

Valtioneuvoston julkaisu 2019:2

HALLITUKSEN STRATEGISTEN JOHTAMISVÄLINEIDEN KEHITTÄMISHANKKEEN SUOSITUKSET



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Valtioneuvoston julkaisu 2019:2

Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishankkeen suositukset

Valtioneuvoston kanslia

ISBN: 978-952-287-690-4

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia	31.1.2019
Tekijät	Valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö	
Julkaisun nimi	Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishankkeen suositukset	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston julkaisuja 2019:2	
ISBN PDF	978-952-287-690-4	ISSN PDF 2490-0966
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-690-4	
Sivumäärä	53	Kieli suomi
Asiasanat	hallitusohjelmat, hallituspolitiikka, strategiatyö, strateginen johtaminen, toimintasuunnitelmat, pääministerit	
Tiivistelmä	<p>Suomessa siirryttiin vuonna 2015 strategisen hallitusohjelman edellyttämään politiikanteon malliin pääministeri Sipilän hallituksen aloittaessa, jotta hallitustyöskentely olisi poikkihallinnollisempaa ja hallituspolitiikka vaikuttavampaa. Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishankkeessa (ns. Pakuri-hanke) on valmisteltu suosituksia seuraavan hallituksen päätettäväksi.</p> <p>Hankkeessa on tunnistettu keskeisiksi kehittämiskohteiksi politiikka- ja resurssiprosessien parempi yhteensovittaminen, hallituksen yhteisen viestinnän vahvistaminen, hallituspolitiikan koordinaation ja toimeenpanon tehostaminen sekä ylivaalikautisen politiikkavalmistelun varmistaminen. Hankkeessa on tuotettu 20 suositusta. Ne on jäsennelty ajallisesti kolmeen vaiheeseen: hallitusohjelmavaihe, liikkeellelähtövaihe ja hallituskauden kuluessa.</p> <p>Keskeisiä suosituksia ovat, että hallitusohjelmassa osoitetaan selkeät ja mitattavat päätavoitteet ja priorisoidut politiikkakokonaisuudet sekä tunnistetaan ylivaalikautista valmistelua edellyttävät uudistukset. Hallitus sopii kirjallisesti poliittisen johtamisen menettelytavoistaan heti kautensa alussa. Varataan aikaa hallitusohjelman tulkintaan hallituksen sisällä, ja ylimmän virkamiesjohdon kanssa. Hallitusohjelman tavoitteiden, avainuudistusten ja politiikkakokonaisuuksien toimeenpanosta laaditaan vuosittain päivitettävä toimintasuunnitelma ja niiden toteutuminen varmistetaan strategiaistunnoilla ja säännöllisillä tilannekuvaistunnoilla. Poliitiikka ohjaa resurssien kohdentamista.</p>	
Kustantaja	Valtioneuvoston kanslia	
Julkaisun jakaja/ myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Presentationsblad

Utgivare	Statsrådets kansli	31.1.2019	
Författare	Statsrådets kansli och finansministeriet		
Publikationens titel	Rekommendationer från projektet för utveckling av regeringens strategiska ledningsverktyg		
Publikationsseriens namn och nummer	Statsrådets publikationer 2019:2		
ISBN PDF	978-952-287-690-4	ISSN PDF	2490-0966
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-690-4		
Sidantal	53	Språk	finska
Nyckelord	regeringsprogram, regeringspolitik, strategiarbete, strategisk ledning, handlingsplaner, statsministrar		
Referat	<p>När statsminister Juha Sipiläs regering tillträdde 2015 övergick man i Finland till den politiska modell som förutsätts i det strategiska regeringsprogrammet och vars mål är att regeringsarbetet ska vara mer förvaltningsövergripande och regeringspolitiken effektivare. Inom projektet för utveckling av regeringens strategiska ledningsverktyg, det s.k. Pakuri-projektet, har det beretts rekommendationer som nästa regering ska fatta beslut om.</p> <p>Inom projektet har identifierats följande viktiga utvecklingsmål: att bättre samordna de politiska processerna och resursprocesserna, att stärka regeringens gemensamma kommunikation, att effektivisera samordningen och genomförandet av regeringspolitiken samt att säkerställa den politiska beredningen över valperioderna. Projektet har resulterat i 20 rekommendationer. De har tidsmässigt delats in i tre faser: Regeringsprogramfasen, startfasen och regeringsperioden.</p> <p>Centrala rekommendationer är att man i regeringsprogrammet ska fastställa tydliga och mätbara centrala mål och prioriterade politikhelheter samt identifiera de reformer som förutsätter beredning över valperioderna. Regeringen kommer skriftligen överens om sina förfaranden för den politiska ledningen genast i början av sin regeringsperiod. Tid reserveras för tolkningen av regeringsprogrammet inom regeringen och med den högsta tjänstemannaledningen. För genomförandet av regeringsprogrammets mål, nyckelreformerna och politikhelheterna utarbetas en handlingsplan som ska uppdateras årligen, och förverkligandet av dessa säkerställs genom strategisessioner och regelbundna lägesbilds-sessioner. Politiken styr hur resurserna riktas.</p>		
Förläggare	Statsrådets kansli		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Prime Ministers' Office	31st of Jan 2019	
Authors	Prime Ministers' Office and Ministry of Finance		
Title of publication	Project on developing strategic leadership instruments in government: Recommendations		
Series and publication number	Publications of the Finnish Government 2019:2		
ISBN PDF	978-952-287-690-4	ISSN PDF	2490-0966
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-690-4		
Pages	53	Language	Finnish
Keywords	government programmes, government policy, strategy work, strategic leadership, action plans, Prime Minister		
<p>Abstract</p> <p>When the Government led by Prime Minister Sipilä started its four-year term in 2015, a policy-making model required by the strategic Government Programme was launched in Finland. The aim was to adopt a more cross-administrative approach in the Government's work and to achieve greater impact for government policy. The mission of the Project to develop strategic leadership instruments in government (PAKURI) was to prepare recommendations for the next Government to make decisions on.</p> <p>The key areas for development identified in the project are better coordination of the policy and resource processes, strengthening joint government communications, more effective coordination and implementation of government policy, and ensuring that policy preparation extends across parliamentary terms. A total of 20 proposals are presented, divided into three stages during the government term: the Government Programme preparation phase, the commencement phase, and the government term phase.</p> <p>The most important recommendations concerned the need to specify clear and measurable main objectives and a prioritised set of policies in the Government Programme and to identify reforms that require preparation across parliamentary terms. The Government concludes a written agreement on the management procedures right at the beginning of its term. Sufficient time is set aside for interpreting the Government Programme both within the Government and with the senior public officials. An action plan to be updated on an annual basis is prepared on the implementation of the objectives, key reforms and prioritised set of policies, and their implementation is ensured through strategy meetings and situation review sessions to be held on a regular basis. The allocation of resources is guided by policy.</p>			
Publisher	Prime Ministers' Office		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

LUKIJALLE	9
1 Lähtökohdat strategisten johtamisvälineiden kehittämiseksi	11
2 Yhteenveto suosituksista	13
3 Hallitusneuvottelut ja hallitusohjelman laatiminen	16
4 Hallituksen liikkeellelätövaihe	25
5 Hallitusohjelmakokonaisuuden johtaminen hallituskaudella	34
Liitteet	48

LUKIJALLE

Valtioneuvoston kanslia asetti 20.12.2017 hankkeen valmistelemaan vuoden 2018 aikana suosituksia hallituksen strategisten johtamisvälineiden vahvistamiseksi. Suomessa siirryttiin vuonna 2015 strategisen hallitusohjelman edellyttämään politiikanteon malliin pääministeri Sipilän hallituksen aloittaessa, jotta hallitustyöskentely olisi poikkihallinnollisempaa ja hallituspolitiikka vaikuttavampaa. Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishankkeessa (ns. Pakuri-hanke) on valmisteltu suosituksia seuraavan hallituksen päätettäväksi.

Hankkeen tavoitteeksi asetettiin:

1. turvata strategisen hallitusohjelman uudistuksen jatkuvuus
2. tukea pääministerin edellytyksiä johtaa hallitusta kollegiona
3. varmistaa hallituksen painopisteiden tueksi parhaat mahdolliset työkalut ja menettelyt sekä riittävät resurssit
4. vahvistaa yhtenäistä valtioneuvostoa ja poikkihallinnollista johtamisotetta

Hanketta on valmisteltu valtiosihteeri Paula Lehtomäen, valtiosihteeri kansliapäällikkönä Martti Hetemäen sekä alivaltiosihteeri Päivi Nergin johdolla.

Valmisteluryhmän kokoonpano on ollut:

Puheenjohtaja Sirpa Kekkonen	ohjelmaneuvos, valtioneuvoston kanslia
Varapuheenjohtaja Sami Yläoutinen	talouspolitiikan koordinaattori, valtiovarainministeriö

Jäsenet:

Liisa Heinämäki	projektipäällikkö, valtioneuvoston kanslia
Katju Holkeri	finanssineuvos, valtiovarainministeriö
Mika Niemelä	talousjohtaja, työ- ja elinkeinoministeriö
Päivi Paasikoski	valtioneuvoston apulaisviestintäjohtaja, valtioneuvoston kanslia
Johanna von Knorring	budjettineuvos, budjettiosasto, valtiovarainministeriö

Sihteerit:

Ulla Rosenström, johtava erityisasiantuntija, valtioneuvoston kanslia
 Jouni Varanka, neuvotteleva virkamies, valtioneuvoston kanslia

Hankkeella oli **seuranta- ja tukiryhmä**, tehtävänä käsitellä ja kommentoida valmisteluryhmän tuottamaa aineistoa, antaa valmisteluryhmälle asiantuntijatukea ja virikkeitä sekä määrittää kannanotto ja huomiot valmisteluryhmän valmistelemista suosituksista.

Seuranta- ja tukiryhmän kokoonpano on ollut:

Puheenjohtaja Paula Lehtomäki	valtiosihteeri, valtioneuvoston kanslia
Varapuheenjohtaja Martti Hetemäki	valtiosihteeri kansliapäällikkönä, valtiovarainministeriö
Timo Lankinen	alivaltiosihteeri, valtioneuvoston kanslia
Päivi Nerg	alivaltiosihteeri, valtiovarainministeriö
Kari Anttila	pääsihteeri, SDP
Minna Kelhä	pääsihteeri, VAS (alkuvaiheessa Merja Kyllönen)
Anssi Kujala	erityisavustaja, KOK
Juha Pylväs	kansanedustaja, KESK
Päivi Räsänen	kansanedustaja, KD
Riikka Slunga-Poutsalo	puoluesihteeri, PS
Stefan Wallin	kansanedustaja, RKP
Antero Vartia	kansanedustaja, VIHR
Samuli Virtanen	valtiosihteeri, SIN

Hankkeen etenemistä ja suosituksia on käsitelty Toimintatapojen uudistamisen ministerityöryhmässä ja hallituksen strategiaistunnoissa. Hanke on toiminut vahvasti verkostoituen meneillään oleviin muihin aihepiiriä lähellä oleviin uudistuksiin ja kehittämishankkeisiin. Kehittämissuosituksen valmistelussa tärkeän panoksen ovat antaneet kansliapäällikkökokous ja ministeriöiden esikuntatoimintojen verkosto sekä yksittäiset asiantuntijat, joilta on pyydetty virikepapereita työn eri vaiheissa.

Pakuri-hanke on yhteen sovitettu tiiviisti valtiovarainministeriön 1.8.2018 asettaman, Päivi Nergin johtaman keskushallinnon muutosohjelmatyön kanssa. Keskushallinnon muutosohjelma on strategisesti kokoava uudistus, jossa varmistetaan valtioneuvoston tuloksellisuutta ja luodaan edellytyksiä kestäväälle uudistumiselle.

1 Lähtökohdat strategisten johtamisvälineiden kehittämiseksi

Suomessa siirryttiin vuonna 2015 strategisen hallitusohjelman edellyttämään politiikanteon malliin pääministeri Sipilän hallituksen aloittaessa kautensa. Nykyisen hallituksen aiempia kausia fokusoidumpi ohjelma katkaisi alati yksityiskohtaisemmiksi muodostuneiden hallitusohjelmien sarjan. Strategiseen hallitusohjelmaan siirryttiin, jotta hallitustyöskentely olisi poikkihallinnollisempaa ja hallituspolitiikka vaikuttavampaa. Isojen uudistusten läpivieminen edellyttää realismia siitä, mitä voidaan tehdä yhden hallituskauden aikana.

Valikoivamman sisällön lisäksi kuluneen vaalikauden hallitusohjelma tunnistaa vaalikauden tavoitteiden ja toimien osalta pidemmän aikavälin haluttuja kehityskulkuja: hallitusohjelmassa on visio tulevaisuuteen sekä kymmenen vuoden tavoitteet. Näin on haluttu tunnistaa niitä kehityspolkuja, joille hallitus on halunnut yhteiskuntaa johtaa, tunnistuen samalla, ettei päämääriä pystytä saavuttamaan yhden hallituskauden aikana.

Strateginen hallitusohjelma syntyi uudella hallitusneuvottelumenettelyllä. Muutoksia aiempaan olivat ainakin:

- hallitusneuvottelut alkoivat ison kuvan määrittelyllä
- hallitusohjelmassa määritettiin keskeiset strategiset tavoitteet, joita johtamaan muodostettiin ministerityöryhmät
- hallituspuolueiden puheenjohtajilla oli vahvempi johtorooli
- hallitusneuvotteluissa käytettiin prosessikarttaa, jonka mukaan neuvottelut etenivät systemaattisesti
- julkisen talouden säästökohteet täsmennettiin yksityiskohtaisesti jo hallitusohjelmassa
- hallitus varasi 1 Mrd€ kärkihankkeille ns. muutosrahoitukseksi
- virkamiehiä käytettiin neuvotteluissa aiempaa vähemmän.

Strategisen hallitusohjelman uudistuksesta teetetty ulkoinen arviointi osoitti, että vuodesta 2015 noudatettua hallituksen *strategisen politiikanteon mallia* pidetään yleisesti

hyvänä ja tärkeänä askeleena kohti fokusoidumpaa ja vaikuttavampaa hallitustyöskentelyä. *Strategiamallin toteuttamisen onnistuminen* jakoi vastaajien näkemyksiä ja saavutettujen muutosten edelleen kehittämistä pidetään välttämättömänä sidosryhmien, kuten puolueiden, etujärjestöjen ja median silmissä.

Hallituksen poliittisen johtamisen työvälineiden ja toimintatapojen uudistamisessa on päästy hyvin eteenpäin. Kuluvan kauden kokemuksista on opittavaa. Edelleen tarvitaan uudistamista muun muassa siinä, miten hallituksen poliittiset tavoitteet saadaan ohjamaan resurssija kaikkein tärkeimpiin asioihin. Myös politiikan ennakoivuus ja muu tietoon perustuva päätöksenteko vaativat edelleen vahvistamista. Poliittikkakysymysten monimutkaisuus ja pitkäjänteisyys korostavat ylivaalikautisen valmistelun merkitystä.

Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishankkeessa (ns. Pakuri-hanke) on valmisteltu suosituksia strategisen politiikanteon vahvistamiseksi. *Seuraava hallitus lopulta päättää suositusten käyttöönottamisesta.*

Hankkeessa on tunnistettu keskeisiksi kehittämiskohteiksi politiikka- ja resurssi-prosessien paremman yhteensovittaminen, hallituksen yhteisen viestinnän vahvistaminen, hallituspolitiikan koordinaation ja toimeenpanon tehostaminen sekä ylivaalikautisen politiikka-valmistelun varmistaminen.



Kuvio 1. Hankkeessa tunnistetut kehittämiskohteet

2 Yhteenveto suosituksista

Hankkeessa on tuotettu 20 suositusta. Ne on jäsennetty ajallisesti kolmeen vaiheeseen: hallitusohjelmavaihe, liikkeellelähtövaihe ja hallituskauden kuluessa. Suositukset esitetään tässä luvussa tiivistetysti. Ne kuvataan yksityiskohtaisesti luvuissa 3, 4 ja 5.



Kuvio 2. Hankkeen ydinviestit

Vaihe 1: Hallitusneuvottelut ja hallitusohjelman laatiminen

Hallituksella on poliittista pääomaa, keskittymismahdollisuuksia ja virkakunnan toimeenpanokapasiteettia vain rajalliseen määrään asioita. Siksi tärkeimpien tavoitteiden tunnistaminen on onnistumisen edellytys.

1. Hallitus määrittelee hallitusneuvottelujen aluksi yhteisen kuvan lähtötilanteesta eri sektoreilla. Hallitusohjelmassa valitaan hallituskauden selkeät, mielellään mitattavat päätavoitteet. Lisäksi tunnistetaan pidemmän aikavälin asiat, jotka edellyttävät parlamentaarista valmistelua.

2. Hallitusneuvotteluissa sovitaan ensin päälinjat: hallituksen päätavoitteet, talous- ja finanssipolitiikan päälinjat, painopisteiden/ilmiöiden valinta, avainuudistusten tunnistaminen sekä EU- ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan päälinjat.
3. Talous- ja finanssipolitiikan hallitusohjelmatasoiset kirjaukset sisältävät minimissään hallituskauden julkisen talouden tavoitteet sisältäen valtiotalouden menokehyyksen mitoituksen (osoittaa hallituksen taloudellisen liikkumavaran) sekä painopistealueiden muutosten tukemiseen tarkoitettun määrärahan mitoituksen (vrt. nykyinen kärkihankemiljardi).
4. Hallitusneuvotteluiden yksi työryhmä valmistelee hallituspolitiikan johtamisen menettelyitä, jotka *osin* kirjataan jo hallitusohjelmaan. Esimerkiksi:
 - Vahvistetaan pääministerin edellytyksiä toimia lakisääteisten ministerivaliokuntien johtajana.
 - Ministerityön organisointi (yksi ministerityöryhmä per hallitusohjelman painopistealue, poikkihallinnolliset ministerivastuut).
 - Valtiosihteerit, erityisavustajien määrät.
 - Pääministerin valtiosihteeri hallituksen strategiaproessin johtajana.
 - Strategiatyöskentelyn kollektiivinen poliittinen johtamismalli (hallituspuolueiden puheenjohtajien kollektiivi, strategiaistunnot ja valtiosihteerien johtokollektiivi).
 - Viestintästrategian laatiminen.
5. Suositetaan, että fasilitoinnilla tuetaan neuvotteluja järjestelmällisesti etenevänä prosessina.

Vaihe 2: Liikkeellelähtö

Hyvin valmisteltu liikkeellelähtö varmistaa hallitusohjelman toteuttamisen käynnistymisen viivytyksettä ja oikeansuuntaisesti. Koska hallitusohjelman toteutus nojaa koko hallituksen ja kaikkien ministeriöiden yhteistyöhön, on tarpeen varata erikseen aikaa hallitusohjelman yhteiselle tulkinnalle sekä vastuista ja toimintatavoista sopimiselle. Suomen EU-puheenjohtajakausi vuoden 2019 jälkipuoliskolla korostaa tarvetta hyvään ennakkovalmisteluun.

Hallituksen järjestäytyminen

6. Hallituspolitiikan johtamisen menettelyistä sovitaan *tarkemmin* kirjallisesti hallituksen ensimmäisessä strategiaistunnossa.
7. Ministereille, valtiosihteereille ja erityisavustajille järjestetään perehdytystä hallituksen ja ministereiden johtamistyökaluista.

Toiminnan käynnistäminen

8. Hallitusohjelman yhteiselle tulkinnalle hallituksen ja ylimmän virkamiesjohdon kesken varataan erillinen aika.
9. EU-puheenjohtajakauden aiheuttamaan lisäkuormitukseen varaudutaan ennalta.
10. Hallitusohjelmassa olevien tavoitteiden, avainuudistusten ja priorisoitujen politiikka-kokonaisuuksien toimeenpanosta laaditaan hallituskauden toimintasuunnitelma.
11. Hallinto rakentaa ennakkoon erityisen valmiuden tukea hallituksen avainuudistuksia heti liikkeellelähävaiheessa.
12. Ilmiölähtöinen budjetointi toteutetaan ensisijaisesti resurssien uudelleenallokaation, ei lisäämisen, näkökulmasta.
13. Hallituskauden ajaksi jätetään taloudellista liikkumavaraa.

Vaihe 3: Hallitusohjelmakokonaisuuden johtaminen hallituskaudella

Hallituksen päätavoitteet pidetään kirkkana sekä hallituksen sisällä että viestinnässä hallituskauden aikana. Ennakointi- ja tutkimustieto on aina käytettävissä hallituksen linjausten tukena.

14. Hallituksella on säännöllisesti yhteisiä strategiaistuntoja. Istunnoissa päivitetään hallituksen yhteistä tilannekuvaa ja tuetaan hallituksen päätavoitteiden toteutumista.
15. Hallitusohjelman hankkeiden toimeenpanoa ja tavoitteiden toteutumista seurataan systemaattisesti.
16. Julkisen talouden suunnitelman sisältö valmistellaan hallituksen määrittämien poliittisten prioriteettien mukaisesti. Hallitus antaa yhteisen poliittisen ohjeistuksen kunkin tarkistuskierroksen käynnistämiseksi, ja monenkeskisiä budjettineuvotteluja otetaan käyttöön.
17. Hallituksen strategista päätöksentekoa tuetaan entistä vahvemmin tutkimuksella ja ennakointitiedolla.
18. Valtioneuvoston strategia- ja ohjausasiakirjoista muodostetaan yksi hallittava hierarkkinen kokonaisuus ja varmistetaan, että strategioiden edellyttämät resurssitarpeet ovat sopusoinnussa julkisen talouden suunnitelman kanssa.
19. Hallitus edistää toimintatavallisia muutoksia ja tukee julkisen sektorin innovatiivista uudistamista systemaattisesti.
20. Hallituksen strategian vaikutus ministeriöiden johtamiseen ja toimeenpanoon varmistetaan muun muassa uudistamalla kansliapäällikkökollektiivin toimintamallia.

Toimeenpanon tukemiseksi hallituksen strategiaproessia systematisoidaan ja vahvistetaan tarvittavalla sääntelyllä. Valtioneuvoston kanslia valmistelee tarvittavia muutoksia valtioneuvoston ohjesääntöön keväällä 2019.

3 Hallitusneuvottelut ja hallitusohjelman laatiminen

Hallituksella on poliittista pääomaa, keskittymismahdollisuuksia ja virkakunnan toimeenpanokapasiteettia vain rajalliseen määrään asioita. Siksi tärkeimpien tavoitteiden tunnistaminen on onnistumisen edellytys.

- 1. Hallitus määrittelee hallitusneuvottelujen aluksi yhteisen kuvan lähtötilanteesta eri sektoreilla. Hallitusohjelmassa valitaan hallituskauden selkeät, mielellään mitattavat päätavoitteet. Lisäksi tunnistetaan pidemmän aikavälin asiat, jotka edellyttävät parlamentaarista valmistelua.**

Hallitusneuvotteluja edeltää hallitustunnustelijan keskustelut mahdollisten hallituskumppaneiden kanssa. Hallitustunnustelijan kysymyslistaan olisi hyvä sisällyttää kysymys hallitusohjelman luonteesta, merkityksestä ja rakenteesta sekä näkemys yhteisen hallitustyöskentelyn periaatteista. Näitä ovat esimerkiksi ministerityöryhmien kokoonpanon periaatteet ja rooli. Kysymyksen tarkoitus on kartoittaa, onko hallituspuolueilla yhteistä näkemystä hallituksen poliittisen johtamisen pelisäännöistä ja valmiutta noudattaa hallituskaudella strategisen hallituspolitiikan johtamisen mallia (jota koskevia suosituksia on tässä raportissa).

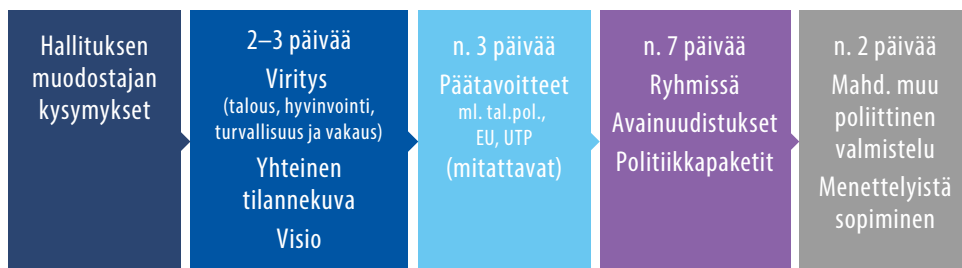
Hallituksen sisäistä luottamusta ja hallitustyöskentelyn yhteisvoimaa tukee mahdollisimman yhtenevä kuva lähtötilanteesta hallitukselle tärkeissä asioissa, kuten talous, Suomen asema maailmassa sekä sosiaalinen kehitys. Hallitusneuvottelujen alussa onkin syytä käydä perusteellinen keskustelu tilannekuvasta. Tässä suositellaan hyödynnettäväksi valtioneuvostossa tehtyä tulevaisuustyötä.

Vuonna 2015 hallitusneuvotteluissa määriteltiin hallitusohjelmaan ensimmäistä kertaa vaalikautta pidemmän aikavälin visio. Tämä on koettu tärkeäksi liimaksi eri politiikkasektoreiden välillä sekä hallituksen päätavoitteiden vaalimiseksi. Suositetaan, että

seuraavissakin hallitusneuvotteluissa määritellään hallituksen vaalikautta pidemmän aikavälin visio. Hallituksen olisi hyvä perustaa visiotyönsä johonkin pidemmän aikavälin tavoitekehikoon. Yhtenä vaihtoehtona on kestävän kehityksen Agenda 2030, josta hallitus kertoisi, mitkä ovat hallituksen omat painotukset ja tavoitteet tämän sisällä. Pidemmällä aikavälillä Suomessa voitaisiin kehittää oma kansallinen pitkän aikavälin yhteiskuntakehityksen kehikko. Tässä voidaan hyödyntää Skotlannin kokemuksia National Performance Frameworkista. Tätä voitaisiin hyödyntää myös hallituksen viestinnässä. Jäljempänä tässä raportissa esitetään tarkempia suosituksia pidemmän aikavälin politiikkalinjausten valmistelusta. Hallitusohjelmassa olisi hyvä tunnistaa pitkäkestoiset, parlamentaarista valmistelua edellyttävät uudistukset, joiden valmistelun organisointitavasta sovitaan jo tässä vaiheessa.

Hallitusohjelmaneuvottelut

Sormiharjoitus
kolmen viikon
neuvotteluista



Fasilitointi koko hallitusneuvottelujen ajan.

Aktiivinen ja säännöllinen viestintä neuvottelujen etenemisestä ja tuloksista.

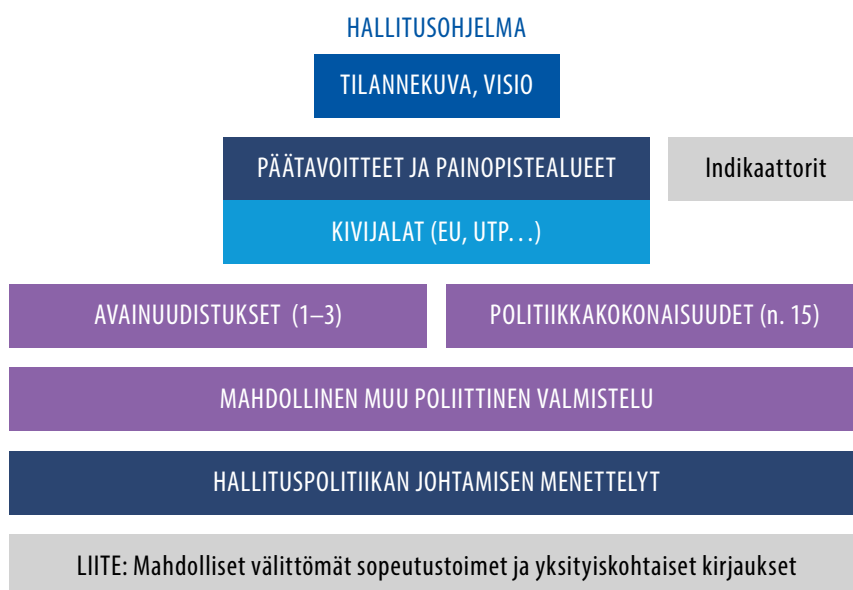
Kuvio 3. Hallitusohjelmaneuvotteluiden vaiheet

2. Hallitusneuvotteluissa sovitaan ensin päälinjat: hallituksen päätavoitteet, talous- ja finanssipolitiikan päälinjat, painopisteiden/ilmiöiden valinta, avainuudistusten tunnistaminen, EU- ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan päälinjat.

Hallitusneuvottelujen sujuvuudelle on tärkeää, että prosessin kulku on suunniteltu ja vaiheistettu etukäteen. Tämä on neuvottelujen vetäjän vastuulla, mutta on hyvä sopia asioiden käsittelyn rytmityksestä hallituspuolueiden muiden puheenjohtajien kanssa. Hallitusneuvotteluiden viestintäsuunnitelmasta päätetään neuvotteluvaiheen alussa. Suunnitelma valmistellaan valtioneuvoston viestintäosaston johdolla.

Vision lisäksi merkittävänä edistysaskeleena aiempiin hallitusohjelmiin nähden on pidetty sitä, että nykyinen hallitusohjelma osoittaa selkeästi hallituksen prioriteettialueet eli

painopisteet. Näitä on tällä hallituskaudella ollut viisi. Näiden osoittaminen sekä yksityiskohtaisuuden rajoittaminen ovat auttaneet hallituksen yhteisen työskentelyn keskittymistä keskeisiin poikkihallinnollisiin asioihin yksittäisten hallinnonalojen huolehtiessa sektorikohtaisista asioista.



Kuvio 4. Ehdotus hallitusohjelman rakenteeksi

Hallitusohjelman jäsentämisessä suositellaan käytettäväksi seuraavia käsitteitä:

- *Hallituksen strateginen päätavoite.* Hallituksen johtamistyötä ja valtioneuvoston työn priorisointia auttaa, jos hallitus selkeästi määrittää päätavoitteensa ohjelmassaan. Päätavoitteita ei voi olla kovin montaa. Päätavoite voi olla indikaattoriin kytketty eksakti tavoite, (esim. työllisyysasteen taso) tai tulkinnanvaraisempi (esim. eriarvoisuuden vähentäminen). Päätavoitteen edistäminen jäsentyy todennäköisesti lukuisiksi erillisiksi toimiksi, joista osa on ministeriöiden perustoimintaa ja osa hallituksen toimintasuunnitelmaan sisältyviä muutoshankkeita. Poliittinen vastuu päätavoitteista kokonaisuutena on pääministerillä, minkä lisäksi erityinen vastuu yksittäisten päätavoitteiden edistämisestä voidaan antaa jollekin ministerityöryhmälle. Virkamiestasolla vastuu päätavoitteista on koko valtioneuvostolla, ja ne viedään osaksi tulosohjausta.
- *Hallituksen avainuudistus.* Oletettavasti hallitus pyrkii tekemään muutamia erityisen laaja-alaisia, vaativia, moniulotteisia ja kauaskantoisia uudistuksia. Esimerkiksi maakunta- ja sote-uudistus on pääministeri Sipilän hallituskaudella ollut tällainen. Tällaisten uudistusten vaativuus ja usein pitkä valmistelu-aika edellyttävät niiden valmistelun käynnistämistä tehokkaasti ja mahdollisimman nopeasti. Ne

olisi tarpeen kirjata myös riittävän yksityiskohtaisesti jo hallitusohjelmassa, jolloin vältyttäisiin valmisteluprosessia viivästyttäviltä myöhemmiltä tulkintaristiriidoilta. Avainuudistukset voidaan useimmiten jäsentää projekteiksi, joilla on sekä vastuuministeri että ministerityöryhmä. Virkamiestasolla avainuudistuksien toimeenpanon tueksi suositellaan nimettäväksi kansliapäällikköryhmät.

- *Hallitusohjelman painopiste tai ilmiö.* Hallitusohjelman rakenteesta riippuen nämä voivat toimia sisältökokonaisuuksia ryhmiin jäsentävinä käsitteinä. Painopisteet voidaan vastuuttaa ministerityöryhmille.
- *Priorisoitu politiikkakokonaisuus.* Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelmassa painopistealueita oli pilkottu edelleen kärkihankkeiksi. Kärkihankkeita on ollut kuluvalle hallituskaudella 26, jota on pidetty suurena määränä hallita. Kärkihankkeiden käsite on joissain tapauksissa ohjannut hallituksen tavoitteiden toteuttamisen organisoimista tiettyyn suuntaan. Jokin neutraalimpi käsite voisi toimia paremmin ja jättää liikkumavaraa hallitusohjelman täsmentämisvaiheeseen toimintasuunnitelmaksi. Esimerkiksi voitaisiin puhua hallituksen *priorisoimista politiikkakokonaisuuksista (PPK)*, joiden lukumäärän olisi hyvä olla rajattu, esimerkiksi maksimi 15.

Hallitusohjelmaa laadittaessa on tärkeää hahmottaa se yhteys, joka valituilla priorisoiduilla politiikkakokonaisuuksilla on hallituksen päätavoitteisiin ja avainuudistuksiin. Kuluvalle hallituskaudella osa kärkihankkeista jäi irralleen kokonaisuudesta ja ne olivat osin päällekkäisiä. Mitä selkeämmin politiikkakokonaisuudet onnistutaan määrittelemään ja osoittamaan niiden looginen yhteys päätavoitteisiin, sitä paremmat mahdollisuudet on niiden tehokkaaseen toimeenpanoon hallituskaudella.

Kukin politiikkakokonaisuus vastuutetaan ensisijaisesti yhdelle ministerille ja yhdelle ministerityöryhmälle. Vastuuministerin ministeriön kansliapäällikkö on ensisijaisesti vastuussa sen kokonaisuuden jäsentämisessä johdettaviksi kokonaisuuksiksi (esimerkiksi erillisiksi hankkeiksi, ohjelmiksi tai tavanomaiseksi virkatyöksi) ja siitä, että nämä prioriteetit resursoidaan riittävästi. Hallituksen toimintasuunnitelmassa pitäydytään priorisoidujen politiikkakokonaisuuksien kokoisissa asioissa. Toteutumisen seuranta tukee kunkin politiikkakokonaisuuden toimeenpanon jäsentäminen konkreettisiksi ja eksakteihin aikapisteisiin kiinnitettyiksi etapeiksi.

Suositetaan, että hallituspuolueiden puheenjohtajat sopivat ensimmäiseksi hallitusohjelman päälinjoista: hallituksen päätavoitteet, talouspoliittinen linja, EU- ja ulko- ja turvallisuuspolitiikka, avainuudistusten kohteet sekä valinta niistä yhteiskunnallisista ilmiöistä, jotka ovat hallituksen painopisteitä ja joihin hallitus haluaa erityisesti rakentaa priorisoiduja politiikkakokonaisuuksia (PPK, nykyisin kärkihakkeet). Vasta hallituksen sovittua päälinjoista, organisoidaan yksityiskohtainen valmistelu työryhmittäin. Tässä vaiheessa rakennetaan valituille ilmiöille strategiset politiikkakokonaisuudet. Periaatteeksi suositellaan, että yksityiskohtaisia keinoja määriteltäisiin hallitusohjelmassa vain ”pakottavista syistä”, esim. jos on poliittinen tarve sopia yksityiskohdista, kuten suurten reformien osalta.

Työn alle otettavia ilmiöitä/painopisteitä ei tulisi olla viittä enempää. Tähän alkuvaiheen keskusteluun kuuluu myös hallituksen avainuudistuksista päättäminen. Kuluvan kauden kokemusten nojalla suositetaan, että näidenkin määrä on rajallinen. Maksimissaan kolmen ison uudistuksen voidaan realistisesti arvioida olevan mahdollisia yhden vaalikauden valmistelussa. Julkisen talouden säästötavoitteet on syytä kirjata hallitusohjelmaan yksityiskohtaisesti.

Hallitusohjelmassa tulisi määritellä, millaisella määrärahanostuksella hallitus tukee keskeisimpien muutostavoitteidensa toimeenpanoa (nykyinen ns. kärkihankemiljardi) ja mistä määrärahanostuksen rahoitus tulee.

Hallitusohjelmassa on hyvä määritellä karkealla tasolla, miten hallitusohjelman toteutusta seurataan ja arvioidaan. Hyvänä menettelynä voidaan pitää aiemminkin hallituskausilla käytössä ollutta indikaattoriseurantaa. Indikaattoreiden määrittämisessä tulisi käyttää asiantuntijoita ja niiden tulee kohdistua hallituksen päätavoitteisiin. Tavoitteiden saavuttamisen seurannan lisäksi hallituksen hankkeiden etenemistä tulisi seurata ministerityöryhmien sopimilla etapeilla kuten kuluneella hallituskaudella (suositus 15).

Hallitusneuvottelujen edistymisestä viestitään aktiivisesti ja avoimesti neuvottelujen edetessä. Hallitusohjelmaan tulisi kirjata, että hallitus laatii yhteisen viestintästrategian. Hallituksen viestiä terävöittäisi, jos hallituksen vaalikauden päätavoitteet määriteltäisiin entistä selkeämmin hallitusneuvottelujen alussa ja kirjattaisiin selkeästi hallitusohjelmaan.

3. Talous- ja finanssipolitiikan hallitusohjelmatasoiset kirjaukset sisältävät minimissään hallituskauden julkisen talouden tavoitteet sisältäen valtiontalouden menokehyyksen mitoituksen (osoittaa hallituksen taloudellisen liikkumavaran) sekä painopistealueiden muutosten tukemiseen tarkoitettun määrärahan mitoituksen (nykyinen kärkihankemiljardi).

Hallituksen taloudellisen liikkumavaran määrittely ohjaa vahvasti hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamista. Hallitus määrittelee hallitusohjelmassa valtiontalouden menokehyyksen mitoituksen pohjautuen valtiovarainministeriön ennusteisiin. Hallitustyöskentelyn liikkeellelähtöä helpottaa huomattavasti, jos vuoden 2015 tapaan mahdolliset julkisen talouden sopeuttamistoimet kirjataan hallitusohjelmaan mahdollisimman yksityiskohtaisesti.

Pääministeri Sipilän hallituksen muutosohjelmaa toteuttaville kärkihankkeille määriteltiin edellisessä hallitusohjelmassa n. miljardin euron määräraha. Määräraha on toiminut tärkeänä muutosten vipuvartena. Ns. kärkihankemiljardin jakaminen heti hallituskauden alussa on osin ohjannut kärkihankkeiden toteuttamista liikaa hankemaisesti sekä haitannut hallituskaudella tarvittavaa joustavuutta. Jakautumisesta ja jakomenettelystä sovitaan

myöhemmin. Huomionarvoista on välttää tilanne, jossa syntyy vaikutelma, että erillisrahoituksella paikataan mahdollisia leikkauksia.

4. Hallitusneuvotteluiden yksi työryhmä valmistelee hallituspolitiikan johtamisen menettelyitä, jotka osin kirjataan jo hallitusohjelmaan.

Hallituskauden poliittisen työskentelyn *pääperiaatteet* suositetaan sovittaviksi jo hallitusneuvotteluissa. Ehdotetaan, että hallitusneuvotteluissa asetettaisiin yksi työryhmä valmistelemaan hallituspolitiikan johtamisen menettelyitä, erityisesti ministereiden yhteistyön organisointia. Hallitusohjelman toimeenpanon poliittisen ohjauksen malli on hyvä määritellä selkeästi heti alkuun, ml. valtiosihteereiden ja erityisavustajien roolit. Hallituksen strategiaistuntojen jatkamista suositellaan. Pelisäännöt strategiaistuntojen tavoitteesta olisi hyvä määritellä viimeistään hallituksen järjestäytymisen yhteydessä, mutta asiasta olisi hyvä olla yhteisymmärrys jo hallitusneuvotteluissa. Samoin painopistealueille asetettavien ministerityöryhmien rooli suhteessa muun muassa strategiaistuntoihin olisi täsmennettävä. Pääministerin edellytyksiä johtaa puheenjohtossaan olevia lakisäätteisiä ministerivaliokuntia ehdotetaan vahvistettavaksi.

Hallitusohjelman toimeenpanon poliittista koordinaatiota voidaan tukea paitsi ministeriyhteistyöllä myös määrittelemällä muiden poliittisten toimijoiden rooleja uudelleen. Suositellaan, että kustakin hallituspuolueesta nimetään yksi valtiosihteeri, jotka yhdessä muodostaisivat strategiaproessia tukevan poliittisen ryhmän. Pääministerin valtiosihteeri johtaisi tätä kollektiivia. Sen tehtävä olisi tukea hallituksen strategiaproessin etukäteisvalmistelua sen eri vaiheissa, muun muassa strategiaistuntojen asialistojen suunnittelussa.

Hallitusohjelman poikkihallinnollisen toimeenpanon työvälineet ja -prosessit ovat keskeisiä hallitustyöskentelyn järjestämisessä. Näihin kuuluu muun muassa kysymys, millaisella työvälineellä ja millaisilla prosesseilla hallitusohjelman toimeenpanoa koordinoidaan sekä seurataan ja arvioidaan (nykyisin toimintasuunnitelma). Keskeistä on sopia myös, että hallitus laatii heti kautensa alussa koko hallitustyöskentelyä käsittelevän viestintästrategian ja sisällyttää toimintasuunnitelmaansa päätavoitteiden toimeenpanoa koskevat viestinnän vastuut ja toimet.

Osa hallituspolitiikan poliittisen johtamisen pelisäännöistä olisi hyvä kirjata jo hallitusohjelmaan. Siltä osin kuin tällaisia kirjauksia ei tehdä, tulee ne sisällyttää hallituksen ensimmäiseen toimintasuunnitelmaan. Hallitusohjelmaan kirjattavia asioita voisivat olla esim.

- Ministeriyhteistyön organisointi (yksi ministerityöryhmä per hallitusohjelman painopistealue)

- Lakisääteisten ministerivaliokuntien kokoontumiskäytännöt ja sihteeristötehtävät
- Valtiosihteerit, erityisavustajien määrät
- Pääministerin valtiosihteeri hallituksen strategiaproessin johtajana
- Strategiatyöskentelyn poliittinen johtamismalli (hallituspuolueiden puheenjohtajat, strategiaistuntojen tavoite, kutakin hallituspuoluetta edustavien valtiosihteerien kollektiivi prosessin eri vaiheiden etukäteisvalmistelua tukemaan)
- Viestintästrategian laatiminen.

Laaja-alaisen poikkihallinnollisen ministerisalkun mahdollisuus

Valtioneuvostossa on aiempaa kokemusta poikkihallinnollisista ministerisalkuista. Tällä tarkoitetaan salkkua, joka sisältää tehtäviä ja vastuita useammasta kuin yhdestä ministeriöstä. Salkkujen poikkihallinnollisuus on kuitenkin ollut rajattua siten, että ministeri on useimmin ollut ministerinä vain yhdessä tai kahdessa ministeriössä.

Hallituspolitiikan kannalta merkittävät kysymykset eivät aina noudata hallinnonalojen rajoja. Suomalaisessa kontekstissa ministeriöiden merkittävät organisatoriset muutokset (perustaminen, yhdistäminen tai osastojen mittakaavassa tapahtuva tehtävien siirto) ovat kuitenkin hyvin harvinaisia.

Poikkeuksellisen laaja-alaisen ja painavan poikkihallinnollisen ministerisalkun rakentaminen on yksi vaihtoehto, jolla voitaisiin saada toimivaltainen ns. ilmiöministeri. Osana Pakuri-hankkeen valmistelua tehtiin sormiharjoitus ilmastonmuutoksen hillinnästä vastaavan ministerin salkusta. Harjoitus osoitti, että laaja-alaisen ja poikkihallinnollisen ministerisalkun rakentaminen edellyttää tavanomaista huolellisempaa harkintaa salkun rajauksen osalta. Esimerkiksi ”ilmastonmuutosministeri” johtaisi todennäköisesti merkittävää osaa asioista useassa ministeriössä (YM, TEM, LVM, MMM, myös UM). Laaja-alainen ministerisalkku edellyttäisikin huolellista pohdintaa siitä, miten se suhtautuu ministeriöiden linjaorganisaatioon pohjautuvaan johtamisrakenteeseen.

Ministerityöryhmät, valtiosihteerit, erityisavustajat

Lakisääteisten ministerivaliokuntien lisäksi kuluvalle hallituskaudella on ollut aiempaa vähemmän ministerityöryhmiä. Suositetaan, että jatkossakin koko hallituskaudelta varten asetetaan periaatteessa ministerityöryhmät vain hallitusohjelman painopistealueille. Ministerityöryhmien kokoonpanoperiaatteiden määrittämiseen kannattaa paneutua huolella, toisaalta, jotta välttyttäisiin päällekkäisyyksiltä ryhmien mandaateissa ja toisaalta tiedonkulun ja relevantin osaamisen varmistamiseksi.

Ministerityöryhmien rooli strategisen hallitusohjelman politiikkatoimien koordinoijina on erittäin tärkeä. Siksi niiden mandaatit olisi syytä sopia ja kirjata mahdollisimman tarkoin jo

hallitusneuvotteluissa ja ennen kuin ministeripaikat on jaettu. Ministerityöryhmät valmistavat koordinoitusti kohteenaan olevaan ilmiöön kohdistuvia muutostoimenpiteitä, joista tärkeimmät käsitellään hallituksen strategiaistunnoissa. Hallituksen strategiaistunnoissa myös annetaan ministerityöryhmille tehtäviä, jotka vaativat koordinaatiota yli ministeriörajien.

Valtiosihteereiden roolia hallitusohjelmakokonaisuuden seurannassa ja arvioinnissa on syytä vahvistaa nykyisestään. Valtiosihteereiden määrä ja rooli määritellään jo hallitusneuvotteluvaiheessa. Samoin erityisavustajien määrä ja rooli käsitellään jo tässä vaiheessa. Riippumatta siitä, tuleeko valtiosihteereitä kaikille ministereille vai vähemmän, on tärkeää miettiä hallituspuolueiden puheenjohtajien valtiosihteereiden mandaatit ja koordinaatiotehtävät.

Hallituksen strategiaproessin kollektiivisuutta vahvistaisi, jos esimerkiksi puheenjohtajien valtiosihteerit muodostaisivat yhteisön, joka säännöllisesti kokoontuisi tarkastelemaan hallitusohjelman isojen linjojen toteutumista sekä arvioimaan poikkihallinnollisten politiikkakokonaisuuksien edistymistä. Pääministerin valtiosihteerin johdolla toimiva valtiosihteerikollektiivi toimisi eräänlaisena strategiaproessin poliittisena johtoryhmänä. Menettely vähentäisi hallituspuolueiden puheenjohtajien (ns. trio, kvartetti tai vastaava) käsittelemien asioiden ja yksityiskohtien määrää. Se toimisi myös hallitusohjelman seuranta- ja arviointiaineiston ensimmäisenä poliittisena vastaanottajana ja voisi keskustella mahdollisista poliittisista havainnoista valmistelevasti hallituksen strategiaistuntoa varten. Valtiosihteerit voisivat myös yhteisesti suunnitella strategiaistuntojen asialistoja esim. puolivuotiskausittain.

Valtioneuvoston ytimen johtamisjärjestelmä

Pääministerin valtiosihteerille tulisi määritellä yksiselitteisesti johtorooli hallituksen strategiaproessiin. Valtioneuvoston ytimen (VNK, VM) johtamisjärjestelmää, johtamisvastuita sekä toimeenpanokykyä tulee kaikkiaan selkeyttää ja vahvistaa niin, että se parhaiten palvelee hallitusta. Valtioneuvoston ydin on keskeinen tuki pääministerin ja koko hallituksen johtamiselle, jonka tavoitteena on hallitusohjelman poikkihallinnollinen politiikkakoordinaatio ja toimeenpano sekä uudistumiskyvyn varmistaminen.

Viestintästrategiasta sopiminen

Hallitusohjelman mukaisesti laaditaan hallituksen viestintästrategia, joka sisältää päälinjat siitä, kuinka hallitus viestii tärkeimmistä tavoitteistaan, avainuudistuksistaan sekä hallitusohjelman toteutumisesta. Hallitus keskustelee viestinnästä säännöllisesti. Pohjaehdotus strategiaksi valmistellaan valtioneuvoston viestintäosaston johdolla yhteistyössä ministeriöiden viestintöjen ja valtioneuvoston kanslian strategiaosaston kanssa jo ennen hallitusneuvotteluiden alkua. Viestintästrategia hyväksytään ensimmäisessä strategiaistunnossa.

5. Suositetaan että fasilitoinnilla tuetaan neuvotteluja järjestelmällisesti etenevänä prosessina.

Vuoden 2015 hallitusneuvotteluissa käytettiin neuvotteluprosessin tukena ulkopuolista fasilitaattoria, ja tulokseen on oltu hallituspuolueissa laajasti tyytyväisiä. Fasilitointia suositetaan käytettäväksi myös seuraavissa hallitusneuvotteluissa hyödyntäen valtioneuvoston piirissä olevaa asiantuntemusta. Mikäli näin tehdään, suositellaan, että hallitustunnustelijan puolueen ja valtioneuvoston kanslian keskusteluyhteys fasilitoinnin toteutustavasta (prosessi- ja tietotuki) ja laajuudesta avataan välittömästi vaalien jälkeen. Tämä tukisi fasilitoinnin laatua ja neuvottelujen onnistumista.

Neuvottelujen aikana olisi hyvä nimetä kansliapäälliköt ja avainasiantuntijat keskeisiin neuvottelukysymyksiin ja järjestää heidän fyysinen läsnäolonsa hallitusneuvottelujen tapahtumapaikalla. Näin tarvittava asiantuntemus olisi haluttaessa saatavilla kaikille neuvottelijoille.

Agenda 2030:n lisäksi Suomella on muitakin ylivaalikautisia sitoumuksia. Hallitusneuvottelijoiden olisi hyvä tiedostaa näiden olemassaolo. Samoin aiemmilta hallituksilta periytyy strategioita, jotka on laadittu kestäväksi yli vaalikausien. Tällaisia ovat muun muassa ilmasto- ja energiastategia sekä ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Hallitusneuvotteluissa myös merkittävät ja laaja-alaiset voimassaolevat strategiat on hyvä käydä läpi ja todeta eksplisiittisesti, ovatko ne edelleen ja miltä osin voimassa. Virkamiestyönä voidaan ennen hallitusneuvotteluja koota tätä koskevat aineistot hallitusneuvottelijoiden käyttöön.

Hallitusneuvottelujen tietotuki

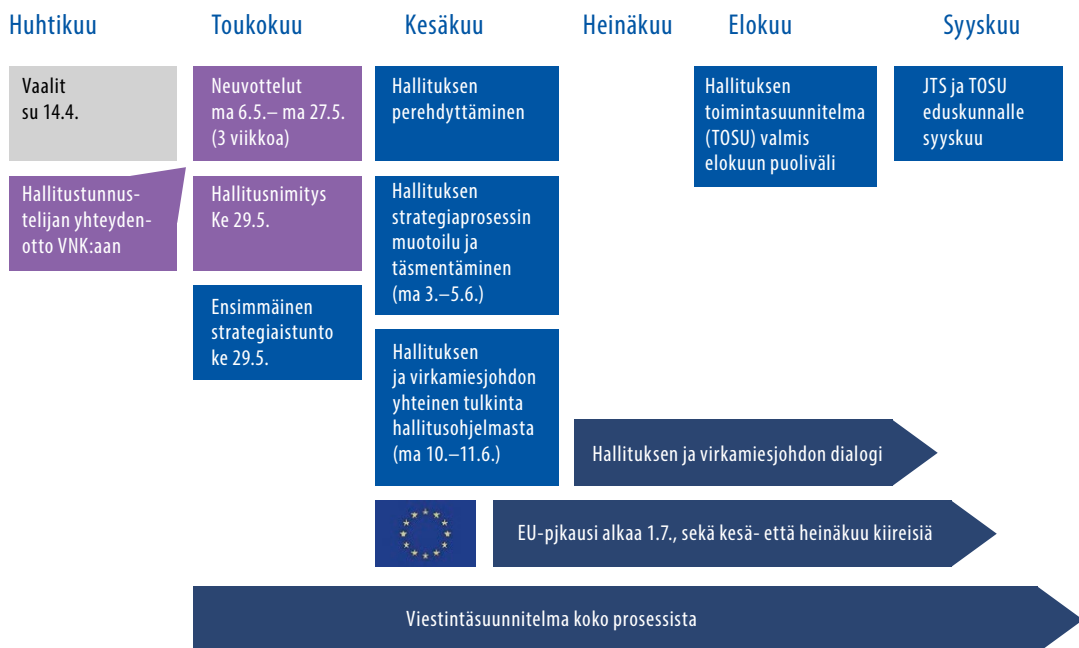
Hallitusneuvotteluprosessia voi niin haluttaessa tukea valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön koordinoima yhteinen tietotukitoiminto (ns. back office). Neuvottelujen virallinen tietotuki välittyisi back officen kautta. Siltä voisi pyytää muistioita, laskelmia ja tarvittaessa asiantuntijoita neuvotteluihin. Sisällöt valmisteltaisiin ministeriöissä. Toimitettavat aineistot olisivat kaikkien hallitusneuvottelijoiden käytössä.

Tietotukitoiminto voisi myös koota taustamuistioita neuvottelupäivien välillä. Esimerkiksi kun hallitusneuvottelijat ovat sopineet päätavoitteensa, voi tietotukitoiminto koostaa niitä koskevat taustamuistiot seuraavien päivien neuvottelujen tueksi.

4 Hallituksen liikkeellelähtövaihe

Hyvin valmisteltu liikkeellelähtö varmistaa hallitusohjelman toteuttamisen käynnistymisen viivytystä. Liikkeellelähtövaihe kestää noin 100 päivää, ja sen aikana kaikki hallitustyön käynnistymisen vaiheet on käyty läpi. Liikkeellelähtövaiheessa hallitus organisoituu, käynnistää hallitusohjelman toimeenpanon ja tekee päätökset keskeisimmistä koko hallituksen toimintaa ohjaavista asiakirjoista (hallituksen toimintasuunnitelma ja JTS).

Hallitusohjelman toteutus nojaa koko hallituksen ja kaikkien ministeriöiden yhteistyöhön, joten on tarpeen varata erikseen aikaa hallitusohjelman yhteiselle tulkinnalle ja toimintatavoista sopimiselle. Suomen EU-puheenjohtajakausi vuoden 2019 jälkipuoliskolla korostaa tarvetta ennakkovalmisteluun.



Kuvio 5. Hahmotelma liikkeellelähdön päävaiheista. Aikataulu on viitteellinen ja perustuu oletukseen tiiviistä hallitusneuvotteluvaiheesta. Hallituksen strategiaprosessi muotoillaan palvelemaan pääministerin ja koko hallituksen tarpeita ja toiveita.

Eduskuntavaalit pidetään vuonna 2019 huhtikuun 14. päivä. Vaalien jälkeen valitaan hallitustunnustelija ja yleensä hallitusneuvotteluihin on päästy noin kolme viikkoa vaalien jälkeen.

Hallituksen järjestäytyminen

6. Hallituspolitiikan johtamisen menettelyistä sovitaan tarkemmin kirjallisesti hallituksen ensimmäisessä strategiaistunnossa.

Menettelyillä tarkoitetaan tässä erityisesti kysymyksiä, jotka koskevat hallituspolitiikan johtamisen rooleja ja vastuita, viestintään ja asioiden julkisuuteen liittyviä kysymyksiä sekä esimerkiksi hallitusohjelman ja hallituksen toimintasuunnitelman välistä suhdetta.

Kirjallinen menettelytavoista sopiminen on tärkeä elementti hallitusosapuolten keskinäisen luottamuksen rakentamisessa. Menettelytapojen kirjaaminen hallituksen yhteiseksi ”toimintakäsikirjaksi” heti hallituskauden alussa varmistaa, että kaikilla on sama käsitys niistä ja vähentää myöhempää tarvetta sopia menettelyistä tapauskohtaisesti. Lisäksi se helpottaa uusien ministerien ja erityisavustajien sisäänajoa hallituskauden aikana. Kolmanneksi kirjallinen menettelytavoista sopiminen helpottaa niiden muuttamista tarvittaessa myöhemmin.

Kirjallinen koonti poliittisen johtamisen menettelyistä täsmentää ja syventää jo hallitusohjelmaneuvottelujen aikana tehtyjä linjauksia. Menettelytavoista sovittaisiin hallituksen ensimmäisessä strategiaistunnossa. Tämä voitaisiin järjestää jopa hallituksen nimittämispäivän iltana, esimerkiksi Kesärannassa epävirallisen tapaamisen muodossa. Muistilistaa eri vaiheissa sovittavista asioista on valmisteltu jo Pakuri-hankkeessa, liite 4.

Pääministerin johdolla hallitus antaa yhteisen toimeksiannon hallitusohjelmaan täsmentävän toimintasuunnitelman valmistelusta ja yhteensovittamisesta julkisen talouden suunnitelman kanssa.

Kuluvalla hallituskaudella aloitettua hallituksen strategiaistuntokäytäntöä ehdotetaan jatkettavaksi. Toimintakäsikirjaan kirjataan missä ja kuinka usein strategiaistuntoja pidetään, esimerkiksi kerran kuukaudessa. Samoin sovitaan miten ja kenen johdolla strategiaistuntojen asialistat valmistellaan. Luontevaa on, että pääministerin valtiosihteerillä on tässä valmisteluprosessissa johtava rooli. Erikseen on hyvä heti alkuun sopia, onko pääministerin valtiosihteerillä apunaan muiden hallituspuolueiden puheenjohtajien valtiosihteereistä koostuva ”johtoryhmä” (suositus 4).

Ministerityöryhmien rooli hallituksen isojen poikkihallinnollisten uudistusten ja politiikka-pakettien valmistelussa on keskeinen. Jos hallitusohjelma tunnistaa päätavoitteita edistävät painopisteet, olisi luontevaa perustaa ministerityöryhmiä niiden koordinaatioon. Mitä ministerityöryhmiltä odotetaan, miten niiden työ rytmitetään suhteessa hallituksen strategiaistuntoihin ja miten ne organisoidaan, ovat keskeisiä osia liikkeellelähtövaiheen menettelytapakäsittelyssä. Myös ministerityöryhmien käytännöistä olisi hyvä sopia osana järjestäytymistä. Selkeät toimintatavat tältäkin osin helpottavat ministereiden työtaakkaa, toimeenpanoa ja viestintää.

Seuraavia yhtenäisiä käytäntöjä suositetaan:

- Ministerityöryhmät tekevät karkean aikataulu- ja asialistasuunnitelman koko hallituskaudelle ja tarkemman aina puoleksi vuodeksi eteenpäin. Näissä huomioidaan strategiaistuntojen aikataulut.
- Ministerityöryhmien asialistat ovat julkisia.
- Ministerityöryhmillä on virkamiessihteeri/stö, joka pitää yhteyttä VNK:n strategia-osastoon.
- Ministerityöryhmissä tulee olla mukana viestinnän edustaja sekä kansliapäälliköitä.
- Kukin ministerityöryhmä määrittelee toimintatapansa ja kokouskäytäntönsä esim. onko työryhmä pääasiassa ministereiden foorumi, missä määrin siellä on asiantuntijavirkamiehiä säännöllisesti/ yksittäisen asian esittelijöinä/ kansliapäällikkö mukana.

7. Ministereille, valtiosihteereille ja erityisavustajille järjestetään perehdytystä hallituksen ja ministereiden johtamistyökaluista.

Uuden hallituksen onnistunutta ja vaikuttavaa työskentelyä tukee mahdollisimman hyvä perehdytys heti kauden alussa. Perehdytys johtamistyökaluista (yhteinen sähköinen työskentelytila, hallitusohjelman seuranta) järjestetään osana laajempaa ministereiden perehdytystä. Myös kokeneet ministerit tarvitsevat perehdytystä, koska menettelyt ja työvälineet kehittyvät jatkuvasti. Ministereille järjestetään perehdytystä myös Suomen EU-puheenjohtajakauden hoitamiseen. Mikäli koko hallituksen yhteisen ajan löytyminen on vaikeaa, voidaan tilaisuuksia järjestää useampi.

Perehdyttämiseen liittyvät keskeiset materiaalit kootaan valtioneuvoston yhteiseen intranettiin (Kampus) perustettavaan yhteiseen työtilaan myöhemmin hyödynnettäväksi.

Jatkuva perehdytys on myös tärkeää koko hallituskauden ajan ministereiden, valtiosihteereiden, erityisavustajien ja sihteereiden vaihtuessa. Myös ministereiden sihteerit tulee huomioida keskeinä kohderyhmänä sekä toiminnan kehittämisessä että perehdyttämisen kohteena.

Toiminnan käynnistäminen

8. Hallitusohjelman yhteiselle tulkinnalle hallituksen ja ylimmän virkamiesjohdon kesken varataan erillinen aika.

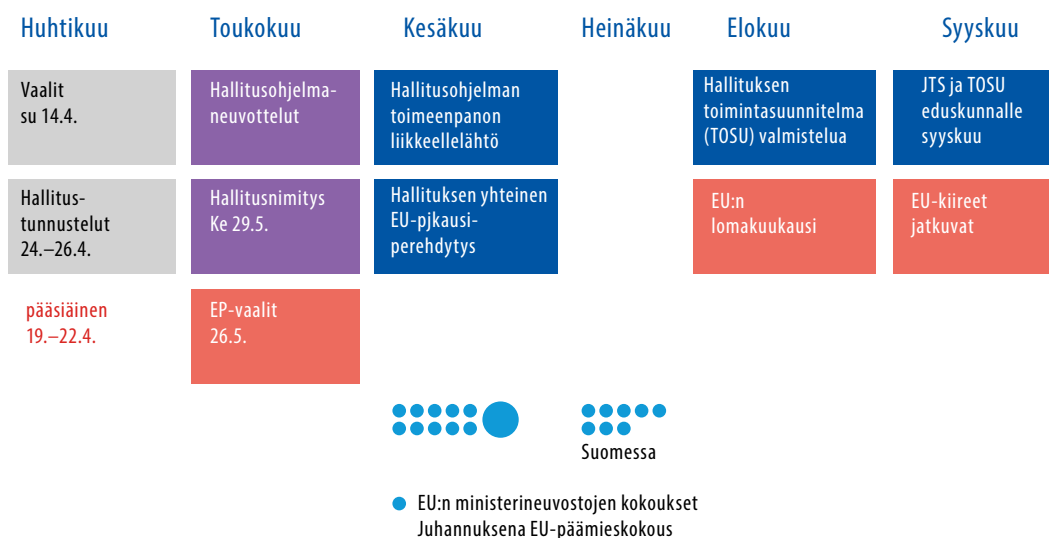
Vaikka hallitusohjelma laaditaan systemaattisesti ja huolellisesti, siihen jää aina tulkinnanvaraa. Hallituksen olisi hyvä varata heti liikkeellelähdeäessä riittävä aika yhteiselle sisäiselle keskustelulle mahdollisista tulkinnanvaraisuuksista. Tällainen selkeyttävä keskustelu voisi toimia hyvin osana hallituksen toimintasuunnitelman ja JTS:n valmistelun ohjeistusta koskevaa keskustelua.

Lisäksi hallitusohjelman sujuvaa toimeenpanoa tehostaisi, jos heti alkuun järjestettäisiin riittävä kommunikaatio hallituksen ja ylimän virkamieskunnan kesken hallitusohjelman sisällöstä. Toteutusmuoto voi esimerkiksi olla työseminaari, johon hallituksesta osallistuu pääministeri ja muut hallituspuolueiden puheenjohtajat tai haluattaessa koko hallitus sekä virkamiehistä kansliapäälliköt ja avainvirkamiehet. Tavoitteena tällaisella ”Kick-off-tilaisuudella” olisi varmistaa, että kaikilla on sama käsitys hallitusohjelman tulkinnasta ja liikkeellelähtövaiheen keskeisistä etapeista. Vastaavasti olisi hyvä laajemminkin informoida virkakoneistoa hallitusohjelmasta, esimerkiksi siten, että pääministerin valtiosihteeriä tukeva valtiosihteeriryhmä tapaisi myös muuta ministeriöiden johtoa ja keskeisten virastojen ja laitosten johtoa. Tämä voitaisiin toteuttaa painopistealueittain.

9. EU-puheenjohtajakauden aiheuttamaan lisäkuormitukseen varaudutaan ennalta.

EU-puheenjohtajakausi alkaa 1.7.2019. Uusien ministereiden on kuitenkin hyvä osallistua EU:n ministerineuvostojen kokouksiin jo kesäkuussa (10 kokousta) ajatellen sitä, että he toimivat kyseisten neuvostojen puheenjohtajina heinäkuussa. Siksi hallitusohjelma-neuvottelut tulisi pystyä käymään vuoden 2015 kaltaisella aikataululla ja hallitus nimetä toukokuun loppuun mennessä.

Hallitustyön onnistumisen näkökulmasta tilanne alleviivaa tarvetta hahmotella jo ennen vaaleja hallituksen mahdollisia toimintatapoja ja -periaatteita. Esimerkiksi Eurooppaministerin valintaan on syytä kiinnittää huomioita. On myös tärkeitä huomioida, että EU-puheenjohtajakausi tulee merkittävästi työllistämään ministeriöiden senioriasiantuntijoita ja linjajohtoa. Se hidastaa hallitusohjelman toimeenpanon käynnistämistä kokonaisuuden tasolla ja alleviivaa tarvetta tunnistaa avainuudistukset sekä ne toimet, joiden tulisi käynnistyä välittömästi.



Kuvio 6. Liikkeellelähtövaiheen etappeja EU-puheenjohtajakauden aikataulut huomioiden

Erytisen suuren työtaakan puheenjohtajakausi tulee aiheuttamaan valtiovarainministerille, jonka tehtäviin tulee kuulumaan normaalin ministerineuvoston puheenjohtamisen lisäksi Unionin 2020 budjettia koskevien neuvottelujen johtaminen. Tämä tarkoittaa joka tapauksessa useita ylimääräisiä matkoja ja kykyä tarvittaessa sovittaa aikatauluja uudelleen neuvottelutilanteen mukaan. On syytä harkita, tulisiko asiaan varautua hallituksen työnjaossa erityisjärjestelyin.

10. Hallitusohjelmassa olevien tavoitteiden, avainuudistusten ja politiikkakokonaisuuksien toimeenpanosta laaditaan hallituskauden toimintasuunnitelma.

Neljäksi vuodeksi lukittu hallitusohjelma ei tarjoa riittävästi joustoa nopeisiin toimintaympäristön muutoksiin tai keinojen muuttamiseen, mikäli tavoitteita ei saavuteta alussa sovituin keinoin. Muutoksiin reagointi irrallisilla ohjelmilla vaikeuttaa kokonaisuuden hallintaa, häiritsee toimeenpanoa ja aiheuttaa sekaannusta hallituksen päätavoitteista.

Toimintasuunnitelman valmistelu tarkoittaa hallitusohjelmassa sovittujen kirjausten täsmentämistä ja operationalisoimista siten, että syntyy karkea hallituskauden tiekartta etappeineen. Hallitusohjelman luonteesta ja sisällöstä riippumatta kyse on hallitusohjelman kirjausten jäsentämisestä ja tulkinnasta mielekkäiksi johdettaviksi kokonaisuuksiksi, joilla on selkeä poliittinen vastuu. Toimintasuunnitelman valmistelu on keskeinen hallituksen liikkeellelähtövaiheen prosessi. Valmistelun keskeinen elementti on varmistaa hallituksen sitoutuminen ja omistajuus toimintasuunnitelmaan, ettei siitä tule pelkästään virkakunnan

erillinen prosessi. Tämä on erityisen kriittistä EU-puheenjohtajuuden vuoksi, koska ministerioiden aika osallistua valmisteluun tulee olemaan kesäkuussa rajallinen.

Toimintasuunnitelma pidetään strategisena. Tämä tarkoittaa, että sitä ei jäsennetä hankkeiksi tai toimenpiteiksi asti, elleivät kyseiset hankkeet ole mittaluokaltaan merkittäviä. Sipilän hallituskaudella toteutetun menettelyn mukaisesti toimintasuunnitelmaan ei koota kaikkea ministeriössä tehtävää työtä. Tämä on siksi, että se olisi olemukseltaan strateginen ja painottaisi erityisesti niitä asioita, jotka edellyttävät hallituspuolueiden yhteistyötä tai merkitsevät merkittävää muutosta aiempaan. Kaiken tekemisen kokoaminen toimintasuunnitelmaan tekisi kokonaisuudesta liian raskaan hallittavan.

Ensimmäiseen toimintasuunnitelmaan sisällytettäviä kokonaisuuksia olisivat: viestintästrategiaan pohjautuva hallituksen viestintäsuunnitelma, suunnitelma valmisteltavista ohjausasiakirjoista (muun muassa strategiat ja selonteot) ja hallituskauden yleistason lain säädäntösuunnitelma. Toimien rahoitusta käsitellään vain JTS:ssä, jossa voisi olla erillinen toimintasuunnitelmaosuus. Jos hallituksen menettelytapojen sisältö ja julkisuusaste edellyttävät sitä, niin niitäkin linkitetään tarvittavissa määrin toimintasuunnitelman valmisteluprosessiin. Lisäksi hallituskauden mittaan nousevat uudet poliittiset merkittävät avaukset sisällytetään hallituksen toimintasuunnitelmaan. Hallituksen toimintasuunnitelma päivitetään säännöllisesti, vähintään vuosittain, mutta myös istuntokausittain voidaan tehdä tarkistuksia. Hallituskauden mittaan toimintasuunnitelma tarjoaa myös seurantatietoa tavoitteiden toteutumisesta ja hankkeiden etenemisestä.

Hallitus päättää ensimmäisestä toimintasuunnitelmastaan samanaikaisesti julkisen talouden suunnitelman kanssa valtioneuvoston yleisistunnossa. Toimintasuunnitelma annetaan eduskunnalle tiedonantona samanaikaisesti JTS:n kanssa. Toiminnan ja talouden yhteensovittamisen helpottamiseksi toimintasuunnitelman ”vuosipäivitys” kytketään ajallisesti julkisen talouden suunnitelmaan. Päätös toimintasuunnitelmasta ja JTS:stä päättävät liikkeellelähtövaiheen.

11. Hallinto rakentaa ennakkoon valmiuden tukea hallituksen avainuudistuksia heti liikkeellelähtövaiheessa.

Kullakin hallituksella on tosiasiallinen mahdollisuus toteuttaa enintään muutama mittava, laaja-alainen ja kauaskantoinen avainuudistus. Nämä uudistukset ovat keskeisessä roolissa hallituksen onnistumista arvioitaessa esimerkiksi julkisuudessa. Avainuudistukset ovat laajuutensa vuoksi usein erityisen vaikeita. Kaikista yllämainituista syistä on ensiarvoisen tärkeää, että hallituksen avainuudistusten onnistumisen edellytyksiä pyritään maksimoimaan.

Suosittelaa, että hallitus

- nimeää hallitusohjelmassaan avainuudistuksensa. Hallitus voi hallituskauden aikana käynnistää uusia avainuudistuksia
- varaa riittävän osan politiikkakokonaisuuksien erillisrahoituksesta avainuudistusten valmisteluun
- vastuuttaa avainuudistuksen poliittisen johtamisen asianomaiselle ministerityöryhmälle ja vastuuministerille
- nimeää kunkin avainuudistuksen tueksi kansliapäällikköryhmän.

Avainuudistusten organisoinnin periaatteista on tarpeen sopia heti hallituksen aloittaessa osana laajempaa menettelytavoista sopimista. Avainuudistusten nopea eteneminen hallituskauden alkupuolella korostuu, koska hallituspuolueiden yhteistyöllä on taipumus vaikeutua hallituskauden loppupuolella. Valtioneuvoston kanslia rakentaa ennalta valmiutta muutaman avainuudistuksen tukemiseksi. Tarkoituksena on myös, että muodostuu toimintamalli, jota voidaan myöhemmin hallituskausina edelleen kehittää. Valmiuden rakentaminen on vaihtoehto menettelylle, jossa toimintamallia koskevia tarpeita tunnustetaan hallituskauden mittaan ja niiden täyttäminen tapahtuu viiveellä – hidastaen uudistusta tarpeettomasti.

Avainuudistusten tuen toimintamalli sisältää niitä varten varatun rahoituksen (pieni osuus hallituksen politiikkakokonaisuuksien erillisrahoituksesta). Rahoituksen avulla kullekin avainuudistukselle voidaan järjestää:

- poikkihallinnolliset toimitilat (ns. tilanhuone)
- projektin ydinhenkilöstö (johto, projektipäälliköt ja -suunnittelijat, substanssiasiantuntijat)
- projektin tukihenkilöstö (esimerkiksi lainvalmistelun tuki, viestinnän tuki tai tieto- ja analytiikkatuki)
- tarvittavat hankinnat.

Mahdollinen tapa organisoida avainuudistusten johtaminen on nimetä linjaorganisaatiosta irrotettu johtaja, joka toimii suoraan hallituksen alaisuudessa.

12. Ilmiölähtöinen budjetointi toteutetaan ensisijaisesti resurssien uudelleenallokaation, ei lisäämisen, näkökulmasta.

Ilmiölähtöinen budjetointi tarjoaa mahdollisuuksia resurssien poikkihallinnolliseen johtamiseen ja niitä koskevaan päätöksentekoon kokonaisuuksina hallinnonalalähtöisen siiloutuneen tarkastelun sijaan. Tarkasteltavat ilmiöt tulee johtaa hallitusohjelmasta (suositus 2).

Ilmiölähtöisestä budjetoinnista on Suomessa keskusteltu viime aikoina paljon. Pääpiirteissään sillä tarkoitetaan politiikkakokonaisuuden resurssitarkastelun ja -allokaation tekemistä hallinnonalarajat ylittävän kokonaisuuden näkökulmasta. Esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillintä kytkeytyy useiden hallinnonalojen momentteihin. Ilmiölähtöinen budjetointi ilmastonmuutoksen hillinnässä tarkoittaisi sitä, että siihen varattavia resursseja tarkasteltaisiin kokonaisuutena ja niistä päätettäisiin ilmiön tavoitteiden edistämisen kanalta optimaalisesti yli hallinnonalarajojen.

Keskustelussa ilmiölähtöisestä budjetoinnista painotus on helposti resurssien kokoamisen tai lisäämisen näkökulmassa. Miten resurssit kootaan ja mistä ne tulevat voi jäädä vähemmälle huomiolle. Ilmiölähtöisen budjetoinnin soveltamista voidaan tukea valittuja kokonaisuuksia koskevilla menokartoituksilla.

Ilmiölähtöiseen budjetointiin liittyvä moniulotteisuus ja haastavuus painottavat selkeiden ja määrältään rajallisten prioriteettien valinnan tärkeyttä hallituksen strategiatyössä. Siksi sitä voisi mahdollisesti soveltaa valikoituihin hallituksen valitsempiin painopisteisiin. Valtiovarainministeriön johdolla on toiminut ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittänyt työryhmä, jonka työ valmistuu vuoden 2019 alkupuolella.

Lisäksi osana valtionhallinnon toiminnan kehittämistä on tehty syksystä 2018 alkaen analyyssejä, joissa on tunnistettu tuottavuus- ja digitalisaatiopotentiaaleja hallinnon toiminnassa. Analyysien tavoitteena on ollut löytää 10 % toiminnan tehostumista ja säästöjä sekä merkittäviä asiakas- tai yhteiskunnallisia hyötyjä. Tätä toimintamallia on perusteltua jatkaa.

13. Hallituskauden ajaksi jätetään taloudellista liikkumavaraa.

Varataan hallituskauden ajaksi strategiseen käyttöön ja yllättäviä tilanteita varten merkittävä taloudellinen liikkumavara, jota ei käytetä heti hallituskauden alussa. Hallituksen politiikkakokonaisuuksien erillisrahoitusta ei myöskään allokoida hallituskauden alussa kokonaisuudessaan tarkalla tasolla.

Hallituksen on tärkeää ylläpitää taloudellista liikkumavaraansa: hallituskauden aikana voi ilmetä uusia tarpeita, kuten esimerkiksi vuoden 2015 turvapaikkakriisi osoitti. Lisäksi hallituskauden aikana tunnistetaan uusia mahdollisuuksia ja tarpeita hallituksen päätavoitteiden saavuttamiseksi. Jos liikkumavaraa ei ole jätetty, erityisesti uusiin mahdollisuuksiin tarttuminen jää helposti toteutumatta resurssien puuttuessa. Vastaavasti kriisien akuutin vaiheen rahoittaminen voidaan tarvittaessa järjestää, koska "se on pakko hoitaa". Kriisin uudistumisen ennaltaehkäisy saattaa kuitenkin liikkumavaran puutteessa jäädä hoitamatta, jos kehikseen ei ole jätetty ennalta arvaamattomien tarpeiden rahoittamiseen riittävästi tilaa.

Pääministeri Sipilän hallituksen muutosohjelman erillirahoitus (ns. kärkihankemiljardi) järjestettiin erillistoimena lähinnä osinkotuloilla ja omaisuutta myymällä. Seuraavan hallituksen ei ole mahdollista järjestää erillirahoitusta vastaavalla menettelyllä, ellei valtion omistusrajoja lasketa. Pitkällä aikavälillä tarvitaankin toinen menettely. Erillirahoitus olisi hyvä järjestää talousarviossa olevien määrärahojen jatkuvalla uudelleen kohdentamisella. Erillirahoitusta on pidetty hyödyllisenä instrumenttina, minkä vuoksi on tarpeen rakentaa kestävä menettely erillirahoituksen varmistamiseksi. On tarpeen vahvistaa luopumisen ja uudelleenallokaation osuutta hallituksen strategisessa resurssitarkastelussa. Tätä voidaan tukea muun muassa vahvistamalla säännöllisiä uudelleenkohdennukseen tähtäviä menokartoituksia. Hallituspolitiikan syklissä tämän on tarkoituksenmukaisinta painottua hallituskauden alkuun.

Hallituksen politiikkakokonaisuuksien erillirahoitus (ns. kärkihankemiljardi) suositellaan hallituskauden alussa (1. JTS:n ja hallituksen toimintasuunnitelman laatimisvaiheessa) allokoitavaksi pääosin karkealla tasolla. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi ministerisalkkutasoa. Menettely mahdollistaa sen, että rahoitusta voidaan hallituskauden kuluessa käyttää tarkoituksenmukaisimmalla tavalla samalla välttyen puolueiden tai ministerien välisiltä intressiristiriidoilta. Menettelyn tulee mahdollistaa se, että hankkeet ja toimet käynnistetään porrastetusti. Yksittäisille hankkeille allokoitava rahoitus on kuitenkin hyvä päättää yhdellä kertaa, jotta ne voidaan suunnitella kokonaisuutena.

Vuonna 2015 alkaneella hallituskaudella hyvä kärkihankerahoituksen käytötapa on ollut julkisten palveluiden digitalisaation edistämiseen varattu 100 miljoonan euron rahoitus. Rahoitusta käsiteltiin hallituskaudella investointisalkkuna, jolla oli oma omistaja ja josta resursseja sidottiin asteittain tarpeen mukaan kustannus-hyötyanalyysijä hyödyntäen. Menettelytapaa suositellaan laajennettavaksi seuraavalla hallituskaudella, huomioiden kuitenkin, että se soveltuu erityisen hyvin politiikkakokonaisuuksiin, joissa voidaan tunnistaa selkeitä, muusta toiminnasta erillisiä hankekokonaisuuksia (esimerkiksi digitalisaatiohankkeet tai uuden organisaation perustaminen).

Politiikkakokonaisuuksien erillirahoituksesta 1 % (esimerkiksi 10 milj. euroa, jos erillirahoitus on miljardi euroa) varataan valtioneuvoston kansliaan. Tätä resurssia käytetään erityisesti kahteen tarkoitukseen: ensinnäkin pääministerin käynnistämien ennakoimattomien hankkeiden rahoitukseen ja toiseksi hallituksen avainuudistusten tai muiden merkittävien politiikkakokonaisuuksien tukemiseen, kuten yllä kohdassa 11 on kuvattu. Erityisesti rahoituksella voidaan vahvistaa hallituksen politiikkakokonaisuuksien yhtenäisyyttä, esimerkiksi yhtenäisen viestinnän ja visuaalisen ilmeen kautta.

5 Hallitusohjelmakokonaisuuden johtaminen hallituskaudella

Selkeä hallitusohjelma ja onnistunut liikkellehtövaihe ovat edellytyksiä hallitusohjelman tehokkaalle toimeenpanolle. Kolmas merkittävä vaihe on sen johtaminen koko hallituskauden ajan. Keskeistä on pitää hallituksen iso kuva kirkkaana sekä hallituksen sisällä että viestinnässä koko hallituskauden aikana. Tämä edellyttää selkeitä rooleja kaikkien toimijoiden kesken, säännöllistä tilannekuvan ja viestinnän käsittelyä hallituksen strategiaistunnoissa sekä ajantasaista seurantatietoa hallituksen hankkeiden ja tavoitteiden toteutumisesta. Tilannekuvatietoa tuotetaan sekä erillisen seurannan että VN TEAS -toiminnan ja tulevaisuustyön kautta. Tulevaisuustyön avulla voidaan varmistaa myös politiikka-toimien pitkäjänteisyys ja ylivaalikautisuus.

Hallituskauden aikana päätettävät uudet merkittävät avaukset integroidaan osaksi hallituksen strategiakokonaisuutta.

14. Hallituksella on säännöllisesti yhteisiä strategiaistuntoja. Istunnoissa päivitetään hallituksen yhteistä tilannekuvaa ja tuetaan hallituksen päätavoitteiden toteutumista.

Hallituksen iltakoulu on ollut pitkään valtioneuvoston työskentelymuoto, joka tarjoaa ministereille keskustelufoorumia valtioneuvoston yleisistuntojen, hallituksen neuvottelun, ministerivaliokuntien ja ministerityöryhmien työskentelyn ohella. Kukin pääministeri on muokannut osaltaan iltakoulukäytäntöjä hallituskausillaan. Pääministeri Stubb pyrki muuttamaan iltakouluja keskustelevimmiiksi jo omalla kaudellaan 2014–2015, jolloin myös nimeksi ehdotettiin strategiaistuntoa ja tiheämpää kokoontumista. Pääministeri Sipilä otti käyttöön säännöllisesti pidettävät hallituksen strategiaistunnot, jotka kuluneella hallituskaudella ovat toimineet kaikkien ministereiden yhteisen keskustelun paikkana. Liitteessä 2 olevassa taulukossa kuvaillaan pääministeri Kataisen iltakoulujen ja strategiaistuntojen menettelyitä. Lisäksi esitetään suosituksia hallituskaudelle 2019–2023 pohjautuen aiempiin kokemuksiin.

Strategiaistunnoissa on valmisteltu ja päivitetty vuosittain hallitusohjelmaa täsmentävä toimintasuunnitelma. Istunnoissa on myös tarkasteltu hallitusohjelman toteutumista kokonaisuutena ja käyty systemaattisesti läpi kärkihankkeiden tilannekuvaa vastuuministereiden esittelyn pohjalta. Strategiaistunnot ovat tarjonneet ajan ja paikan päätöksenteon tietoperustan ja muun muassa ennakointitiedon käsittelylle.

Menettelyä, jossa hallitus kokoontuu säännöllisesti tarkastelemaan hallitusohjelmaa ja -politiikkaa sekä strategiakokonaisuutta on syytä jatkaa. Strategiaistunnoissa tulisi varata aikaa myös ministereiden vapaamuotoisemmalle keskustelulle.

Jatkossa strategiaistuntotyyppisiä hallituksen yhteisiä tilannekuvaistuntoja voisi pitää noin kuukausittain. Osallistujien määrä tulee pitää rajattuna aidon keskustelun mahdollistamiseksi. Ministereillä ei ole ollut sijaisia istunnoissa.

Tulevaisuudessa strategiaistuntoja tulisi hyödyntää vielä enemmän yhteisen tilannekuvan ja erityisesti hallituksen päätavoitteiden saavuttamisen tukemiseen. Hallituksen tärkeimpien uudistusten ja keskeisten hankkeiden etenemisen ja tavoitteiden saavuttamisen lisäksi tilannetta tulisi vielä intensiivisemmin tarkastella tutkimus- ja ennakointitiedon valossa niin, että sen käyttö sisällytetään strategiaistuntokäsittelyssä esillä oleviin asiakokonaisuuksiin.

Tilannekuvaa suositetaan käsiteltäväksi jokaisen istunnon alussa, ja asialistan asiakohdat olisi hyvä linkittää selkeästi hallituksen strategisiin päätavoitteisiin ja poikkihallinnollisiin politiikkakokonaisuuksiin. Samoin viestinnän ajankohtaiset linjaukset tulisi käsitellä strategiaistunnoissa. Tämä tukisi hallituksen strategiaprosessia.

Hallitusohjelman tavoitteiden toteutumisesta tulisi myös viestiä aktiivisesti samoin kuin siitä, mitä tietoa hallitus käyttää tilannekuvan muodostamisessa (ks. viestintästrategia kohta 4). Muutenkin strategiaistunnoista tulisi viestiä iltakoulujen tapaan.

Hallituksella tulisi myös olla vuosittaisia syvempiä tilannekuvaistuntoja, joissa Suomen tilaa tarkastellaan niin talous-, hyvinvointi- kuin ympäristötiedon valossa. Istuntojen ajankohta voisi olla marraskuussa, jotta se ehtii vaikuttaa JTS-prosessiin.

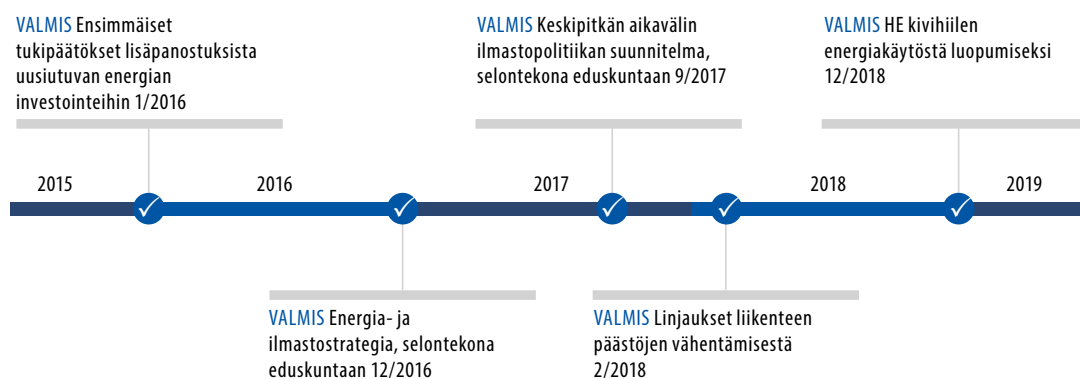
Osana Pakuri-hanketta on pohdittu hallituksen tilannekuvan tukemista indikaattoreilla ja erityisesti BKT:tta laajemman hyvinvointitiedon tarjoamisella (ns. BKT+ -hankkeen suositukset, ks liite 3). Hallituksen tilannekuvaa tulisi laajentaa nykyisistä taluspainotteisista katsauksista (erityisesti hallitusohjelmaneuvoitteluiden sekä kehys- ja budjettiriihien alussa) kestäväen hyvinvoinnin tietoihin. Lisäksi kestäväen hyvinvoinnin tutkimustietoa ja mittareita tulee hyödyntää hallituksen päätöksenteon valmisteluprosessissa, esim. syksyisin hallituksen strategiaistunnoissa ennen JTS-prosessin alkua. Kolmantena elementtinä

ehdotetaan että talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa arvioitaisiin vuosittain talouspolitiikan vaikutuksia muihin politiikkoihin.

15. Hallitusohjelman hankkeiden toimeenpanoa ja tavoitteiden toteutumista seurataan systemaattisesti.

Hallitusohjelman onnistunut toteutus edellyttää ajantasaista tietoa toimien etenemisestä ja niiden vaikuttavuudesta. Yhä useampi hanke ja tavoite toteutetaan poikkihallinnollisesti ja koskee useita ministereitä. Tällöin myös seurantatiedon käsittely yhdessä on välttämätöntä. Valtioneuvoston kanslian keskeisiin tehtäviin kuuluu hallitusohjelman toimeenpanon seuranta. Tiedon avulla hallitus voi arvioida tilannekuvaa ja onnistumistaan sekä uudelleen suunnata toimenpiteitään ja viestiä saavutuksista kansalaisille.

Seurannan päätavoite on tuottaa hallituksen ja erityisesti pääministerin tarpeita vastaavaa tietoa. Kuluneella hallituskaudella hallitusohjelman seuranta on perustunut etappeihin. Kullekin kärkihankkeelle asetettiin saavutettavat etapit koko hallituskaudeksi, ja niiden toteutumisesta on seurattu kuukausittain ja tilanne on julkaistu valtioneuvoston verkkosivuilla (kuva 7). Tiedoista on koostettu yhteenvetoja hallituksen strategiaistuntoihin.



Kuvio 7. Kuva pääministeri Sipilän hallitusohjelman kärkihankkeen etappiseurannasta. Lähde: https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1624322/Bio_K1.jpg. Sivustolla käyty 18.1.2019.

Kuluneen kauden kärkihankeseuranta on suunnannut ja aikatauluttanut valtioneuvoston toimintaa. Vastaavaa etappi-seurantaa suositellaan jatkettavaksi myös seuraavalla hallituskaudella. Valtioneuvoston kanslia kehittää parhaillaan uutta teknistä ratkaisua seuraavan hallitusohjelman toimeenpanon seurannalle, jossa hyödynnetään Hanke-ikkunan työkaluja. Hanke-ikkuna sisältää tietoa ministeriöiden ja virastojen hankkeista ja niiden etenemisestä. Uudistus mahdollistaa nykyisessä esitystavassa linkityksen Hanke-ikkunaan tai kärkihankkeiden omille verkkosivuille.

Hallituspolitiikan vaikuttavuutta tulisi seurata sekä indikaattoreiden että erillisten tutkimusten ja selvitysten avulla. Pääministeri Sipilän hallitusohjelma edellytti indikaattorien sopimista kullekin hallituskauden tavoitteelle. Hallituskauden tavoitteille soviittiin n. 30 indikaattoria, joita valtioneuvoston kanslia on seurannut. Indikaattoreita on käytetty muun muassa strategiaistunnoissa, ministeriryöryhmissä sekä Hallituksen vuosikertomuksissa.

Hallituskauden tavoitteiden suurehko määrä teki indikaattoriseurannasta kuitenkin haasteellista. Seuraavalla hallituskaudella tulisi valita pienempi määrä indikaattoreita mittaamaan vain hallituksen päätavoitteita (esim. työllisyystavoitetta) sekä pyrkiä tilastojen ajantasaiseen saantiin tilastojen tuottajilta. Mitä selkeämmät määrälliset tavoitteet ovat, sitä helpompaa on luoda sopivat indikaattorit.

Strategiaistuntojen ja verkkosivujen lisäksi seuranta- ja vaikuttavuustieto julkaistaisiin jatkossakin säännöllisesti Hallituksen vuosikertomuksessa. Lisäksi niistä viestittäisiin aktiivisesti ja säännöllisesti. Myös hallituksen toimintasuunnitelmien päivityksiin sisällytetään tietoa etenemisestä ja vaikuttavuudesta.

16. Julkisen talouden suunnitelman sisältö valmistellaan hallituksen määrittämien poliittisten prioriteettien mukaisesti. Hallitus antaa yhteisen poliittisen ohjeistuksen kunkin tarkistuskierron käynnistämiseksi ja monenkeskisiä budjettineuvotteluja otetaan käyttöön.

Hallituksen strategian valmistelussa ja vuosittaisessa päivityksessä sovitaan poliittiset prioriteetit, joiden mukaisesti julkisen talouden suunnitelman sisältöä finanssipoliittisen liikkumavaran puitteissa valmistellaan. Strategiaprosessin linjausten rahavaikutukset sovitetaan yhteen muiden menotarpeiden kanssa JTS-prosessissa. Tämän mahdollistamiseksi suositellaan, että JTS-prosessin sekä valtiovarainministeriön budjettiosaston ja hallituksen strategiaprosessin yhteyksiä vahvistetaan edelleen. Resurssiallokaatioita koskevat päätökset tehdään JTS- ja budjettiprosessissa.

Päätavoitteet ja hallituksen painopistealueet ohjaavat resurssien kohdentamista. Hallitusohjelman rakenne ohjaa kehys- ja budjettivalmistelua. Julkisen talouden suunnitelman valmisteluohje annetaan kaikkien hallituspuolueiden puheenjohtajien, ei vain valtiovarainministerin nimissä. Vahvistetaan monenkeskisten neuvottelujen roolia osana JTS- ja budjettiprosessia.

Osana hallituksen strategiaprosessia on syyskauden lopulla hallituksen tilannekuvaistunto, jossa tarkastellaan samanaikaisesti talouden näkymiä, fiskaalista liikkumavaraa ja hallitusohjelman strategisten tavoitteiden etenemistä ja niiden vaatimia resurssitarpeita. Alustava

arvio kevään JTS-riihen jakamattoman varauksen mittaluokasta tulee olla tiedossa hallituksen tilannekuvaistunnossa. Hallituksen on tärkeätä tiedostaa, että alustava arvio voi muuttua merkittävästi olosuhteiden vuoksi. Arvio toimii taustalla hallituksen ja ministeriöiden valmistautumisessa kevään kehysriiheen.

Valtiovarainministeriö asetti kesällä 2018 JTS:n ja talousarvion valmistelu- ja päätöksentekoprosessia arvioivan työryhmän. Työryhmän työ valmistuu alkuvuonna 2019. Työryhmässä on pohdittu muun muassa tarvetta selkeyttää riihien päätösprosesseja.

Kootaan yhteinen näkymä ylivaalikautisista kokonaisuuksista, joiden suhteen on resursseja koskevaa parlamentaarista tahdonmuodostusta. Esimerkkeinä tällaisista kokonaisuuksista ovat puolustusmateriaalihankinnat tai liikenneväylät. Näkymä saattaisi sopia esimerkiksi osaksi Suomen julkisen talouden näkymiä ja haasteita tarkastelevaa julkaisua (VM 2017). Hallitus tarkastelee näkymää osana kunkin vuoden strategiaprosessia, esimerkiksi tilannekuvaistunnossa.

Talousarvio- ja kehysprosessien valmistelu valtioneuvostossa kestää useamman kalenterikuukauden. Suositellaan, että prosesseja tiivistetään, ja suurempi aika käytetään monenkeskiseen valmisteluun.

17. Hallituksen strategista päätöksentekoa tuetaan entistä vahvemmin tutkimuksella ja ennakoititiedolla.

Tietoon perustuvaa päätöksentekoa on syytä edelleen vahvistaa. Strategiaistunnot tarjoavat koko hallitukselle paikan ja ajan tiedon omaksumiseen ja käyttämiseen yhteisesti poikkihallinnollisessa politiikanteossa. Hallituksen tärkeimpien uudistusten ja keskeisten hankkeiden etenemisen ja tavoitteiden saavuttamisen lisäksi tilannetta tulisi vielä intensiivisemmin tarkastella tutkimus- ja ennakoititiedon valossa. Tutkimus- ja ennakoititieto tulee parhaiten käyttöön, kun se kytketään kulloinkin ajankohtaisiin poliittisiin teemoihin ja päätöksentekotilanteisiin.

VN TEAS -toiminta

Suomessa tehtiin vuonna 2013 valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistus (TULA-uudistus), jonka tavoitteena oli, että tutkimus toimisi aiempaa paremmin yhteiskunnan kehittämisen ja päätöksenteon strategisena resurssina. Valtioneuvoston kanslian koordinoitavaksi perustettiin valtioneuvoston yhteinen selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS). Kuluneella hallituskaudella tutkimusrahaa (n. 10 miljoonaa euroa vuosittain) on kohdistettu poikkihallinnollisiin hankkeisiin, jotka vastaavat hallitusohjelman painopisteiden ja keskeisten kiviljalkahankkeiden ympärillä tunnistettuihin tietotarpeisiin.

VN TEAS -rahoitusväline on toiminut hyvin ja sitä kehitetään jatkuvasti. On tärkeää, että VN TEAS -toiminnan tunnettuutta ja hyödyntämistä lisätään entisestään myös hallituksen piirissä. Seuraavan hallituksen on syytä pohtia, tulisiko pääministerin olla jatkossa selvitys- ja tutkimustoiminnasta vastaava ministeri. Tämä korostaisi toiminnon poikkihallinnollisuutta ja ehkäisisi mahdollisia eturistiriitoja. Valtioneuvoston vuosittaisen selvitys- ja tutkimussuunnitelman valmistelussa on syytä varmistaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa myös poliittinen osallistuminen esimerkiksi valtiosihteerikollektiivin tai erityisavustajien kautta.

Selvitys- ja tutkimustoimintaa tulisi myös kohdentaa alkukaudesta rohkeammin hallituksen päätavoitteiden tukemiseen. Vastaavasti hallituskauden loppupuolella tutkimuksen pääpainon tulisi olla ennakoivampi, tähdäten näköpiirissä oleviin lähitulevaisuuden haasteisiin ja toteutuneiden politiikkatoimien vaikutusten arviointiin. Tällä hallituskaudella on lisätty erillisten selvitystarpeiden osuutta rahoituksessa vuosisuunnitelman ulkopuolella. Menettelyä on hyvä jatkaa.

Ennakointi ja tulevaisuustyö

Valtioneuvoston yhteinen ennakointi tuottaa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja muun muassa hallitusneuvottelujen pohjaksi tilanne- ja kehitysarvioita yhteiskunnan tilasta ja poliittista päätöksentekoa edellyttävistä kysymyksistä. Jatkossa ennakointitietoa tulee kytkeä aiempaa tiiviimmin osaksi päätöksentekoa niin virkamiesvalmistelussa kuin hallitus työnkin piirissä. Ministeriöiden erikseen tuottamien tulevaisuuskatsausten sijaan tulisi jatkossa siirtyä menettelyyn, jossa ministeriöt tuottavat yhteisen tulevaisuuskatsauksen. Jo tulevaa hallitusvaihdosta varten, kuten myös edellisellä kierroksella, on tuotettu kansliapäälliköiden yhteinen näkemyspaperi *Mahdollisuudet Suomelle* tulevista haasteista erillisten tulevaisuuskatsausten lisäksi.

Jatkuvan ennakkoinnin kautta on myös mahdollista tuottaa tarpeen mukaan tilannekuvaa hallituksen työn tueksi. Erityisen hyödyllinen kohta voisi olla hallituksen tilannekuvaistunnot (suositus 14).

Valtioneuvostossa valmistellaan hallituksen tulevaisuusselonteko ja ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset, joiden päämääränä on nostaa tulevaisuuden haasteet ja mahdollisuudet yhdessä keskusteltaviksi, tutkittaviksi ja päätettäviksi. Selonteon teemoja voisi tulevaisuudessa olla useampi ja ne voisivat heijastaa vahvemmin ministeriöiden tulevaisuuskatsauksia tai hallituksen painopisteitä.

Nykyisen tulevaisuusselonteon kaksiosaisuus on ollut hyväksi todettu malli samoin kun lisääntynyt vuorovaikutus eduskunnan ja erityisesti sen tulevaisuusvaliokunnan kanssa. Yhteistyötä virkamiesennakkoinnin ja tulevaisuusvaliokunnan välillä voisi tiivistää entisestään siten että valtioneuvoston ennakointityö hyödyntää vahvemmin eduskunnassa

tehtävää tulevaisuustyötä. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan roolia pitkän aikavälin vision rakentajana tulee harkita eduskunnan sisäisen kehittämisen yhteydessä.

Esimerkiksi voitaisiin rakentaa vahvempi yhteys valiokunnan työn painopisteiden ja tulevaisuuskatsausten välille. Lisäksi tulevaisuusselontekoa ja sitä koskevaa valiokuntamietintöä voidaan hyödyntää vahvemmin tulevaisuuskatsauksissa ja hallitusohjelman tilannekuvan laadinnassa.

18. Valtioneuvoston strategia- ja ohjausasiakirjoista muodostetaan yksi hallittava hierarkinen kokonaisuus ja varmistetaan, että strategioiden edellyttämät resurssitarpeet ovat sopusoinnussa julkisen talouden suunnitelman kanssa.

Suosittelaa, että seuraava hallitus käynnistää valmistelut strategiakokonaisuuden hallintamallin luomiseksi. Hankkeessa otettaisiin huomioon Sitran ”Kansanvallan peruskorjaus”-hankkeen kautta käynnistynyt työ eduskunnan prosessien kehittämiseksi.

Valtioneuvostotasolla hyväksytyt ohjausasiakirjoja (strategioita, selontekoa, ohjelmia tai vastaavia, jatkossa ”strategioita”) on tätä kirjoitettaessa voimassa noin sata kappaletta. Ohjausasiakirjoista muodostuva kokonaisuus on kattavuudeltaan osin satunnainen ja ohjausvaikutukseltaan epäselvä. Yksittäisten strategioiden suhde hallitusohjelmaan on suurelta osin määrittelemätön. Tulee tavoitella tilannetta, jossa ohjausasiakirjojen kokonaisuus on selkeä, ja hallituksen edellytykset johtaa strategioista muodostuvaa kokonaisuutta ovat nykyistä paremmat. Tämä edellyttää riittävän suppeaa määrää strategioita, joilla olisi riittävän vahva ohjausvaikutus ja selkeä integraatio valtioneuvoston johtamisjärjestelmään.

Suunnitellut valtioneuvostotasoiset ohjausasiakirjat kootaan hallituksen toimintasuunnitelman liitteeksi, jotta kokonaisuuden hallintaa voidaan vahvistaa. Ehdotetaan rakennettavaksi kansallinen valtioneuvostotasoinen strategiahierarkia, joka on valtioneuvoston yhteinen. Selkeä strategiahierarkia mahdollistaisi sen, että aloittava hallitus päättäisi, mitä strategioita tai niiden linjauksia se haluaa muuttaa ja lisäisi täten hallituksen yhteiskunnallista ohjausvoimaa. Strategiahierarkia vahvistaisi myös niiden poikkihallinnollista ohjausvaikutusta.

Pääministeri Sipilän hallitus päätti aiempien hallitusten aikana hyväksytyjen valtioneuvostotasoisien strategioiden voimassaolosta vuonna 2015, jolloin strategioiden määrä saatiin puolitettua. Suositellaan, että myös seuraava hallitus toteuttaa samankaltaisen tarkastelun. Lisäksi suositellaan, että hallitus on pidättyväinen yksittäisiä politiikkakokonaisuuksia koskevien yleistasoisten valtioneuvoston periaatepäätösten

antamisessa. Tämänkaltaisten periaatepäätösten tosiasialliset poikkihallinnolliset ohjausvaikutukset jäävät usein ohuiksi, koska niillä ei ole juridista ohjausvoimaa. Valmisteltavat periaatepäätökset tulisi käsitellä poliittisesti mieluiten hallituksen tai vähintään ministeri-työryhmän tasolla ennen niiden viemistä yleisistuntoon hyväksyttäväksi.

Valtioneuvostotasoisten ohjausasiakirjojen ja julkisen talouden suunnitelman suhde tulee rakentaa systemaattiseksi siten, että strategioiden rahoitusta koskevat päätökset tehdään osana julkisen talouden suunnitelmaa, ei irrallisina yksittäispäätöksinä. Systematisoinnissa huomioidaan, että merkittävässä osassa strategioita niiden aikajänne ulottuu hallituskauden yli. Niiden strategioiden osalta, joiden toteuttaminen vaatii merkittäviä resursseja tulisi tarpeet huomioida jo hallitusohjelmassa ja/tai jättämällä riittävä liikkumatila kehykseen. Ennen valtioneuvostotasaisen strategian, ohjelman tai vastaavan pitkäkestoisen strategian valmistelun käynnistymistä hallitus tarvittaessa ottaa kantaa, millaisen resurssinäköymän puitteissa valmistelu tehdään.

19. Hallitus edistää toimintatavallisia muutoksia ja tukee julkisen sektorin innovatiivista uudistamista systemaattisesti.

Suomessa on viety voimakkaasti eteenpäin muutoksia julkisen päätöksenteon toimintatapoihin. On haluttu vastata aktiivisesti yhä monimutkaistuvan ja asioiden keskinäisriippuvuuksiin perustuvan yhteiskunnan systeemiin muutostarpeisiin ja tukea uudistumiskyvykkyyttä. Poliittisen päätöksenteon vaikuttavuutta tukevaa toiminta- ja menettelytapojen uudistamista on tärkeää jatkaa, jotta varmistetaan kansallinen uudistumiskyvykkyys.

Kuluvalla hallituskaudella yksi hallituksen painopisteistä on ollut kokonaisuus, joka on pitänyt sisällään digitalisaation hyödyntämisen, säästöjen sujuvoittamisen ja kokeilukulttuurin edistämisen. Kaikilla kolmella osa-alueella on taustalla pitkäjänteistä kehitystyötä. Kansainvälistä huomiota on herättänyt kuitenkin se, että systeemiset muutokset on otettu osaksi strategista muutospolitiikkaa. Hallituskauden puolivälissä toimintatavallisten uudistusten valikoima täydentyi, kun hallitus määritteli yhdeksi uusista avauksistaan ekosysteemisen yhteiskehittämisen kokeilun digitalisaation edistämisessä.

Vuodenvaihteessa tehdyn kokoavan poliittisen arvion mukaan tähän kokonaisuuteen kuuluneilla kärkihankkeilla on saavutettu konkreettisia muutoksia. Ehkä vielä tärkeämpää on ollut avaus uudenlaiseen ajatteluun ja toimintakulttuuriin, joka pyrkii kääntämään katseen järjestelmätasolta ihmisten elämän ja käyttäytymisen ymmärtämisen näkökulmaan. Arvostelua esitetään kuitenkin siitä, että kehittämistoimia on tehty hajautetusti eri toimijoiden ja kärkihankkeiden kautta. Ne eivät vielä ole yhdessä muodostaneet jäntevää kokonaisuutta, joka vahvistaisi innovatiivisuutta systemaattisesti yksittäisten toimien sijasta.

Digitalisaation pullonkaulojen tunnistaminen ja ratkaisujen etsiminen ns. ekosysteemi-foorumien toimintamallilla on osoittautunut hedelmälliseksi. Pääministerin valtiosihteerin alaisuudessa toimivalla viranomaisten, yritysedustajien ja tutkijoiden avoimilla ekosysteemi-foorumeilla on toteutettu yhteiskehittämistä, joka on johtanut konkreettisiin ratkaisuihin. Ekosysteemi-foorumi toimintamallina on seuravallekin hallitukselle suositeltava uusi tapa muotoilla politiikkaa, valmistella päätöksiä ja tehostaa monitoimijaista toimeenpanoa sektori- ja hallinnonalarajat ylittävästi. Perinteiseen hallinnolliseen – usein hitaaseen työryhmä- ja raportinkirjoitusvalmisteluun nähden sen etuna on muun muassa nopea tapa päästä johtopäätöksiin sekä vapauttaa kehittäjät innovoimaan asiantuntemuksensa perusteella ilman rajoittavaa roolitusta tai pakkoa edustaa kapeasti oman organisaationsa näkökulmaa.

Strategiseen ajatteluun kuuluu olennaisesti olemassa olevien toimintamallien kyseenalaistaminen ja aktiivinen innovaatiotoiminta. Uudistumiskyky tulee muun muassa OECD:n mukaan olemaan kansakuntien keskeinen menestystekijä. Yhteiskunnallisen hyvän edistämiseksi vanhat vahvaan sääntelyyn ja yksityiskohtaiseen ohjaukseen perustuvat vaikuttamiskeinot eivät enää riitä vastaamaan käsillä oleviin suurimpiin haasteisiimme, joita muun muassa ministeriöiden kansliapäälliköiden yhteinen *Mahdollisuudet Suomelle* -raportti tuo esille.

On tärkeää varmistaa jatkuvuus aloitetuille toimintatapojen muutoksille. Julkisen sektorin innovaatiokyvykkyyttä tulisi kuitenkin jatkossa rakentaa aiempaa kokonaisvaltaisemmin ja yhteen sovitettummin. Sitä voidaan tukea sekä poliittisin järjestelyin että asiantuntija-valmistelua kehittämällä. Suositetaan, että Suomi osallistuu aktiivisesti julkisen sektorin innovatiivisen kehittämisen kansainväliseen yhteistyöhön muun muassa OECD:n puitteissa. Ehdotetaan, että seuraavaa hallituskautta ajatellen selvitetäisiin, miten eri toimijoiden yhteistoimintaa julkisen sektorin innovaatiotyössä voitaisiin valtioneuvoston ytimessä vahvistaa. Tavoitteena on, että toimintatavallisista muutoksista muodostuu johdonmukainen poliittinen agenda ja varmistetaan systeeminen tuki uudistumiskyvykkyyden vahvistamiselle. Tämä liittyy valtioneuvoston ytimen johtamisjärjestelmän kehittämiseen (suositus 4).

20. Hallituksen strategian vaikutus ministeriöiden johtamiseen ja toimeenpanoon varmistetaan muun muassa uudistamalla kansliapäällikkökollektiivin toimintamallia.

Poikkihallinnollisten politiikkakokonaisuuksien toimeenpano ministeriöissä

Strateginen hallituspolitiikka korostaa poikkihallinnollisen toimeenpanon ja johtamisen merkitystä ministeriöissä. Kuluvalle hallituskaudella haasteena on ollut poikkihallinnollisiksi tarkoitettujen kärkihankkeiden kiinnittäminen ministeriöiden arkielämään ja

-johtamiseen. Tilanne on vaihdellut ministeriöittäin. Jonkin verran on esitetty arvioita, että kärkihankkeet elävät omaa elämäänsä ja ministeriön muu normaali toiminta omaansa.

Kokonaisuutena vuonna 2015 käyttöön otettua kärkihankekonseptia on ministeriöissä arvioitu myönteisesti. Kärkihanketoiminta on fokusoinut toimintaa, luonut uusia yhteistyörakenteita ja toimintamalleja sekä toiminut myönteisenä brändinä, joka on muun muassa lisännyt kärkihankkeiden sidosryhmien kiinnostusta ja sitoutumista toimintaan ja tavoitteisiin.

Konseptissa on kuitenkin edelleen kehittämisen varaa, mihin on viitattu useissa aiemmissä tämän raportin kohdissa. Yhteenvedo kehittämistarpeista:

- Suositellaan käytettäväksi käsitteenä *priorisoitua politiikkakokonaisuutta* kärkihankkeen sijaan, jotta hallitusohjelman käsitteet eivät ohjaisi toimeenpanon organisointitapaa.
- Suositellaan suppeampaa määrää politiikkakokonaisuuksia, esim. 15 kpl.
- Hallituksen tulisi halutessaan voida asettaa uusia politiikkakokonaisuuksia hallituskauden aikana.
- Politiikkakokonaisuuksien erillisrahoitusta ei tulisi allokoida tarkalla tasolla heti hallituskauden alussa.
- Politiikkakokonaisuuksien kokonaisuuden seurantaan ja johtamiseen tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Käytännössä tätä tukisi merkittävästi, jos pääministerin valtiosihteerillä olisi hallituksen strategiaprozessia koskeva selkeä johtamismandaatti.
- Politiikkakokonaisuuksien johtamisen integraatio ministeriöiden linjaorganisaation kanssa aiheutti haasteita osassa ministeriöitä. Tähän on hyvä kiinnittää huomiota valmisteltaessa ministeriöiden johtamisjärjestelmää uuteen hallituskauteen. Muun muassa merkittävä osa politiikkakokonaisuuksien resursseista on hyvä osoittaa käyttöön ministeriön linjaorganisaation sisältä.

Kansliapäälliköiden johtamisrooli

Hallituskauden aikana systemaattisesti toteutettava keskusteluyhteys hallituksen ja kansliapäälliköiden välillä vahvistaisi hallitusohjelman poikkihallinnollista johtamista ja toimeenpanoa. Käytännössä tämä voisi tapahtua esimerkiksi valtiosihteerikollektiivin (yksi kustakin hallituspuolueesta) ja kansliapäällikkökokouksen yhteiskokouksilla. Toinen käytännön mahdollisuus liittyy hallituksen tilannekuvaistuntoihin.

Kuluvalla hallituskaudella on käytetty useita kertoja lyhytkestoisia kansliapäälliköiden työryhmiä tuottamaan ehdotuksia tiettyihin kysymyksiin. Kokemukset ovat olleet myönteisiä. Ryhmien suosituksia on käsitelty hallituksen strategiaistunnossa, ja ne on saatu nopeasti

toimeenpanoon. Suositellaan käytännön laajentamista. Esimerkiksi hallituksen painopiste-alueiden tukena voisi toimia pidemmäksi aikaa, jopa koko hallituskaudeksi, asetettu kansliapäällikköryhmä.

Kansliapäälliköt kokoontuvat kahden viikon välein kansliapäällikkökokouksiin, joiden puheenjohtajana toimii pääministerin valtiosihteeri. Tätä valmista poikkihallinnollista rakennetta suositellaan hyödynnettäväksi voimakkaammin hallituksen strategisen johtamisen tukena, esimerkiksi yllä kuvattujen kansliapäällikköryhmien alustana.

Poikkihallinnollinen yhteensovittaminen ja poikkileikkaavien tarkastelunäkökulmien soveltaminen hallituksen strategian toimeenpanoon ovat pitkään olleet tunnistettuina haasteina. Päättyvällä hallituskaudella poikkileikkaavia näkökulmia (esim. digitalisaatio) kokeiltiin tuoda mukaan strategiaprosessiin ministerityöryhmien kautta. Kansliapäällikkökokous saattaisi olla tähän luontevampi foorumi, koska sen puitteissa ja sitä tukevan esikuntatoimintojen verkoston toiminnassa on pitkät perinteet tämänkaltaisista toiminnasta. Laajemminkin kansliapäällikkökokousta suositellaan hyödynnettäväksi yhteensovittamisen ja poikkileikkaavien tarkastelujen hallitusta tukevana elimenä.

Kokonaisuutena kansliapäällikkökokouksen painopistettä suositellaan siirrettäväksi voimakkaammin hallituksen strategiaprosessia tukevaan suuntaan. Kansliapäälliköiden rooli on keskeinen erityisesti pitkäjänteistä ja pysyvää uudistusta tavoiteltaessa.

Vahvempi ennakkohyväksyntä- ja konsultaatiomenettely

Hallitusohjelman toimeenpanon poikkihallinnollisuuden vahvistamiseksi suositetaan pidemmällä aikavälillä harkittavaksi järeämmän koordinaatiomallin käyttöön ottoa. Harkitsemisen arvioinen olisi Europan unionissa käytössä oleva ennakkohyväksyntä- ja konsultaatiomenettely soveltuvin osin.

Virkamieskoordinaatiota varten komissiossa pidetään viikoittain komission pääsihteerin (meillä pääministerin valtiosihteeri) johtama pääosastojen pääjohtajien (meillä kansliapäälliköt) kokous, jossa käsitellään päätettäväksi menevät lainsäädäntöehdotukset ja sovitetaan virkamiestasolla yhteen toimintaa. Suomen kansliapäällikkökokouksen kehittäminen tähän suuntaan merkitsisi olennaista muutosta kansliapäällikkökollektiivin nykyiseen toimintatapaan. Erona Suomen kansliapäällikkökokouksen nykyiseen toimintaan on ensinnäkin kokousten viikottaisuus ja todellinen sisällöllinen yhteensovitus.

Poliittisella tasolla komission varapuheenjohtajat vetävät komission jäsenten ryhmiä ja sovittavat poliittisesti yhteen eri sektoreiden toimintaa. Suomessa vastaava rooli voisi olla hallitusohjelman mukaisia merkittäviä hankkeita/painopistealueita vetävien ministerityöryhmien puheenjohtajilla. Asia ei tarvitse säännöksiä, vaan asiasta sopimisen

hallitusohjelmaneuvoitteluiden aikana ja sen jälkeen toimintamallin kuvaavan pelisääntöpaperin ottamisen käyttöön. Jo nyt on meillä käytössä ministereiden erityisavustajien viikkopalaverikäytäntö (vastaa komission kabinettipäälliköiden viikottaisia yhteensovituspalavereita), jossa sovitetaan yhteen hallituksen päätettävien asioiden sisältöjä ja hallituksen asialistoja.

Komissiossa on lisäksi käytössä sisäinen oikeuspalvelun pakollisen konsultaation menettely: pääosastojen ja oikeuspalvelun pääjohtaja ja pääsihteeri käyvät kirjallisessa menettelyssä sisäisen konsultaatiokierroksen, jossa tulee esille yhteensovitustarpeet ennen kuin asia nousee koko komission viikkokokouksen asialistalle. Menettely yhdessä komission varapuheenjohtajien suorittaman poliittisen koordinaation kanssa auttaa siivilöimään aidosti poliittista neuvottelua vastaavat näkökohdat komission kokouksen asialistalle ja vastaavasti on systemaattinen neuvottelumenettely myös virkamiesjohdon tasolla. Komission oikeuspalvelun pakollinen konsultaatio osaltaan tukee oikeudellisen sääntelyn johdonmukaisuutta sekä lainsäädännön laatua.

Liitteet

Liite 1. Käsitteet

Hallituksen strategia

Hallitusohjelma ja sitä täsmentävä hallituksen toimintasuunnitelma, joka on yhteensovitettu julkisen talouden suunnitelman kanssa.

Hallituksen päätavoite

Suosittelaa, että hallitus nimeää hallitusohjelmassaan selkeästi *päätavoitteensa*. Hallituksen strategisen viestinnän ja valtioneuvoston toiminnan johtamisen vuoksi päätavoitteita tulisi olla suppea määrä. *Päätavoite* on mieluiten indikaattoriin kytketty eksakti tavoite, esimerkiksi työllisyysastetavoite. Päätavoitteiden määrittämisen tarkoitus on, että hallitus-työskentelyä ohjaa sama käsitys hallituksen tärkeimmistä tavoitteista. Selkeät päätavoitteet varmistavat, että koko valtioneuvoston toimintaa voidaan johtaa ja suunnata niiden saavuttamiseksi.

Päätavoitteen edistäminen jäsentyy todennäköisesti lukuisiksi erillisiksi toimiksi, joista osa on hallituksen toimintasuunnitelmaan sisältyviä muutoshankkeita ja osa ministeriöiden perustoimintaa. Poliittinen vastuu päätavoitteista kokonaisuutena on pääministerillä, minkä lisäksi erityinen vastuu yksittäisten päätavoitteiden edistämisestä voidaan antaa yksittäiselle ministerille tai ministerityöryhmälle. Virkamiestasolla vastuu päätavoitteista on koko valtioneuvostolla, ja ne viedään osaksi tulosohjausta.

Hallituksen avainuudistus

Avainuudistuksella tarkoitetaan erityisen laaja-alaista, vaativaa, moniulotteista ja kauaskantoista uudistusta. Niiden vaativan luonteen vuoksi suositellaan tavoiteltavaksi vain muutamaa avainuudistusta hallituskauden aikana. Suositellaan, että hallitus nimeää hallitusohjelmassaan tai liikkeellelähtövaiheen alussa avainuudistuksensa. Avainuudistusten tunnistaminen mahdollistaa sen, että niiden onnistumisen edellytyksiin voidaan kiinnittää erityistä huomiota. Esimerkiksi valtioneuvoston kanslia rakentaa jo ennen vaaleja ennakolta valmiutta avainuudistusten tueksi. Pääministeri Sipilän hallituskaudella maa- ja SOTE -uudistus on ollut avainuudistus.

Osa uudistuksista voi olla luonteeltaan sellaisia, että niiden aikajänne ulottuu selkeästi hallituskauden yli. Tällöin parlamentaarinen valmistelu on tarkoituksenmukainen. Ylivaalikautiset uudistukset tulisi tunnistaa jo hallitusneuvotteluvaiheessa.

Hallituksen painopistealue

Hallitusohjelman painopiste tai ilmiö. Hallitusohjelman rakenteesta riippuen nämä voivat toimia sisältökokonaisuuksia ryhmiin jäsentävinä käsitteinä. Painopisteet voidaan vastuuttaa ministerityöryhmille.

Politiikkakokonaisuus

Politiikkakokonaisuus. Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelmassa painopistealueita oli pilkkottu edelleen kärkihankkeiksi. Suositellaan vastaavaa menettelyä, mutta käyttäen (priorisoidun) politiikkakokonaisuuden käsitettä. Hallitusohjelmassa ei ole tarpeen pääsääntöisesti määritellä hallituksen tavoitteiden toteuttamisen organisointitapaa (esimerkiksi kärkihankkeen käsitteellä). Kunkin politiikkakokonaisuus vastuutetaan ensisijaisesti yhdelle ministerille ja yhdelle ministerityöryhmälle. Vastuuministerin ministeriön kansliapäällikkö on ensisijaisesti vastuussa sen kokonaisuuden jäsentämisessä johdettaviksi kokonaisuuksiksi (esimerkiksi erillisiksi hankkeiksi, ohjelmiksi tai tavanomaiseksi virkatyöksi). Hallituksen toimintasuunnitelmassa pitäydytään pääosin politiikkakokonaisuustasolla. Toiteutumisen seurannan tukemiseksi kunkin politiikkakokonaisuuden toimeenpano jaetaan konkreettisiksi ja eksakteihin aikapisteisiin kiinnitetyiksi etapeiksi.

Liite 2

Iltakoulujen ja strategiaistuntojen vertailu sekä ehdotus seuraavalla kaudella toteutettavan mallin elementeistä.

Vertailutekijä	Iltakoulu pääministeri Kataisen kaudella	Strategiaistunto 2015–2019	Suosituksia hallituskaudelle 2019–2023
Sisältö	Muutama isompi koko hallitusta koskeva asia per iltakoulu.	Ensisijaisesti hallitusohjelman painopisteiden ja kärkihankkeiden tarkastelu, myös muita koko hallitusta koskevia merkittäviä asioita.	Ensisijaisesti hallitusohjelman painopisteiden ja politiikkakokonaisuuksien tarkastelu, myös muita koko hallitusta koskevia merkittäviä asioita.
Linjaava vai keskusteleva?	Pääosin keskusteleva, joitakin linjauksia.	Pääosin keskusteleva, joitakin linjauksia.	Keskusteleva ja linjaava.
Osallistajat	Ministerit, hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat, oikeuskansleri, pääministerin valtiosihteeri, valtioneuvoston viestintäjohtaja, virkamiessihteerit.	Ministerit, hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat, valtiosihteeri kustakin hallituspuolueesta, valtioneuvoston viestintäjohtaja, poliittiset erityisavustajat. Oikeuskansleri ei osallistunut alkukaudesta. Hallituksen strategiasihteeristö.	Ministerit, hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat, oikeuskansleri, valtiosihteeri kustakin hallituspuolueesta, valtioneuvoston viestintäjohtaja, poliittiset erityisavustajat, virkamiessihteerit.
Asialistan muodostus	Pääministerin esikunta.	Pääministerin poliittinen erityisavustaja päätti, esityksiä sekä hänelle suoraan että strategiasihteeristölle. Strategiasihteeristö myös ehdotti strategiaprosessin kannalta tärkeitä aiheita kuten seuranta (esim. työllisyys, muut indikaattorit, kärkihankkeet).	Pääministerin esikunta. Valtiosihteerille selkeä rooli strategiaprosessiin liittyvistä asioista.
Asialistan jakelu	Kaksi päivää ennen istuntoa (maanantaisin), ohje ministerin käsikirjassa.	Viimeistään perjantaina (ennen maanantaita), ei tarkkaan sovittu.	Sovitaan kirjallisesti, kaksi arkipäivää ennen istuntoa.
Tiedon kulku	Kataisen hallituksessa istuntoyksikön virkamies laati muistiinpanot. Muistiinpanoja ei jaettu osallistujille. Muistiinpanot sisälsivät kuvausta keskustelusta. Muistiinpanot arkistoititiin.	Ei virallista pöytäkirjaa, strategiasihteeristö kirjoitti epäviralliset muistiinpanot. Muistiinpanot jaettiin hallitukselle ja muille paikalla olleille, kaikille erityisavustajille, valtiosihteereille ja kansliapäälliköille. Muistiinpanoihin ei kirjattu yksittäisiä puheenvuoroja vaan olivat yleisluontoisempia kuin iltakoulujen muistiinpanot. Arkistoidaan.	VNK:n virkamiehet kirjaavat, hallituksen sähköisen työtilan hyödyntäminen jakelussa, sovitaan jakelusta ja yksityiskohtaisuudesta erikseen.
Ajankohta	Yleensä keskiviikkoiltais klo 17 (Kesäranta).	Maanantai-iltaisin klo 16–20 (Kesäranta).	Keskiviikkoisin klo 17–20.
Kokoontumistiheys	Kataisen hallitus: noin kerran kuussa.	Alkukaudella kahden viikon välein, keväällä 2018 kolmen viikon välein, syksyllä 2018 kuukausittain.	Kuukausittain.
Viestintä ulospäin	Asialista asiantuntijatietoineen jaettiin medialle ja verkkosivuille tiistaina. Viestintään varauduttiin joka kerta mm. tiedoteluonnoksin. Medialla oli pääsy iltakoulun ajaksi Kesärannan mediatilaan, jossa ministerit ja asiantuntijat kävivät antamassa kommentteja, jos medially oli kysyttävää. Joskus pidettiin myös tiedotustilaisuuksia. Useimmista iltakouluista lähti tiedote, monesti useampikin.	Asialista ei-julkinen, istunnoista tiedotettu muutaman kerran jälkikäteen.	Kuten iltakoulusta, viestinnän keskiössä hallituksen tavoitteiden toteutuminen ja iso kuva.
Aineistojen jakelu	Pääministerin sihteeri jakoi aineistot sähköpostitse.	Koonti strategiasihteeristön toimesta Senaattorissa sijainneeseen työtilaan, josta ministerit voivat käyttää niitä sähköisesti tai ao. sihteeri tulostaa ne. Senaattori mahdollisti aineistojen jakamisen osissa sekä mahdolliset korjaukset aineistoihin.	Hallituksen sähköinen työtila.

Liite 3. Bruttokansantuotetta laajemman hyvinvointitiedon käytön lisääminen hallituksen päätöksenteossa (BKT+)-hankkeen pääsuositukset

Pääministeri Sipilä asetti alatyöryhmän ajalle 8.5.–31.10.2018 pohtimaan hyvinvointitiedon käytön lisäämistä hallituksen päätöksenteossa.

1. Yksi mittari ei riitä hyvinvoinnin kuvaamiseen. Hallituksen tulisi käyttää perinteisiä talousmittareita laajemmin hyvinvointitietoa erityisissä tilannekuvaistunnoissa (osana strategiaprosessiaan) sekä kehys- ja budjettiriihien alussa. Lisäksi talouspoliittisessa ministeriövaliokunnassa tulisi arvioida talouspolitiikan vaikutuksia hyvinvointiin vuosittain.
2. VNK ja Tilastokeskus kokeilevat mobiilisovellusta, joka tarjoaa Suomen tilasta kertovia avainlukuja ja tilastotrendejä. Sovelluksen tulisi sisältää myös hallituksen keskeisiä tavoitteita seuraavat mittarit.
3. Ajanmittaan tulisi tunnistaa ylivaalikautisia keskeisiä mittareita, joita kansankunta seuraa kuten tällä hetkellä bruttokansantuotetta tai työllisyysastetta. Tällaisia voisivat olla kasvihuonekaasupäästöt ja väestönkasvu.
4. Valtioneuvoston, erityisesti VNK:n ja VM:n tulisi viestiä laajemmin hallituksen käyttämistä mittareista ja tiedosta. Lisäksi vuorovaikutusta eduskunnan kanssa tulisi lisätä.

Liite 4. Lista eri vaiheissa sovittavista ja päätettäviksi tulevista asioista

Hallitusneuvotteluissa sovitaan poliittisesti useista hallituksen sisäiseen työnjakoon ja johtamisjärjestelmään liittyvistä asioista, joista päätetään muodollisesti hallitusta nimitettäessä ja sen järjestäytyessä. Sopiminen on tehtävä ennen kuin tasavallan presidentti päättää hallituksen nimitämisestä ja sitä välittömästi seuraavaa uuden valtioneuvoston ensimmäistä yleisistuntoa.

Hallitusneuvotteluvaiheessa poliittisesti sovittavat

- Ministereiden lukumäärä
- Ministereiden nimikkeet ja tehtäväjaot (ministerisalkkujen sisältö)
- Vähintään alustavasti hallitusneuvotteluissa: valtiosihteerien määrä, erityisavustajien määrä, pääministerin valtiosihteerin henkilö
- Pääministerin sijainen, ministereiden sijaiset, työnjaot ministeriöissä
- Lakisääteisten ministerivaliokuntien jäsenyydet
- Hallitusohjelma annetaan hallituksen nimitämisen jälkeen tiedonantoma eduskunnalle

Yhteisistä johtamis- ja työskentelykäytännöistä sopiminen Kick-off -strategiaistunnossa

Millä kokoonpanoilla hallituksen strategiaprosessia johdetaan kokonaisuutena eli roolitukset

- Hallituksen strategiaistunnot
- Hallituspuolueiden puheenjohtajakollektiivin rooli
- Pääministerin valtiosihteerin, valtiosihteerien kollektiivi, erityisesti puheenjohtajien valtiosihteerit
- Erityisavustajien kollektiivi

Ministereiden keskinäisen yhteistyön muodot ja pelisäännöt

- Lakisääteisten ministerivaliokuntien ja ministerityöryhmien johtaminen ja sihteeristötyö
- Hallituksen viestintästrategia (pohja valmiina)

Toimeksianto toimintasuunnitelman valmistelemiseen ja yhteensovittamiseen JTS:n kanssa (kuka, mitä, milloin; esim. puheenjohtajien valtiosihteerikollektiivi poliittisena ohjaajana).

Liite 5. Keskeisiä hallitusohjelman tietopohjaa tukevia julkaisuja (tilanne tammikuu 2019)

Ministeriöiden kansliapäälliköt: Mahdollisuudet Suomelle

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-688-1>

Ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset

<https://vnk.fi/tulevaisuuskatsaukset>

OKM: Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen visio 2030

<https://minedu.fi/korkeakoulutuksen-ja-tutkimuksen-visio-2030>

VNK: Hallituksen tulevaisuusselonteko työn murroksesta

<https://vnk.fi/tulevaisuusselonteko>

VNK: Perusturvan ja toimeliaisuuden (TOIMI) uudistushanke

<https://vnk.fi/toimi>

VNK: Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-557-0>

TEM: Kestävän kasvun agenda

<https://tem.fi/kestavan-kasvun-agenda>

VM: Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-992-4>

VM: Tietopoliittinen selonteko

<https://vm.fi/tietopoliittinen-selonteko>

YK: Agenda 2030

<https://kestavakehitys.fi/agenda-2030>

YM: Keskipitkän aikavälin ilmastopoliitiikan suunnitelma vuoteen 2030

<http://www.ym.fi/Ilmastosuunnitelma2030>



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

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

ISBN: 978-952-287-690-4 PDF
ISSN: 2490-0966 PDF