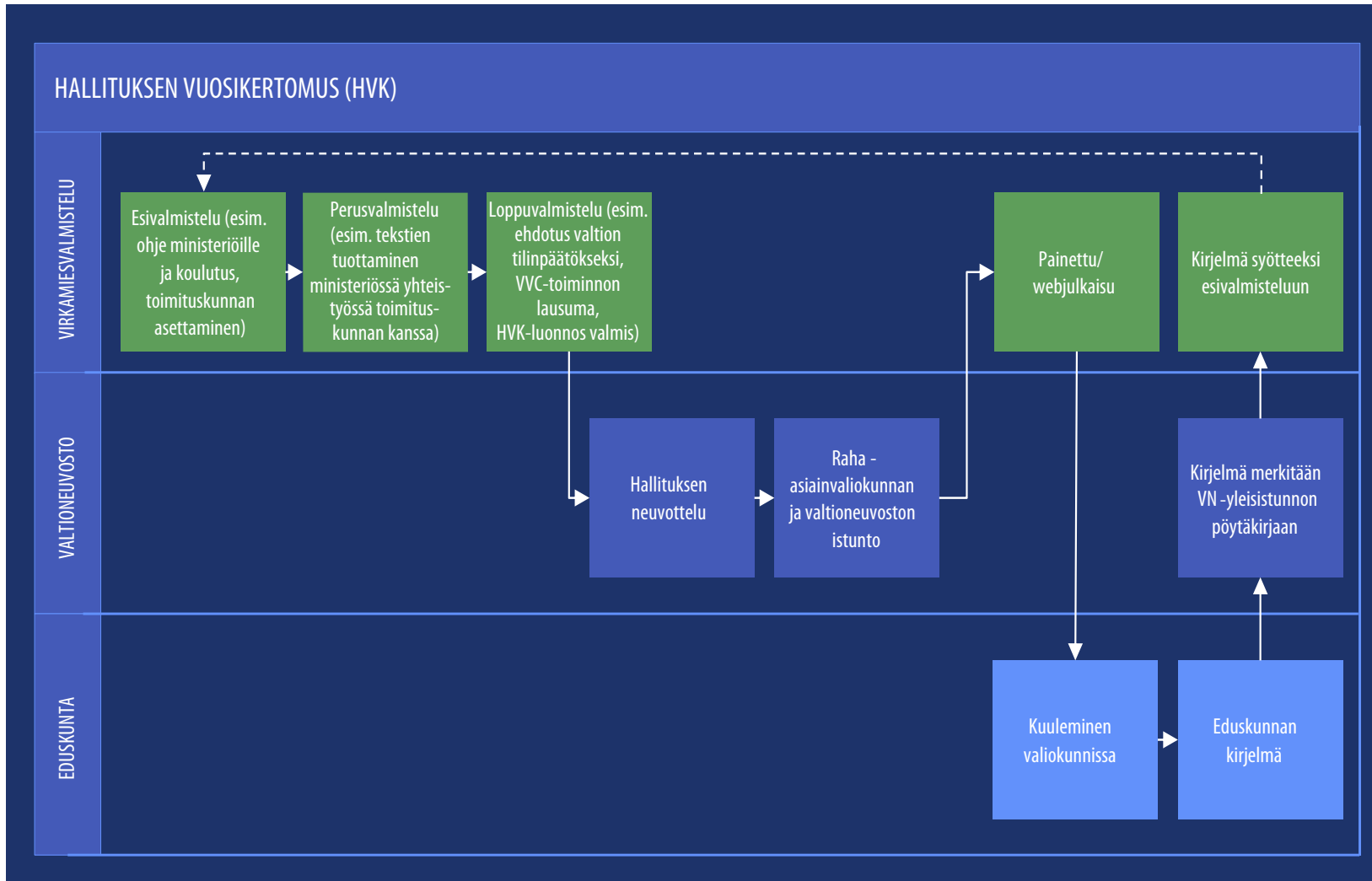
Ministeriöt valmistelevat kirjanpitoyksikkönä tilinpäätöksensä ja toimintakertomuksensa. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) tarkastaa vuosittain valtion, ministeriöiden ja muiden virastojen tilinpäätökset ja antaa niistä tilintarkastuskertomukset. Hallituksen vuosikertomusprosessi on perusrakenteeltaan vakiintunut prosessi eikä kertomuksen valmisteluprosessiin liittyvän monialaisen ja moniulotteisen valmistelun vuoksi ole mahdollista ehdottaa tässä vaiheessa merkittäviä rakenteellisia muutoksia. Hallituksen vuosikertomus kytkeytyy talousarvioon, sillä hallituksen vuosikertomuksessa raportoidaan talousarvion toteutumista sekä talousarviossa asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Vaikkei perusprosessia nykyisellään voidakaan muuttaa olennaisesti, raportointia voidaan kehittää esimerkiksi yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden asettamisen yhteydessä asetettavilla raportoinnin mahdollistavilla indikaattoreilla, valmistelijoiden ja eduskunnan välisen vuorovaikutuksen parantamisella ja nykyisten teknologioiden paremmalla hyödyntämisellä hallituksen vuosikertomusjulkaisuissa (esimerkiksi digitaalisten

mahdollisuuksien käyttäminen julkaisun tiedonsiirrossa, julkaisemisessa ja tiedon hauissa). Hallituksen vuosikertomuksen laatimisen ja informatiivisuuden kannalta olennaista on, että vuosikertomuksessa raportoitavat tavoitteet on muissa prosesseissa (hallituksen toimintasuunnitelma, JTS, TAE) asetettu siten, että niistä voidaan raportoida esimerkiksi tosiasiallisen vaikuttavuuden ja entistä paremmin esimerkiksi kustannustehokkuuden osalta.

Pidemmän aikavälin tavoitteena tulee olla julkaisun käyttökelpoisuuden lisääminen Internet-pohjaisella raportoinnilla, valmistelussa käytettävien digitaalisten työkalujen käyttöönottamisella ja lainsäädäntömuutoksien mahdollistamalla muutoksilla kertomuksen aineellisiin sisältöedellytyksiin.

Kuva 26. Hallituksen vuosikertomusprosessi



Proessin toimivuuden päävastuullinen taho:

Valtioneuvoston kanslia

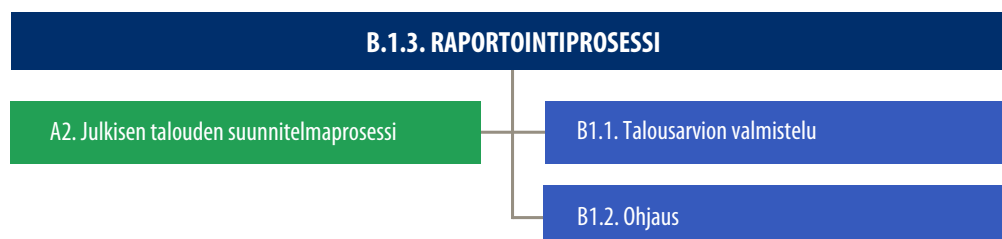
Tunnistettuja kehittämiskohteita:

Muun muassa VTV:n tarkastuskertomuksissa 2015-2020 on tunnistettu raportointiin liittyviä kehittämiskohteita.

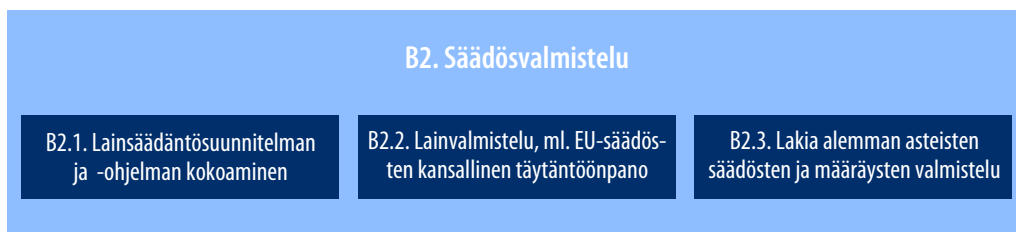
- Hallituksen vuosikertomuksen yhteys talousarvio- ja tulosohjausproesseissa asetettaviin tavoitteisiin ei ole riittävä. Tavoitteena on, että hallituksen vuosikertomus muodostaa tiiviin, informatiivisen ja kiinnostavan kokonaisuuden valtiontalouden tilasta ja valtioneuvoston toiminnan vaikuttavuudesta.
- Hallituksen vuosikertomuksen valmistelussa ei ole käytettävissä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden todentavia mittareita, jos näitä ei ole asetettu talousarvio- ja tulosohjausprosessin yhteydessä. Raportointi muodostuu hajanaiseksi ja esimerkiksi taloudellisen vaikuttavuuden osalta puutteelliseksi. Tavoitteena on, että valtioneuvoston tavoitteiden yhteiskunnallisten vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi on selkeämpää ja tarkempaa, mikä huomioidaan jo muissa prosesseissa tavoitteita asetettaessa.
- Hallituksen vuosikertomuksen valmisteluprosessissa yhteistoiminta valtioneuvostotasoisesti ja suhteessa eduskuntaan ei ole usein riittävää. Tavoitteena on, että vuorovaikutus hallituksen vuosikertomuksen toimituskunnan ja substanssikirjoittajien välillä on tiiviimpää.
- Hallituksen vuosikertomuksen valmisteluprosessi on raskas. Tavoitteena on, että digitaalisoinnin mahdollisuuksia hyödynnetään laajemmin hallituksen vuosikertomus -prosessissa ja HVK-julkaisussa tehokkaammin.

Keskeisimmät sidosprosessit:

Kuva 27. Raportointiprosessin keskeisimmät sidosprosessit



5.2 Säädosvalmistelu (B2.)



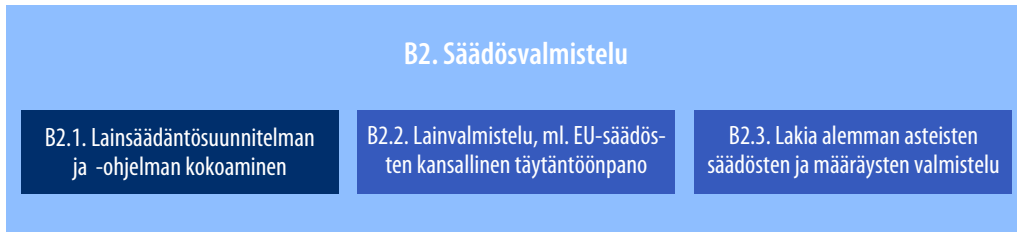
Säädosvalmistelu, joka sisältää sekä lainvalmistelun että lakia alempiasteisten säädösten valmistelun, on valtioneuvoston keskeinen ydintehtävä. Säädosvalmistelun normi- ja arvo- pohja on yhteinen kaikille ministeriöille, ja nämä arvot koetaan omaksutun hyvin.

Säädosvalmistelun kokonaisuuteen sisältyy myös lainsäädäntösuunnitelman ja -ohjelman kokoamisen tehtävät, joilla muodostetaan kokonaiskuvaa tulevista lainvalmisteluhankkeista.

Taulukko 6. Säädosvalmistelun ohjaus- ja koordinaatiovastuut

Keskeisiä yhteisiä tehtäviä ministeriöillä	Prosessin tai toiminnon toimivuuden päävastuullinen taho
B2.1. Lainsäädäntösuunnitelman ja -ohjelman kokoaminen	Valtioneuvoston kanslia
Säädosvalmistelu: B2.2. Lainvalmistelu, ml. EU-säädösten kansallinen täytäntöönpano B2.3. Lakia alemman asteisten säädösten ja määräysten valmistelu	Vastuuministeriö
Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen	Oikeusministeriö
Ministeriöiden välinen yhteistyö lainvalmistelun kehittämisessä	Oikeusministeriön asettama lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä LAKE

5.2.1 Lainsäädäntösuunnitelman ja -ohjelman kokoaminen (B2.1.)



Lainsäädäntösuunnitelma

Hallituksen ja eduskunnan aikataulujen yhteensovittamiseksi ja työn suunnittelua varten hallitus valmistelee suunnitelman (istuntokauden lainsäädäntösuunnitelma, ns. HE-luettelo) istuntokaudella eduskunnalle annettavista lakiesityksistä. Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma on keskeinen työväline eduskunnalle sekä valtioneuvostolle toiminnan ja resurssien suunnittelussa.

Valtioneuvoston kanslia koordinoi lainsäädäntösuunnitelman muodostamista pyytämällä ministeriöitä kokoamaan tiedot toimialallaan valmisteltavista hallituksen esityksistä, jotka annetaan eduskunnalle tulevalle istuntokaudella, sekä alustavat tiedot niistä esityksistä, jotka on suunniteltu annettavaksi seuraavalla istuntokaudella. Valtioneuvoston kanslia kokoaa ministeriöiden ilmoittamien tietojen pohjalta suunnitelman, jonka hallitus hyväksyy ja antaa eduskunnalle istuntokauden alussa.

Lainsäädäntöohjelma

Hallituksen lainsäädäntöohjelma kattaa koko vaalikauden ja sen tarkoituksena on luoda kokonaiskuva hallitusohjelman laajoista lainvalmisteluhankkeista. Se on yleistasonen ohjelma, joka konkretisoituu istuntokausittaisissa lainsäädäntösuunnitelmissa.

Lainsäädäntöohjelmassa on hallitusohjelmaa keskeisesti toteuttavat tai muut laajat lainvalmisteluhankkeet, jotka ovat yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittäviä tai laajasti poikkihallinnollisesti vaikuttavia. Lisäksi ohjelmaan sisältyvät ne EU:ssa hyväksytyt säädökset tai vireillä olevat EU:n säädöshankkeet, joihin liittyy laajoja kansallisen lainsäädännön muutostarpeita, ja jotka tulevat tai niiden arvioidaan tulevan täytäntöön- tai toimeenpantaviksi hallituskaudella.

Prosessin toimivuuden päävastuullinen taho:

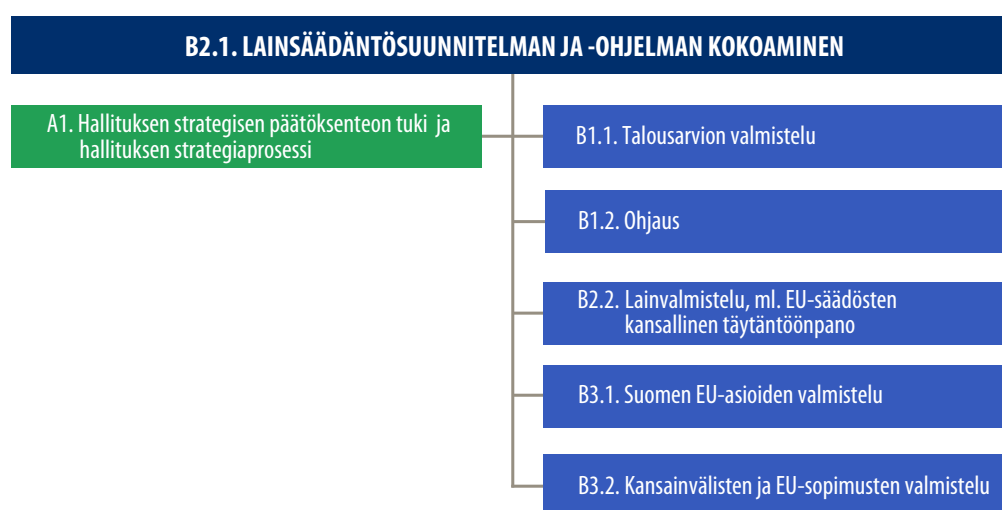
Valtioneuvoston kanslia

Tunnistettuja kehittämiskohteita:

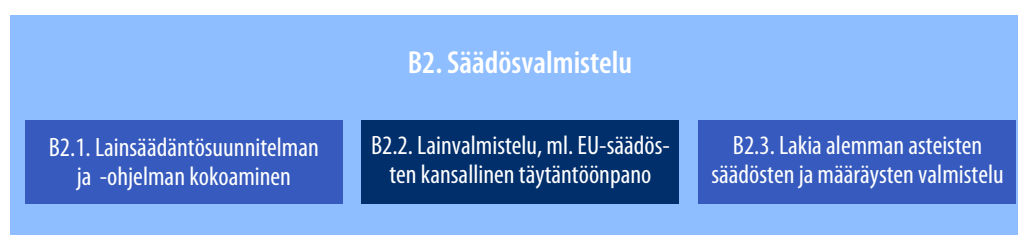
Kun lainvalmistelua ja siinä käytettäviä tietojärjestelmiä kehitetään, tulee aina ottaa huomioon myös säädöskääntäminen, jotta voidaan huomioida yhteentoimivuus käännojärjestelmien kanssa.

Keskeisimmät sidosprosessit:

Kuva 28. Lainsäädäntösuunnitelman ja -ohjelman kokoamisen keskeisimmät sidosprosessit



5.2.2 Lainvalmistelu, ml. EU-säädösten kansallinen täytäntöönpano (B2.2.)



Lainvalmisteluprosessi on valtioneuvoston yhteisistä toiminnoista parhaiten kuvattu prosessina ja sille on kuvattu myös alaprosessit oikeusministeriön toteuttaman kuvaustyön kautta. Seuraavalla sivulla on kuvattuna lainvalmistelun perusprosessi niin kuin se on kuvattu oikeusministeriön lainvalmistelun prosessioppaassa.

Lainvalmisteluprosessin vaiheet ja vaiheiden alaprosessit on listattu liitteessä 3.

Taulukko 7. Lainvalmistelun keskeiset vaiheet**Lainvalmistelun keskeiset vaiheet:****EV1: Valtioneuvostolle ja sen ministeriöille kuuluvat ESIVALMISTELUn vaihe**

Vaiheen toimijat: Hallitus, Ministeri, Virkamiesjohto, Valmistelija, Valmistelutiimi, Sidosryhmät

PV2: Valtioneuvostolle ja sen ministeriöille kuuluvat PERUSVALMISTELUn vaihe – voidaan toteuttaa joko virkatyönä tai valmisteluulimen toimesta

Vaiheen toimijat: Valmistelutiimi, Sidosryhmät, Hallitus tai ministeri tai virkamiesjohto, VNHY (ruotsin kielen yksikkö). Mahdollinen toimija myös Valmisteluulimen

LM3: Valtioneuvostolle ja sen ministeriöille kuuluvat LAUSUNTOMENETTELYn vaihe

Vaiheen toimijat: Virkamiesjohto, Valmistelutiimi, VNHY (ruotsin kielen yksikkö), Arviointineuvosto, Sidosryhmät, Ministeri

JV4: Valtioneuvostolle ja sen ministeriöille kuuluvat JATKOVALMISTELUn vaihe

Vaiheen toimijat: Valmistelutiimi, OM:n laintarkastusyksikkö, Sidosryhmät, Ministeri, VNHY (ruotsin kielen yksikkö), Virkamiesjohto, Valtioneuvoston yleisistunto, (Arviointineuvosto, Oikeuskanslerinvirasto ja Kuntatalouden ja hallinnon neuvottelukunta tarvittaessa)

VP5: Valtioneuvostolle ja sen ministeriöille kuuluvat VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEON vaihe

Vaiheen toimijat: Valmistelutiimi, Oikeuskanslerinvirasto, Valtioneuvoston istuntoyksikkö, Valtiovarainministeriö, Ministerien erityisavustajat, Esittelijä, Valtioneuvoston yleisistunto, (Raha-asiaivaliokunta tarvittaessa)

EK6: Valtioneuvostolle ja sen ministeriöille kuuluvat EDUSKUNTAKÄSITTELYn vaihe

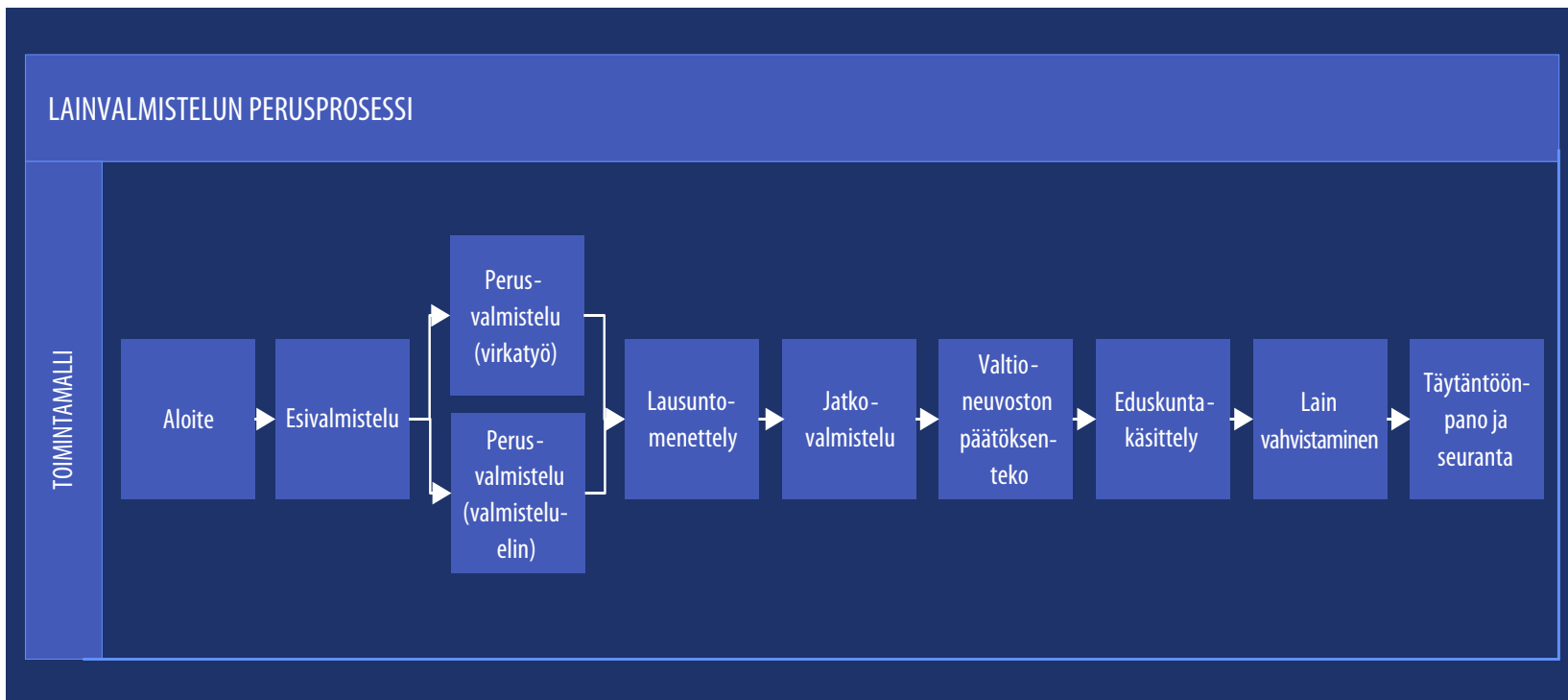
Vaiheen toimijat: Valmistelutiimi, Esittelijä, Valiokunta, Hall.alan virastot (tarvittaessa), Eduskunta ja valiokuntien kuulemat asiantuntijat

LV7: Valtioneuvostolle ja sen ministeriöille kuuluvat LAIN VAHVISTAMISEN vaihe

Vaiheen toimijat: Valmistelutiimi, Tasavallan presidentti, Ministeri, Oikeuskanslerinvirasto, Valtioneuvoston istuntoyksikkö, Ministerien erityisavustajat, Valtioneuvosto

Tarkempi kuvaus lainvalmisteluprosessista löytyy [lainvalmistelun prosessioppaasta](#). Lainvalmisteluhankkeet eroavat toisistaan muun muassa laajuutensa, sisältönsä ja taustansa osalta, mutta perusprosessi soveltuu kaikkiin hankkeisiin. Esimerkiksi [hallituksen esityksen laatimisohteet](#) sisältävät kuitenkin erilliset mallirakenteet yksinomaan kansallisista syistä laadittavalle, EU-taustaiselle ja valtiosopimustaustaiselle hallituksen esitykselle. [Oikeusministeriön verkkosivuille](#) on kerätty muita valtioneuvoston piirissä voimassa olevia lainvalmisteluohjeita ja -suosituksia, joiden tavoitteena on yhtenäistää ministeriöiden säädösvalmistelukäytäntöä ja varmistaa säädösten laatuvaatimusten toteutuminen.

Kuva 29. Lainvalmistelun perusprosessi



Lakia alemman asteisten säädöksiä, eli valtioneuvoston asetuksien sekä ministeriöiden antamien asetuksien ja määräyksien, valmistelussa noudatetaan soveltuvin osin lainvalmisteluohjeita ja -prosessia. Lainvalmistelun vaiheista toteutetaan kuitenkin vain ne vaiheet, jotka ovat aidosti tarpeellisia kyseisen säädöksen valmistelussa.

Prosessin toimivuuden päävastuullinen taho:

Vastuuministeriöt vastaavat lainvalmistelusta omalla hallinnonalallaan

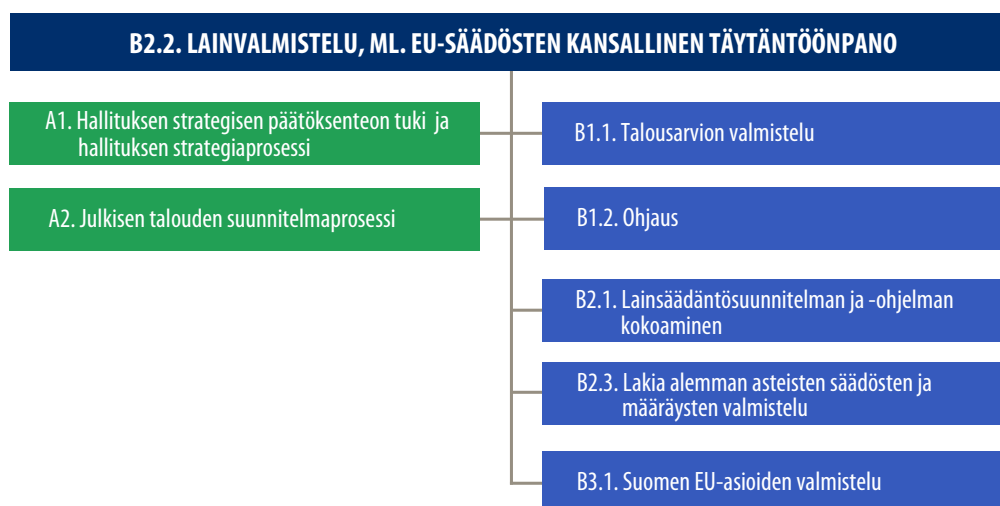
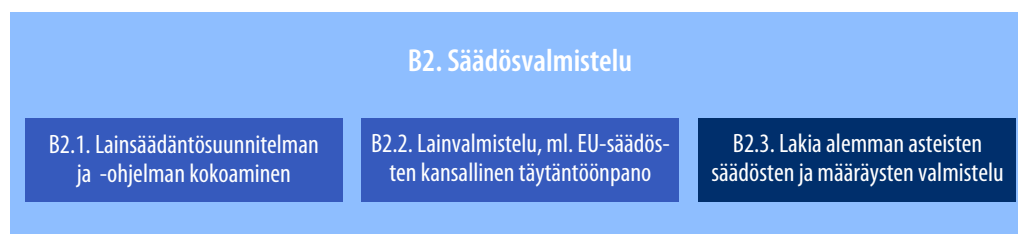
Oikeusministeriö vastaa valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisestä. Oikeusministeriö on asettanut lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän huolehtimaan poikkihallinnollisesta yhteistyöstä ministeriöiden välillä lainvalmistelun kehittämiseksi.

Tunnistettuja kehittämiskohteita:

Lainvalmistelun laadun kehittämistarpeesta vallitsee Suomessa laaja yhteisymmärrys. Esimerkiksi valtioneuvoston lainsäädäntötyön kehittämisen valmisteluryhmä on keväällä 2019 käsitellyt valtioneuvoston säädösvalmistelun yhteensovittamisen ja suunnitelmallisuuden sekä valmistelun laadun parantamista⁸. Valmisteluryhmän ehdotusten mukaisesti valtioneuvostossa on ryhdytty laatimaan koko hallituskauden kattava hallituksen lainsäädäntöohjelma sekä kaksi seuraavaa eduskunnan istuntokautta kattava, ajantasainen lainsäädäntösuunnitelma. Lisäksi työryhmän ehdotuksen mukaisesti lainvalmistelukoulutusta on uudistettu. Käytössä oleva lainvalmistelun tietoaieisto on myös koottu helposti hyödynnettäväksi valtioneuvoston yhteiseen virtuaalityöpöytään Kampukseen.

Oikeusministeriön asettaman lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän ([LAKE-työryhmä, hankenumero OM032:00/2019](#)) tehtävänä on huolehtia ministeriöiden välisestä yhteistyöstä lainvalmistelun kehittämisessä. Säädösvalmistelussa merkittävä kehittämiskohde on ollut systemaattisen, etukäteisen ja vaihtoehtoja tuottavan vaikutusarvioinnin kehittäminen. Vaikutusarviointeja koskeva viimeaikainen kehitystyö on käsittänyt muun muassa valtioneuvoston vaikutusarvioinnin osaamisverkoston asettamisen ministeriöiden välisen yhteistyön vahvistamiseksi. Parhailaan valmistellaan myös ajantasaista säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjetta. Lisäksi LAKE-työryhmä on käynnistänyt hankkeen lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittämiseksi valtioneuvostossa. Myös valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan sisältyy hankkeita, joilla pyritään parantamaan lainvalmistelun laatua. Yleisesti ottaen lainvalmistelun kehittämishankkeissa on pyritty vahvistamaan erityisesti valmistelun suunnitelmallisuutta, tietopohjaa ja avoimuutta.

8 Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen : Valmisteluryhmän ehdotukset -julkaisu. [Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:17](#).

Keskeisimmät sidosprosessit:**Kuva 30.** Lainvalmistelun keskeisimmät sidosprosessit**5.2.3 Lakia alemman asteisten säädösten ja määräysten valmistelu (B2.3.)**

Lakia alemman asteisten säädöksiä, eli valtioneuvoston asetusten sekä ministeriöiden antamien asetusten ja määräysten, valmistelussa noudatetaan soveltuvin osin lainvalmisteluohjeita ja -prosessia. Lainvalmistelun vaiheista toteutetaan kuitenkin vain ne vaiheet, jotka ovat aidosti tarpeellisia kyseisen säädöksen valmistelussa.

Prosessin toimivuuden päävastuullinen taho:

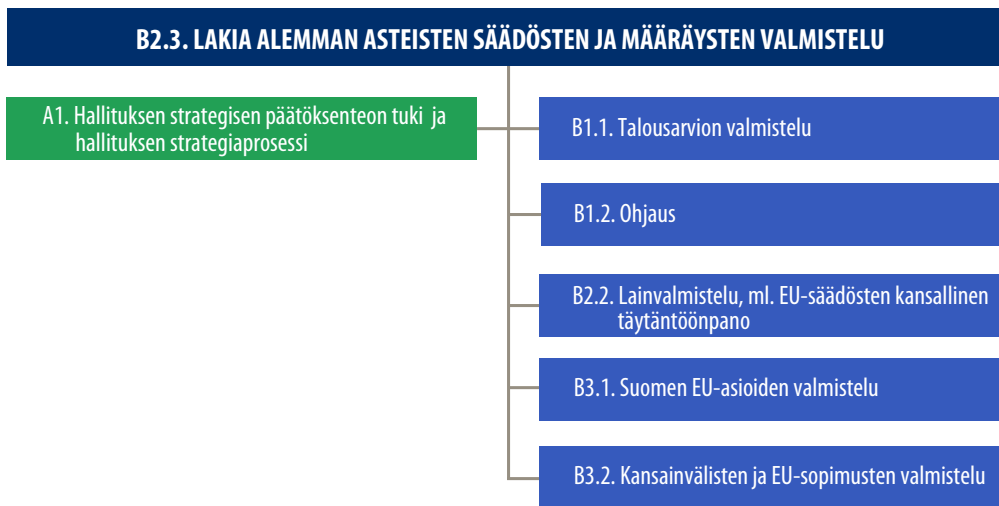
Vastuuministeriö

Tunnistettuja kehittämiskohteita:

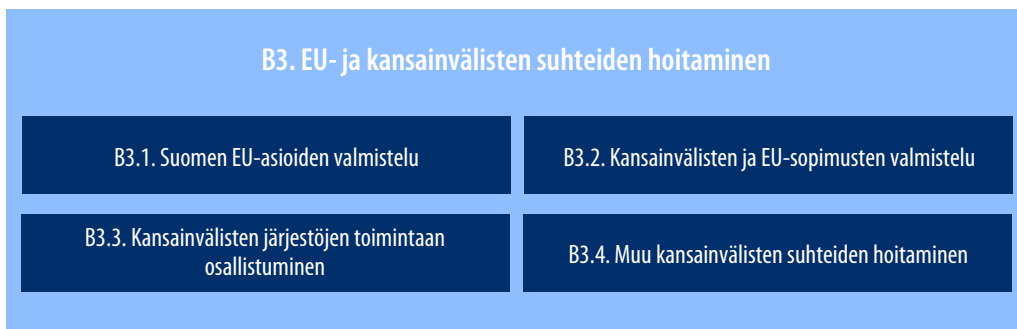
Lakia alemman asteisten säädösten ja määräysten valmistelun hankkeistamisella valmisteluprosessin vaiheet olisivat pääkohdissaan ennakolta suunniteltuja ja tiedossa. Valmisteluprosessin läpinäkyvyys ja pääsy valmistelussa muodostuviin asiakirjoihin parantaisi hallinnon avoimuutta ja lisäisi vaikutusmahdollisuuksia valmistelun aikana.

Keskeisimmät sidosprosessit:

Kuva 31. Lakia alemman asteisten säädösten ja määräysten valmistelun keskeisimmät sidosprosessit



5.3 EU- ja kansainvälisten suhteiden hoitaminen (B3.)



Valtioneuvostosta annetun lain mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen sekä Euroopan unionissa päätettävät asiat käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan sopimus, velvoite tai asia sisällöltään kuuluu.

Euroopan unionista ja kansainvälisestä toiminnasta kerrotaan Ministerin käsikirjan⁹ luvussa 10 muun muassa seuraavasti:

Ylimpien valtioelinten toimivaltaa ulkoasioiden hoidossa koskeva perussäännös on perustuslain 93 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin siitä perustuslain 8 luvussa säädetään. Sodasta ja rauhasta tasavallan presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa EU:ssa tehtävien päätösten valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu EU:ssa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin perustuslaissa säädetään.

Valtioneuvostolle perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla kuuluva toimivalta ulottuu Euroopan unionin koko toimialalle, eikä valtioneuvoston toimivallasta ole erotettu mitään asiaryhmää, eli siihen kuuluvat myös unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvat myös EU:ssa päätettäviin asioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastuvat toimet. Suomen toimintalinjaukset EU:ta koskevissa asioissa, mukaan lukien EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvät EU-asiat, käsitellään EU-ministerivaliokunnassa.

Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin EU-asioihin valtioneuvoston tulee toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa. Keskeinen ulkopoliittikan yhteistyön foorumi on valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous (TP-UTVA). Muita yhteistyön muotoja ovat tasavallan presidentin tapaamiset pääministerin, ulkoministerin ja muiden ministereiden kanssa sekä tietojenvaihto virkamiesten kesken. Ministeriöiden välisestä toimialajaosta kansainvälisissä asioissa säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa ja valtioneuvoston ohjesäännössä. Valtiosopimukset ja kansainväliset velvoitteet käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan sopimus tai velvoite sisällöltään kuuluu. Ulkoministeriö käsittelee lisäksi merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia sisältävän valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen.

⁹ Lankinen, Timo - Helopuro, Sanna 2019: Ministerin käsikirja 2019: Tietoa valtioneuvoston toiminnasta. [Valtioneuvoston julkaisuja 2019:21](#).

Valtioneuvoston kansliasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (393/2007) on valtioneuvoston kanslian vastuulle osoitettu muun muassa seuraavat tehtävät:

- Euroopan unionissa päätettävien eri ministeriöissä käsiteltävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittaminen;
- Euroopan unionin perussopimuksen muuttamista koskevat asiat yhteistyössä ulkoasiainministeriön kanssa;
- Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevien asioiden sekä Euroopan unionissa käsiteltäviä valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita koskevien asioiden yhteensovittaminen;
- Euroopan unionin kehittämisen kannalta keskeiset horisontaaliset ja institutionaaliset asiat.

Valtioneuvoston yhteiseen kansainvälisen tason toimintaan kuuluvat toiminta kansainvälisissä järjestöissä, kansainväliset sopimukset, korkean tason vierailut ja kansainväliset konferenssit sekä viennin edistäminen.

Tarkemman tason yhtenäisiä prosessikuvauksia ei nykytilassa ole kaikista alla mainituista prosesseista, siksi esitetään vain pääprosessitaso.

Taulukko 8. EU- ja kansainvälisten suhteiden hoitamisen yhteiset toiminnot valtioneuvostossa

EU- ja kansainvälisten suhteiden hoitamisen yhteiset toiminnot valtioneuvostossa

EU-tason asiat:

B3.1.1: EU-valmistelun perusprosessi

B3.1.2: Suomen EU-politiikan koordinointi

B3.1.3: EU-ministerivaliokunnan ja EU-asioiden komitean toimivuudesta huolehtiminen

B3.2: Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelu

Kansainvälisen tason asiat:

B3.2: Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelu

B3.3: Kansainvälisten järjestöjen toimintaan osallistuminen

B3.4.1: Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan toimivuudesta huolehtiminen

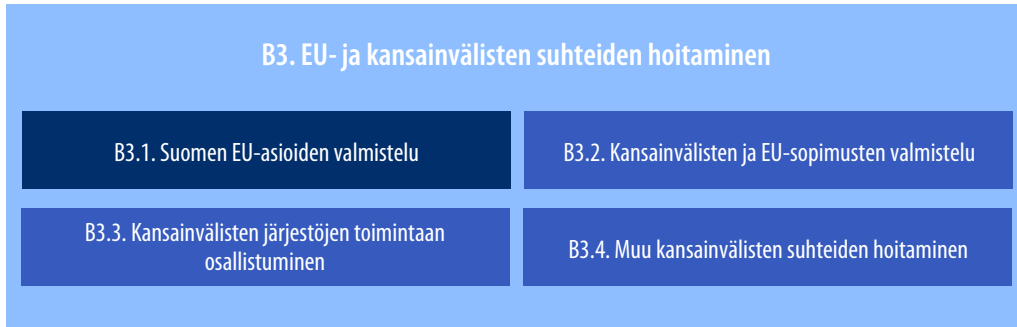
B3.4.2: Korkean tason vierailut ja kansainväliset konferenssit

B3.4.3 Viennin edistämis-toiminta

Taulukko 9. EU- ja kansainvälisten suhteiden hoitamisen ohjaus- ja koordinaatiovastuut

Keskeisiä yhteisiä tehtäviä ministeriöillä	Prosessin tai toiminnon toimivuuden päävastuullinen taho
B3.1.1: Suomen EU-asioiden koordinointi	Valtioneuvoston kanslia, vastuuministeriö
B3.1.2: Suomen EU-kantojen valmistelu	Valtioneuvoston kanslia, vastuuministeriö
B3.1.3: EU-ministerivaliokunnan ja EU-asioiden komitean toimivuudesta huolehtiminen	Valtioneuvoston kanslia, vastuuministeriö
B3.2: Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelu	Vastuuministeriö
B3.3: Kansainvälisten järjestöjen toimintaan osallistuminen	Ulkoministeriö
B3.4.1: Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan toimivuudesta huolehtiminen	Ulkoministeriö
B3.4.2: Korkean tason vierailut ja kansainväliset konferenssit	Ulkoministeriö
B3.4.3 Viennin edistämistoiminta	Työ- ja elinkeinoministeriö

5.3.1 Suomen EU-asioiden valmistelu (B3.1.)



Euroopan unionista kerrotaan Ministerin käsikirjan¹⁰ luvussa 10.2 muun muassa seuraavasti:

EU-asioiden kansallinen käsittely perustuu perustuslakiin ja sitä tarkentaviin alempiin säädöksiin. Valtioneuvosto vastaa EU:ssa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Suomen etujen ajamiseksi ja tuloksellisuuden takaamiseksi on tärkeää, että menettelyt ovat toimivia. Järjestelmällinen valmistelu ministeriöissä, toimiva yhteensovittamisjärjestelmä sekä vahva poliittinen osallistuminen ovat olennaisia. Poliittisessa päätöksenteossa keskeisiä ovat EU-ministerivaliokunnan linjaukset, joita täydentää tiivis yhteistoiminta eduskunnan kanssa.

Ministeriöt vastaavat oman toimialansa EU-asioiden seurannasta ja valmistelusta sekä niihin vaikuttamisesta ja EU-säädösten toimeenpanosta. Asian kuulussa usean ministeriön toimialaan ministeriöt toimivat yhteistyössä.

Valtioneuvoston yhteensovittamisjärjestelmän (EU-ministerivaliokunta sekä EU-asioiden komitea ja sen alaiset valmistelujaostot) avulla varmistetaan, että Suomella on yleisiä EU-poliittisia linjauksia vastaava kanta kaikkiin EU:ssa vireillä oleviin asioihin niiden eri käsittelyvaiheissa. Yhteensovittamisjärjestelmässä kaikki asianosaiset pääsevät osallistumaan Suomen toimintalinjoista sopimiseen ja Suomi voi toimia EU:ssa johdonmukaisesti ja yhtenäisesti.

Eduskunnan osallistumisesta EU-asioiden valmisteluun säädetään perustuslaissa. Tavoitteena on varmistaa, etteivät hallituksen edustajat eduskuntaa kuulematta tee päätöksiä, joiden tekeminen olisi kuulunut ennen EU-jäsenyyttä eduskunnan toimivaltaan, ja pitää eduskunta ajan tasalla merkittävistä EU-asioista. Perustuslain säännöksiä sovelletaan myös EU-päätöksentekoon rinnastettavaan päätöksentekoon.

¹⁰ Lankinen, Timo - Helopuro, Sanna 2019: Ministerin käsikirja 2019: Tietoa valtioneuvoston toiminnasta. [Valtioneuvoston julkaisuja 2019:21](#).

Eduskunnan osallistuminen kannanmuodostukseen on vahvuus, joka tekee Suomen kannoista kestäviä EU-tason neuvotteluissa ja varmistaa niiden laajan poliittisen tuen kotimaassa. Eduskunnan osallistumisoikeuksien turvaaminen ja varhainen tiedonsaanti ovatkin erityisen tärkeitä. Eduskunnan kanta ei sido valtioneuvostoa oikeudellisesti. Vakiintuneen kannan mukaan eduskunnan kanta on ohjeellinen lähtökohta Suomen edustajien kannanotoille. Jos kannasta joudutaan poikkeamaan, asia on perusteltava. Valtioneuvosto on poliittisessa vastuussa eduskunnalle, jolloin näkemys ratkaistaan viime kädessä luottamusäänestyksessä.

EU-asioiden yhteensovittaminen tapahtuu valtaosin toimivaltaisten ministeriöiden johdolla toimivissa EU-valmistelujaostoissa. Jaostoihin osallistuvat virkamiehet vastaavat siitä, että heidän esittämänsä kannat edustavat koko ministeriön näkemyksiä. Heidän on myös informoitava ministeriötään jaoston linjauksista. Jaostot kokoontuvat joko suppeassa virkamieskokoonpanossa tai aina kun tarkoituksenmukaista laajassa kokoonpanossa, jossa mukana on myös sidosryhmien edustajia. EU-asioiden komiteassa käsitellään laajempia kokonaisuuksia, kuten Suomen EU-vaikuttamisstrategiaa ja Euroopan komission ohjelmaan vaikuttamista. Komiteassa sovitaan myös EU:n toimielimiin lähetettävistä kansallisista asiantuntijoista. Komitean puheenjohtajana toimii valtioneuvoston kanslian EU-asioiden valtiosihteri. Komiteaan kuuluvat kaikki ministeriöt, tasavallan presidentin kanslia, oikeuskanslerin virasto, Suomen Pankki ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus. Komitean varsinaisia jäseniä ovat olleet kansliapäälliköt tai valtiosihteerit, mutta usein komitea kokoontuu heidän henkilökohtaisten varajäsentensä kokoonpanossa.

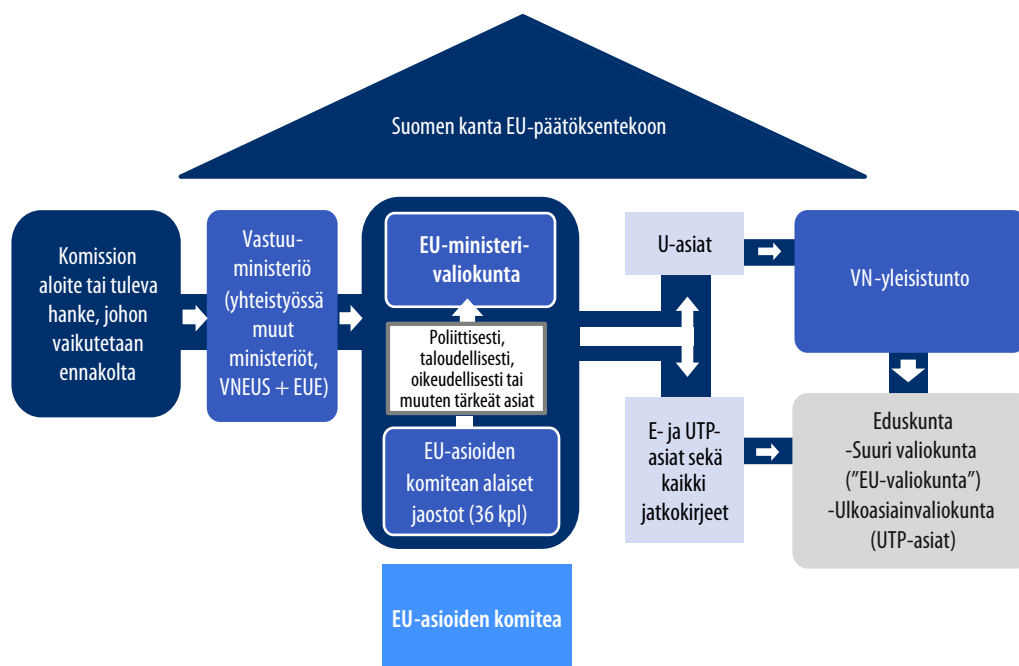
Poliittisesti, taloudellisesti, oikeudellisesti tai muutoin merkittävät EU-asiat viedään EU-ministerivaliokunnan käsiteltäviksi. Tämä koskee myös valmistelua ja vaikuttamista EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta. Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin EU-asioihin valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa.

Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto toimii valtioneuvoston EU-sihteeristönä. Se vastaa muun muassa EU-asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Osasto antaa toimintaohjeet Suomen pysyväälle EU-edustustolle kulloinkin Coreperissa esillä oleviin asioihin. Suomen EU-politiikan johtajana toimivan pääministerin työn tukeminen on noussut osaston yhdeksi keskeiseksi tehtäväksi. Lisäksi osasto vastaa niiden asioiden valmistelusta, jotka nousevat Eurooppa-neuvoston kokouksiin sekä muihin jäsenvaltioiden päämiesten kokouksiin. EU-asioiden osasto toimii myös EU-ministerivaliokunnan sihteeristönä. EU-asioiden osaston muita tärkeitä tehtäviä ovat EU:n perussopimusten muuttamisesta koskevien asioiden yhteensovittaminen, Euroopan unionin kehittämisen kannalta keskeiset horisontaaliset ja institutionaaliset asiat sekä Euroopan unionin toimielimiä koskevat nimitysasiat. Lisäksi se käsittelee yhdessä ulkoministeriön kanssa EU:n perussopimusten muuttamista koskevat asiat.

Myös Suomen pysyvällä EU-edustustolla, joka edustaa koko valtioneuvostoa, on keskeinen rooli EU-asioiden valmistelujärjestelmässä ja EU-vaikuttamisessa. Tärkeä osa Suomen EU-politiikan toteuttamista on huolehtia Ahvenanmaan osallistumisesta EU-asioiden käsittelyyn sekä maakunnan vaikutusmahdollisuuksien huomioon ottamisesta. Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto huolehtii osana EU-asioiden yhteensovittamistehtäväänsä maakunnan vaikutusmahdollisuuksista.

EU-asioiden ennakoiva ja tehokas valmistelu edellyttää ministereiden osallistumista EU-ministerivaliokunnan ja EU:n neuvoston työhön, ministeriöiden virkamiesjohdon sitoutumista sekä sidosryhmien ja kansalaisyhteiskunnan kuulemista. Kattava yhteensovittamisjärjestelmä on Suomen vahvuus, ja eri toimijoiden tulee sitoutua sen hyödyntämiseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Kuva 32. EU-asioiden yhteensovittamisen toimijat valtioneuvostossa



VNEUS = Valtioneuvoston EU-asioiden osasto eli valtioneuvoston EU-sihteeristö

EUE = Suomen pysyvä edustusto Euroopan unionissa

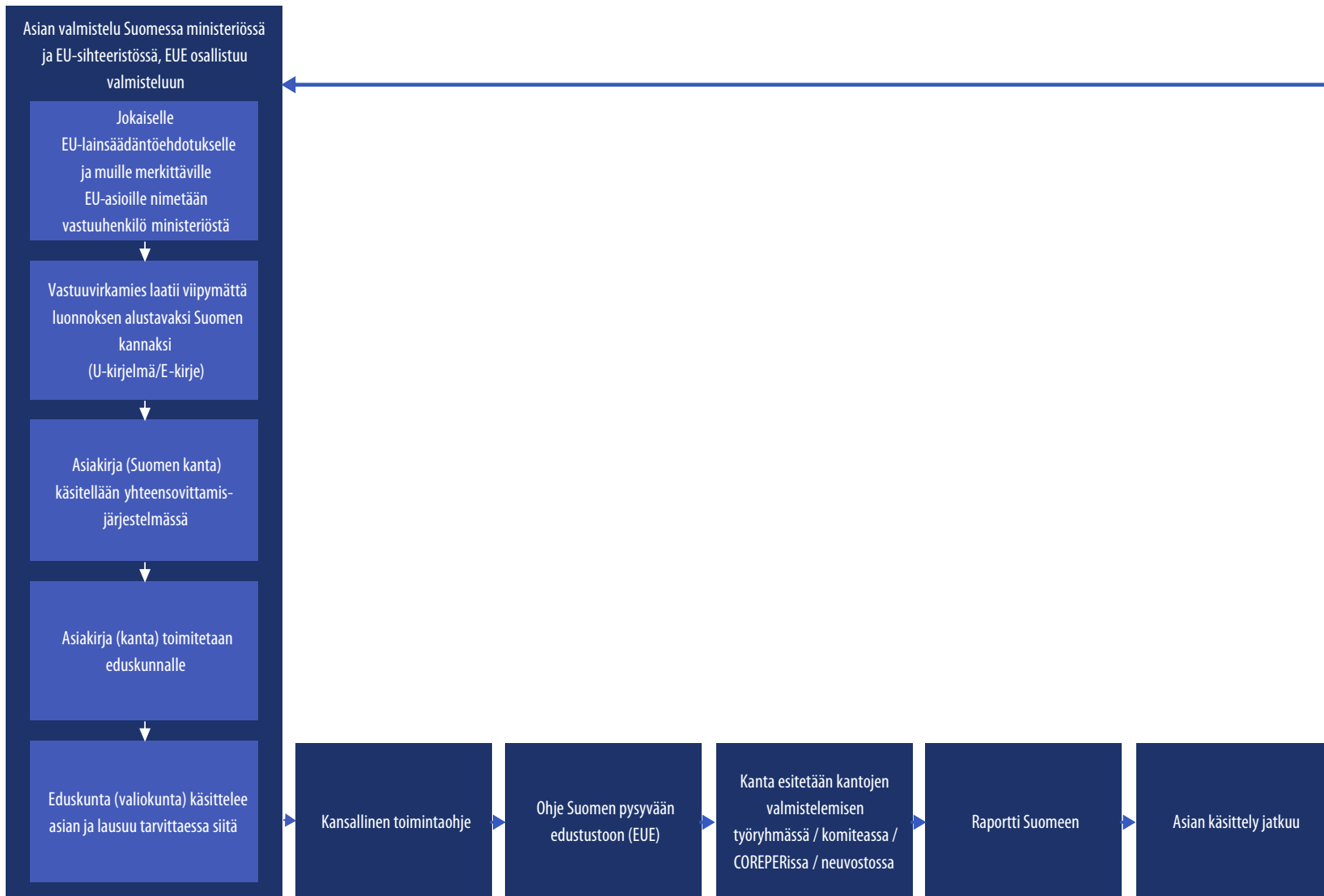
U-asia = Unioni-asia, joka tulee eduskunnassa vireille valtioneuvoston kirjelmällä (U-kirjelmä)

E-asia = Eurooppa-asia, joka tulee eduskunnassa vireille valtioneuvoston selvityksellä (E-kirjelmä)

UTP-asia = Ulko- ja turvallisuuspolitiikka -asia, joka tulee eduskunnassa vireille valtioneuvoston selvityksellä

Yksittäisten valmisteluprosessien osalta noudatetaan karkeasti kuvassa 33 esitettyä prosessia.

Kuva 33. EU-kantojen valmisteleminen keskeisimmät vaiheet



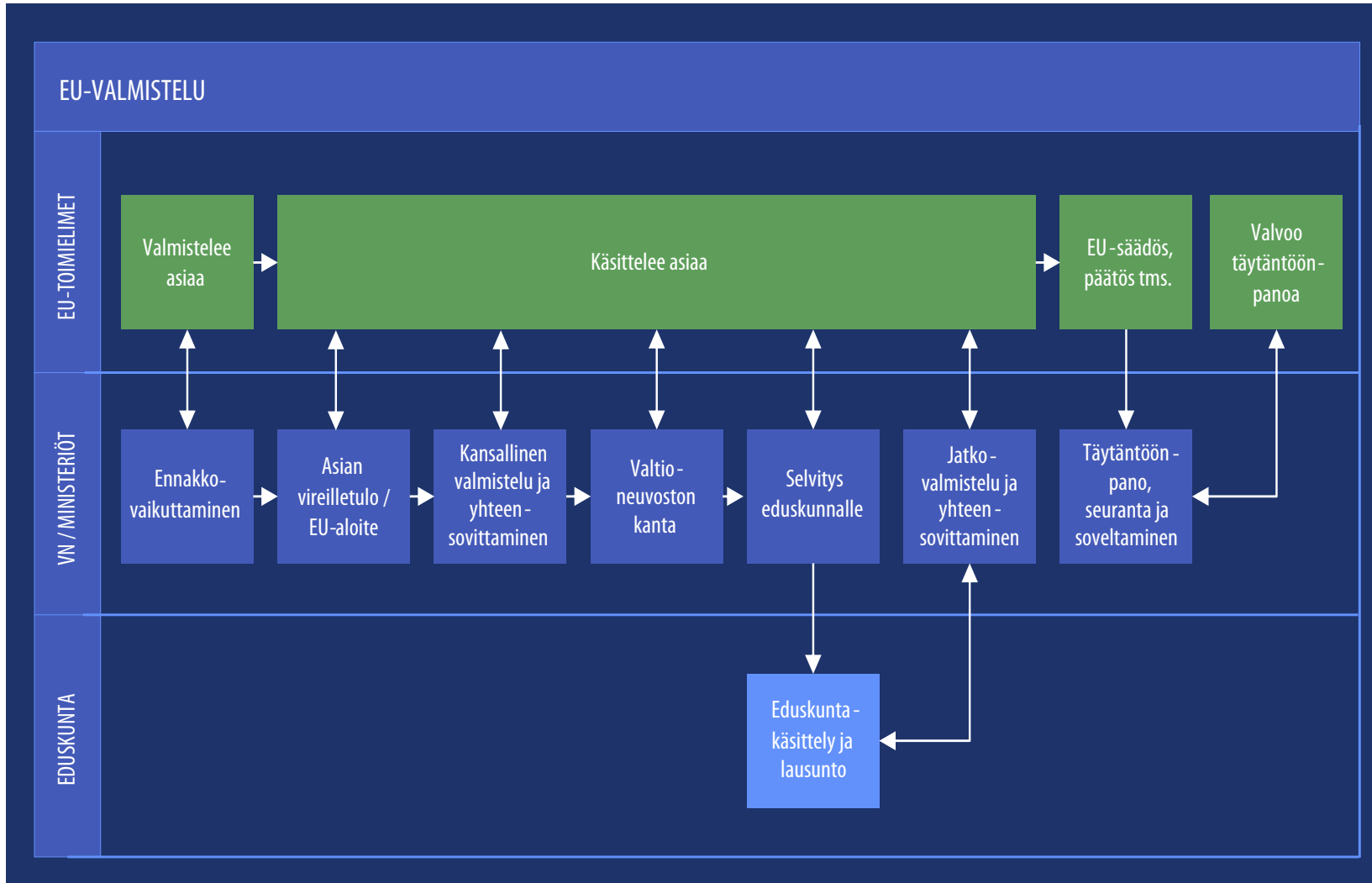
EUE = Suomen pysyvä edustusto Euroopan unionissa

U-kirjelmä = Kirjelmä, jolla VN saattaa eduskunnan käsitteelyyn eduskunnan toimivaltaan kuuluvan EU:ssa päätettäväksi tulevan asian (U-asian)

E-kirje = Valtioneuvoston selvitys muussa kuin eduskunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa (E-asia)

Coreper = Jäsenmaiden pysyvien edustajien eli EU-suurlähettiläiden komitea

Kuva 34. Suomen EU-asioiden valmistelun perusprosessi



Viime vuosina huomiota on kiinnitetty erityisesti EU-ministerivaliokunnan, EU-asioiden komitean ja jaostojen toiminnan tehostamiseen, asiakirjapohjien ja asiakirjojen laatuun, ohjeistuksen ja osaamisen kehittämiseen, säännölliseen toiminnan priorisointiin ja ennakoivaan EU-vaikuttamiseen sekä vaikutusarviointeihin, direktiivien täytäntönpänon seurantaan ja oikea-aikaiseen yhteistoimintaan eduskunnan kanssa.

EU-valmistelun ohjauksessa on joillakin hallituskausilla annettu valtioneuvoston EU-selonteko, kuten tehty vuonna 2021, jossa linjataan painopisteitä. Esimerkiksi vuoden 2021 tavoitteellinen ja oikea-aikainen vaikuttaminen on tärkeä. Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta: Vahva ja yhtenäinen EU – kohti kestävämpää Euroopan unionia -julkaisussa¹¹ käsitellään keskeisiä EU:n kehittämistä sekä Suomen asemaa EU:ssa koskevia monivuotisia linjauksia, mukaan lukien osallistuminen Euroopan tulevaisuuskonferenssiin.

Selonteossa yhtenä EU:n toiminnan ja Suomen EU-vaikuttamisen kehittämisen tavoitteena on toimiva EU-valmistelu. Selonteon mukaan Suomen tavoitteiden saavuttamiseksi oikea-aikainen vaikuttaminen on tärkeää, etenkin ennakkovaikuttaminen komissioon. Eri tasoilla tehdään vaikuttamistyötä myös neuvostossa, erityisesti puheenjohtajavaltion suuntaan, sekä yhteistyötä samanmielisten maiden kanssa. Suomi edistää rakentavaa keskustelua myös jäsenvaltioita jakavista kysymyksistä. Ratkaisuja etsitään kulloinkin tarkoituksenmukaisessa jäsenvaltioiden kokoonpanossa. Tällä tavoin pystytään parhaiten edistämään niin yhteisen ratkaisun löytämistä kuin omien kansallisten etujen huomioimista. Komissioon vaikuttamisen ja neuvostotyöskentelyn ohella vaikuttaminen Euroopan parlamenttiin on keskeinen osa Suomen EU-politiikkaa. Sitä tarvitaan etenkin silloin, kun Suomella on asiassa kansallinen erityisintressi.

Selonteon mukaan on olennaista, että Suomi vaikuttaa EU-tasolla jatkuvasti sekä aktiivisesti ja että Suomen EU-puheenjohtajakaudella hankittua kokemusta sekä kontakteja hyödynnetään. Mikäli matkoja ja kasvatusten pidettäviä vaikuttamistapaamisia on vähemmän, tulee huolehtia muunlaisesta yhteydenpidosta vastinpareihin toimielimissä ja muissa jäsenvaltioissa.

Suomen EU-politiikan vahvuus on hyvin toimiva yhteensovittamisjärjestelmä, jonka avulla varmistetaan johdonmukaiset kannat kaikkiin EU-asioihin ja joka toimii myös tiukoissa aikataulupaineissa ja poikkeuksellisissa tilanteissa. Jaostojärjestelmän toimivuus ja ajantasaisuus varmistetaan arvioimalla ja kehittämällä tarvittaessa EU-jaostojen toimintaa.

11 Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta : Vahva ja yhtenäinen EU – kohti kestävämpää Euroopan unionia. [Valtioneuvoston julkaisuja 2021:4](#).

Keskeistä on varmistaa hyvä yhteistoiminta eduskunnan kanssa ja eduskunnan riittävä ja oikea-aikainen tiedonsaanti perustuslain mukaisesti. Tähän liittyen on tarpeen tarkastella erityisesti eduskuntakirjelmiin liittyviä kysymyksiä. [Eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeudesta EU-asioiden kansallisessa valmistelussa: ohjeita valtioneuvoston EU-valmistelijoille.](#)

Valtioneuvostossa maakunnan hallituksen asianmukaisesta tiedonsaannista EU-asioiden valmistelusta ja siitä, että maakunnan hallituksen osallistumisoikeus toteutuu, vastaa kullekin EU-asialle määrätty vastuuministeriö ja asian valmistelijaksi vastuuministeriössä nimetty vastuuvirkamies. Jokaisessa ministeriössä on myös Ahvenanmaa-yhdyshenkilö.

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen vaikuttamismahdollisuudet EU-asioissa turvataan. On tärkeää, että maakunta voi tuoda kantansa esille kansallisen valmistelun varhaisessa vaiheessa. Kansallisissa valmisteluissa on huomioitava EU-tason toiminnan muuttuminen. Komission laaja-alaiset aloitekokonaisuudet vaativat poikkihallinnollista valmistelua, huolellista yhteensovittamista ja vaikutusten arviointia, mikä edellyttää toimintatapojen kehittämistä sekä asianmukaista resursointia valtioneuvostossa. Poliittikkasektorit ylittävät hankkeet sekä kriisiaikoina nopeasti tarvittavat EU-toimet korostavat myös tarvetta vahvistaa EU-oikeudellista osaamista sekä siihen liittyvää neuvontaa ja koulutusta valtioneuvostossa. Nopea ja selkeä EU-oikeudellinen tuki EU-valmistelun eri vaiheissa ja tasoilla edellyttää tiivistä yhteistyötä ja resurssien tehokasta käyttämistä. Myös osallistuminen EU:n tuomioistuimessa vireillä oleviin asioihin on tärkeä osa Suomen EU-poliittisten linjausten tukemista ja EU:n toiminnan kehittämistä koskevaa vaikuttamista. EU:n tuomioistuimessa vireillä oleviin asioihin vaikuttamista hyödynnetään tehokkaammin EU-asioissa.

Valtioneuvostossa maakunnan hallituksen asianmukaisesta tiedonsaannista EU-asioiden valmistelusta ja siitä, että maakunnan hallituksen osallistumisoikeus toteutuu, vastaa kullekin EU-asialle määrätty vastuuministeriö ja asian valmistelijaksi vastuuministeriössä nimetty vastuuvirkamies. Jokaisessa ministeriössä on myös Ahvenanmaa-yhdyshenkilö.

Muuttuva toimintaympäristö eri kriiseineen on lisäksi otettava huomioon siten, että henkilöresursseja kyetään nykyistä joustavammin kohdistamaan kulloinkin ajankohtaisille ja Suomen prioriteettien kannalta keskeisille sektoreille.

Eryistä huomiota tulee kiinnittää johdonmukaisiin toimiin, joilla turvataan Suomen riittävät saannot EU:n eri rahoitusohjelmista.

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tekemässä EU-asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa -tarkastuksessa¹² selvitettiin, luoko EU-asioiden kansallinen valmistelu edellytykset sille, että Suomi vaikuttaa tehokkaasti säädösvalmisteluun ja päätöksentekoon unionin toimielimissä. Tarkastuksen perusteella EU-asioiden kansallinen valmistelu ja yhteensovittaminen hoidetaan pääsääntöisesti asianmukaisesti, mutta tarkastuksessa havaittiin myös useita kehittämiskohteita. Tarkastuksen suositukset käsittelivät strategia-asiakirjojen sisältöä, ministeriöiden koordinaatiomenettelyjä, ministeriön johdon yhteyttä vastinpareihin EU:ssa ja keskeisissä jäsenvaltioissa, kansallisten vaikutusarvioiden laadintaa sekä virkamiesten EU-kokemuksen hankkimista ja palaavien virkamiesten työtehtävien suunnittelua.

EU-asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa -tarkastuksen jälkiseurannassa¹³ havaittiin, että ministeriöt ovat lisänneet EU-asioita koskevia koordinaatiomenettelyjä sisäisesti ja välillään. EU-vaikuttamista koskevat strategia-asiakirjat ovat muuttuneet jossain määrin tiiviimmiksi ja kohdennetuimmiksi. Valtioneuvoston kanslia on korostanut kansallisten vaikutusarvioiden merkitystä, mutta konkreettisia uusia toimenpiteitä kansallisten vaikutusarviointien lisäämiseksi ja aikatauluttamiseksi on melko vähän. Ministeriöt ovat kehittäneet menettelyitä EU-tehtävistä palaavien virkamiesten osaamisen hyödyntämiseksi ja uran suunnittelemiseksi.

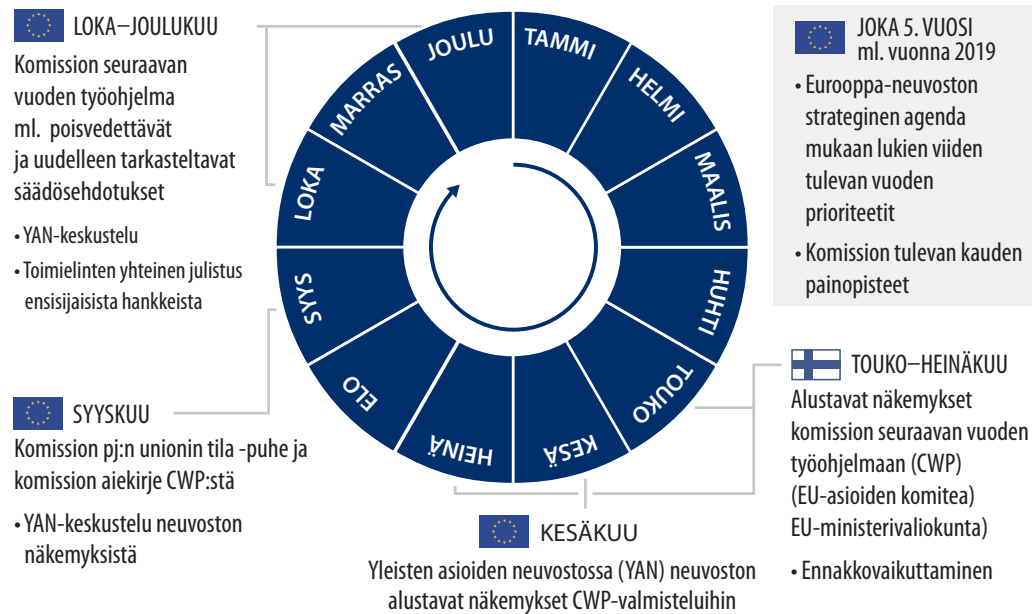
Ministeriöt ovat selvimmin kehittäneet toimintaansa kahden suosituksen suuntaisesti. Nämä suositukset käsittelivät ministeriöiden koordinaatiomenettelyjä ja EU-kokemuksen hankkimista ja osaamisen hyödyntämistä. EU-avaintavoiteasiakirjaa koskevan suosituksen suuntaista kehitystä on tapahtunut jossain määrin ja suositus kansallisen vaikutusarvioinnin kehittämisestä on toteutunut vain vähän.

Kuvassa 35 esitetään EU:n ohjelmasuunnittelun vuosikello.

12 Tuloksellisuustarkastuskertomus - EU-asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa. [Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2016](#).

13 Valtiontalouden tarkastusviraston jälkiseurantaraportti EU-asioiden valmistelua ja yhteensovittamista valtioneuvostossa koskevasta tuloksellisuustarkastuksesta 2/2016. Dnro 303/54/2014, 22.8.2019.

Kuva 35. Ohjelmasuunnittelu, politiikkasykli



Strategiat konkretisoivat hallitusohjelman EU-tavoitteita. On myös huomattava, että useilla kansallisilla kärkihankkeilla on EU-ulottuvuus. Ministeriöt laativat hallinnonalaltaan vuosittaisen vaikuttamissuunnitelman, jotka täydentävät EU-vaikuttamisstrategiaa. Ministeriöt huolehtivat oman alansa ennakkovaikuttamislinjauksista ja aloittavat vaikuttamisen jo ennen kuin komissio esittää ehdotuksensa.

Prosessin toimivuuden päävastuullinen taho:

Valtioneuvoston kanslia

Tunnistettuja kehittämiskohteita:

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle vuoden 2021 alussa selonteon EU-politiikasta¹⁴. Eduskunta hyväksyi suuren valiokunnan mietinnön¹⁵ pohjalta seuraavan kannanoton valtioneuvoston EU-selonteosta: *Eduskunta edellyttää, että valtioneuvostolla on valmiudet ennakkolisesti vaikuttaa erityisesti komission tulevien lainsäädäntöaloitteiden sisältöön ja tähän työhön on ohjattava riittävät resurssit.*

14 Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta - Vahva ja yhtenäinen EU – kohti kestävämpää Euroopan unionia. [VNS 7/2020 vp](#).

15 Suuren valiokunnan mietintö koskien valtioneuvoston selontekoa EU-politiikasta. [SuVM 1/2021 vp](#), kohdat 134 – 136.

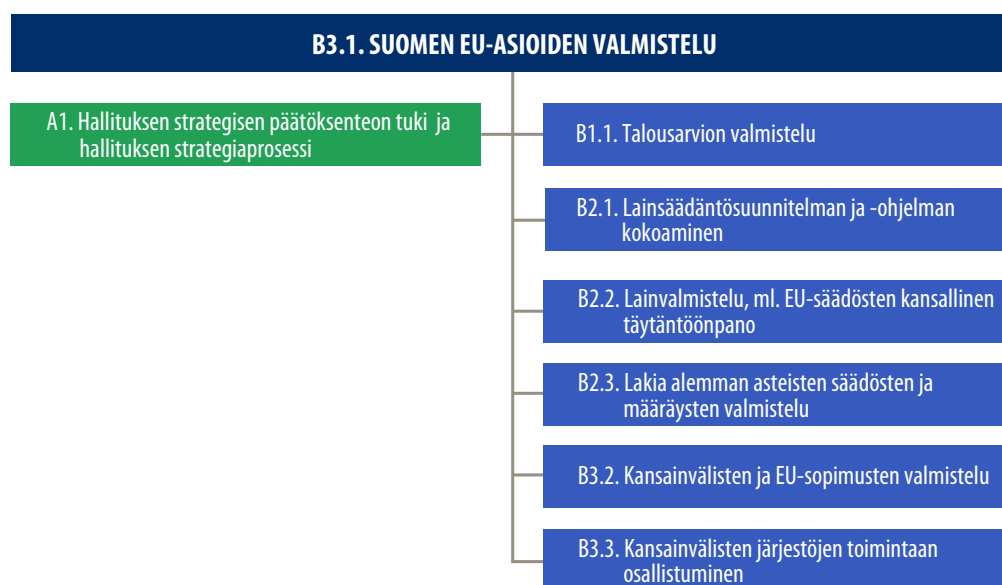
Eduskunta toteaa myös, että *vain tällaisella aloitteellisuudella ja strategisella ennakkoinnilla voidaan vaikuttaa niin, että Suomen aloitteet etenevät osaksi EU:n agenda ja Suomen näkemykset ja kansalliset erityiskysymykset tulevat huomioiduiksi jo ennakoilta pohjaesityksissä. Vaikuttaminen on aina sitä vaikeampaa, mitä pidemmälle EU-toimien valmistelu etenee.*

Suomen vaikuttavuus unionissa on kokonaisuus, joka edellyttää tiiviitä kontakteja instituutioihin (ml. suomalaisten EU-rekrytoituminen), virkamiesten EU-osaamisen ja EU-urien kehittämistä, systemaattista ennakkovaikuttamiskantojen muodostamista ja edistämistä sekä eduskunnan kanssa tehtävän yhteistyön tehostamista.

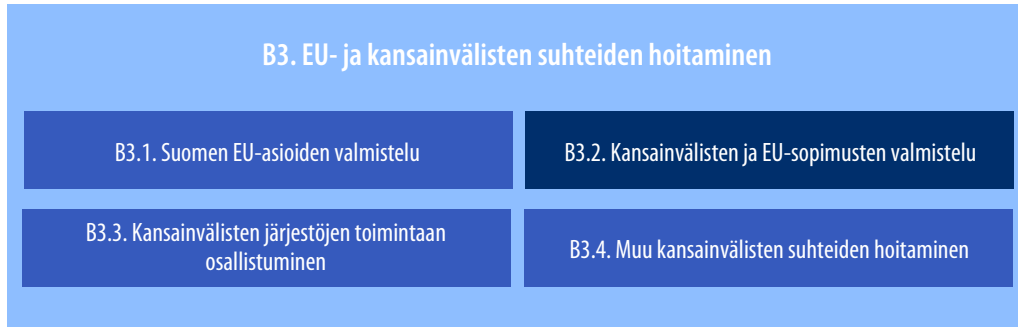
Lisäksi nykyistä koordinoitumpi ja keskitetympi lähestymistapa on tarpeen joissakin EU-asiakokonaisuuksissa erityisesti laaja-alaisissa ja horisontaalisissa asioissa. Näissä laaja-alaisissa ja horisontaalisissa asioissa käytetään hankkeistamista. Tietojärjestelmiä kehitetään niin, että EU-direktiivien täytäntöönpanotilanne on tietojärjestelmien raportointityökaluilla seurattavissa. Kehittämistoimenpiteet helpottavat ongelmien tunnistamista ajoissa, lisäävät reagointinopeutta ja tukevat poliittista päätöksentekoa. Koordinaation vahvistaminen on tarpeen Suomen kannalta tärkeiden EU-aloitteiden kansallisten vaikutusten arvioinnissa sekä EU-direktiivien täytäntöönpanon kokonaistilanteen seurannassa ja valvonnassa.

Keskeisimmät sidosprosessit:

Kuva 36. Suomen EU-asioiden valmistelun keskeisimmät sidosprosessit



5.3.2 Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelu (B3.2.)



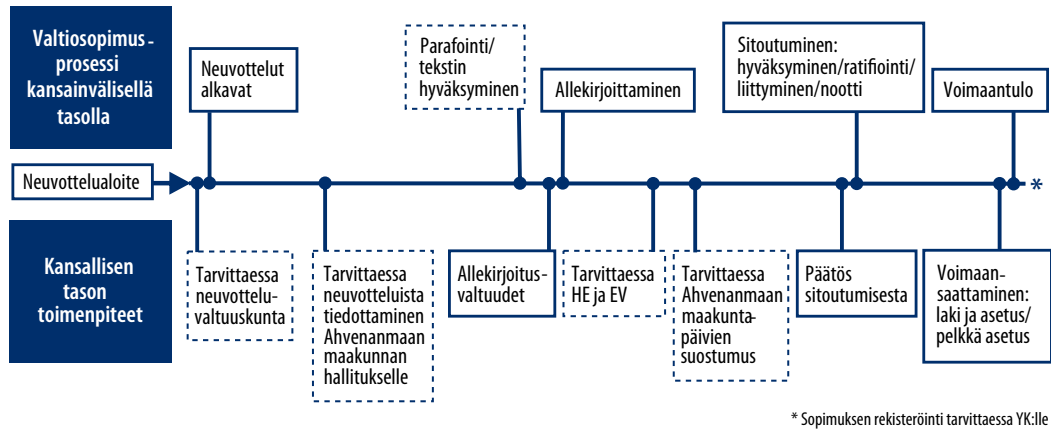
Kukin ministeriö käsittelee toimialaansa sisällöllisesti kuuluvat valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet sekä Euroopan unionissa päätettävät asiat. Ulkoministeriö käsittelee lisäksi merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia sisältävät kansainväliset velvoitteet. Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat ulkoministeriö käsittelee yhdessä valtioneuvoston kanslian kanssa. Ulkoministeriölle kuuluu lisäksi kansainvälisten asioiden yhteensovittaminen. Valtioneuvoston kanslia kuitenkin yhteensovittaa Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat sekä Euroopan unionissa käsiteltäviä kansainvälisiä velvoitteita koskevat asiat (laki valtioneuvostosta, 175/2003, 8 ja 9 §; ks. lisäksi valtioneuvoston asetus valtioneuvoston kansliasta, 393/2007).

Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä (perustuslaki 93.2 §).

Kukin ministeriö vastaa viime kädessä omaan toimialaan sisällöllisesti kuuluvista kansainvälistä sopimuksista ja niihin liittyvistä prosesseista. Tämä pitää sisällään myös veloitteen ottaa Ahvenanmaa huomioon kansainvälisiä velvoitteita koskevissa neuvotteluissa ja ko. veloitteiden voimaantulossa siten kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) säädetään. Ulkoministeriön EU- ja valtiosopimusoikeuden yksikkö (OIK-20) antaa ohjeistusta kansainvälisten sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevista menettelyistä. Aikatauluista, asiakirjoista ja sisällöstä vastaa kuitenkin kukin ministeriö.

Kuten muissakin päätöksentekoon liittyvissä asioissa VNK:n istuntoyksikkö valvoo osaltaan, että päätöksentekojärjestelmä (PTJ) toimii ja että esittelyasiakirjat on oikein laadittu. Oikeuskanslerin virasto tekee listojen laillisuustarkastusta.

Kuva 37. Valtiosopimuksen tekovaiheet kansainvälisellä ja kansallisella tasolla



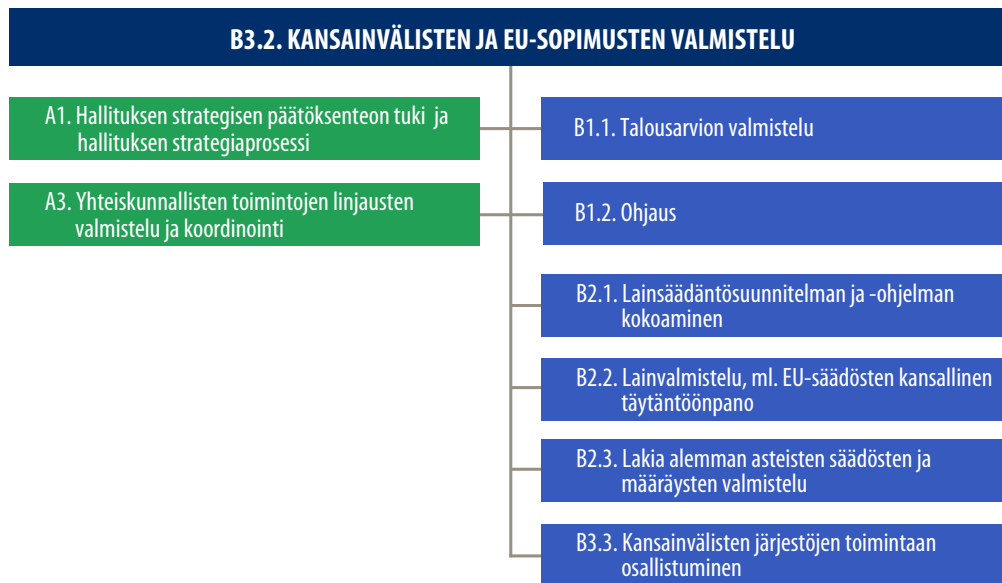
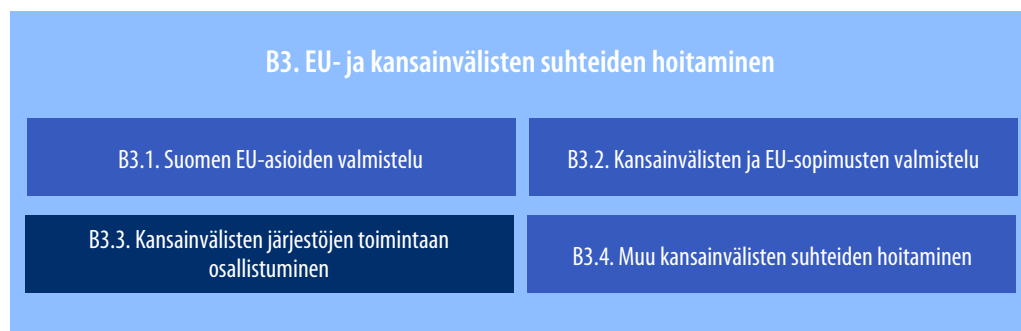
Prosessin toimivuuden päävastuullinen taho:

Sopimuksen sisällöstä vastuussa oleva ministeriö

Tunnistettuja kehittämiskohteita:

Ulkoministeriössä laadittu [Valtiosopimusopas](#)¹⁶ pitää sisällään kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet. VNKA toiminta-arkkitehtuurin valmistelun yhteydessä nykytilakuvauksesta ei esitetty kehittämiskohteita, joten tavoitella vastaa nykytilanteen toimintatapaa.

16 Valtiosopimusopas: Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet. [Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2](#).

Keskeisimmät sidosprosessit:**Kuva 38.** Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelun keskeisimmät sidosprosessit**5.3.3 Kansainvälisten järjestöjen toimintaan osallistuminen (B3.3.)**

Ulkoministeriö vastaa ja koordinoi Suomen osallistumista kansainvälisten järjestöjen toimintaan. On kuitenkin useita kansainvälisiä järjestöjä ja ohjelmia, joiden hallintoneuvostojen sekä korkean tason istuntojen sisältövalmistelut ovat käytännössä sektoriministeriöiden vastuulla. Tällöin ko. ministeriöt myös koordinoivat Suomen osallistumista näiden elinten toimintaan yhteistyössä UM:n kanssa. Ministeriöiden osallistumista esimerkiksi kansainvälisten järjestöjen alatyöryhmiin tai komiteoihin koordinoidaan usein ministeriöiden kansainvälisten asioiden yksiköistä tai suoraan substanssiosastoilta. Substanssikoordinaatioon, silloin kun se ylittää hallinnonalarajat, on monenlaisia eri tapoja epävirallisesta

yhteydenpidosta virallisempiin koordinaatioryhmiin. Tästä koordinaatiosta huolimatta on olemassa myös mahdollisuus, että se ei kaikilta osin tavoita esimerkiksi eri alakomiteoiden töiden rajapinnassa olevia asioita.

Sektoriministeriöt vastaavat oman hallinnon alansa kansainvälisestä yhteistyöstä. Yhteistyö voi käsittää kansainvälisten sopimusten tai yhteisymmärryspöytäkirjojen toimeenpanoon liittyviä vierailuja, kokouksia tai tapaamisia tai kansainvälisten järjestöjen alatyöryhmiin tai komiteoihin osallistumista. Työtä koordinoidaan ministeriöiden kv-asioiden koordinaatioyksiköistä tai suoraan substanssiosastoilta. Kansainvälisessä yhteistyössä on monenlaisia eri tapoja epävirallisesta yhteydenpidosta viralliseen viestinvaihtoon, ja siihen vaikuttavat osin kulttuurilliset tekijät. Suomen ulkomaanedustustoilla on keskeinen rooli sekä kahdenvälisen suhteiden edistämässä että osallistumisessa kansainvälisten järjestöjen toimintaan.

Suomen ulkomaanedustustoilla on myös keskeinen rooli osallistumisessa kansainvälisten järjestöjen toimintaan. Useat edustustonpäälliköt ovat nimettynä Suomen pysyväksi edustajaksi kansainvälisissä järjestöissä.

Toiminnon koordinoinnin päävastuullinen taho:

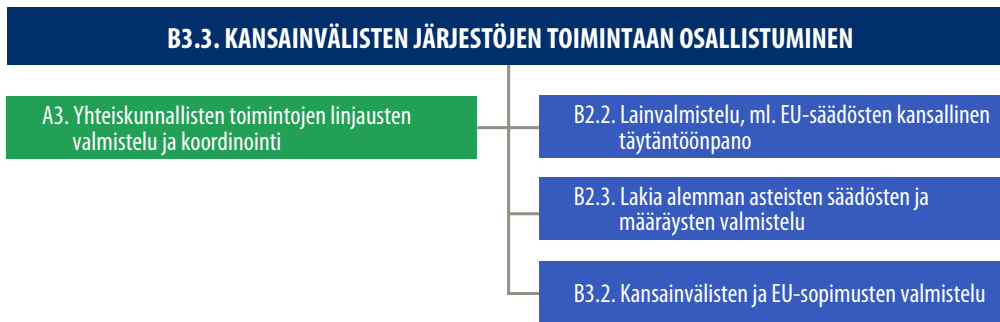
Osallistuminen kansainvälisten järjestöjen toimintaan vaihtelee suuresti sen mukaan, mistä järjestöstä on kyse eikä osallistumiseen ja järjestöihin edustajaksi valitsemiseen ole selkeää koordinaation päävastuullista.

Tunnistettuja kehittämiskohteita:

Kansainvälisissä asioissa koordinaatiosta huolimatta se ei kaikilta osin tavoita esimerkiksi eri alakomiteoiden töiden rajapinnassa olevia asioita. Kansainvälisten järjestöjen toimintaan osallistumisen tiedot ja käsiteltävät asiat voisivat olla helpommin, jäsentyneemmin ja selkeämmin koottuna yhteiseen tietämuskantaan tai vastaavaan, joka olisi kaikkien kansainvälisten järjestöjen toimintaan osallistuvien käytettävissä (tietojen turvallisuusluokittelu huomioon ottaen). Myös muiden systemaattisten vuorovaikutuksen tapojen kehittäminen kansainvälisten järjestöjen toimintaan osallistuvien valtioneuvoston asiantuntijoiden käyttöön tukisivat toimintaa.

Keskeisimmät sidosprosessit:

Kuva 39. Kansainvälisten järjestöjen toimintaan osallistumisen keskeisimmät sidosprosessit

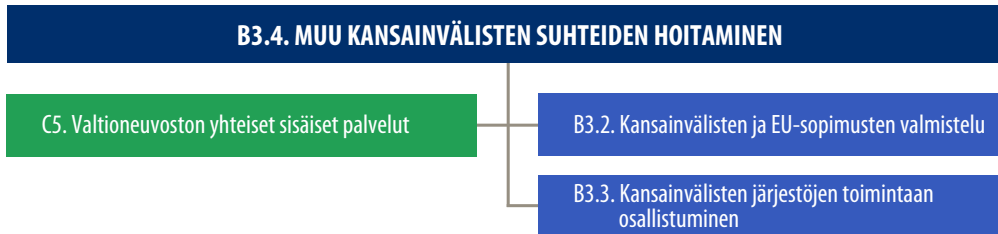


5.3.4 Muu kansainvälisten suhteiden hoitaminen (B3.4.)



Valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuurin kuvauksessa muuksi kansainvälisten suhteiden hoitamiseksi on tunnistettu ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan toimivuudesta huolehtiminen, korkean tason vierailut ja kansainväliset konferenssit sekä viennin edistämistoiminta.

Kuva 40. Muun kansainvälisten suhteiden hoitamisen keskeisimmät sidosprosessit



5.3.4.1 Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan toimivuudesta huolehtiminen (B3.4.1.)

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta valmistelee tärkeitä ulko- ja turvallisuuspoliittikkaa sekä Suomen ulkosuhteita koskevat asiat, näihin liittyvät tärkeitä sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeitä kokonaisuunpuolustusta koskevat asiat. Ministerivaliokunta kokoontuu käytännössä yhdessä tasavallan presidentin kanssa, jolloin kokousta kutsutaan ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteiseksi kokoukseksi.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan puheenjohtaja on pääministeri.

Muut jäsenet ovat ulkoministeri, puolustusministeri ja enintään neljä muuta valtioneuvoston määräämää ministeriä. Jos ulkoministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään on määrätty ministeri, hänkin on valiokunnan jäsen.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan sihteeristönä toimii ulkoministeriö. Kokouksissa on läsnä valtioneuvoston viestintäjohtaja, joka vastaa tiedottamisesta pääministerin ohjeiden mukaan. Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 § 1 momentin 1 kohdan mukaan valiokunnan asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jollei valiokunta toisin päättä.

Kokouksista tiedottaminen tapahtuu jälkikäteen.

Prosessin toimivuuden päävastuullinen taho:

Ulkoministeriö

5.3.4.2 Korkean tason vierailut ja kansainväliset konferenssit (B3.4.2.)

Kansainvälisten suhteiden hoitamista ovat esimerkiksi korkean tason kahdenväliset vierailut ja korkean tason kansainväliset konferenssit. Korkean tason vierailujen järjestelyvastuut jakautuvat tasavallan presidentin kanslian, ulkoministeriön protokollapalvelujen ja

ministeriöiden välillä vierailun tyypistä riippuen. Eri ministeriöillä on lukuisia kansainvälisiä, ministeri- tai korkean virkamiestason konferensseja vuosittain.

Tasavallan presidentin kanslia vastaa valtionpäämiestason valtiovierailuista ja virallisista vierailuista. Ulkoministeriön protokollapalvelut hoitaa valtionpäämiesten työvierailujen järjestelyt sekä Suomen pääministerin ja ulkoministerin kutsusta toteutettavien kahdenvälisten vierailujen käytännön järjestelyt. Ministeriöt hoitavat kansainvälisiä suhteitaan oman hallinnonalansa osalta ja vastaavat niihin liittyvien vierailujen ja konferenssien järjestelyistä. Ministeriöiden järjestämissä vierailuissa ulkoministeriö antaa tukeaan vierailujen sisältöjen osalta.

Vierailuissa ja konferensseissa on aina kansallisia intressejä, jotka ministeriöiden tulee ottaa huomioon. Vierailujen ja konferenssien käytännön järjestelyjen lisäksi tulee niille asettaa sisällölliset tavoitteet, jotka halutaan saavuttaa. Jokaisella ministeriöllä tulee olla kyky hoitaa vierailut ja konferenssit laadukkaasti. Vierailujen ja konferenssien toteuttamisesta olisi syytä järjestää keskitettyä koulutusta ministeriöiden henkilöstölle osaamisen kasvattamiseksi ja käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Kaikkien vierailujen ja kansainvälisten tapahtumien käytännön järjestelyissä on aina huomioitava Suomen maakuva ja sen edistäminen.

Kansainvälisten suhteiden hoitaminen vaatii ministeriöiden asiantuntijoilta huomattavan työpanoksen ja olisi tarkasteltava mahdollisuuksia saada toimintatavat siten tehokkaiksi, että käytettävällä työpanoksella saataisiin mahdollisuuksien mukaan nykyistä enemmän.

Prosessin toimivuuden päävastuullinen taho:

Ministeriöiden johto ja kansainvälisten suhteiden vastuuhenkilöt ministeriöissä

Tunnistettuja kehittämiskohteita:

Kansainvälisten suhteiden hoitamiseen voisi valtioneuvostossa olla nykyistä yhtenäisemmät käytännöt. Ministeriöiden kykyä kansainvälisten vierailujen järjestämiseen voisi kasvattaa koulutusta tarjoamalla.

5.3.4.3 Viennin edistämistoiminta (B3.4.3.)

Valtioneuvoston kansainväliseen toimintaan kuuluu olennaisena osana viennin ja kansainvälistymisen edistäminen, jota tehdään Team Finland -verkostoyhteistyönä vuonna 2019 julkaistun Team Finland -strategian puitteissa. Team Finland -toiminnan ohjauksesta vastaavat työ- ja elinkeinoministeriö sekä ulkoministeriö. TEM vastaa hallinnon alansa kansainvälistymispalveluiden ohjauksesta (Business Finland, Finnvera, ELY-keskukset) ja ulkoministeriö johtaa verkoston ulkomaantoimintoja ja tarjoaa arvovaltapalveluja. Team Finland -ulkomaanverkosto koostuu ulkoministeriön ulkomaanedustustoista ja Business Finlandin

ulkomaanverkostosta. Edustuston päälliköillä on maajohtajan rooli toimialueensa Team Finland -toiminnassa. Toiminnan kehittämistä johdetaan ulkomaantoimintojen johtoryhmässä.

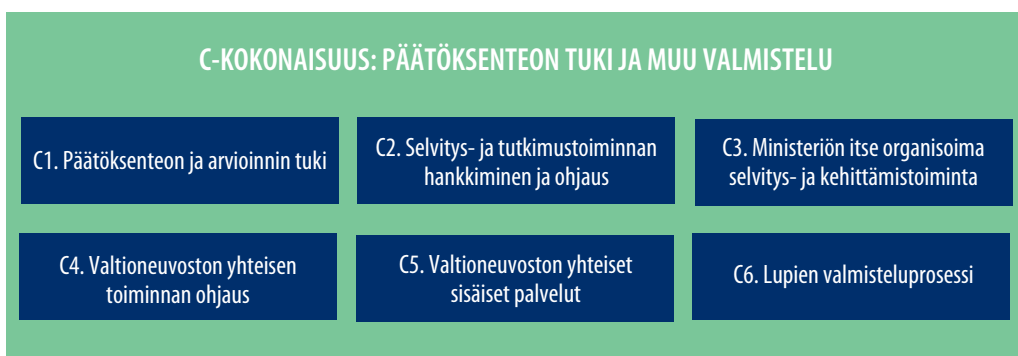
Vuodesta 2018 Business Finland on vastannut Team Finland -yrityspalveluverkoston käytännön koordinaatiosta Team Finland -johtoryhmän ohjauksessa. Verkoston ydintoimijoihin kuuluvat TEM:n, UM:n ja Business Finlandin lisäksi Finnvera sekä ELY- ja TE-keskukset. Verkosto tarjoaa kansainvälistyville yrityksille rahoitusta, neuvonta- ja asiantuntijapalveluja, verkostoja, tietoa markkinoiden mahdollisuuksista sekä muun muassa apua yritysten kohtaamiin erilaisiin kaupan esteisiin. Julkiset yrityspalveluiden tarjoajat tekevät tiivistä yhteistyötä alueellisten ja yksityisten toimijoiden kanssa yritysten saumattoman palvelukokemuksen takaamiseksi.

Sektoriministeriöt tukevat suomalaisyritysten vienninedistämispöytäkirjoja omalla hallinnonalallaan muun muassa erilaisilla yhteistyöasiakirjoilla, työryhmillä ja ministerivetoisilla Team Finland -valtuuskuntavierailuilla.

Prosessin toimivuuden päävastuullinen taho:

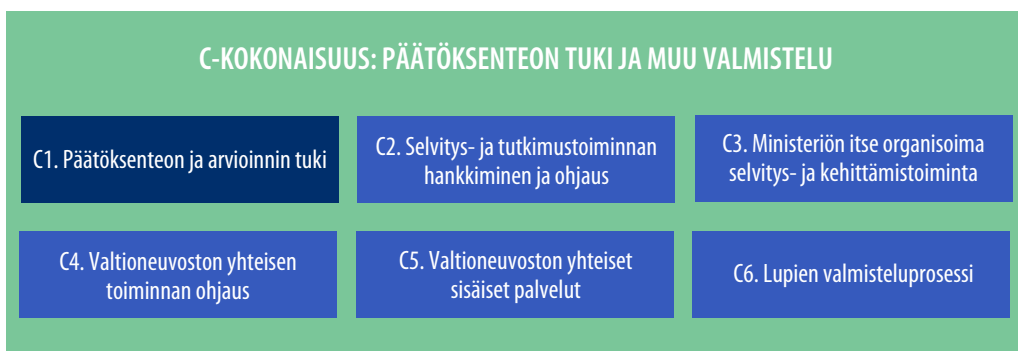
Team Finland -toiminnan ohjauksesta vastaavat työ- ja elinkeinoministeriö ja ulkoministeriö

6 Päätöksenteon tuen ja muun valmistelun nykytilan kuvaus (C-kokonaisuus)



Päätöksenteon tuen ja muun valmistelun kokonaisuudessa (C-kokonaisuus) on kuvattu toimintoja ja prosesseja, jotka liittyvät päätöksenteon tukemiseen ja tiedolla johtamiseen. C-kokonaisuudessa on kuvattu myös valtioneuvoston yhteisiä palveluja ja yhteistä ohjausta. Myös erilaisten ministeriöistä myönnettävien lupien valmistelu on sisällytetty C-kokonaisuuteen: vakka ministeriöiden myöntämät luvat ovat hallintopäätöksiä, niistä on kerrottu omassa osiossa, koska niille on omat prosessinsa ja ne sitovat henkilöstöresursseja ministeriöissä.

6.1 Päätöksenteon ja arvioinnin tuki (C1.)



Päätöksenteon tukeen kuuluu muun muassa siitä huolehtiminen, että hallituksella on päätöksentekoa varten ajantasaista, relevanttia, validia ja riittävän laaja-alaista tietoa. Tietoa tuotetaan esimerkiksi jatkuvan ennakkoinnin, arvioinnin, indikaattorityön ja seurannan avulla. Päätöksenteon tukeen liittyy myös, että tieto päätöksentekotilanteissa on niin selkeässä ja järjestäytyneessä muodossa, että se mahdollistaa hyvät päätöksenteon puitteet.

Valtioneuvoston ennakkointiprosessi on oma prosessinsa, jota johtaa VNK. Jatkuva ennakkointi puolestaan tapahtuu ministeriöissä. Jatkuvan ennakkointitiedon tuottamisen tulee olla ketterää ja riittävän nopeaa. Jatkovaa ennakkointia tarvitaan, koska tulevaisuus tapahtuu koko ajan ympärillämme: paras ratkaisu ei ole tehdä ennakkointia harvakseltaan esimerkiksi vain erilaisten strategiakerrosten yhteydessä, vaan ennakkointiin ja tulevaisuustiedon keräämiseen tulee hyödyntää koko organisaation henkilöstöä ja tietoa tulee kerätä jatkuvasti.

Valtioneuvoston kanslian koordinoimalla valtioneuvoston yhteisellä selvitys- ja tutkimustoiminnalla (VN TEAS) tuotetaan tietoa päätöksenteon, tiedolla johtamisen ja toimintakäytäntöjen tueksi. Lisäksi tehdään muunlaista arviointia ja vaikuttavuusarviointia kuten esimerkiksi erilaisten hankkeiden ja VN ohjaamien kehittämistoimenpiteiden arviointia ja seurantaa. Päätöksenteon tueksi tarvitaan toimivia mittareita ja indikaattoreita, jotka paitsi sisältävät faktat ovat myös käytettävissä nopeasti ja ymmärrettävässä muodossa.

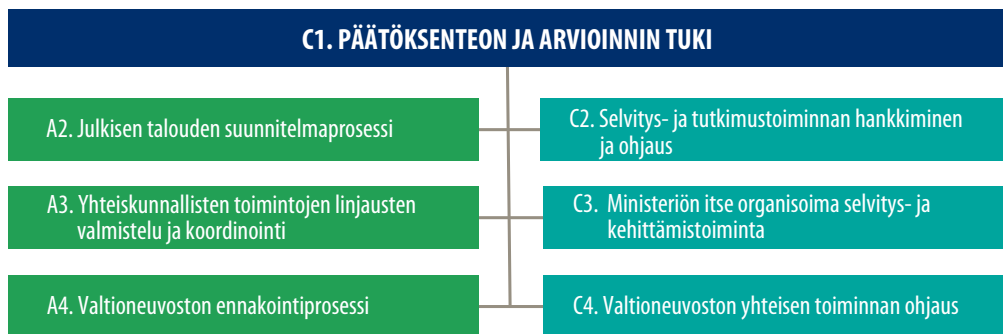
Päätöksenteon tukeen liittyy myös selvityspyyntöjen ja kysymysten hallinnointi ja asianmukainen vastaaminen. Tällaisia selvityspyyntöjä ovat esimerkiksi kansanedustajilta ministerille tulevat tämän toimialaan kuuluvasta asiasta tekemät selvityspyynnöt.

Toiminnon toimivuuden päävastuullinen taho:

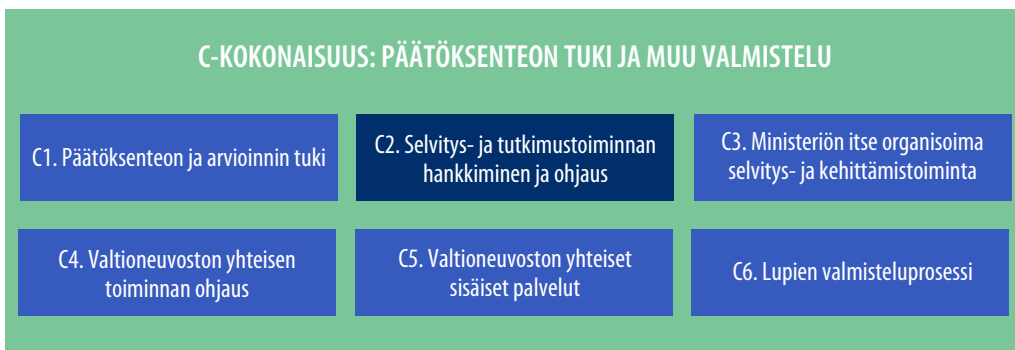
Ministerivaliokuntien ja muun päätöksenteon ja arvioinnin tuelle ei ole määritelty yhteistä prosessikuvausta. Vaikka tällaista toimintoa ei nykytilassa ole kerrotussa muodossa koottuna, siihen liittyvistä osakokonaisuuksista vastaa valtioneuvoston kanslia. Kaikki ministeriöt osallistuvat päätöksenteon ja arvioinnin tukeen.

Tunnistettuja kehittämiskohteita:

Tavoitetilassa ministerivaliokuntien ja muun päätöksenteon ja arvioinnin tuki toimii nykyistä systemaattisemmin ja yhtenäisemmin ja päätöksentekoa tuetaan laajemmista tiedonlähteistä ja hyödyntäen välineitä ja kuvaustapoja (esimerkiksi infografiikka) yhtenäisellä tavalla. Lisäksi tulisi selvittää raportoinnin kehittämistä yhdenmukaisemmaksi, esimerkiksi raportointijärjestelmää kehittämällä.

Keskeisimmät sidosprosessit:**Kuva 41.** Päätöksenteon ja arvioinnin tuen keskeisimmät sidosprosessit

6.2 Selvitys- ja tutkimustoiminnan hankkiminen ja ohjaus (C2.)



Selvitys- ja tutkimustoiminnan hankkiminen ja ohjaus jakaantuu kahteen kokonaisuuteen: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan sekä strategiseen tutkimukseen, joista molemmista kuvaukset seuraavalla sivulla.

Taulukko 10. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta sekä strateginen tutkimus

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta	Strateginen tutkimus
Horizontaalista, ilmiölähtöistä tietoa valtioneuvoston päätöksenteon tueksi	Tutkimuksen avulla etsitään konkreettisia ratkaisuja suuriin ja monitieteistä otetta vaativiin haasteisiin
Lyhyt aikajänne: Hankkeet 10 kk - kolme vuotta	Pitkä aikajänne: Ohjelmissa rahoitetut konsortiohankkeet ovat 3–6-vuotisia
Valtioneuvosto päättää vuosittaisesta selvitys- ja tutkimussuunnitelmasta, joka toimeenpannaan avoimella haulla	Valtioneuvosto päättää vuosittain strategisen tutkimuksen neuvoston aloitteesta tutkimuksen painopisteet ja teema-alueet, joista neuvosto käynnistää tutkimusohjelmia
Kriteereinä relevanssi ja hyödynnettävyys, hankkeen laatu, hankkeen toteuttajien asiantuntijuus ja resurssien riittävyys, viestintä ja tiedonhallinta	Rahoitettavien hankkeiden tulee olla tieteellisesti korkealaatuisia sekä yhteiskunnallisesti merkittäviä ja vaikuttavia
Tietokayttoon.fi	aka.fi/strateginen-tutkimus/

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta

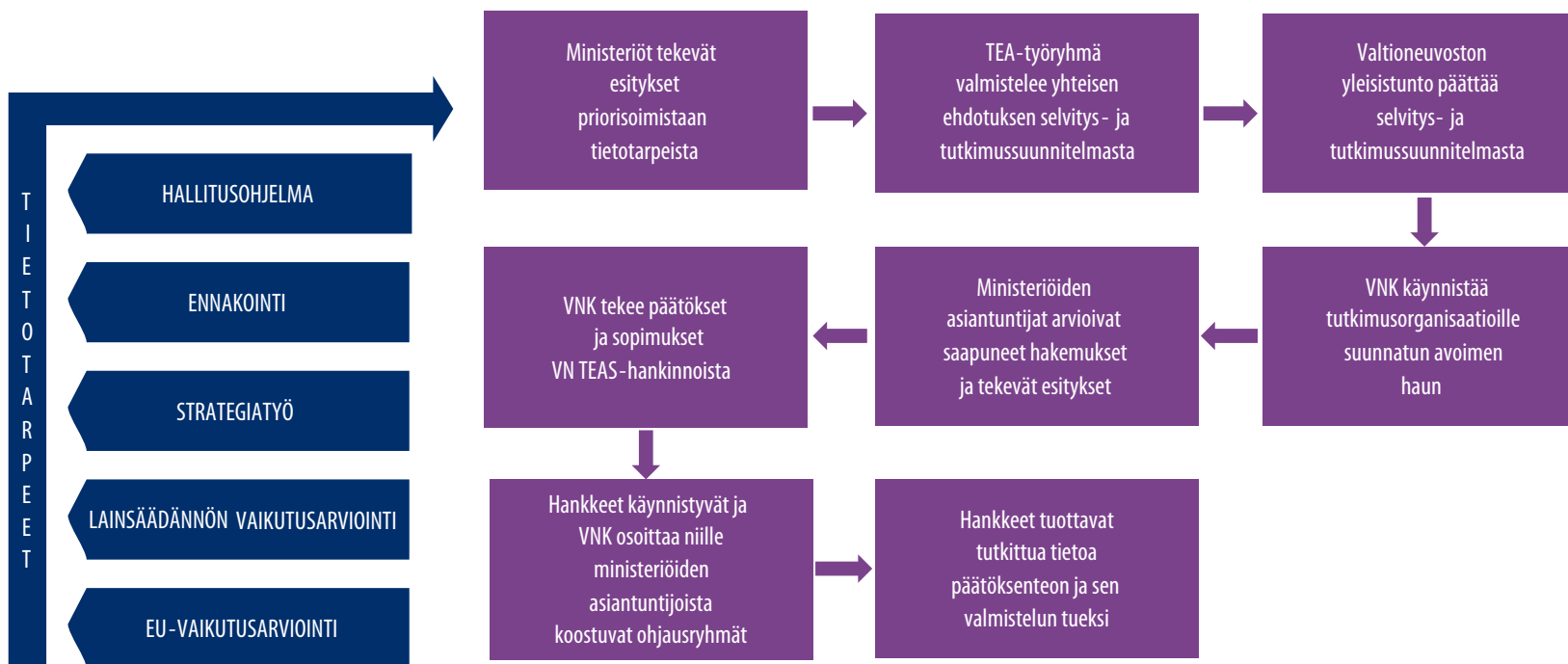
Valtioneuvoston kanslian koordinoimalla valtioneuvoston yhteisellä selvitys- ja tutkimustoiminnalla (VN TEAS) tuotetaan tietoa päätöksenteon, tiedolla johtamisen ja toimintakäytäntöjen tueksi.

Valtioneuvosto vahvistaa vuosittain päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimussuunnitelman, joka ohjaa selvitys- ja tutkimustoimintaa hallituksen valitsemille painopistealueille. Suunnitelman valmistelusta vastaa valtioneuvoston kanslian johdolla valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoiva työryhmä (TEA-työryhmä), johon kuuluu asiantuntijoita kaikilta hallinnonaloilta.

Suunnitelman toimeenpanoon on käytettävissä noin 9 miljoonaa euroa. Määrärahoja käytetään muun muassa hallinnonalojen yhteisiin päätöksentekoa tukeviin selvityksiin, ennakointeihin, toimintavaihtoehtojen vertailuihin ja tilannekuva-arviointeihin. Selvitys- ja tutkimustoiminnan aikajänne on kymmenestä kuukaudesta kolmeen vuotta. Hankkeilta edellytetään avoimuutta sekä tulosten mahdollisimman laajaa hyödynnettävyyttä.

VN TEAS -hankkeissa tuotettua tietoa on hyödynnetty muun muassa kulloisenkin hallituksen lainsäädäntöhankkeiden ja politiikkavalmistelun tukena, uudistushankkeissa (muun muassa SOTU- ja SOTE) ja eri strategioiden laadinnassa (esimerkiksi Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma (Kaisu) ja kansallinen energia- ja ilmastostrategia, kotimaisen kalan edistämishjelma, Suomen yhteinen julkisten hankintojen strategia), ohjausjärjestelmien ja -keinojen kehittämisen tukena, tausta-aineistona eri kansainvälisissä ja kotimaisissa neuvottelutilanteissa, sekä puheiden valmistelussa, ymmärryksen lisäämisessä, käsitteistön selkeyttämisessä ja valmistelijoiden asiantuntemuksen lisäämisen tukena. Vaikutukset voivat olla myös pitkäaikaisia, vaalikaudet ylittäviä.

Kuva 42. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta - perusprosessi



Strateginen tutkimus

Strateginen tutkimus on pitkäjänteistä, ratkaisuhakuista ja tieteellisesti korkeatasoista tutkimusta, jonka tarkoituksena on löytää ratkaisuja merkittäviin yhteiskunnan haasteisiin ja ongelmiin. Sen tavoitteena on tukea yhteiskuntapolitiikkaa sekä yhteiskunnan toimintojen kehittämistä ja uusiutumista. Strateginen tutkimus on osa valtioneuvoston johtamisen tietopohjaa, jota hyödynnetään toiminnan suunnittelussa ja yhteiskuntapolitiikan valmistelussa ja jota käytetään tilannekuvan muodostamisessa muun muassa hallitusohjelman ja sen toimintasuunnitelman valmistelussa ja päivittämisessä.

Strateginen tutkimus yhdistää osaamista ja voimavaroja uusien tavoitteen ja pyrkii luomaan uusia mekanismeja tiedonsiirrolle ja tutkimuksen hyödyntämiselle ja siten tukemaan tiedolla johtamista. Tutkimusta tehdään yhteistyönä laajoissa konsortioissa, joissa voi muodostua uusia organisaatiotyyppien, julkisen ja yksityisen sektorin sekä valtioiden välisten rajojen ylittäviä yhteenliittymiä sekä kokonaan uusia tieteenalayhdistelmiä.

Valtioneuvosto päättää strategisen tutkimuksen teema-alueista ja painopisteistä strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) tekemän aloitteen pohjalta. Valmistellessaan teema-aloitetta valtioneuvostolle STN:n tulee kuulla muun muassa korkeakoulujen, tutkimuslaitoksien ja tiedeyhteisön edustajia sekä tutkimuksen tuloksien hyödyntämisen asiantuntijoita.

Valtioneuvoston kanslia vastaa aloitteen pohjalta tehtävän valtioneuvoston päätöksen valmistelusta kuultuaan valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä, sekä tutkimus- ja innovaationeuvostoa.

Strategisen tutkimuksen avulla valtioneuvosto ohjaa korkeatasoista ja pitkäjänteistä tutkimusta yhteiskunnan merkittävimpiin haasteisiin. Teema-alueille käynnistettävistä tutkimusohjelmista ja käytännön hankevalinnasta vastaa Suomen Akatemian yhteydessä toimiva strategisen tutkimuksen neuvosto itsenäisesti. Valtioneuvosto tai yksittäiset ministeriöt eivät osallistu hankkeiden valintaan.

Kuva 43. Strateginen tutkimus - perusprosessi



Prosessin toimivuuden päävastuullinen taho:

Valtioneuvoston kanslia (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta ja strateginen tutkimusrahoituksen ohjaaminen)

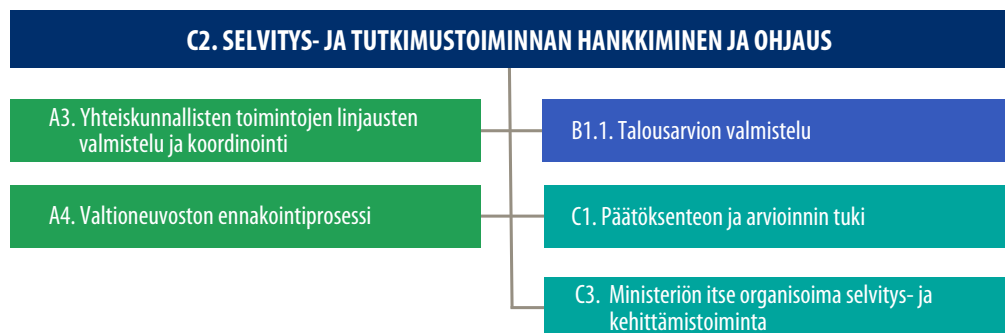
Tunnistettuja kehittämiskohteita:

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS) on vakiintunutta eikä tällä hetkellä ole tiedossa kehittämistarpeita.

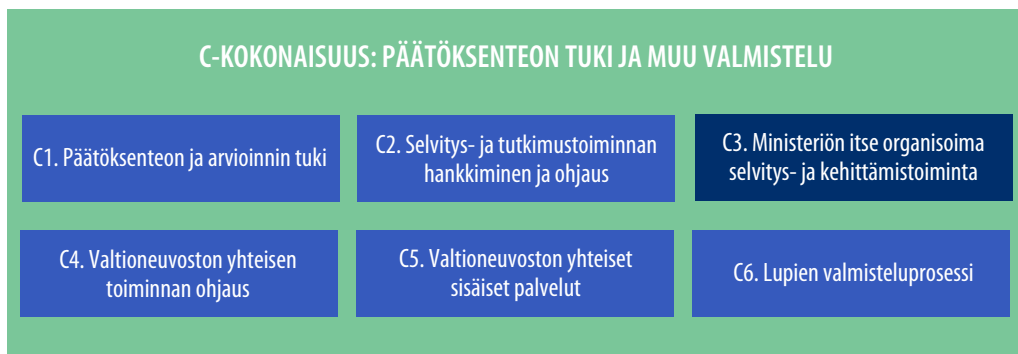
Strategisen tutkimuksen rahoitusinstrumentin arviointi valmistuu syyskuussa 2022, minkä jälkeen päätetään mahdollisista kehittämistoimista.

Keskeisimmät sidosprosessit:

Kuva 44. Selvitys- ja tutkimustoiminnan hankkimisen ja ohjauksen keskeisimmät sidosprosessit



6.3 Ministeriön itse organisoima selvitys- ja kehittämistoiminta (C3.)



Kaikissa ministeriöissä toteutetaan ministeriön itse organisoimia selvitys- ja kehittämishankkeita ja -toimia. Valtioneuvoston kehittämistoimenpiteet, jotka voivat suuntautua viranomaisten toimintaan, kansalaisille, yrityksiin tai esimerkiksi järjestöihin, toteutetaan usein hankemuotoisesti. Toisinaan vaikuttaminen ja toimenpiteet eivät ole hankkeistettuja, vaan vaikuttaminen tapahtuu muunlaisen informaatio-ohjauksen avulla. Vaikka informaatio-ohjaus ei olisikaan hankkeistettu, sillekin tulisi olla julkilausutut tavoitteet ja periaatteet. Lisäksi usein tarvitaan myös jonkinlainen kokonaiskonsepti toiminnalle ja tieto kaikista meneillään olevista kehittämishankkeista.

Ministeriöiden selvitys- ja tutkimustoiminnalla sekä kehittämishankkeilla voidaan hankkia tietoa hallinnonalakohtaisen päätöksenteon tueksi ja toiminnan aikajänne vaihtelee suurestikin. Ministeriöt tekevät selvitys- ja tutkimustoiminnastaan vuosittaisen suunnitelman, joka selkeyttää selvitys- ja tutkimustoiminnan kokonaiskuvaa ja lisää avoimuutta.

Hankeikkuna

Hankeikkuna on ministeriöiden julkinen verkkopalvelu, joka lisää hallinnon avoimuutta ja viranomaisen toiminnan julkisuutta. Valtioneuvoston Hankeikkuna-palvelu sisältää tiedot ministeriöiden kehittämishankkeista, säädösvalmisteluhankkeista ja erilaisista toimielimistä, neuvottelu- ja lautakunnista sekä hallitusohjelman toteutumisen seurannasta. Palvelun avulla ministeriöissä hallitaan hanketietoa keskitetysti ja yhdenmukaisesti.

Hankesalkku

Hankesalkun hallintapalvelu on valtion virastojen ja laitosten käyttöön tarkoitettu yhteinen raportointipalvelu, joka on suunniteltu erityisesti ICT-kehittämishankkeiden

raportointiin. Palvelun tuottamisesta vastaa Digi- ja väestötietovirasto valtiovarainministeriön ohjauksessa. Hankesalkkupalveluun tulee viedä tiedot ICT:n kehittämistä sisältävistä, arvioiduilta kokonaiskustannuksiltaan vähintään miljoonan euron suuruisista hankkeita. Toimintamallin tarkoituksena on luoda läpinäkyvyyttä ja kokonaisnäkyä valtionhallinnon ICT-sidonnaiseen kehittämiseen, tunnistaa mahdollisia päällekkäisyyksiä ja yhteistyömahdollisuuksia sekä kiinnittää huomiota hankkeilla tavoiteltavien hyötyjen toteutumiseen.

Valtiovarainministeriö ohjeistaa virastoja ja laitoksia merkittävien ICT-hankkeiden raportoinnista. Hankesalkun hanketietoa hyödynnetään valtioneuvostotasolla valtion talousarvion ja julkisen talouden suunnitelman kokoamisessa, taloussuunnittelussa, hallinnonala- ja virastokohtaisessa raportoinnissa ja analysoinnissa sekä kehittämisen ohjauksen tukena.

Hankkeista annettavat lausunnot

Tiedonhallintalain 9 §:n mukaan valtion viraston tai laitoksen on pyydettävä valtiovarainministeriön lausunto tiedonhallinnan muutoksesta silloin, kun arvioidulla muutoksella on merkittäviä taloudellisia tai toiminnallisia vaikutuksia tiedonhallintaan tai toimintaan, tai muutos koskee julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen rajapintojen tietorakenteiden olennaisia muutoksia.

Valtioneuvoston kanslian tehtäviin kuuluu vastata valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen toimintaan ja yhteisiin tietovarantoihin ja tietojärjestelmiin liittyvästä tiedonhallinnasta ja tämän tehtävän toteuttamiseksi valtioneuvoston kanslialla on oltava tieto sellaisista hankkeista tai muista kehittämistoimista, joilla voi olla merkittäviä toiminnallisia vaikutuksia valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tietojärjestelmiin tai tietovarantoihin.

Valtioneuvoston ohjesäännön 11 § koskee kaikille ministeriöille kuuluvia tehtäviä ja sen 1.1.2022 voimaan tulleessa 2 momentin muutoksessa ministeriölle asetettiin valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuuden varmistamiseksi velvollisuus toimittaa valtioneuvoston kanslialle tieto sellaisista hankkeista tai muista kehittämistoimista, joilla voi olla merkittäviä toiminnallisia vaikutuksia valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen toimintaan, tietojärjestelmiin tai tietovarantoihin. Tietojen perusteella arvioidaan hankkeiden tai muiden kehittämistoimien vaikutuksia arkkitehtuuriin ja arvioinnista annetaan lausunto. Tavoitteena on varmistaa, että valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteistä toimintaa, tietojärjestelmiä ja tietovarantojen käyttöä kehitetään järjestelmällisesti ja kokonaisuus huomioon ottaen.

Tiedonhallintalain lausuntomenettelyn ja valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin arviointi- ja lausuntomenettelyn tarpeet ja tavoitteet eroavat toisistaan, eikä niillä ole suoraa riippuvuutta. Siten on mahdollista, että hankkeelle on pyydettävä valtiovarainministeriön lausuntoa, mutta sillä ei ole vaikutusta valtioneuvoston yhteisiin toimintoihin, tietoihin tai

järjestelmiin. On myös mahdollista, että hankkeella on vaikutusta valtioneuvoston yhteisiin toimintoihin, tietoihin tai järjestelmiin ilman, että valtiovarainministeriön lausunto- menettelyn kriteerit täyttyvät.

Prosessin toimivuuden päävastuullinen taho:

Vastuuministeriöt. Hankeikkunaa koordinoi valtioneuvoston kanslia ja hankesalkkua valtiovarainministeriö.

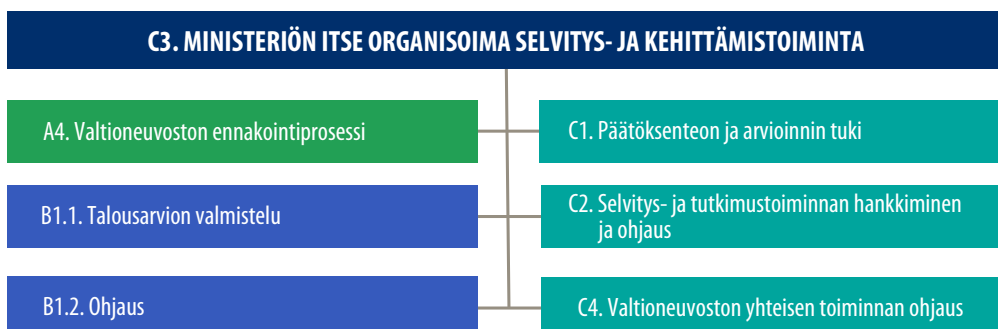
Tunnistettuja kehittämiskohteita:

- Itse organisoitu selvitys- ja kehittämistoiminta tulisi saada systemaattiseksi osaksi ministeriöiden omaa johtamista.
- Itse organisoidun selvitys- ja kehittämistoiminnan toimeenpanon muodot ja valintakriteerit vaihtelevat ministeriöittäin – siltä osin kuin on hyödyllistä näissä tulisi noudattaa VN-tasoisia toimintatapoja.
- Hankkeiden toteuttamiseen ei ole yhtenäistä kokonaisvaltaista hankehallintamallia.

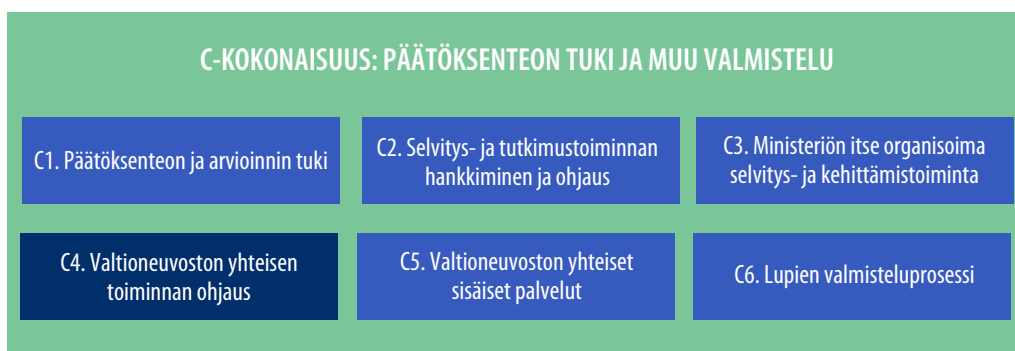
Tavoitetilassa ministeriöissä muiden kuin strategisten hankkeiden osuus vähenisi ja muun kehittämistoiminnan ja hankkeiden hallinta olisi virastoissa. Tavoitetilassa valtioneuvostossa olisi hankkeistettavan työn kriteereistä yhteiset linjaukset ja valtioneuvostossa tapahtuvaan hanketyöhön ajantasainen näkymä, joka kattaa sekä esisuunnittelu- että toteutusvaiheessa olevat hankkeet. Hankesuunnittelu ja -seuranta olisi sidottu osaksi toiminnan ja talouden suunnittelua ja seurantaa ja koostetut hankesalkkuraportit olisivat osa tiedolla johtamista. Valtioneuvostossa olisi mahdollisuus yhdistää suunnitteluvaiheessa olevia samantyyllisiä hankkeita (ei tehdä samaa asiaa monessa paikassa) ja yksittäisen hankkeen toteuttamiseksi olisi kuvattu yhteinen tapa tehdä hanketyötä. Hankemalli olisi digitalisoitu, jolloin hankkeen perustiedot syötetään vain kertaalleen, ja ne ohjautuvat määritellysti tarvittaviin järjestelmiin. Pidemmällä aikavälillä tavoitteena tulee olla sekä hankehallintamalliin liittyvien järjestelmien yhtenäistäminen että järjestelmien kokoaminen.

Keskeisimmät sidosprosessit:

Kuva 45. Ministeriön itse organisoiman selvitys- ja kehittämistoiminnan keskeisimmät sidosprosessit



6.4 Valtioneuvoston yhteisen toiminnan ohjaus (C4.)



Valtioneuvoston yhteiset ohjaustehtävät jakaantuvat useammalle toimijalle: osa ohjaustehtävistä on asetuksessa määrätty valtioneuvoston kanslialle, valtionhallinnon johtamisen kehittämistä ohjaa valtiovarainministeriö ja lisäksi valtionhallinnon tai julkisen hallinnon ohjaus määrittää valtioneuvoston toimintaa. Valtiovarainministeriö vastaa yleisten puitteiden luomisesta valtion- ja julkisen hallinnon yhteisille tehtäville ja VNK ohjaa kyseisiä toimintoja valtioneuvostossa näiden yleisten puitteiden mukaisesti.

Kuva 46. Yhteisten toimintojen ohjaustehtävien toimijat valtioneuvostossa



Kuva 47. Yhteisten toimintojen ohjaustehtävät valtioneuvostossa (Valtioneuvoston kanslian asetus valtioneuvoston kanslian työjärjestyksestä (162/2015))

Talousasioiden ohjaus	Henkilöstöasioiden ohjaus	Turvallisuusasioiden ohjaus	Tilahallinto	Kokonaisarkkitehtuurin ohjaus	Yhteisen tiedonhallintatavan, tieto- ja viestintä- teknisten palvelujen ja tietojärjestelmien ohjaus
Toiminta- ja taloussuunnittelun ohjaus	Henkilöstösuunnittelun ohjaus	Turvallisuuden ohjaus	Toimitilojen ja edustustilojen tilahallinto		Yhteisen hyvän tiedonhallintatavan ja yhteentoimivuuden ohjaus
Taloushallinnon ohjaus	Henkilöstön haku- ja nimittämismenettelyjen ohjaus	Yhteisen tietoturvallisuuden ohjaus			Yhteiseen tieto- ja viestintäteknikkaan ja yhteisiin tietojärjestelmiin kuuluvan teknisen tietoturvallisuuden hallinta
Hankintatoimen ohjaus	Henkilöstön kehittämisen ohjaus	Varautumisen ohjeistus			
Matkahallinnon ohjaus	Muut henkilöstöasiat (esim. työterveyshuolto)				Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen ja tietojärjestelmien hallinta
Tietosuojan ohjaus					

Valtioneuvoston kanslialle kuuluvat valtioneuvoston yhteisten talous- ja henkilöstöasioiden ohjaus, valtioneuvoston yhteinen varautuminen ja turvallisuuden ohjaus ja ohjaustehtävät tilahallintoon, tiedonhallintaan, tieto- ja viestintätekniisin palveluihin ja tietojärjestelmiin sekä kokonaisarkkitehtuuriin liittyen. VNKA koostuu toiminta-, tieto- ja tietojärjestelmäarkkitehtuurin kuvauksista.

Valtioneuvoston yhteiseen varautumiseen kuuluvat muun muassa:

- Valtioneuvoston toiminnan ja sen johtamisen turvaamiseksi tehdyt suunnitelmat ja järjestelyt vakavia häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten
- Valtioneuvoston yhteiset skenaarioharjoitukset ja valmiusharjoitukset
- Valtioneuvoston tasolla toteutetut yhteiset varautumistyöpajat ja ennakkointiseminaarit
- Valtioneuvoston yhteinen riskien arviointi
- Valtioneuvoston yhteisen varautumisen tilannekuva, joka pitää sisällään kokonaisuuden jatkuvan seurannan ja vuosittaisen raportoinnin.

Valtioneuvoston yhteiseen varautumiseen kuuluvat myös valmius- ja varautumissuunnittelun yhteensovittaminen sekä yhteinen valmiussuunnittelu erikseen määritellyistä aiheista. Valtioneuvoston kanslia toteuttaa osaltaan valtioneuvoston yhteistä varautumista. Erotuksena valtioneuvoston yhteisestä varautumisesta, kukin ministeriö vastaa oman hallinnonalansa suunnittelusta ja varautumisen prosesseista. Ministeriöt vastaavat myös omaan hallinnonalaansa kuuluvien suunnitelmien poikkihallinnollisesta yhteensovittamisesta.

Yhteisellä turvallisuustoiminnalla varmistetaan valtioneuvoston ja sen ministeriöiden häiriötön toiminta ja toiminnan jatkuvuus kaikissa tilanteissa. Valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen turvallisuuden ohjauksesta ja yhteensovittamisesta sekä turvallisuuspalveluista. Valtioneuvoston kanslia antaa kaikkia ministeriöitä koskevia turvallisuusmääräyksiä ja -ohjeita, joissa määritetään turvallisuuden vähimmäistaso. Ministeriöt voivat antaa ministeriön sisäistä toimintaa koskevia turvallisuusmääräyksiä ja ohjeita.

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston kanslia toimii valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen toimintaan ja toimintatapoihin sekä yhteisiin tietovarantoihin ja tietojärjestelmiin liittyvän tiedonhallinnan osalta julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) tarkoitettuna tiedonhallintayksikkönä ja vastaa tältä osin tiedonhallinnasta ja mainitun lain 13 §:n 2-5 momentissa, 14–18 §:ssä ja 5 luvussa viranomaiselle säädetyistä tehtävistä. Valtioneuvoston kanslia ohjaa ja yhteensovittaa yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin sekä yhteiseen tiedonhallintaan liittyviä toimintatapoja. Arkistolain (831/1994) 1 §:n mukaisesti valtioneuvosto ja ministeriöt ovat yksi arkistonmuodostaja, ja valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003)

mainitaan yhtenä valtioneuvoston kanslian toimialoista asiakirjahallinto sekä niihin liittyvä hyvän tiedonhallintatavan ja yhteentoimivuuden ohjaus, kehittäminen ja yhteensovittaminen sekä arkistonmuodostajan tehtävät.

Tiedonhallinnan tehtävillä, joita valtioneuvoston kanslia jatkossa ohjaa, kehittää, yhteensovittaa ja johtaa, tarkoitetaan esimerkiksi ministeriöiden asiakirjahallintoa, kirjaamopalveluita, asiankäsittelyä, tiedonohjausta ja arkistointia sekä näihin tehtäviin liittyviä toiminnallisia tehtäviä salassa pidettävien aineistojen käsittely mukaan lukien, valtioneuvoston yhteisen tiedonohjaussuunnitelman laatimista yhteistyössä ministeriöiden kanssa sekä ohjeiden laadintaa ja koulutuksen järjestämistä ministeriöiden henkilöstölle. Lisäksi valtioneuvoston kanslia vastaa jatkossakin valtioneuvoston ja ministeriöiden yhteisestä tietotekniikasta ja yhteisistä tietojärjestelmistä.

Valtioneuvoston ohjaukseen vaikuttavat myös koko valtionhallintoa tai julkishallintoa koskeva ohjaus, esimerkiksi valtion talous- ja henkilöstöhallinnon ohjaus, julkisen hallinnon tiedonhallinnan ja tietovarantojen yhteentoimivuuden ohjaus sekä valtionhallinnon hankintatoimen ohjaus, joista vastaa valtiovarainministeriö. Kuvassa 48 on kuvattu näitä ohjaussuhteita.

Kuva 48. Ohjaussuhteet: valtio- ja julkishallinto – VN yhteinen ohjaus



Ohjaustoimenpiteiden geneerinen toimintamalli

Ohjaustoimenpiteiden kuten esimerkiksi ohjeiden tai määräysten valmistelussa käytännön työskentely voi vaihdella, mutta yleisesti ottaen valmistelussa noudatetaan alla olevan kaltaista toimintamallia.

Kuva 49. Yleinen toimintamalli ohjaustoimenpiteissä



Prosessin toimivuuden päävastuullinen taho:

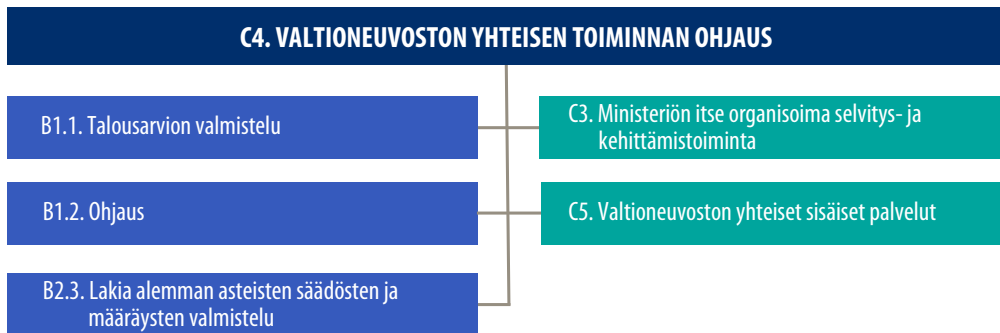
Valtiovarainministeriö vastaa julkisen hallinnon kehittämisen yleisistä periaatteista, valtionhallinnon johtamisen kehittämisestä sekä valtion yhteisten palveluiden yleisestä ohjauksesta ja kehittämisestä.

Valtioneuvoston yhteisen toiminnan ohjauksen päävastuullinen taho on valtioneuvoston kanslia.

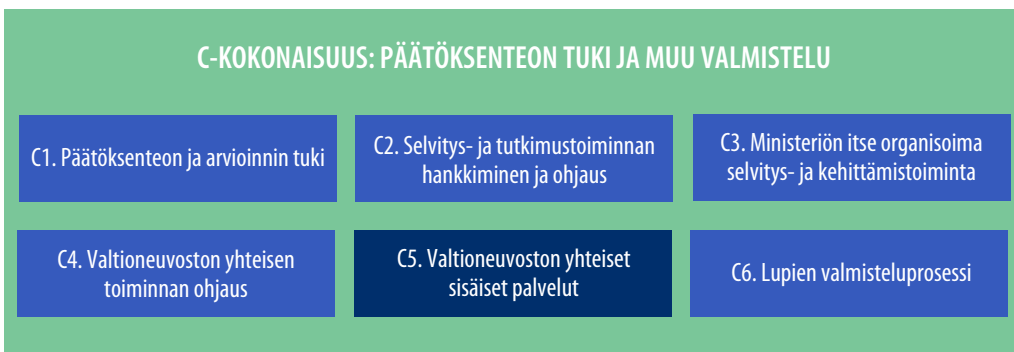
Tunnistettuja kehittämiskohteita:

VM:n ja VNK:n ohjausrooleja on hyvä edelleen selkeyttää ja yhteistyötä kehittää yhä aktiivisemmaksi ja sujuvammaksi.

Ohjaustoimintoihin liittyen olisi hyvä selvittää mahdollisuudet yhdenmukaistaa toimintatapoja myös valtioneuvoston ja sen ministeriöiden sisäisen tarkastuksen osalta sekä mahdollisuudet yhteiseen ICT-ratkaisuun riskienhallinnan osalta. Samoin kannattaisi tutkia mahdollisuudet yhdenmukaistaa laillisuusvalvontaan liittyviä ministeriökohtaisia toimintatapoja.

Keskeisimmät sidosprosessit:**Kuva 50.** Valtioneuvoston yhteisen toiminnan ohjauksen keskeisimmät sidosprosessit

6.5 Valtioneuvoston yhteiset sisäiset palvelut (C5.)



Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) mukaan valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Lisäksi valtioneuvoston kanslialla on vastuu laissa erikseen todettujen tehtävien VN-tasoisessa ohjauksessa, yhteensovittamisessa sekä kehittämisessä.

Yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät voidaan jakaa vastuiden mukaan kolmeen ryhmään, kuten on tehty taulukossa 11.

Taulukko 11. Hallinto- ja palvelutehtävien jakautuminen VNK:n ja muiden ministeriöiden kesken

Ryhmä	Vastuu hallinto- ja palvelutehtävästä	Esimerkkejä tehtävistä
i	Tehtävät, joista vastaa kukin ministeriö itse	<ul style="list-style-type: none"> • Ministeriön sisäinen ja ulkoinen viestintä
ii	Tehtävät, joissa toiminnallinen vastuu on ministeriöillä mutta valtioneuvoston kanslialla on toimivalta ohjata valtioneuvoston ja sen ministeriöiden menettelyjä ja toimintatapoja, eli tehdään yhdessä. Istuntoprosessin osalta päävastuu on VNK:lla	<ul style="list-style-type: none"> • Rekrytointi • Toiminnan ja talouden suunnittelu • Taloushallinto • Hankinnat • Matkahallinto • Istuntoprosessiin tulevien asioiden hallinta • Ks. taulukko 12
iii	Tehtävät, joista vastaa VNK	<ul style="list-style-type: none"> • Ks. taulukko 12

Toimintatapojen ohjaus voi tarkoittaa sekä yhteisten menettelyprosessien ohjaamista että yhteiseen toimintapolitiikkaan liittyvää ohjaamista.

Kuvassa 51 esitetään valtioneuvoston yhteiseen toimintaan liittyvät valtioneuvoston kanslian palvelut. Palvelut ovat sisällöltään, volyymeiltaan ja kustannusvaikutuksiltaan erilaisia. Eräät palveluista ovat kokonaan valtioneuvoston kanslian tuottamia ja toisissa palvelutuotantoon osallistuu muitakin palveluntarjoajia. Osassa palveluista varsinaisen palvelutuotannon hoitaa ulkopuolinen palveluntarjoaja ja valtioneuvoston kanslia vastaa kilpailutuksesta, työn ohjauksesta ja valvonnasta.

Kuva 51. Valtioneuvoston kanslian palvelut valtioneuvostolle



Yhtenä tavoitteena valtioneuvoston yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien keskittämisessä on ollut tietoteknisten järjestelmien ja niihin liittyvien rakenteiden ja laitteiden yhteentöimivuuden lisäämisessä. Toimiva yhteistyö palveluntuottajien, kuten esimerkiksi Valtorin, kanssa on erittäin tärkeää.

Valtioneuvoston kanslian palvelutoiminta kattaa taulukon 12 mukaisiin toimintoihin liittyviä hallinto- ja palvelutehtäviä. On kuitenkin huomattava, että osa palveluista koostuu prosesseista, joissa myös ministeriöt osallistuvat kyseisen palvelun tuottamiseen. Tehtävistä, joista on tarkempia nykytilaa kuvaavia prosessikuvauksia, on taulukon 12 keskimmaisessä sarakkeessa viittaus prosessikuvaukseen.

Taulukko 12. VNK:lle kuuluvat yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät

Toiminto	Keskeiset VNK:lle kuuluvat yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät	Toiminnon päävastaullinen VNK:ssa
Henkilöstöasiat	<p>Yhteisten henkilöstöpoliittisten linjausten laatiminen (työaika, etätö, nimikkeet jne), ministeriöiden yhteisen henkilöstösuunnittelun sekä henkilöstön haku- ja nimittämismenettelyjen ohjaus ja yhteensovittaminen, palvelussuhde-etuuksiin liittyvät asiat, henkilöstön tulo-, muutos- ja lähtöprosessin ohjaaminen ja palvelun tuottaminen, työterveysasiat (pl. UM), VN:n yhteisen varhaisen tuen mallin kehittäminen, työhyvinvoinnin tukemiseen liittyvät asiat.</p> <p><i>Huom. VNK:n tehtävät painottuvat yhteisten linjausten ja toimintatapojen kehittämiseen ja ohjaukseen. Suurin osa yksittäisiä henkilöitä koskevista asioista hoidetaan edelleen kussakin ministeriössä.</i></p>	Henkilöstöyksikkö
Tiedonhallinta- ja asiakirjapalvelut	<p>Asiakas- ja tietopalvelut, asianhallintajärjestelmien, koodistojen ja käyttövaltuuksien ylläpito, tiedonhallintaan ja asianhallintajärjestelmiin liittyvä koulutus, opastus ja muu käytön tuki, tiedonhallinnan laadunhallinta ja kehittäminen, salassa pidettävän aineiston käsittely, asianhallinta- ja arkistointipalvelut.</p> <p>TEHTÄVIEN PROSESSIKUVAUKSET:</p> <p>Tiedonhallinta- ja asiakirjapalvelut</p>	Tiedonhallintayksikkö
Tietotuki	<p>Kirjastopalvelut (sähköiset ja painetut kirjat sekä lehdet), tiedonhaut, koulutus ja opastus, valtioneuvoston kirjastotietokannan sekä JUHO-julkishallinnon erikoissanaston ja muiden tiedonlähteiden tarjoaminen.</p> <p>TEHTÄVIEN PROSESSIKUVAUKSET:</p> <p>Tietotuki</p>	Tietotuki- ja julkaisuysikkö
Käännös- ja kielipalvelut	<p>Käännökset (esim. hallituksen esitykset, raportit, tiedotteet, verkkosivutekstit, puheet), venäjän kielen konsekutiivitulkkaus, tulkkauspalvelujen hankintaa koskeva neuvonta, kieli- ja termiasioiden neuvonta, käsitteiden analysointi ja määrittely, konekäännöspalvelu Aura.</p>	<p>Kielipalveluiden tukiyksikkö</p> <p>Vieraiden kielten yksikkö</p> <p>Ruotsin kielen yksikkö</p>

Toiminto	Keskeiset VNK:lle kuuluvat yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät	Toiminnon päävastuullinen VNK:ssa
Tietohallinto	<p>Valtioneuvoston kanslian vastuulla olevien VN:n yhteisten järjestelmien ja VNK:n toimialasidonnaisten järjestelmien saatavuus ja häiriöttömyys, tekninen kehittäminen ja ylläpito, valtioneuvoston henkilöstön käyttämät päätelaite- ja käyttäjätukipalvelut, viestintätekniset palvelut sekä näiden palveluiden kehittäminen, tietoliikennepalveluiden, käyttöpalveluiden, integraatoratkaisujen ja käyttövaltuushallinnan järjestäminen sekä näihin liittyvä kehittäminen, teknisen tietoturvallisuuden hallinta, valtioneuvoston yhteinen tietojärjestelmäarkkitehtuuri, digitalisaation edistämiseen, robotiikkaan ja järjestelmien välisiin integraatioihin liittyvät IT-tehtävät, palveluihin liittyviä taloushallinnon, hankinnan, toimittajahallinnan, sopimushallinnan ja ministeriöyhteistyön tehtäviä.</p> <p>TEHTÄVIEN PROSESSIKUVAUKSET:</p> <p>Tietojärjestelmä/palvelukohtaiset IT-prosessikuvaukset kuten häiriö-, julkaisu- ja testausprosessit</p>	IT-yksikkö
Turvallisuustoiminta	<p>Riskien arviointi, turvallisuuskoulutus ja tietoisuus, henkilöstöturvallisuus, toimitilaturvallisuus, tietoturvallisuus, tilannekuvatoiminta, turvallisuuden asiantuntijapalvelut (esim. tuki tilaisuuksien järjestelyissä), turvallisuuspalvelut (esim. yhteisten palveluntuottajien turvallisuusselvitykset, turvallisuus- ja tietoturvasopimukset), valvonta ja arvioinnit.</p> <p>TEHTÄVIEN PROSESSIKUVAUKSET:</p> <p>Turvallisuustehtävien prosessit kuvattu määräyksissä ja ohjeissa</p>	Valmiusyksikkö
Julkaisutuotanto	<p>Sarjajulkaisujen ja valtioneuvoston kanslian graafisten töiden tuotanto, julkaisutuotannon verkoston koordinointi, valtioneuvoston painatusyhteistyöasiat (painosopimus), valtioneuvoston julkaisuarkisto Valton ja valtioneuvoston verkkokirjakaupan kehitys ja ylläpito.</p> <p>TEHTÄVIEN PROSESSIKUVAUKSET:</p> <p>Julkaisutuotanto</p>	Tietotuki- ja julkaisuysikkö
Valtioneuvoston sisäinen viestintä	<p>Valtioneuvoston yhteinen sisäinen viestintä ja yhteisen sisäisen viestinnän yhteensovittaminen, valtioneuvoston ja sen ministeriöiden sisäisen verkkoviestinnän kehittäminen ja yhteensovittaminen, Kampuksen ylläpito, sisällöntuotanto ja kehittäminen.</p>	Sisäisen viestinnän yksikkö

Toiminto	Keskeiset VNK:lle kuuluvat yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät	Toiminnon päävastuullinen VNK:ssa
Hankintojen asiantuntijapalvelut	Valtioneuvoston hankintatoimen koordinointi ja kehittäminen, valtioneuvoston yhteinen hankintaohje, hankinta- ja sopimusasiakirjojen malliasiakirjapohjat, hankintoihin liittyvä yleisluonteinen neuvonta kaikille ministeriöille ja laajempi neuvonta laajennetun yhteistyön ministeriöille.	Talousyksikkö
Matkahallinnon asiantuntijapalvelut	Valtioneuvoston matkahallinnon koordinointi ja kehittäminen, valtioneuvoston yhteinen matkustusohje ja sen tulkinta, muut yhteiset matkustamiseen liittyvät mallipohjat ja hyvät käytännöt, matkustamiseen liittyvä neuvonta kaikille ministeriöille sekä laajempi tuki- ja yhteistyö pilottiministeriöille, MIMA-verkoston koordinointi, matkustuksen yhteishankinnat (matkatoimistopalvelut ja matkustusturvallisuuspalvelut), matkustamisen raportointi ja analysointi.	Talousyksikkö
Kuljetuspalvelut	Kuljetuspalveluiden järjestäminen valtioneuvoston jäsenille, oikeuskanslerille, apulaisoikeuskanslerille ja ministeriöiden ylimmälle virkamiesjohdolle sekä korkean tason vierailujen kuljetusten järjestäminen. TEHTÄVIEN PROSESSIKUVAUKSET: Valtioneuvoston kuljetusmääräys , Virkku-toteutuksen yhteydessä laaditut toiminnan kuvaukset	Tila- ja virastopalveluyksikkö
Osaamisen kehittäminen	VN yhteisen henkilöstön osaamisen kehittämisen ohjaus ja yhteensovittaminen sekä yhteisten koulutusten järjestäminen (VN:n yhteinen koulutuskalenteri).	Henkilöstöyksikkö
Taloushallintoasiat	Valtioneuvoston taloushallinnon tehtävien kehittäminen ja yhteensovittaminen. <i>Huom. tehtävät painottuvat yhteisten linjausten ja toimintatapojen kehittämiseen ja ohjaukseen. Taloushallinto hoidetaan edelleen kussakin ministeriössä.</i>	Talousyksikkö
Virasto-, edustustila- ja toimitilapalvelut	Palvelupisteillä, kokouskeskuksissa ja valtioneuvoston toimitiloissa annettava virastopalvelu (esim. postinjako, monistuspalvelut), tilaturvallisuuteen liittyvät asiat, valtioneuvoston toimitilahallinto ja sen kehittäminen, kalustehankinnat, edustustilapalvelut. TEHTÄVIEN PROSESSIKUVAUKSET: Virkku-toteutuksen yhteydessä laaditut toiminnan kuvaukset sekä prosesseittain laaditut toimintakuvaudet	Tila- ja virastopalveluyksikkö

Valtioneuvoston yhteiset palvelutehtävät voidaan jakaa prosessinäkökulmasta kolmeen pääryhmään kuvan 52 mukaisesti: pyynnöstä palveluun, jatkuvaan palveluun ja harkinnasta palveluun.

Kuva 52. Valtioneuvoston yhteisten palvelutehtävien jaottelu prosessinäkökulmasta



Pyynnöstä palveluun -prosessissa tuotetaan palvelujen hankintaa, tiedonhallinta- ja asiakirjapalveluja, käännös- ja tulkkauspalveluja, viestintäpalveluja ja asiakastukipalveluja. Palvelujen hankinta -prosessi kattaa muun muassa kuljetuspalvelut, tiloihin liittyvät pienhankinnat, tietotuen hankinnat, työhöntulo-, muutos- ja lähtöprosessin, yhteisiin tietojärjestelmiin ja työasemapalveluihin liittyvät standarditilaukset sekä vastaavat VNK:n tuottamat palvelut. Tiedonhallinta- ja asiakirjapalveluja tuotetaan jo lakien velvoittamana pyynnöstä, esimerkkeinä asianhallintajärjestelmän käytön tuki ja asiakirjapyyntöjen käsittely. Viestintäpalveluissa on sekä valtioneuvoston ministeriöiden omalla vastuulla olevaa palvelutuotantoa (esimerkiksi ulkoinen ja sisäinen viestintä oman ministeriön osalta) että VNK:n palvelutuotantoa (muun muassa julkaisupalvelut). Suuri osa käännös- ja kielipalveluista noudattaa pyynnöstä palveluun -prosessia. Asiakastukipalvelut kattavat palvelut, joissa asiakas tekee itse suoritteet, mutta tarvitsee siihen tukea (esimerkkinä hankinnat, matkahallinto ja kohdennettu tietotuki asiakkaalle).

Jatkuvat palvelut jakaantuvat edelleen jatkuvan toiminnan palveluihin, tiedonhallinta- ja asiakirjapalveluihin, turvallisuuspalveluihin sekä tieto ja osaaminen -palveluihin. Nämä palvelut ovat luonteeltaan jatkuvasti olemassa olevia ilman, että asiakkaan tarvitsee niitä erikseen pyytää. Palvelut mahdollistavat sujuvan työarjen. Pääosa tiedonhallinta- ja

asiakirjapalveluista (esimerkiksi asiakirjahallintapalvelut, tiedonhallintapalvelut, koulutus) voidaan luokitella jatkuvaan palveluun, vaikkakin kyse on viranomaisen lakisääteisistä tehtävistä. Samoin tietohallinto-toiminnon jatkuvien palveluiden tavoitteena on mahdollistaa palveluiden saatavuus ilman erillisiä asiakaspyyntöjä ja jatkuvat palvelut sisältävät valvontaa, ennakoivia toimenpiteitä, häiriöhallintaa, toimittajayhteistyötä. Konekäännöspalvelu Aura ja valtioneuvoston julkinen termipankki Valter ovat myös jatkuvia palveluja.

Harkinnasta palveluun -prosessissa pyynnön toteuttaminen harkitaan erikseen sovittujen kriteerien ja käsittelymallien mukaisesti (esimerkiksi ergonomiahankinnat, tietyt tietotekniset hankinnat ja yhteisiin tietojärjestelmiin tehtävät muutokset). Myös tiedonhallinta- ja asiakirjapalvelujen toteutettavat kehittämistoimet priorisoidaan erikseen.

Prosessin toimivuuden päävastuullinen taho:

Valtioneuvoston kanslia

Tunnistettuja kehittämiskohteita:

Valtioneuvoston palvelujen laatua kehitetään asiakaskokemuksen edelleen parantumiseksi ja palveluita digitalisoidaan soveltuvin osin. Pyynnöstä palveluun -prosessia hallinnoidaan jo nykytilassa yhden luukun periaatteella yhteisten palvelujen tilaus- ja hallintajärjestelmä Virkussa ja tavoitteena on viedä yhä useampi palvelu saataville saman järjestelmän kautta. Palvelujen tilausjärjestelmästä käyttäjä saa tietoa palvelupyynnön etenemisestä sekä milloin ja millaisia lisätoimia mahdollisesti tarvitaan palvelun käyttäjän puolelta.

Tietotuessa panostetaan parempaan asiakastuntemukseen ja systemaattisempaan palautteenkeruuseen sekä reaktiivisten tiedonhakujen rinnalla proaktiivisten tietokumppanuuk-sien kehittämiseen.

Julkaisutuotannossa etsitään teknisiä ratkaisuja digijulkaisemisen kehittämiseksi, jossa keskiössä ovat rakenteistetut, digivälineillä helpommin luettavat julkaisut sekä taitto-vaiheessa välineiden yhteiskäyttö asiakkaan ja julkaisutuotannon välillä.

Käännös- ja kielipalvelujen osalta on tarpeen jatkaa keskustelua ministeriöille kuuluvista tehtävistä sekä rooleista ohjeistuksen, budjetoinnin ja rahoituksen osalta.

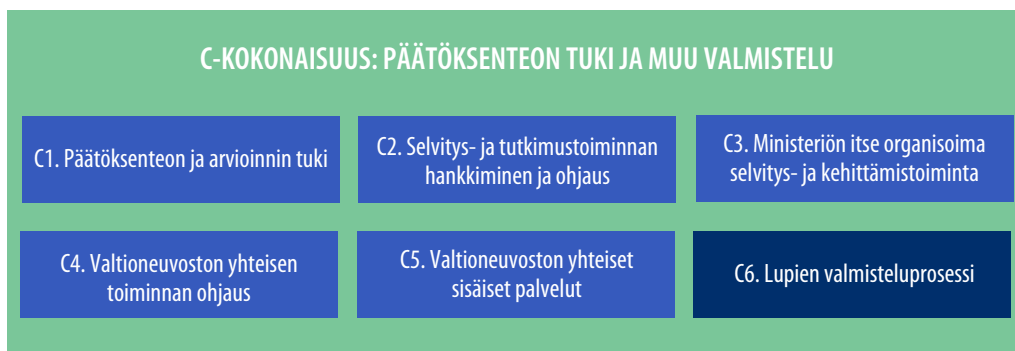
Keskeisimmät sidosprosessit:

Kuva 53. Valtioneuvoston yhteiset sisäiset palvelut tukevat kaikkia muita toimintoja

C5. VALTIONEUVOSTON YHTEISET SISÄISET PALVELUT

Sisäiset palvelut tukevat kaikkia muita toimintoja

6.6 Lupien valmisteluprosessi (C6.)



Ministeriöt voivat toimivaltuuksiensa puitteissa myöntää erilaisia lupia, kuten kokeilu-, toimi-, käyttö-, järjestämis-, poikkeus- ja hankelupia. Ministeriöt voivat myöntää myös erilaisia oikeuksia, esimerkiksi päästöoikeuksia. Eräät luvat valmistellaan yhden ministeriön koordinoimina ja yhteistyössä useamman ministeriön kanssa ja myönnetään valtioneuvoston lupana; tällaisia lupia ovat esimerkiksi lupa tutkimusreaktorin käytöstä poistamiseen ja purkamiseen sekä tutkimuslupa merituulivoimahankkeelle avomerelle Suomen talousvyöhykkeellä. Lupatehtäviä on viime vuosina siirretty ministeriöiltä esimerkiksi virastoille, aluehallinnolle ja kunnille.

Lupahallinnon toimintatapoja on viime vuosina kehitetty valtiohallinnossa muun muassa TEM:n koordinoimassa Luvat ja valvonta -hankkeessa, jossa uudistetaan lupa- ja valvonta-toiminnan toimintamallit digitalisaatiota hyödyntämällä. Tavoitteena on yhden luokun asiakaslähtöinen palvelukokemus erityisesti monilupaisiin hankkeisiin. Hankkeessa tavoitellaan palvelu- ja käsittelyprosessien asiakaslähtöistä yhteensovittamista yli organisaatio- ja viranomaisrajojen.

Prosessin toimivuuden päävastuullinen taho:

Vastuuministeriöt

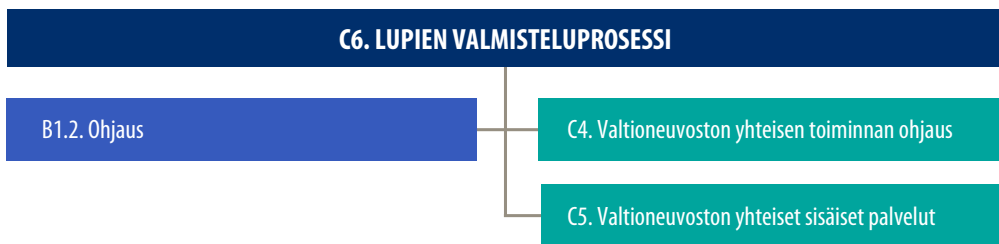
Tunnistettuja kehittämiskohteita:

Yhtenä VN:n lupahallinnon tavoitteena on, että ministeriöissä ratkaistaan vain strategisimmat luvat ja muut luvat ratkaistaisiin virastoissa. Lupahallinnon kehittämisessä tulee huomioida, että lupahallinnon palvelu on asiakaslähtöistä ja sähköinen asianhallinta käsittää kaikki lupahallinnon prosessit koko prosessin keston ajan. Toiminnan kehittämistarpeita tulee arvioida jatkuvasti ja samalla kehittämisen vaikutukset hallita kokonaisvaltaisesti. Prosessien tulee olla muotoiltu siten, että ne voivat nykyistä laajemmin hyödyntää digitalisaation mahdollisuuksia, jolloin lupahallinnosta tulee entistä sujuvampaa ja lupahallin-

toon liittyvää tietoa tuotetaan ja käytetään yhteisesti. Lupakäsittelyjen toimintatapoja ja prosesseja sekä valitusosoitusmenettelyä voisi VN:ssä yhtenäistää.

Keskeisimmät sidosprosessit:

Kuva 54. Lupien valmisteluprosessin keskeisimmät sidosprosessit



7 Tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja sen ministeriöiden päätöksenteko (D-kokonaisuus)



Päätöksenteko valtioneuvoston toiminnan ytimessä

Valtioneuvoston yhteisen toiminta-arkkitehtuurin ytimessä ovat valtioneuvoston päätökset, joita ministeriöt valmistelevat.

Ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Asiat jakautuvat ministeriöiden toimialoille siten kuin valtioneuvoston ohjesäännön 3 luvussa säädetään. Asian käsittelee ministeriö, jonka toimialaan se pääosaltaan kuuluu.

Virkamiesvalmistelussa asia valmistellaan päätöksentekoa varten. Perusvalmistelu tehdään joko virkatyönä tai valmisteluelimessä. Virkamiesvalmistelussa asialle valitaan esittelijä, jonka velvollisuutena on valmistella asia ratkaistavaksi. Asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä esittelijän esittelystä. Valmistelussa on selvitettävä eri ratkaisumahdollisuudet ottaen huomioon ratkaisuun vaikuttava asia-aineisto, taloudelliset edellytykset ja voimassa oleva lainsäädäntö. Esittelijä vastaa siitä, että päätösehdotus on valmisteltu hyvän hallinnon mukaisesti (asiatiedot oikein, lainmukaisuus selvitetty, eri tahoja tiedotettu ja kuultu riittävästi, vaihtoehtoiset ratkaisut ja vaikutukset selvitetty, asian taustat, perustelut ja päätösehdotus on kirjattu). Huolellista valmistelua varten on varattava riittävästi aikaa.

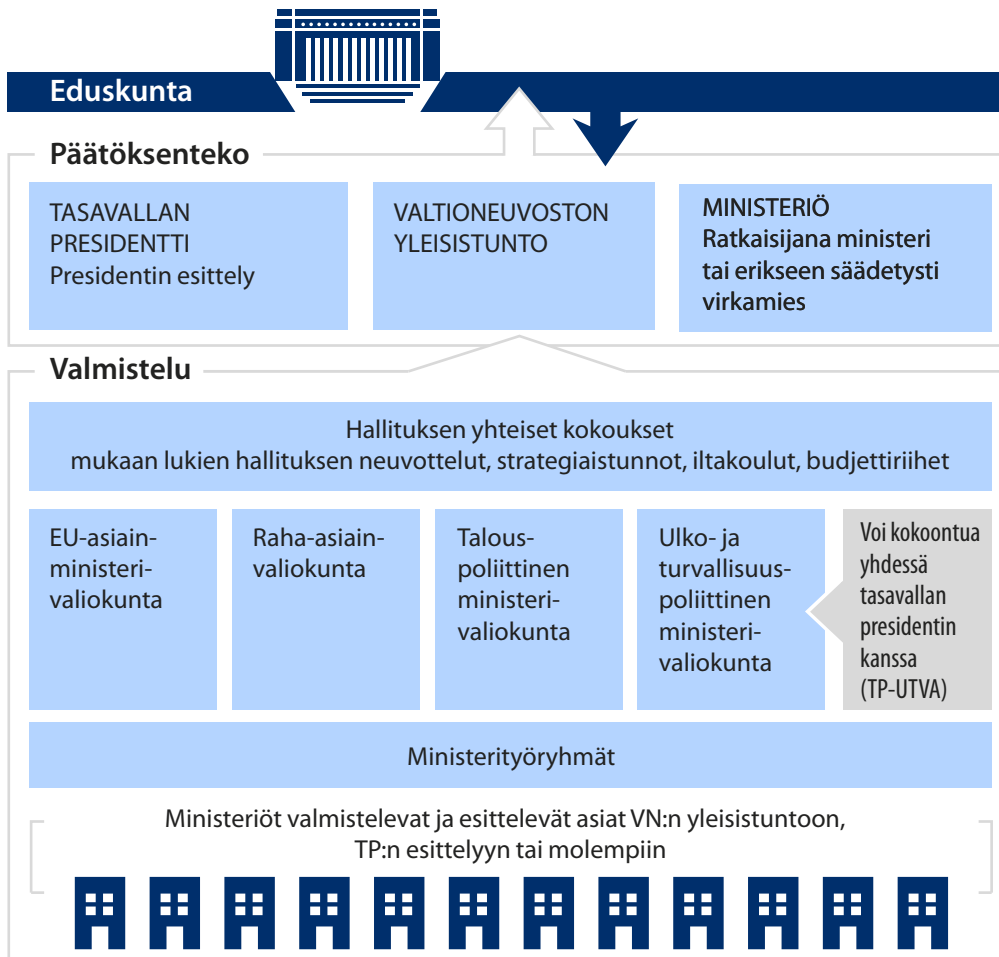
Ennen asian ratkaisua ministeriössä tai valtioneuvoston yleisistunnossa ja/tai tasavallan presidentin esittelystä asiaa valmistellaan tarpeen mukaan poliittisesti hallituksen neuvottelussa taikka muussa ministereiden välisessä kokoonpanossa sekä mahdollisesti jossakin

tai useammassa neljästä lakisääteisestä ministerivaliokunnasta. Poliittista ohjausta tarvitaan etenkin useamman ministeriön toimialaan kuuluvien poikkihallinnollisten asioiden ja muiden merkittävimpien asioiden valmistelussa.

Hallituksen yhteiset valmistelukokoukset ovat tässä keskeisiä. Hallitus voi päättää pitävänä erilaisia hallituksen yhteisiä neuvotteluja ja niitä voidaan kutsua hallituksen päättämällä nimillä. Tällaisia hallituksen yhteisiä neuvotteluja on kutsuttu hallituksen neuvottelujen lisäksi esimerkiksi iltakouluiksi, strategiaistunnoiksi ja budjettiriihiksi. Neuvotteluihin osallistuu koko hallitus ja lisäksi neuvotteluissa voi olla myös muita läsnä. Hallitus kokoontuu myös valmistelemaan asioita erilaisissa pienemmissä kokoonpanoissa. Näistä esimerkkejä ovat hallituspuolueiden puheenjohtajien kokoukset, ministerivaliokunnat ja ministeriryhmät. Kaikki edellä mainitut ovat valmistelua varten asetettuja kokoonpanoja eikä niissä tehdä varsinaisia päätöksiä.

Päätöksentekovaiheessa käsittely on usein nopeaa ja päätettävien asioiden kirjo on laaja ja asioita voi olla yhdessä istunnossa paljon. Tästä syystä on tärkeää, että päätöksentekoa edeltää huolellinen ja perinpohjainen valmistelu. Koska valtioneuvostolle kuuluvat asiat ovat usein useammalle kuin yhdelle ministeriölle tai hallinnonalalle kuuluvia, on hyvä yhteistyö tärkeää. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Hyvä yhteistyö tukee sisällöllisesti ja muodollisesti laadukkaiden päätösten valmistelua ja edesauttaa itse päätöksentekoa.

Kuva 55. Valtioneuvoston päätöksenteko ja valmistelu



a. Tasavallan presidentti hoitaa hänelle perustuslaissa tai muussa laissa erikseen säädetyt tehtävät (perustuslaki 57 §). Tasavallan presidentin päätöksenteosta säädetään perustuslain 58 §:ssä. Tasavallan presidentti tekee päätöksensä pääsääntöisesti valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu. Jos presidentti ei päättä asiaa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi.

b. Valtioneuvoston yleisistunto päättää asioista toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Yleisistunnossa ratkaistaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset. Kaikki valtioneuvostossa käsiteltävät ja ratkaistavat asiat on valmisteltava asianomaisissa ministeriöissä (perustuslaki 67 §).

Valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS) mukaan yleisistunnossa ratkaistaan:

- yleiset asiat, jotka on lueteltu VNOS 3 §:ssä
- taloudelliset asiat, jotka on lueteltu VNOS 4 §:ssä
- virkamiehiä koskevat asiat, jotka on lueteltu VNOS 5 §:ssä
- asiat, jotka VNOS 6 §:ssä mainittuja asiakokonaisuuksia koskevissa laeissa tai asetuksissa on säädetty valtioneuvoston ratkaistaviksi
- muut asiat, jotka on lueteltu VNOS 7 §:ssä
- viranomaisten yhteistoimintaa tai erimielisyyksiä koskevat asiat VNOS 8 §:n mukaan.

Yleisistunnon asialuokittelussa yleisistunnossa asiat on luokiteltu 180 asiatyyppiin (kaikki em. asiatyypit liitteessä 4). Nämä asiatyypit voidaan tiivistää 17 kokonaisuuteen taulukossa 13 esitetyn mukaisesti.

Taulukko 13. Päätöksentekojärjestelmän asiatyypit ylätasoisempina käsitteinä

Yleisistunnon asiatyypien pääkategoriat

1	Hallituksen esitykset ja VN:n & TP:n asetukset, päätökset ja ohjelmat
2	Ministeriöiden päätökset ja asetukset
3	Eduskunnan kysymyksiin, kirjelmiin ja vastauksiin liittyvät päätökset
4	Ministereiden tehtäviin ja hallituksen kokoonpanoon liittyvät päätökset
5	Talousarvioon ja rahankäyttöön liittyvät päätökset
6	Virastojen ja liikelaitosten ohjaukseen liittyvät päätökset
7	Valtioyhtiöihin liittyvät päätökset
8	Kv-sopimusasioihin liittyvät päätökset
9	Valtioavustuksiin, -osuuksiin, korkotukiin ja takauksiin liittyvät päätökset
10	Lupiin liittyvät päätökset
11	Kiinteistöihin ja maankäyttöön liittyvät päätökset
12	Kunta- ja maakuntahallintoon liittyvät päätökset
13	Virkoihin ja tehtäviin liittyvät päätökset
14	Erilaisten ryhmien asettamiseen ja jäsenhallintaan liittyvät päätökset
15	Tiedonantoihin ja kertomuksiin liittyvät päätökset
16	Kunnianosoituksiin liittyvät päätökset
17	Muut asiat

- c. Ministeriöissä** ratkaistaan muut valtioneuvoston päätösvaltaan kuuluvat asiat, joita ei ole valtioneuvoston ohjesäännössä lueteltu yleisistunnon toimivaltaan kuuluviksi asioiksi.

Ministeriössä päätösvalta kuuluu ministerille. Jos ministeriössä toimii useita ministereitä, heidän toimivaltansa ja päätösvaltansa on määritetty valtioneuvoston yleisistunnon tekevässä työnjakopäätöksessä. Valtioneuvoston ohjesäännön 36 §:n 2 momentin mukaan ministeriön esittelijöinä toimivien virkamiesten ratkaistaviksi voidaan antaa asiat, jotka eivät ole yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä ja jotka koskevat:

- määrärahojen jakoa, lupien myöntämistä, tukien antamista ja muuta niihin rinnastettavaa päätöksentekoa;
- tulostavoitteiden asettamista, ministeriön toimintaan käytettäviä määrärahoja, henkilöstöhallintoa sekä muuta sisäistä hallintoa ja järjestystä;
- ministeriön lausunnon antamista;
- hallinnonalan määräyksiä ja ohjeita.

Prosessin toimivuuden päävastuullinen taho:

Valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn päätöksentekoprosessista tarkoittaen menettelyvastuuta, menettelyohjausta ja menettelytukea.

Tunnistettuja kehittämiskohteita:

Yleensä asioiden päätöksentekoa varten päätöksentekofoorumit saadaan järjestettyä, mutta valmistelun laatua ja ripeyttä olisi hyvä saada kehitettyä edelleen.

8 Ulkoinen viestintä ja häiriötilanteisiin varautuminen (E-kokonaisuus)

E-KOKONAISUUS: ULKOINEN VIESTINTÄ JA HÄIRIÖTILANTEISIIN VARAUTUMINEN

E1. Ulkoinen viestintä

E2. Häiriötilanteisiin varautuminen

8.1 Ulkoinen viestintä (E1.)

E-KOKONAISUUS: ULKOINEN VIESTINTÄ JA HÄIRIÖTILANTEISIIN VARAUTUMINEN

E1. Ulkoinen viestintä

E2. Häiriötilanteisiin varautuminen

Valtioneuvoston viestintäosasto vastaa valtioneuvoston yhteisestä viestinnästä pääministerin johdolla sekä sovittaa yhteen ministeriöiden ja valtionhallinnon ulkoista viestintää. Viestintäosasto vastaa myös valtioneuvoston kanslian ulkoisesta viestinnästä sekä tukee valtioneuvoston kanslian osastoja ja hankkeita niiden viestinnässä.

Viestintä nojaa [valtionhallinnon viestintäsuositukseen](#)¹⁷ jonka arvoja ovat avoimuus, luottavuus, tasapuolisuus, ymmärrettävyys, vuorovaikutteisuus ja palveluhenkisyys.

¹⁷ Avoimesti, rohkeasti ja yhdessä - valtionhallinnon viestintäsuositus. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2016.

Valtioneuvoston viestintäosastolle kuuluvat esimerkiksi

- pääministerin ja hallituksen sekä muiden valtioneuvoston kansliassa toimivien ministerien viestintä
- tasavallan presidentin esittelyjen, valtioneuvoston istuntojen sekä ministerivaliokuntien viestintä
- hallituksen neuvottelujen ja iltakoulujen viestintä
- valtioneuvoston EU-viestintä
- pääministerin matkojen ja tapahtumien sekä kansainvälisten vierailujen viestintä
- valtioneuvoston kanslian ulkoinen viestintä
- valtioneuvoston verkkopalveluiden toimittaminen ja kehittäminen
- valtioneuvoston sosiaalisen median kanavien toimittaminen ja ylläpito
- valtioneuvoston yhteisen visuaalisen ilmeen ylläpito ja kehittäminen
- valtioneuvoston kriisiviestinnän koordinaatio ja kehittäminen
- valtioneuvoston informaatiovaikuttamiseen varautuminen ja informaatiovaikuttamiseen vastaamisen koordinaatio
- valtionhallinnon viestinnän kehittäminen oheistuksin ja koulutuksin.

8.2 Häiriötilanteisiin varautuminen (E2.)

E-KOKONAISUUS: ULKOINEN VIESTINTÄ JA HÄIRIÖTILANTEISIIN VARAUTUMINEN

E1. Ulkoinen viestintä

E2. Häiriötilanteisiin varautuminen

Valtioneuvoston tilannekuvatoiminta

Luotettava tilannekuva on keskeinen edellytys päätöksenteolle. Valtioneuvoston tilannekeskus (VNTIKE) tuottaa analysoitua ja ajantasaista poikkihallinnollista tilannekuvaa, joka tukee valtionjohdon strategispoliittista päätöksentekoa sekä normaalioloissa että erityisesti häiriötilanteissa, joissa joudutaan nopeasti tekemään hyvinkin laaja-alaisesti vaikuttavia päätöksiä. Tilannekuvalla pyritään tukemaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksentekoa siten, että valtion itsenäisyyteen, väestön elinmahdollisuuksiin ja muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat ovat hallittavissa.

Toimivaltainen viranomainen välittää tiedon riittävän varhaisessa vaiheessa valtioneuvoston tilannekeskukselle. Valtioneuvoston tilannekeskus yhdistää viranomaisilta saatavan

tiedon ja muodostaa valtionjohdolle poikkihallinnollisen kokonaiskuvan. Tilannekuvassa korostuu toimivaltaisen viranomaisen käsitys tapahtuneesta ja siihen vaikuttaneista tekijöistä sekä arvio tilanteen kehitysvaihtoehdoista. Operatiivinen vastuu tilanteen hallinnasta on toimivaltaisella viranomaisella.

Valtioneuvoston tilannekeskus sijaitsee valtioneuvoston kansliassa. Laki valtioneuvoston tilannekeskuksesta määrittelee, että tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksen-
teon ja toiminnan tueksi valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtävänä on:

1. koota ja analysoida tietoa turvallisuustilanteesta ja sellaisista häiriöistä ja niiden uhkista, jotka vaarantavat yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja;
2. hoitaa ja koordinoi 1 kohdassa tarkoitettuihin tilanteisiin liittyvistä vallitsevista olosuhteista, tilanteen synnyttäneistä tapahtumista, tilannetta koskevista taustatiedoista ja tilanteen kehittymistä koskevista arvioista sekä eri toimijoiden toimintavalmiuksista laadittavan kuvauksen (tilannekuva) ylläpitämiseen, kokoamiseen, yhteensovittamiseen ja välittämiseen liittyviä poikkihallinnollisia tehtäviä;
3. jakaa 1 kohdassa tarkoitettua yhteen sovitettua tietoa tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja muille viranomaisille.

Valtioneuvoston tilannekeskus ylläpitää tilannekuvaa (24/7/365) ja luo tilanneymmärrystä säännöllisellä ja tilanteenmukaisella raportoinnilla ja suullisilla katsauksilla valtionjohdolle, virkamiesjohdolle ja ministeriöiden valmiusorganisaatioille. Raporttien lisäksi tilannetietoa välitetään tekstiviestijärjestelmän avulla.

Tilannekeskuksen yhteydessä toimii valtioneuvoston hybridianalyysitoiminto (VN HYBRID), jonka tehtävä on tukea valtionjohdon ja valtioneuvoston varautumisjärjestelmän tilannetietoisuutta hybridivaikuttamisen osalta.

Valtioneuvoston tiedonanto- ja hälytysjärjestelmä

Valtioneuvoston toiminta- ja päätöksentekokyvyn varmistamiseksi häiriö- ja poikkeustilanteissa valtioneuvoston tilannekeskuksella on ympärivuorokautinen kyky tavoittaa valtionjohto ja virkamiesjohto.

Valtioneuvoston tilannekeskus ilmoittaa merkittävistä turvallisuustapahtumista ja kutsuu ministerit säännönmukaisista kokouksista poikkeavasti järjestettäviin tasavallan presidentin esittelyihin, valtioneuvoston yleisistuntoihin, ministerivaliokuntien kokouksiin sekä muihin hallituksen neuvotteluihin.

Valtioneuvoston tilannekeskus lähettää ilmoitukset, kutsut ja hälytykset ministerien ja virkamiesjohdon virkamatkapuhelimeen. Virkamatkapuhelin on pidettävä mukana ja käyttövalmiudessa.

Varautuminen

Valtioneuvoston varautumisen perusteista on säädetty valmiuslaissa ja puolustustilalaissa. Valtioneuvoston tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvin etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin ministeri toimialallaan. Häiriötilanteiden hallinnan yhteensovittamisesta sekä valtioneuvoston yhteisestä poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin varautumisesta vastaa valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston yhteinen varautuminen koostuu hallinnonalojen valmiussuunnitelmien yhteensovittamisesta ja ylläpidosta, poikkihallinnollisesta häiriö- ja kriisitilanteiden johtamisen koulutus- ja harjoitustoiminnasta sekä valtioneuvoston reaaliaikaisesta tilannekuva-toiminnasta ja sen pohjalta tehdystä riskianalyysistä. Valmiussuunnitelmien yhteensovittamisella, johtamisen yhteistyömallien päivittämisellä, aktiivisella harjoittelulla ja muilla vastaavilla toimenpiteillä varmistetaan viranomaisten tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Hallinnonalojen omat valmiusjärjestelyt ja -suunnitelmat muodostavat perustan valtioneuvoston yhteiselle varautumiselle. Kukin ministeriö johtaa varautumista omalla toimialallaan. Ministeriöiden kansliapäällikön ja valtioneuvoston kansliassa alivaltiosihteerin tehtävänä on huolehtia ministeriön ja sen hallinnonalan yleisestä turvallisuudesta ja varautumisesta. Varautumiseen liittyvän yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

Ministeriöiden valmiuspäälliköistä koostuva valmiuspäällikkökokous on ministeriöiden varautumista tukeva keskeinen yhteistyöelin. Ministeriöiden valmiuspäälliköt toimivat kansliapäälliköiden tukena valmiuteen ja varautumiseen liittyvissä asioissa sekä niiden yhteensovittamisessa. Valtioneuvoston turvallisuusjohtaja toimii valmiuspäällikkökokouksen puheenjohtajana. Ministeriöiden valmiussihteerien valmiussihteerikokous valmistelee asioita valmiuspäällikkökokoukselle.

Turvallisuuskomitea toimii koko yhteiskuntaa koskevan kokonaisturvallisuuden mallin mukaisen varautumisen pysyvänä yhteistyöelimenä. Turvallisuuskomitean sihteeristö toimii puolustusministeriön yhteydessä.

Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sovellettava lainsäädäntö

Häiriötilanteissa viranomaiset toimivat mahdollisimman pitkään normaaliolojen lainsäädännön antamilla valtuuksilla, jotka tarjoavat mahdollisuuksia valmiuden joustavaan tehostamiseen. Viranomaisten vastuunjako ja yhteistyöjärjestelyt säilytetään siten mahdollisimman pitkään normaaliolojen mukaisina.

Valmiuslainsäädännöllä pyritään varmistamaan väestön turvallisuus ja elinmahdollisuudet sekä yhteiskunnan toimivuus poikkeusoloissa. Tämän tarkoituksen saavuttamiseksi poikkeusoloissa saatetaan tarvita viranomaisten poikkeuksellisia toimivaltuuksia. Poikkeusoloissa voidaan joutua turvautumaan esimerkiksi viennin ja tuonnin säännöstelyyn, tuotannon ohjaukseen, kuljetuksien ja liikenteen valvomiseen ja säännöstelyyn sekä tilapäisen työvelvollisuuden asettamiseen.

Valmiuslain mukaisten poikkeusolojen toteamista voi edeltää häiriötilanne tai muu tilanteen nopea tai asteittainen vaikeutuminen. Häiriötilanne itsessään ei oikeuta valmiuslain mukaisten lisätoimivaltuuksien käyttöönottoon.

Lisätoimivaltuuksien käyttöönoton edellytyksenä on, että käsillä on jokin valmiuslaissa tarkoitettu poikkeusolo, tilanne ei ole hallittavissa viranomaisen säännönmukaisin toimivaltuuksin ja että valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, on todennut maassa vallitsevan poikkeusolot. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin käsiteltäviä valmistelevasti poikkeusoloja ja niiden perusteita, valtioneuvoston yleisistunto toteaa päätöksellään poikkeusolot ja niiden perusteet (VNOS 3 §:n 22 kohta). Valtioneuvoston kanslia on antanut ohjeen valmiuslain käyttöönotosta (VNK015:00/2016).

Valmiuslainsäädäntöön kuuluu valmiuslain lisäksi puolustustilalaki. Puolustustilalain mukaan valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi voidaan valtakunnan puolustusta tehostaa ja sen turvallisuutta lujittaa saattamalla voimaan puolustustila, jonka aikana viranomaisilla voisi olla erityisiä toimivaltuuksia normaaliajan valtuuksiin verrattuna.

Laissa kansainvälisen avun antamista tai pyytämistä koskevasta päätöksenteosta luodaan keskitetty, yhdenmukainen päätöksentekomenettely laissa määritellyjä merkittäviä avun antamista ja vastaanottamista koskevia tilanteita varten.

Johtaminen häiriötilanteissa

Häiriötilanteissa viranomaisten vastuunjako ja yhteistyöjärjestelyt säilytetään mahdollisimman pitkään normaaliolojen mukaisina. Laajamittaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa valtioneuvoston toiminta ja pääministerin rooli valtioneuvoston johtajana korostuvat. Ministeri vastaa häiriötilanteiden johtamisesta oman ministeriönsä johdossa sekä valtioneuvoston jäsenenä, jos tilanne vaatii valtioneuvoston toimenpiteitä ja päätöksentekoa. Ministerin tukena kriisijohtamisessa on ministeriön kansliapäällikkö. Tilanteen operatiivinen johtovastuu on lähtökohtaisesti aina toimivaltaisella viranomaisella, joka toimii yhteistyössä virka-apua antavien muiden viranomaisten kanssa.

Häiriötilanteen edellyttämät päätökset tekee valtioneuvoston yleisistunto, asianomainen ministeriö tai muu toimivaltainen viranomainen. Häiriötilanteiden hallinnan yleisestä yhteensovittamisesta valtioneuvostossa vastaa valtioneuvoston kanslia. Tarvittaessa valtioneuvoston kanslian toimintoja voidaan vahventaa esimerkiksi tilannekuvan, viestinnän ja kriisijohtamiseen liittyvän lainsäädäntötyön osalta valtioneuvoston häiriötilanteen hallintamallin mukaisesti.

Häiriötilanteiden hallintaan liittyvän valmistelun tukena ovat ministerivaliokunnat, kansliapäällikkökokoukset, valmiuspäällikkökokoukset ja ministeriöiden yhteistyön pysyvät yhteistyöelimet. Käytännössä hallituksen neuvottelu on osoittautunut tehokkaaksi keinoksi varmistaa tiedon kulku ja keskustelu eri hallinnonalojen jatkotoimista.

Informaatiovaikuttaminen ja kriisiviestintä

Kansallisissa kriiseissä ja häiriötilanteissa valtionjohdon, mukaan lukien tasavallan presidentin, viestinnän rooli korostuu. Ylimmällä valtionjohdolla on tärkeä merkitys kansakunnan henkisen kriisinkestokyvyn ylläpitämisessä ja vahvistamisessa, myös normaalioloissa. Informaatiovaikuttamisen, jonka tarkoituksena on vaikuttaa epäasiallisin keinoin esimerkiksi päätöksentekoon ja yhteiskunnan toimintaan, mahdollisuus on hyvä tunnistaa.

Valtioneuvoston viestintäosasto vastaa hallituksen ja pääministerin viestinnästä sekä valtioneuvoston viestinnän yhteensovittamisesta häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Viestintäosasto koordinoi myös hallinnonalojen informaatiovaikuttamiseen varautumiseen ja vastaamiseen liittyvää toimintaa myös normaalioloissa.

Liitteet

Liite 1. Keskeisiä käsitteitä

Käsite	Merkitys valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurissa
Kokonaisarkkitehtuuri	Kokonaisarkkitehtuuri on toiminnan, prosessien ja palvelujen, tietojen, tietojärjestelmien ja niiden tuottamien palvelujen muodostaman kokonaisuuden rakenne. Kokonaisarkkitehtuurimenetelmä on kokonaisarkkitehtuurityön järjestelmällinen työ- ja menettelytapa, jonka avulla tunnistetaan, jäsennetään, suunnitellaan ja kuvataan kokonaisuuden rakenneosat ja niiden riippuvuudet.
Ministerivaliokunta	<p>Ministerivaliokunta on valtioneuvoston yleisistunnon asettama valmisteluelin, joka muodostuu ministereistä.</p> <p>Lakisääteisiä ministerivaliokuntia ovat ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, EU-ministerivaliokunta, raha-asiainvaliokunta ja talouspoliittinen ministerivaliokunta. Lakisääteisissä ministerivaliokunnissa puheenjohtajana on pääministeri.</p> <p>Tiettyä asiaa tai asiaryhmää valmistelemaan voidaan asettaa ylimääräisiä ministerivaliokuntia.</p> <p>Lähde: Valtioneuvoston julkinen termipankki Valter, www.valter.fi.</p>
Palvelu	<p>Toiminta tai toiminto, jolla palveluntoteuttaja vastaa asiakkaan tarpeeseen.</p> <p>Lähde: Julkishallinnon yhteiset terminologiset sanastot ja käsitteet -Sanastot, https://sanastot.suomi.fi - Palvelutietovarannon sanasto.</p> <p>Toiminta tai toiminto, jolla palveluntoteuttaja vastaa asiakkaan tarpeeseen Palvelutoiminnan tuloksena syntyvä aineeton hyödyke tarpeiden tyydyttämiseksi.</p> <p>Lähde: Julkishallinnon yhteiset terminologiset sanastot ja käsitteet -Sanastot, https://sanastot.suomi.fi - Julkisen hallinnon yhteinen sanasto.</p> <p>Organisaation tuotos, johon kuuluu vähintään yksi organisaation ja asiakkaan välinen välttämätön toiminto.</p> <p>Lähde: Standardi SFS-EN ISO 9000:2015 Laadunhallintajärjestelmät. Perusteet ja sanasto.</p>
Prosessi	<p>Toisiinsa liittyvät tai vaikuttavat toiminnot, jotka muuttavat panokset halutuiksi tuotoksiksi.</p> <p>Lähde: Standardi SFS-EN ISO 9000:2015 Laadunhallintajärjestelmät. Perusteet ja sanasto.</p> <p>Prosessi on joukko toisiinsa liittyviä toistuvia toimintoja, joiden avulla syötteen muutetaan tuotoksiksi.</p> <p>Lähde: JHS-suositus 152 Prosessien kuvaaminen, https://www.suomidigi.fi/ohjeet-ja-tuki/jhs-suositukset/jhs-152-prosessien-kuvaaminen.</p>

Käsite	Merkitys valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurissa
Prosessin omistaja	<p>Prosessin omistaja on prosessin toiminnasta, tuloksesta ja kehittämisestä vastuussa oleva toimija.</p> <p>Lähde: JHS-suositus 152 <i>Prosessien kuvaaminen</i>, https://www.suomidigi.fi/ohjeet-ja-tuki/jhs-suositukset/jhs-152-prosessien-kuvaaminen.</p> <p>ks. myös Prosessin tai toiminnon päävastuullinen</p>
Prosessin tai toiminnon päävastuullinen	<p>Prosessin tai toiminnon päävastuullinen on prosessin tai toiminnon toiminnasta, tuloksesta ja kehittämisestä vastuussa oleva toimija.</p> <p>Valtioneuvoston ja ministeriöiden toimintoihin ja prosesseihin liittyvät tehtävä- ja toimeenpanovastuut on määritelty lainsäädännössä.</p> <p>ks. myös Prosessin omistaja</p>
Sidosprosessit	<p>Jos tarkasteltava prosessi saa syötteitä, kuten asiakirjoja, joltakin toiselta prosessilta, tai tarkasteltava prosessi tuottaa jollekin toiselle prosessille asiakirjoja, kuten ilmoituksia tai lausuntoja, syötteitä antavia ja tuotoksia vastaanottavia prosesseja kutsutaan tarkasteltavan prosessin sidosprosesseiksi.</p> <p>Lähde: Käsitteen määrittelyssä käytetty apuna Tiedonhallintalautakunnan suositusta tiedonhallintamallista, <i>Valtiovarainministeriön julkaisu – 2020:29</i>.</p>
Teknologia-arkkitehtuuri	<p>Kokonaisarkkitehtuurin näkökulma, joka kuvaa organisaation teknologista infrastruktuuria ja järjestelmäarkkitehtuurin teknologiaavalintoja.</p> <p>Teknologia-arkkitehtuurin suunnittelussa linjataan käytettävät tekniset järjestelmien ja ICT-infrastruktuurin ratkaisuvaihtoehdot, standardit ja rakenteet siten, että kokonaisuus tukee parhaalla mahdollisella tavalla organisaation tavoitteita.</p>
Tiedonhallintamalli	<p>Toiminnallinen kuvaus tiedonhallintayksikön toimintaympäristöstä ja siihen liittyvästä tiedonhallinnasta.</p> <p>Lähde: <i>Julkishallinnon yhteiset terminologiset sanastot ja käsitteet -Sanastot</i>, https://sanastot.suomi.fi - Tiedonhallintalautakunnan suositusten sanasto.</p>
Tietoarkkitehtuuri	<p>Kokonaisarkkitehtuurin näkökulma, joka kuvaa organisaation tietoja ja tietovarantoja sekä niiden rakenteita ja suhteita.</p> <p>Tietoarkkitehtuurin suunnittelun tavoitteena on luoda organisaatiotasoinen yhteinen näkemys keskeisistä tiedoista sekä helpottaa tiedon löytämistä, välittämistä ja hallintaa. Suunnittelulla tähdätään tietorakenteiden vakiointiin ja sen mahdollistamaan tietojen uudelleenhyödynnettävyyteen.</p>
Tietojärjestelmäarkkitehtuuri	<p>Tietojärjestelmäarkkitehtuurissa kuvataan tietojärjestelmät, niiden tarjoamat palvelut sekä järjestelmien väliset integraatiot.</p> <p>Tietojärjestelmäarkkitehtuurin suunnittelu on ko. arkkitehtuurin rakenteellista suunnittelua, elinkaarisuunnittelua sekä kustannus- ja käyttö-optimointia. Tietojärjestelmäarkkitehtuurin suunnittelussa tavoitteena on suunnitella tietojärjestelmäkokonaisuutta siten, että muodostuva tietojärjestelmäkokonaisuus tukee parhaalla mahdollisella tavalla organisaation tavoitteita.</p>

Käsite	Merkitys valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurissa
Toiminta-arkkitehtuuri	<p>Toiminta-arkkitehtuuri on kokonaisarkkitehtuurin näkökulma, joka kuvaa organisaation toiminnalliset rakenteet, kuten palvelut, prosessit, organisaatiot ja sidosryhmät.</p> <p>Toiminta-arkkitehtuurin suunnittelun tavoitteena on optimoida ja suunnitella asiakkaiden tarpeisiin ja odotuksiin liittyvää palvelutarjontaa sekä palvelujen tuottamiseen tarvittavia toiminnan rakenteita. Tunnetaan myös termillä liiketoiminta-arkkitehtuuri.</p>
Toiminto	<p>Toimintakokonaisuuden osa tai yksittäinen vaihe.</p> <p>Lähde: Julkishallinnon yhteiset terminologiset sanastot ja käsitteet -Sanastot, https://sanastot.suomi.fi - Julkisen hallinnon yhteinen sanasto.</p> <p>Toiminnoksi kutsutaan joukkoa tehtäviä, joiden avulla saadaan aikaan tietty tulos.</p> <p>Lähde: JHS-suositus 152 Prosessien kuvaaminen, https://www.suomidigi.fi/ohjeet-ja-tuki/jhs-suositukset/jhs-152-prosessien-kuvaaminen.</p> <p>Tällainen tehtävien joukko voi olla myös prosessi, jos siinä on tunnistettavissa vaiheet. Toiminnossa nämä vaiheet eivät ole kaikilta osin tunnistettavissa.</p>
Valtioneuvosto	<p>Valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden muodostama hallitus- ja hallintoasioiden päätöksentekuelin.</p> <p>Lähde: Valtioneuvoston julkinen termipankki Valter, www.valter.fi.</p>
Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuuri, VNKA	<p>Valtioneuvoston yhteisten toimintojen, tietojen, tietojärjestelmien ja teknologian muodostaman kokonaisuuden rakenne.</p>
Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin hallintamalli	<p>Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin hallintamalli kuvaa valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurityön tavoitteet, vastuut ja organisoinnin sekä käytännöt, joilla valtioneuvoston arkkitehtuurityötä johdetaan, kehitetään, hyödynnetään ja ylläpidetään.</p> <p>Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin hallintamalli koskee valtioneuvoston yhteisiä toimintoja, tietoja ja tietojärjestelmiä sekä teknologiaa.</p>
Valtioneuvoston yhteiset toiminnot	<p>Valtioneuvoston yhteisillä toiminnoilla tarkoitetaan toimintoja, kuten prosesseja tai palveluja, joita tehdään keskitetysti tai yhdenmukaistetulla tavalla kaikissa ministeriöissä. Yhteiset toiminnot voivat koostua useammasta alitoiminnosta tai olla osa jotain muuta toimintoa.</p>
VNKA, Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuuri	<p>Valtioneuvoston yhteisten toimintojen, tietojen, tietojärjestelmien ja teknologian muodostaman kokonaisuuden rakenne.</p>

Liite 2. VNKA:n kannalta keskeisimpiä säädöksiä ja kuvauksia niiden sisällöstä

Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin kannalta keskeisimpiä säädöksiä

Perustuslaki (731/1999)

Laki valtioneuvostosta (175/2003)

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)

Laki valtion talousarviosta (423/1988)

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992)

Valtion virkamieslaki (750/1994)

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Asetus viranomaistoiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999)

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019)

Valtioneuvoston asetus asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa (1101/2019)

Arkistolaki (831/1994)

Hallintolaki (434/2003)

Tietosuojalaki (1050/2018)

EU:n yleinen tietosuoja-asetus (2016/679/EU)

Kielilaki (423/2003)

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)

Laki yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palveluiden järjestämisestä (1226/2013)

Asetus valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palveluiden järjestämisestä (132/2014)

Laki julkisen hallinnon turvaverkkotoiminnasta (10/2015)

Valtioneuvoston asetus julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (1109/2015)

Tietoyhteiskuntakaari (917/2014)

Laki valtion talousarviosta (423/1988) ja asetus valtion talousarviosta (1243/1992)

Valtioneuvoston toimintaa ohjaa valtion talousarvioista annettu laki, joka sisältää säännökset valtion talousarvioista, valtion taloushallinto-organisaatiota, maksuliikenteestä, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä sekä valtion varallisuuden- ja velanhoidosta. Laissa on myös säännökset taloudenhoidon ohjauksesta ja sisäisestä valvonnasta. Valtion talousarvioista annetussa asetuksessa säädetään muun muassa talousarvioesityksen valmistelun vaiheista ja valmistelussa noudatettavista menettelytavoista.

Valtion virkamieslaki (750/1994)

Valtion virkamieslaki sisältää säännökset muun muassa viran perustamisesta, lakkauttamisesta ja muuttamisesta sekä muista virkajärjestelyistä, viranhakumenettelystä, nimittämisestä ja kelpoisuusvaatimuksista sekä virkasuhteen päättämisestä. Laki sisältää lisäksi säännökset viranomaisen ja virkamiehen yleisistä velvollisuuksista ja asemasta.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki on viranomaisten asiakirjojen julkisuutta ja siitä tehtäviä poikkeuksia koskeva yleislaki. Laki määrittelee julkisuuden ja salassapidon yleiset perusteet. Julkisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei julkisuuslaissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Asetus viranomaistoiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999)

Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta asettaa vaatimuksia hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiselle, tiedonsaantioikeuksien toteuttamiselle ja edistämiseksi sekä valtionhallinnon viestinnälle.

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019)

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta edistää tiedonhallinnan yhdenmukaistamista, tietoturvallisuutta ja digitalisointia viranomaistoiminnassa. Laissa säädetään julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamisesta viranomaisten tiedonhallinnassa. Laki sisältää koko julkista hallintoa koskevat säännökset tiedonhallinnan järjestämisestä ja kuvaamisesta, tietovarantojen yhteentoimivuudesta, tietojärjestelmien yhteentoimivuuden toteuttamisesta, teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien toteuttamisesta sekä tietoturvallisuuden toteuttamisesta.

Valtioneuvoston asetus asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa (1101/2019)

Valtioneuvoston asetus asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa asettaa vaatimuksia nimensä mukaisesti asiakirjojen turvallisuusluokittelulle ja lisäksi muun muassa turvallisuusluokan merkitsemiselle, merkinnän poistamiselle tai muuttamiselle ja turvallisuusluokitellun asiakirjan antamisen edellytyksille.

Arkistolaki (831/1994)

Viranomaisen asiakirjoja koskevaa sääntelyä on myös arkistolaissa ja asetuksessa viranomaisen julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetussa asetuksessa.

Hallintolaki (434/2003)

Valtion viranomaisessa sovellettava hallintolaki sisältää säännökset hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolakiin on kirjattu hyvän hallinnon perusteet. Hyvän hallinnon perusteita on avattu laajemmin kappaleessa 2.5. Hallintolaissa säädetään myös hallintoasian vireille tulosta ja käsittelystä viranomaisessa.

Tietosuojalaki (1050/2018) ja EU:n yleinen tietosuoja-asetus (2016/679/EU)

Tietosuojalaki täsmentää ja täydentää EU:n yleistä tietosuoja-asetusta ja sen kansallista soveltamista. Laissa säädetään muun muassa tietosuoja-asioita valvovan viranomaisen nimittämisestä ja organisaatiosta sekä sen toimivaltuuksista.

Kielilaki (423/2003)

Kielilaki määrittelee Suomen perustuslain mukaisia kansalliskieliä äidinkielenään puhuvan kansalaisen kielelliset oikeudet. Lain tarkoituksena on taata suomen- ja ruotsinkieliseen väestöön kuuluville mahdollisuus käyttää omaa kieltään. Lisäksi laissa säädetään oikeudesta tulkkaukseen ja asiakirjakäännökseen.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)

Laki julkisista hankinnoista eli hankintalaki sisältää säännökset valtion viranomaisten hankintojen kilpailuttamisesta ja kilpailutusmenettelyihin liittyvistä oikeusturvakeinoista. Laissa on muun muassa säännökset kansallisesta kynnsarvosta eli hankinnan arvon mukaan määräytyvät lain soveltamisen rajoitukset ja hankintapäätöksen ja hankintasopimuksen tekemisestä.

Laki yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palveluiden järjestämisestä (1226/2013) ja asetus valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palveluiden järjestämisestä (132/2014)

Yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palveluiden järjestämisestä annetun lain tarkoituksena on tehostaa valtion tieto- ja viestintätekniisiä toimintoja, parantaa tieto- ja viestintätekniisten palvelujen laatua ja yhteentoimivuutta sekä parantaa tieto- ja viestintätekniisten palvelutuotannon kustannustehokkuutta ja ohjausta. Lain mukaan valtion viraston ja laitosten on pääsääntöisesti käytettävä näitä yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja, joita tuottaa ja kehittää valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva palvelukeskus Valtori. Tarkempia säännöksiä näistä palveluista annetaan asetuksella valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämistä.

Laki julkisen hallinnon turvaverkkotoiminnasta (10/2015) ja valtioneuvoston asetus julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (1109/2015)

Lailla julkisen hallinnon turvaverkkotoiminnasta pyritään varmistamaan normaalioloissa ja niiden häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa valtion ylimmän johdon ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeiden viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistoiminnan edellyttämän viestinnän häiriöttömyys ja jatkuvuus sekä turvata päätöksenteossa ja johtamisessa tarvittavan tiedon käytettävyys, eheys ja luottamuksellisuus. Lakia sovelletaan julkisen hallinnon turvallisuusverkkoon ja sen palvelujen käyttöön sekä muuhun turvallisuusverkkotoimintaan ja siinä on säännökset muun muassa turvallisuusverkon käyttövelvoitteesta, käyttöön veloitetuista sekä verkko- ja infrastruktuuripalveluja tuottavasta valtion kokonaan omistamasta Suomen Erillisverkot Oy:stä. Tarkempia säännöksiä julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta on annettu asetuksella.

Tietoyhteiskuntakaari (917/2014)

Tietoyhteiskuntakaaren IV osassa on säännökset viestinnän luottamuksellisuudesta ja yksityisyyden suojasta sähköisessä viestinnässä. Laissa säädetään esimerkiksi siitä, kenellä on oikeus ja missä tilanteessa käsitellä viestejä ja niiden välitystietoja sekä yhteisötilaajaa, joka voi olla esimerkiksi elinkeinonharjoittaja, osuuskunta, osakeyhtiö, yhdistys, yliopisto tai valtion virasto, koskevista velvoitteista. Tietoyhteiskuntakaaren lisäksi laissa yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004) on työelämää koskevaa erityissääntelyä.

Liite 3. Lainvalmisteluprosessin vaiheet ja alaprosessit

Lainvalmistelun keskeiset prosessit

Valtioneuvostolle ja sen ministeriöille kuuluvat ESIVALMISTELUUN liittyvät alaprosessit (EV1):

EV1.1: Tavoitteen tai ongelman määrittäminen

EV1.2: Alustava kartoitus

EV1.3: Sääntelyn tarpeesta sidosryhmien näkemysten kokoaminen

EV1.4: Päätös esivalmistelun käynnistämisestä

EV1.5: Esivalmistelun tekeminen

EV1.6: Esivalmistelun tuotokseen liittyvien sidosryhmien näkemysten kokoaminen

EV1.7: Päätös hankkeen asettamisesta

Valtioneuvostolle ja sen ministeriöille kuuluvat PERUSVALMISTELUUN liittyvät alaprosessit (PV2) – voidaan toteuttaa joko virkatyönä tai valmistelu-elimen toimesta:

PV2.1: Valmistelun organisointi

PV2.2: Tietopohjan kokoaminen

PV2.3: Näkemyksen esittäminen

PV2.4: Hankintapäätös ulkopuolisista selvityksistä

PV2.5: Ratkaisuvaihtoehdot ja niiden vaikutusten arviointi

PV2.6: Vaikutuksista sidosryhmien näkemysten kokoaminen

PV2.7: Arvio tietopohjan riittävydestä

PV2.8: Linjaukset HE-luonnoksen sisällöstä

PV2.9: HE-luonnoksen laatiminen

PV2.9: Säädösluonnoksista sidosryhmien näkemysten kokoaminen

PV2.10: HE-luonnoksen hyväksyminen

Valtioneuvostolle ja sen ministeriöille kuuluvat LAUSUNTOMENETTELYYN liittyvät alaprosessit (LM3):

LM3.1: Päätös lausuntomenettelystä

LM3.2: Lausuntopyynnön valmistelu

LM3.3: Kääntäminen

LM3.4: Lausuntopyynnön lähettäminen

LM3.5: Lausuntojen antamiseen liittyvän kuulemistilaisuuden järjestäminen ja palaute

LM3.6: Annettujen lausuntojen kokoaminen

LM3.7: Lausuntopalautteen julkaiseminen

LM3.8: Päätös valmistelun jatkamisesta

Lainvalmistelun keskeiset prosessit

Valtioneuvostolle ja sen ministeriöille kuuluvat JATKOVALMISTELUUN liittyvät alaprosessit (JV4):

- JV4.1: Palautteen anto lausujille / neuvottelu
- JV4.2: Palautteen vastaanotto / osallistuminen neuvotteluun
- JV4.3: Päätös HE:n sisällöstä
- JV4.4: Jatkovalmistelun suunnittelu
- JV4.5: HE:n muokkaaminen
- JV4.6: Oikeuskanslerinviraston ennakkotarkastus (tarvittaessa)
- JV4.7 Lainsäädännön arviointineuvosto (tarvittaessa)
- JV4.8: Viimeistely HE-luonnos
- JV4.9: HE:n kääntäminen
- JV4.10: Käännöksen tarkastaminen
- JV4.11: Laintarkastus
- JV4.12: Laintarkastuksen muutosten tekeminen
- JV4.13: Esityksen tekninen viimeistely
- JV4.14: Esityksen hyväksyminen
- JV4.15: Esittelylupa
- JV4.16: Esittelylistojen tekeminen
- JV4.17: Neuvonta: laillisuus, esittelymenettely, raha-asiat
- JV4.18: Jakolupa
- JV4.19: Esittelylistojen jakaminen

Valtioneuvostolle ja sen ministeriöille kuuluvat VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEKOON liittyvät alaprosessit (VP5):

- VP5.1: Esittelylistojen tarkastaminen
- VP5.2: Esittelylistan muuttaminen mahdollisten virheiden ja muuttuneiden tietojen osalta
- VP5.3: Raha-asiaivaliokunnan käsittely
- VP5.4: Esittelylistan muuttaminen: raha-asiaivaliokunnan käsittelyn edellyttämät muutokset
- VP5.5: Esittelylistan muutosten hyväksyminen
- VP5.6: Valtioneuvoston yleisistunnon päätös
- VP5.7: Listatiedotteen tekeminen ja pöytäkirjaus
- VP5.8: HE:n lähettäminen eduskuntaan
- VP5.9: HE:n painattaminen
- VP5.10: Lähetekeskusteluun valmistautuminen

Lainvalmistelun keskeiset prosessit

Valtioneuvostolle ja sen ministeriöille kuuluvat EDUSKUNTAKÄSITTELYYN liittyvät alaprosessit (EK6):

EK6.1: HE:n vastaanottoon liittyvän lähete keskustelun seuraaminen

EK6.2: Lähete keskustelun analysointi

EK6.3: Esittelijän muistion laatiminen ja taustaselvitysten toimittaminen valiokunnalle

EK6.4: Esittelijän muistion hyväksyminen

EK6.5: Valiokuntien kuulemiset

EK6.6: Lisäselvitysten toimittaminen valiokunnalle

EK6.7: Vastineen laatiminen lausunnoista

EK6.8: Osallistuminen vastinetta koskevaan neuvotteluun

EK6.9: Vastineiden hyväksyminen

EK6.10: Vastineen antaminen valiokunnalle

EK6.11: Muutosehdotuksen valmistelu

EK6.12: Muutosehdotuksen kommentointi

EK6.13: Osallistuminen muutosehdotusta koskevaan neuvotteluun

EK6.14: Eduskunnan päätös

Valtioneuvostolle ja sen ministeriöille kuuluvat LAIN VAHVISTAMISEEN liittyvät alaprosessit (LV7):

LV7.1: Eduskunnan vastauksen käsittely

LV7.2: Esittelylistojen valmistelu

LV7.3: Jakolupa

LV7.4: Esittelylistojen jakaminen

LV7.5: Esittelylistojen tarkastaminen

LV7.6: Korjauslistan tekeminen

LV7.7: Valtioneuvoston yleisistunnon päätös

LV7.8: Tasavallan presidentin päätös – ministeriö tiedottaa päätöksestä

LV7.9: VN:n istuntoyksikkö laatii pöytäkirjat VN:n yleisistunnosta ja tasavallan presidentin esittelystä

LV7.10: Lain julkaiseminen

Liite 4. Valtioneuvoston Päätöksentekojärjestelmässä (PTJ) käytettävät asiatyypit

PTJ-asiatyypit

Agrementin myöntäminen
Agrementin pyytäminen
Ahvenanmaan maakuntalait
Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksen hankkiminen
Ahvenanmaan valtuuskunnan päätös
Allekirjoitusvaltuuksien myöntäminen
Allekirjoitusvaltuuksien myöntäminen ja sopimuksen hyväksyminen
Aluevaihto
Ansiomerkit
Armonanomukset
Arviomäärärahan ylitys
Arvonimet
Asian siirto
Asiantuntijoiden nimeäminen
Avoliittoasiat
Eduskunnan kirjelmä
Eduskunnan kirjelmä ja siihen liittyvä lausuma
Eduskunnan kirjelmä ja siihen liittyvä lausunto
Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen
Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen (pal. EK:lle)
Eduskuntakysymykset
Ehdokkaan nimeäminen
E-kirje
Erivapaus
Hakemus valtionperinnöstä
Hallintoneuvoston määrääminen
Hallituksen asettaminen
Hallituksen esitys

PTJ-asiatyytit

Hallituksen kertomus
Hallituksen kirjelmä
Hallituksen kokoonpanon muuttaminen
Hankintapäätös
Hankkeen asettaminen
Hengenpelastusmitalit
Johtokunnan asettaminen
Kansainvälinen apu
Kansainvälinen sopimus
Kansainväliseen toimielimeen määrääminen
Kiinteistön myynti
Kirjeenvaihtovaltuudet
Komitean asettaminen
Korkotuki
Käsittelyajankohdan määrääminen
Käyttösuunnitelman tarkistaminen
Käyttösuunnitelman vahvistaminen
Käyttövaltuudet
Lahjoitus
Lainananto valtioneemmistöiselle yhtiölle
Lautakunnan asettaminen
Liikelaitoksen tavoitteet
Liikenne- ja viestintäministeriön asetus
Liikenneministeriön päätös
Lunastuslupa
Lunastuslupa ja ennakkohaltuunottolupa
Maa- ja metsätalousministeriön asetus
Maa- ja metsätalousministeriön päätös
Ministereiden sijaisuudet
Ministerien sidonnaisuudet
Ministerityöryhmät

PTJ-asiatyytit

Ministerivaliokunnat

Ministeriön ilmoitus

Ministeriön toimivalta

Muutos johtokunnan kokoonpanossa

Muutos komitean kokoonpanossa

Muutos lautakunnan kokoonpanossa

Muutos neuvoston kokoonpanossa

Muutos neuvottelukunnan kokoonpanossa

Muutos toimikunnan kokoonpanossa

Muutos työryhmän kokoonpanossa

Muutos valtioneuvostossa

Määrärahan jako

Määrärahan siirto

Neuvoston asettaminen

Neuvottelukunnan asettaminen

Ohjelmat

Oikeusministeriön asetus

Oikeusministeriön päätös

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus

Opetus- ja kulttuuriministeriön ilmoitus

Opetus- ja kulttuuriministeriön päätös

Osakepääoman korotus

Osakkeiden hankkiminen

Osakkeiden luovuttaminen

Osakkeiden merkitseminen

Osakkeiden myyminen

Osakkeiden ostaminen

Palkkaussopimuksen irtisanominen

Palkkaussopimuksen tekeminen

Poikkeuslupa

Poikkeusolot

PTJ-asiatyytit

Puolustusministeriön asetus
Puolustusministeriön päätös
Pääomittaminen
Päätös kuntajaosta
Salassa pidettävä
Selvitystilaan asettaminen
Sisäasiainministeriön päätös
Sisäministeriön asetus
Sivuakkreditointi
Sopimukseen liittyminen
Sopimuksen hyväksyminen
Sopimuksen ratifointi
Sopimuspalkkojen tarkistaminen
Sosiaali- ja terveysministeriön asetus
Sosiaali- ja terveysministeriön päätös
Sotilaallinen kriisinhallinta
Suomen ehdokkaan nimeäminen
Säädösten julkaiseminen saamenkielellä
Talousarvion hyväksyminen
Tasavallan presidentin asetus
Tasavallan presidentin päätös
Tehtävän päättyminen
Tehtävään määrääminen
Tilinpäätöksen vahvistaminen
Tilinpäätöksen vahvistaminen ja voiton tuloutus
Toimikunnan asettaminen
Toimiluvan muuttaminen
Toimiluvan myöntäminen
Tukihakemus
Työ- ja elinkeinoministeriön asetus
Työ- ja elinkeinoministeriön päätös

PTJ-asiatyytit

Työllisyysmäärärahat
Työryhmän asettaminen
Ulkoministeriön asetus
Ulkoministeriön päätös
Valmisteluelimen asettaminen
Valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käytön ja valmiuslain mukaisten poikkeusolojen päättymisen
Valtion avustusten myöntäminen
Valtion edustajan määrääminen
Valtion lisätalousarvioesitys
Valtion myötävaikutus yhtiöiden sulautumiseen
Valtion saatavasta luopuminen
Valtion takaukset
Valtion talousarvioesitys
Valtion tunnustaminen ja diplomaattisten suhteiden solmiminen
Valtion varallisuuden luovuttaminen
Valtioneuvoston asetus
Valtioneuvoston asetus (ilm. EK:lle)
Valtioneuvoston esittelijäksi määrääminen
Valtioneuvoston järjestäytyminen
Valtioneuvoston jäsenten työnjako
Valtioneuvoston jäsenten vuosilomaan rinnastettavat vapaat
Valtioneuvoston kanslian asetus
Valtioneuvoston kanslian päätös
Valtioneuvoston kirjelmä
Valtioneuvoston periaatepäätös
Valtioneuvoston päätös
Valtioneuvoston selonteko
Valtioneuvoston tiedonanto
Valtioneuvoston vaihdos
Valtionosuuden vahvistaminen
Valtionyhtiön jakautuminen

PTJ-asiatyytit

Valtionyhtiön perustaminen

Valtiovarainministeriön asetus

Valtiovarainministeriön päätös

Valtuuskunnan asettaminen

Valtuutus

Valtuutus noottienvaihdon suorittamiseen

Vientiluvan myöntäminen

Viran täyttäminen

Viran täyttäminen ja tehtävään määrääminen

Viraston tavoitteet

Virheen korjaus

Virka- ja tuomarinvakuutus

Virkamieheksi määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittäminen

Virkamiehen asettaminen valtioneuvoston käytettäväksi

Virkamiehen irtisanominen

Virkamiehen siirtäminen toiseen virkaan

Virkasuhteen jatkaminen

Virkavakuutus

Virkavala

Virkavala ja tuomarinvakuutus

Virkavapauden myöntäminen

Virkojen ja määräaikaisten virkasuhteiden siirto

Vuokrasopimus

Ydinlaitoksen käyttö lupa

Ydinlaitoksen rakennuslupa

Yksikköhinnat

Ympäristöministeriön asetus

Ympäristöministeriön päätös

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVESTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-383-519-1 PDF
ISSN: 2490-0966 PDF