

KOVA – Kohti vaikuttavaa vaalikautta

Tukea ja suosituksia hallitusvaihdokseen

VALTIONEUVOSTON JULKAISUJA 2023:6

vn.fi



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Valtioneuvoston julkaisu 2023:6

KOVA – Kohti vaikuttavaa vaalikautta

Tukea ja suosituksia hallitusvaihdokseen

Valtioneuvosto Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvosto
Valtioneuvoston kanslia
CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-879-6
ISSN pdf: 2490-0966

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

KOVA – Kohti vaikuttavaa vaalikautta Tukea ja suosituksia hallitusvaihdokseen

Valtioneuvoston julkaisu 2023:6

Julkaisija Valtioneuvosto

Yhteisötekijä Valtioneuvoston kanslia, Strategiaosasto
Kieli suomi

Sivumäärä 41

Tiivistelmä

Hallitusneuvotteluita voi pitää "Suomen tärkeimpänä neuvotteluprosessina". Neuvotteluiden tarkoituksena on ennen kaikkea sopia, mitä hallitus aikoo kaudellaan saada aikaan. Hallitusneuvottelut ovat vetäjänsä näköinen poliittinen prosessi, ja erot eri hallitusneuvotteluiden välillä voivat olla suuria.

Hallitusneuvottelut ja hallitusohjelman toimeenpano ovat prosesseja, joiden onnistuminen on osa demokratian perustaa ja joiden onnistumisen edellytyksiin on tärkeää kiinnittää huomioita.

Tämä KOVA – Kohti vaikuttavaa vaalikautta -raportti kokoaa yhteen hallitusvaihdokseen liittyviä vaiheita, niihin liittyviä toimintamallivaihtoehtoja ja virkakunnan ehdotuksia hallitusvaihdoksessa huomioitaviksi asioiksi. Hallitusneuvotteluiden vetäjä toteuttaa kuitenkin neuvottelut juuri haluamallaan tavalla.

Keskeinen viestimme on, että tulevissa hallitusneuvotteluissa vanha periaate, "hyvin suunniteltu on puoliksi tehty", on edelleen käyttökelpoinen. Hyvä valmistautuminen, prosessin suunnittelu ja toimijoiden roolien sekä toimintaperiaatteiden selkeä viestiminen edesauttavat sujuvia neuvotteluja. Sama periaate hyvästä suunnittelusta kantaa myös varsinaiseen hallituksen työn liikkeellelähtövaiheeseen sekä hallitusohjelman toimeenpanoon.

Asiasanat hallituksen muodostaminen, hallitusohjelmat, hallituspolitiikka, poliittinen päätöksenteko

ISBN PDF 978-952-383-879-6

ISSN PDF 2490-0966

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-879-6>

Mot en verkningsfull valperiod Stöd och rekommendationer inför regeringskiftet

Statsrådets publikationer 2023:6

Utgivare Statsrådet

Utarbetad av Statsrådets kansli, Strategiavdelningen
Språk finska

Sidantal 41

Referat

Regeringsförhandlingarna kan anses vara "Finlands viktigaste förhandlingsprocess". Syftet med förhandlingarna är framför allt att komma överens om vad regeringen vill åstadkomma under sin regeringsperiod. Regeringsförhandlingarna är en politisk process som präglas av sin ledare, och skillnaderna mellan olika regeringsförhandlingar kan vara stora.

Regeringsförhandlingarna och genomförandet av regeringsprogrammet hör till den demokratiska processen, och därför är det viktigt att fästa vikt vid förutsättningarna för att de ska lyckas.

I denna rapport har vi samlat de olika faserna i samband med regeringskiftet, olika alternativa handlingsmodeller för dem och tjänstemännens förslag till frågor att beakta vid regeringskiftet. Den som leder regeringsförhandlingarna genomför dock förhandlingarna efter eget gottfinnande.

Vårt centrala budskap är att den gamla principen att ett välplanerat arbete är till hälften gjort fortfarande är användbar i de kommande regeringsförhandlingarna. Goda förberedelser, planering av processen och tydlig kommunikation om roller och verksamhetsprinciper främjar smidiga förhandlingar. Samma princip om god planering gäller också när regeringen inleder sitt arbete och regeringsprogrammet ska genomföras.

Nyckelord regeringsbildning, regeringsprogram, regeringspolitik, politiskt beslutsfattande

ISBN PDF 978-952-383-879-6

ISSN PDF 2490-0966

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-879-6>

Towards an effective parliamentary term

Support and recommendations for the change of government

Publications of the Finnish Government 2023:6

Publisher Finnish Government

Group author Prime Minister's Office, Government Strategy Department
Language Finnish **Pages** 41

Abstract

Government formation talks can be considered “the most important negotiation process in Finland”. Above all, the purpose of the talks is to agree on what the Government aims to achieve during its term of office. As a political process, government formation talks are a reflection of their leader, and one process may look very different from the next.

Government formation talks and the implementation of the Government Programme are part of the foundation of democracy, and attention should be paid to ensuring the conditions for their success.

The ‘Towards an effective parliamentary term’ report provides an overview of the different phases of the change of government and the operating models available for them, and offers proposals from public officials on matters that should be taken account in the change of government. That said, the leader of the government formation talks will ultimately carry out the negotiations as they see fit.

Our main message is that in the upcoming government formation talks, the old saying “Well begun is half done” still very much applies. Good preparation, planning of processes and clear communication about the roles and operating principles of the actors involved will help facilitate smooth negotiations. The same principle of good planning also applies to the actual commencement of the Government’s work and the implementation of the Government Programme.

Keywords government formation, government programmes, government policy, political decision-making

ISBN PDF 978-952-383-879-6 **ISSN PDF** 2490-0966

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-879-6>

Sisältö

1	Tiivistelmä ja pääviestit	7
2	Johdanto	9
3	Hallitusneuvottelut	12
3.1	Tunnusteluvaihe	13
3.2	Viritysvaihe	14
3.3	Työryhmävaihe	17
3.4	Viimeistelyvaihe	19
3.5	Virkatuki hallitusneuvotteluissa	20
4	Liikkeellelätövaihe	22
4.1	Hallitusohjelman tulkinta ja toimeenpanon käynnistäminen	26
4.2	Hallitusohjelman toimeenpanon seuranta	28
4.3	Perehdytys ja luottamuksen rakentaminen	31
5	Hallitustyön poliittinen johtaminen	33
5.1	Ministereiden valtiosihteerit ja avustajat	34
5.2	Ministerityöryhmät	37
5.3	EU-asiat	39
6	Lopuksi	41

1 Tiivistelmä ja pääviestit

Hallitusneuvotteluita voi pitää ”Suomen tärkeimpänä neuvotteluprosessina”. Neuvotteluiden tarkoituksena on ennen kaikkea sopia, mitä hallitus aikoo kaudellaan saada aikaan. Hallitusneuvottelut ovat vetäjensä näköinen poliittinen prosessi, ja erot eri hallitusneuvotteluiden välillä voivat olla suuria.

Hallitusneuvottelut ja hallitusohjelman toimeenpano ovat prosesseja, joiden onnistuminen on osa demokratian perustaa ja joiden onnistumisen edellytyksiin on tärkeää kiinnittää huomioita.

Tämä KOVA – Kohti vaikuttavaa vaalikautta -raportti kokoaa yhteen hallitusvaihdokseen liittyviä vaiheita, niihin liittyviä toimintamallivaihtoehtoja ja virkakunnan ehdotuksia hallitusvaihdoksessa huomioitaviksi asioiksi. Hallitusneuvotteluiden vetäjä toteuttaa kuitenkin neuvottelut juuri haluamallaan tavalla.

Keskeinen viestimme on, että tulevissa hallitusneuvotteluissa vanha periaate, ”hyvin suunniteltu on puoliksi tehty”, on edelleen käyttökelpoinen. Hyvä valmistautuminen, prosessin suunnittelu ja toimijoiden roolien sekä toimintaperiaatteiden selkeä viestiminen edesauttavat sujuvia neuvotteluja. Sama periaate hyvästä suunnittelusta kantaa myös varsinaiseen hallituksen työn liikkeellelähävaiheeseen sekä hallitusohjelman toimeenpanoon.

Virkakunnan pääviestit

Hallitusneuvottelut

- Hallitusneuvotteluiden vetäjän hyvä suunnitelma neuvottelukokonaisuuden toteuttamiseksi, ja sen selkeä viestiminen muille puolueille, edesauttaa neuvotteluiden onnistumista.
- ”Jokainen hallitusneuvotteluissa käytetty päivä voi säästää kuukauden myöhemmässä hallitustyössä.” Mitä parempi yhteisymmärrys syntyy neuvotteluissa, sitä helpommin hallitusohjelman toimeenpano etenee.
- Hallitusneuvotteluiden viritysvaihe on ratkaisevan tärkeä neuvotteluiden kannalta. Viritysvaiheessa sovitaan neuvotteluiden menettelytavoista, pelisäännöistä ja työryhmien reunaehdoista. Nämä tukevat sekä neuvotteluiden sujuvuutta että luottamuksen syntymistä toimijoiden välille.

- Neuvotteluissa olisi suositeltavaa sopia pienestä määrästä ”pää tavoitteita”, jotka kirkastavat toiminnan fokusta ja tukevat strategista viestintää.
- Virkakunta voi palvella neuvotteluita paremmin, jos neuvotteluiden vetäjä kertoo odotuksistaan hyvissä ajoin ennen neuvotteluiden alkua.

Liikkeellelähtövaihe

- Hallitusohjelman toimeenpanon kannalta keskeiset tavoitteet ja toimenpiteet on hyvä vastuuttaa ja aikatauluttaa heti liikkeellelähtövaiheessa. Aikataulutuksessa on hyvä tavoitella etupainotteisuutta, jotta vältetään ruuhkautumista hallituskauden loppuvaiheessa ja riskejä säädöshankkeiden raukeamisesta.
- Hallituksen työn käynnistyessä on tärkeää sopia toimintatavoista, pelisäännöistä ja johtamisen rakenteista.
- Liikkeellelähtövaiheessa rakennetaan edellytyksiä uudelle syntyvälle työyhteisölle ja keskinäiselle luottamukselle. Tälle on tarpeen varata aikaa.

Hallitustyön poliittinen johtaminen

- Yhteiset linjaukset poliittisten avustajien sekä eri foorumeiden rooleista ja toimintatavoista tukevat hallitusohjelman hyvää toimeenpanoa.
- Valtiosihteereiden roolit ja tehtävät ovat käytännössä riippuvaisia ministeriöistä, ministereistä ja tehtävään valitusta henkilöstä. Hallituskauden alussa olisi hyvä sopia yhteisiä linjauksia valtiosihteereiden ja erityisavustajien tehtävistä ja mandaatista.
- Hallituskauden aikana saattaa tulla tarve perustaa uusia ministerityöryhmiä, joten niiden määrä on hyvä pitää rajallisena hallituskauden alussa.
- Suomen ennakkovaikuttaminen EU:ssa on kehittynyt merkittävästi viimeisen kymmenen vuoden aikana. Jatkuvan vaikuttamistyön rinnalla tulee käydä strategisen tason keskustelua Suomen ennakkovaikuttamisen vahvistamisesta ja sen painopisteistä.

2 Johdanto

Suomalaisen yhteiskunnan vahvuuksiin kuuluvat vakaa kehitys ja vahva luottamus. Hallitusvaihdokset ja kulloinenkin hallitusohjelma ohjaavat yhteiskunnallista kehitystä ja vaikuttavat laaja-alaisesti koko yhteiskuntaan. Hallitusneuvottelut ja hallitusohjelman toimeenpano ovat prosesseja, joiden onnistuminen on osa demokratian perustaa. Näiden prosessien onnistumisen edellytyksiin on siis tärkeää kiinnittää huomioita.

Valtioneuvoston kanslian (VNK) tehtävänä on pääministerin avustaminen valtioneuvoston yleisessä johtamisessa sekä hallituksen ja eduskunnan työn yhteensovittamisessa. Tähän tehtävään liittyen VNK tukee vaalikauden vaihdosta ja uuden hallituskauden käynnistämistä. Aiemmin vastaavaa tarkastelua on toteutettu mm. [PAKURI](#) ja [OHRA](#) -hankkeissa. Lisäksi Sitra on kuvannut hallituksen [muodostamisprosessia](#) omissa hankkeissaan.

Tämä raportti kokoaa yhteen hallitusvaihdokseen liittyviä vaiheita, niihin liittyviä toimintamallivaihtoehtoja ja virkakunnan ehdotuksia hallitusvaihdoksessa huomioitaviksi asioiksi. Raportin valmistelua on tukenut yhteinen keskustelu kahdeksan eduskuntapuolueen edustajien kanssa sekä lukuisat haastattelut. Puolueiden mukanaolo on mahdollistanut poliittisten toimijoiden yhteisen keskustelun hallitusvaihdokseen liittyvistä teemoista ja luonut pohjaa virkakunnan varautumiselle hallitusvaihdokseen. Raporttiin kootut asiakokonaisuudet on valittu ja kirjattu virkavalmistelun näkökulmasta, eivätkä ne edusta suoraan hankkeessa mukana olleiden henkilöiden yhteisiä tai yksittäisiä kantoja.

Raportin tarkoituksena on kehittää edelleen yhtä suomalaisen yhteiskunnan kehityksen kannalta merkittävintä prosessia. Tavoitteena on, että raportti tukee jouhevaa hallitusvaihdosta ja hallitusohjelmaan kirjattavat tavoitteet pystytään lunastamaan vaalikauden aikana niin puolueiden kuin virkakunnankin näkökulmasta.

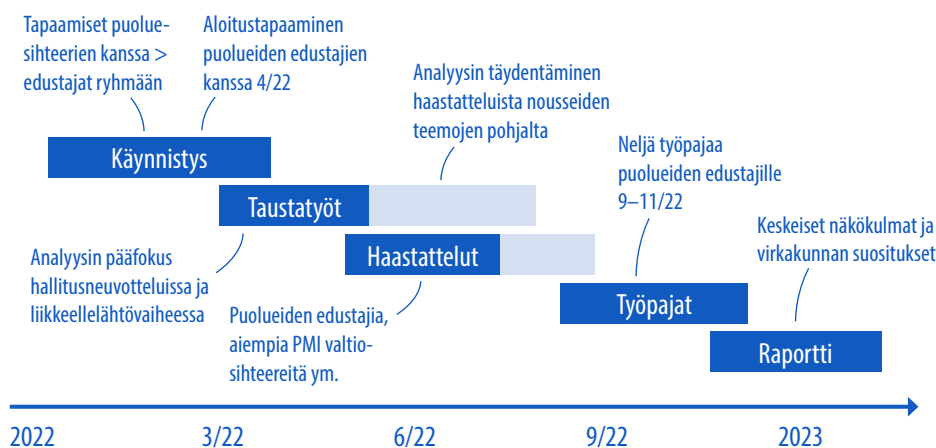
Kohti vaikuttavaa vaalikautta (KOVA) -hanke ja raportin valmistelu

Kohti vaikuttavaa vaalikautta (KOVA) -hankkeen tehtävänä on ollut:

- edesauttaa puolueiden ja virkakunnan yhteisen ymmärryksen muodostumista hallituskauden vaihdokseen liittyvien menettelyjen osalta.
- laatia raportti, johon kootaan keskeiset näkökulmat ja mahdolliset virkakunnan suositukset.

Kohti vaikuttavaa vaalikautta (KOVA) -hankkeessa on tarkasteltu hallitusneuvotteluiden prosessia sekä hallitusohjelman toimeenpanon liikkeellelähtövaihetta yhteistyössä puolueiden kanssa. Hankkeen haastatteluissa kevätkaudella 2022 ja työpajoissa syyskuudella 2022 on pyritty muodostamaan yhteistä ymmärrystä hallituskauden vaihdokseen liittyvistä menettelyistä sekä keskusteltu mahdollisista kehitysajatuksista.

Kuvio 1. Hankkeen kokonaisaikataulu.



Vaalikauden vaihdokseen varautumista on tarkoituksenmukaista tehdä yhteistyössä puolueiden kanssa, ja valmiutta rakennetaan parhaiten vuoropuhelun kautta. Hankkeessa ovat olleet mukana eduskuntaan vaaleilla valitut, yhtä edustajaa suuremmat, puolueet. Puolueet ovat nimenneet edustajansa yhteistyöryhmään. Projektiryhmä on muodostunut VNK:n Strategiaosaston virkakunnasta, ja hankkeen sisältöjä on työstetty myös valtioneuvoston yhteisillä foorumeilla (mm. kansliapäällikkökokous). Hankkeessa on haastateltu yhteensä noin 20 henkilöä. Haastateltavat olivat puolueiden edustajia, aiempia pääministerin valtiosihhteereitä sekä Sitran ja eduskunnan edustajia. Haastatteluista nousseiden teemojen pohjalta syksyllä 2022 toteutettiin neljän työpajan sarja yhdessä puolueiden edustajien kanssa.

Hankkeen tukena on toiminut yhteistyöryhmä, jonka jäseninä ovat olleet:

- valtiosihteerin Henrik Haapajärvi, VNK (puheenjohtaja)
- alivaltiosihteerin Timo Lankinen, VNK (varapuheenjohtaja)
- finanssineuvos Katju Holkeri, VM
- erityisavustaja Valtteri Aaltonen, SDP
- puoluesihteerin Fredrik Guseff, RKP
- erityisavustaja Tiina Kivinen, Vihreät
- puoluesihteerin Kristiina Kokko, Kokoomus

- eduskuntaryhmän pääsihteeri Iina Mattila, Kristillisdemokraatit
- erityisavustaja Henri Purje, Vasemmistoliitto
- työmies Matti Putkonen, Perussuomalaiset
- eduskuntaryhmän pääsihteeri Anna-Mari Vimpari, Keskusta

Hankkeen kokonaisuudesta ja raportin kirjoittamisesta on vastannut projektiryhmä, johon ovat kuuluneet:

- osastopäällikkö Seppo Määttä, VNK
- neuvotteleva virkamies Jouni Varanka, VNK
- neuvotteleva virkamies Taina Kulmala, VNK
- erityisasiantuntija Risto Alatarvas, VNK
- johtava asiantuntija Hanna Kivistö, VNK
- johtava asiantuntija Ulla Rosenström, VNK (9/2022 asti)
- erityisasiantuntija Juho Jyrkiäinen, VNK (projektipäällikkö)

3 Hallitusneuvottelut

- Hallitusneuvottelut ovat vetäjänsä näköinen poliittinen prosessi, ja erot eri hallitusneuvotteluiden välillä voivat olla suuria.
- Hallitusneuvotteluiden vetäjän hyvä suunnitelma neuvottelukokonaisuuden toteuttamiseksi, ja sen selkeä viestiminen muille puolueille, edesauttaa neuvotteluiden onnistumista.
- ”Jokainen hallitusneuvotteluissa käytetty päivä voi säästää kuukauden myöhemmässä hallitustyössä”. Mitä parempi yhteisymmärrys syntyy, sitä helpommin hallitusohjelman toimeenpano etenee.
- Hallitusneuvotteluiden viritysvaihe on ratkaisevan tärkeä neuvotteluiden kannalta.
- Neuvotteluissa olisi suositeltavaa sopia pienestä määrästä ”päätaivoitteita”, jotka kirkastavat toiminnan fokusta ja tukevat strategista viestintää.
- Virkakunta voi palvella neuvotteluita paremmin, jos neuvotteluiden vetäjä kertoo odotuksistaan hyvissä ajoin ennen neuvotteluiden alkua.

Hallitusneuvotteluita voi pitää ”Suomen tärkeimpänä neuvotteluprosessina”. Neuvotteluiden tarkoituksena on ennen kaikkea sopia, mitä hallitus aikoo kaudellaan saada aikaan. Hallitusneuvottelut ovat vetäjänsä näköinen poliittinen prosessi, ja erot eri hallitusneuvotteluiden välillä voivat olla suuria. Yleensä Suomessa hallitusneuvottelut ovat edenneet verrattain nopeasti, ja ne ovat ajoittuneet vaalien ja juhannuksen välille. Neuvotteluprosessi voi sisältää erilaisia tarkempia vaiheistuksia ja syklisiä elementtejä, kuten päivä- tai viikkosykliä. Yleisesti ottaen kaikki hallitusneuvottelut kuitenkin sisältävät alle kootut päävaiheet: tunnustelu-, viritys-, työryhmä- ja viimeistelyvaiheen. Neuvottelut eivät kuitenkaan välttämättä aina etene lineaarisesti.

Kuvio 2. Hallitusneuvotteluiden prosessin päävaiheet.



3.1 Tunnusteluvaihe

- Tunnusteluvaiheessa rakennetaan mahdollisten hallituskumppaneiden keskinäistä luottamusta.
- Hallitustunnustelija määrittää tulevien neuvotteluiden rakenteen ja johtaa prosessia.
- Tunnusteluvaihe luo pohjan sujuville hallitusneuvotteluille.

Hallitusneuvotteluita edeltävät hallitustunnustelijan keskustelut mahdollisten hallituskumppaneiden kanssa. Tunnusteluvaiheen päätarkoitus on selvittää, millä kokoonpanolla hallitusneuvotteluihin ryhdytään. Lisäksi tässä vaiheessa voidaan käsitellä hallitusohjelman rakennetta tai neuvotteluprosessia. Tavanomaisesti suhteellisen lyhyt tunnusteluvaihe tapahtuu eduskunnassa. Myös käytännön virkatuki järjestetään eduskunnan toimesta. Neuvotteluprosessin sujuvuuden varmistamiseksi tunnusteluvaiheeseen tulisi varata riittävästi aikaa. Hallitustunnustelijan kysymyksiin liittyvät eri puolueiden kynnyskysymykset, kuin myös neuvotteluihin osallistumiseen liittyvät reunaehdot, käsitellään tässä vaiheessa.

Hallitustunnustelijan toimintatapaan kohdistuu paljon odotuksia. Neuvotteluiden onnistumisen kannalta on tärkeää, että hallitustunnustelijalla on selkeä näkemys neuvotteluiden 1) vaiheistuksesta, 2) toimintamallista ja 3) taloudellisten reunaehtojen sekä muun sisältövalmistelun välisestä suhteesta. Näistä on hyvä viestiä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa neuvotteluihin osallistuville puolueille.

Tunnusteluvaiheen lopussa, ennen varsinaisten neuvotteluiden alkamista on lyhyt järjestäytymisvaihe, jossa varmistetaan neuvotteluiden käytännön järjestelyt, kuten tilat ja neuvotteluryhmien kokoonpanot. Lisäksi tässä vaiheessa neuvotteluiden vetäjä voi halutessaan järjestää muiden puolueiden avainhenkilöille orientoivan tilaisuuden neuvotteluiden prosessista, alustavasta työsuunnitelmasta ja toimintatavoista sujuvoittaakseen käynnistyviä neuvotteluita.

Valtioneuvoston virkatukea on tunnustelujen vetäjän toiveiden mukaan saatavissa neuvotteluita valmistelevan aineiston kokoamiseen, sisällölliseen tukeen sekä neuvotteluvaiheen käytännön järjestelyihin.

3.2 Viritysvaihe

- Viritysvaiheessa sovitaan neuvotteluiden menettelytavoista, pelisäännöistä ja työryhmien reunaehdoista. Vaiheessa tehtävät ratkaisut helpottavat työryhmävaihetta.

Viritysvaihe alkaa hallitusneuvotteluiden ensimmäisenä päivänä ja päättyy, kun todetaan, että työryhmävaihe voi alkaa. Neuvotteluasetelmasta riippuen vaihe voi olla suppea tai laaja. Olennaista on, että viritysvaiheessa sovitaan neuvotteluiden työryhmien reunaehdoista. Tämä luo pohjan työryhmävaiheelle.

Hallitusneuvotteluiden sujuvuudelle on tärkeää, että neuvotteluiden kulku on suunniteltu etukäteen ja toimintatavat neuvotteluiden aikana on sovittu ennakkoon. Tämä on neuvotteluiden vetäjän vastuulla, mutta asioiden käsittelyn rytmityksestä on hyvä sopia muiden neuvotteluihin osallistuvien puheenjohtajien kanssa. Viritysvaiheessa voi olla tarpeen myös sopia periaatteista, joiden mukaan toimitaan, mikäli toimintaympäristössä tapahtuu hallitusneuvotteluiden aikana äkillisiä ja yhteiskunnallisesti merkittäviä muutoksia, jotka edellyttävät välittömiä toimenpiteitä. Tällaisissa tilanteissa neuvottelut voivat esimerkiksi keskeytyä eduskuntatyön niin vaatiessa.

Neuvottelut sujuvat helpommin, jos ryhmien välillä on yhteisymmärrys tilannekuvasta, prosessista, tavoitteista ja työryhmien työskentelyn reunaehdoista. Reunaehdot jakaantuvat sisällöllisiin ja menettelytavallisiin kysymyksiin.

Keskinäistä luottamusta vahvistaa myös yhteinen näkemys poliittisen johtamisen pelisäännöistä ja mahdollisista hallituksen arvolupauksista. Käynnistyvissä neuvotteluissa on hyvä tunnistaa ja muodostaa jaettu ymmärrys myös asioista, jotka jäävät hallitusohjelman ulkopuolelle.

Hankkeen aikana käydyissä keskusteluissa ja muussa virkavalmistelussa on tunnistettu seuraavia teemoja ja kysymyksiä, joista keskustelu ja jopa sopiminen neuvotteluiden viritysvaiheessa voi edesauttaa käynnistyviä neuvotteluita. Osaa aiheista voidaan käsitellä myös tämän vaiheen jälkeisessä työryhmävaiheessa.

Huomioita menettelytapoihin

Työryhmien työpohjat ja reunaehdot

- Työryhmille on hyvä antaa tavoiteaikataulu välitarkastuspisteineen.
- Työryhmille annettavat työpohjat edesauttavat hallitusohjelman lukujen keskinäistä yhteismitallisuutta. Työpohjat voivat sisältää esimerkiksi tilannekuvaa, tavoitteita ja varsinaisia hallitusohjelmakirjauksia koskevia ohjeistuksia tai linjauksia. Näissä voi olla keskinäisiä eroja työryhmien välillä tarpeen mukaan.

- Keskeinen kysymys on työryhmien työn taloudelliset reunaehdot: Millaisia vaikutuksia kunkin työryhmän kirjauksilla saa tai tulee olla julkiseen talouteen.

Työryhmien aiheet ja kokoonpanot

- Puolueiden puheenjohtajien pöytä on neuvotteluissa tärkeä. Sen ajankäyttöä kannattaa varjella, ja neuvottelupöytien olisi hyvä ratkoa asioita mahdollisimman pitkälle. Puheenjohtajien pöydän tulisi ottaa kantaa neuvotteluiden kynnyksymyksiin, prosessikysymyksiin sekä neuvotteluiden ulostuloihin suhteessa mediaan.
- Neuvottelupöytien puheenjohtajuuksien ja varapuheenjohtajuuksien jakautuminen tasaisesti puolueiden välillä voi vahvistaa syntyvää luottamusta neuvotteluiden aikana.
- Pöytien kokoonpano kannattaa pitää riittävän pienenä neuvotteluiden sujuvoittamiseksi (esim. kaksi henkilöä per puolue). Sidosryhmien, kuten etujärjestöjen, virkakunnan ja tiedeyhteisön, rooli kuulemisissa on hyvä linjata.
- Aiemmin myös puoluesihteereillä on ollut oma neuvottelupöytänsä, jossa on voitu sopia joitain kokonaisuuksia.
- Taloudesta voi myös rakentaa vastuupöydän. Pöydän tehtävänä voisi olla huolehtia talouden isosta kuvasta sekä tarvittaessa priorisoida asiantuntija- ja laskentatuen toimeksiantoja.
- Puolueiden viestintävastaavat sekä VNK:n viestintä voisivat muodostaa viestintäpöydän. Pöytä yhteensovittaisi neuvotteluiden aikaista viestintää sekä rakentaisi esimerkiksi hallitusohjelman visuaalisuutta.
- Asiakokonaisuudet, jotka eivät istu mihinkään pöytään tai jotka kuuluvat usealle pöydälle, voidaan käsitellä esimerkiksi erillisessä keskustelussa. Näiden asioiden koordinoimisesta ja johtamisesta on hyvä sopia etukäteen.
- On myös hyvä sopia, miten yhdessä sovitut isot, läpileikkaavat tavoitteet näkyvät neuvotteluvaiheessa ja hallitusohjelmassa.
- HUOM! Edellä kuvattu työryhmärakenne ei ole välttämätön, sillä hallitusneuvotteluiden vetäjä voi toteuttaa neuvottelut haluamallaan tavalla.

Työryhmien menettelyt

- Työryhmän puheenjohtajalla on hyvä olla alussa työsuunnitelma. On myös hyvä olla alustava käsitys siitä, keitä mahdollisesti kuullaan ja miten sekä kenellä on pääsy aineistoon.
- Yksi vaihtoehto työsuunnitelman rakentamiseksi on, että neuvotteluosapuolet tuovat omat tavoitteensa kirjallisena pöytäan. Näin voidaan tunnistaa, mistä ollaan samaa ja eri mieltä. Jos näin toimitaan,

toimintamallin olisi hyvä olla sama kaikissa neuvottelupöydissä. Toinen vaihtoehto neuvottelupöytien työn pohjaksi on puheenjohtajan ehdotus, jonka äärellä neuvottelut käydään.

- Poliittisesti kiistanalaiset aiheet on hyvä kirjata tarkasti, jotta ne tulkitaan samalla tavoin.
- Tehokas työskentelytapa voisi olla tekstin työstäminen neuvotteluiden yhteisissä digitaalisissa työtiloissa, jotka räätälöidään tarpeen mukaan virkatuella.

Ristiriitojen käsittely työryhmätyössä

- Ristiriitatilanteita varten on hyvä sopia toimintamalli. Siinä voidaan korostaa työryhmien omaa mandaattia tai vaihtoehtoisesti sopia muusta käsittelytavasta – joko puheenjohtajien pöydässä tai muulla erikseen sovittavalla tavalla.
- Tunnistettu riski on työryhmien sisäisten tai niiden välisten ristiriitojen valuminen puheenjohtajien pöytään, joka tämän seurauksena voi ruuhkautua. Tätä on syytä välttää.

Viestintäsuunnitelma ja -käytännöt

- Hallitusneuvotteluihin kohdistuu jatkuva mediapaine. On tärkeää sopia, millä periaatteilla neuvotteluista viestitään sekä siitä, ketkä viestivät: vain neuvotteluihin osallistuvien puolueiden puheenjohtajat vai myös työryhmien puheenjohtajat. On myös hyvä sopia puolueiden omien viestintätoimien roolista. Viestinnän tukena toimii hallitusneuvotteluja varten valtioneuvoston viestintäosaston valmisteleva viestintäohje, joka sisältää viestinnän periaatteita ja käytännön ohjeita. Lisäksi on hyvä ottaa huomioon virkakunnan viestintärooli, jossa korostuu viestintä neuvotteluiden järjestelyistä ja viestintään tarjottava käytännön tuki.

Virkatuki

- Koko valtioneuvoston osaaminen on käytössä halutulla tavalla sujuvan neuvotteluprosessin tueksi. Tuki koostuu kolmesta osasta:
 1. Operatiiviset asiat, kuten neuvotteluiden tilat, työvälineet, tarjoilut, turvallisuus ja viestinnän tuki
 2. Sisällöllinen tuki, kuten laskentatuki ja kuultavat asiantuntijat
 3. Sisältöön liittyvät käytännön kysymykset, kuten digitaalisten työtilojen luominen, tausta-aineistojen kokoaminen, asiantuntijakuulemisten organisointi ja aineistovälitys

Viritysvaiheessa olisi myös tärkeää muodostaa käsitys siitä, millaisista osista tuleva hallitusohjelma rakentuu, ja tarvittaessa käsitellä osaa keskeisistä asioista (esim. hallitusohjelman arvopohja, rakenne ja erityiset politiikkakysymykset). Edellisillä hallituskausilla on hallitusohjelmissa ollut nähtävissä seuraavia sisällöllisiä kysymyksiä.

Sisällölliset kysymykset

Tilannekuva

- Millainen käsitys hallituksella on Suomen nykytilanteesta, haasteista ja mahdollisuuksista? Esimerkiksi mikä on näkemys ekologisen, sosiaalisen ja taloudellisen kestävyuden tilanteesta? Entä turvallisuudesta?

Visio

- Millaista Suomea hallitus tavoittelee keskipitkällä tai pitkällä aikajänteellä, ja mitä arvoja halutaan edistää?

Päätavoitteet

- Mitkä ovat 3–5 merkittävintä tavoitetta ja näihin liittyvien toimien rahoitusmallit?

Erityiset politiikkakysymykset

- Mitkä asiat on syytä käsitellä jo viritysvaiheessa? Näitä voivat olla esimerkiksi isoimpien reformien, kuten sosiaaliturvauudistuksen, päälinjat.
- Mitkä ovat finanssipoliittiset peruslinjat ja/tai rahoitusasematavoite?
- Mitkä ovat keskeiset talouspoliittiset valinnat?
- Millaiset taloudelliset reunaehdot työryhmille annetaan?

3.3 Työryhmävaihe

- Hyvä valmistautuminen ja työohjelma ovat tärkeitä, jotta työryhmävaiheessa eteen nousevat jännitteet eivät estä yhteisymmärryksen pääsemistä.

Työryhmävaihe alkaa viritysvaiheen päätyttyä, ja päättyy, kun hallitusohjelman sisältö on valmis. Hallitusneuvotteluiden vetäjä määrittää aikataulun työryhmävaiheen kestolle. Työryhmävaiheen päätarkoitus on neuvotella ja sopia niistä hallitusohjelman sisällöistä, joista ei ole sovittu viritysvaiheessa – käytännössä siis suurimmasta osasta hallitusohjelman sisältöä. Työryhmävaihe toteutuu viritysvaiheessa asetettujen reunaehtojen puitteissa.

Neuvottelutilannetta ei voi yksityiskohtaisesti suunnitella, koska se on tilannesidonnainen ja riippuvainen puolueiden välisestä dynamiikasta sekä neuvottelupöytien aiheista. Viritysvaiheen menettelytapakysymyksiä käsittelemällä voidaan kuitenkin saavuttaa tasapaino hallitun suunnittelemattomuuden ja suunnitelmallisuuden välillä. Suunnitelmallisuus myös mahdollistaa asiantuntijatuon paremmat hyödyntämismahdollisuudet.

Alla on listattu riskejä, joita voi ilmetä työryhmävaiheessa. Monia näistä voidaan välttää viritysvaiheessa sovituilla menettelytavallisilla ratkaisulla.

- Yksittäinen työryhmä ei saa sovittua asioista.
- Työryhmien linjaukset ovat keskenään ristiriitaisia tai erimitallisia.
- Työryhmien linjaukset eivät ole sovittujen reunaehtojen puitteissa.
- Työryhmien kirjaukset ovat liian yleisiä tai liian yksityiskohtaisia.
- Työryhmien ristiriitoja ratkaiseva neuvottelupöytä ruuhkautuu.
- Työryhmän jäsenten rooleissa ja vastuissa on epäselvyyttä.
- Vuodot julkisuuteen kriisiyttävät neuvotteluprosessin.
- Asiantuntijakuulemiset eivät ole hallinnassa ja ruuhkautuvat, tai kuulemisen toimintatavat eroavat ryhmittäin.
- Joku puolue irtautuu neuvotteluista.

Virkakunnan suositus:

Julkisen hallinnon keskeinen piirre on erilaisten päämäärien, tavoitteiden ja velvoitteiden runsaus. Rajattu tavoitteiden määrä kirkastaisi politiikkavalmistelun fokusta. Lisäksi se tukisi hallituksen johdonmukaista strategista viestintää. Ideaalitulanteessa hallitusohjelmassa määritellään 3–5 päätavoitetta, joille asetetaan selkeät määrälliset tavoitteet.

Mahdollisuuksien mukaan myös muut hallitusohjelman keskeiset tavoitteet muotoillaan haetusta vaikutuksesta käsin. Tavoitteena ei silloin ole toimenpide ("muutetaan lakia x") vaan muutos, johon pyritään ("asia y muuttuu z määrän vuoteen xx mennessä").

3.4 Viimeistelyvaihe

- Viimeistelyvaiheessa tarkistetaan hallitusohjelma kokonaisuutena ja tehdään siihen vielä tarvittavat muutokset.

Sisällöllinen viimeistely tapahtuu puolueiden kesken, mutta pyydettyä siihen on myös saatavilla virkatukea. Viimeistelyvaiheen virkatuen toteuttamisesta on hyvä päättää jo neuvotteluiden alkuvaiheessa, kun neuvotteluprosessista sovitaan.

Viimeistelyvaiheessa virkatukea on saatavilla mm. seuraaviin asioihin:

- Sisällöllinen tuki
- Laskentatuki
- Laillisuuden arviointi
- Teksti- ja termituki
- Käännöstyö
- Taitto ja visualisointi
- Kielenhuolto

Neuvotteluiden lopputuloksena syntyy uusi hallitusohjelma, jonka julkistuksen yhteydessä on yleensä kerrottu julkisuuteen myös hallituksen ministeripaikat ja -salkut. Julkistamiseen liittyy paljon odotuksia, ja hallitus voi jo tässä vaiheessa profiloitua viestinnällisesti haluamallaan tavalla. Vaalikaudella 2019–2023 julkistamistilaisuus järjestettiin Helsingin keskustakirjasto Oodissa. Tilaisuuden järjestely- ja viestintävastuu oli tuolloin valtioneuvoston viestintäosastolla.

Virkakunnan suositus:

Viimeistelyvaiheeseen voisi sisällyttää neuvottelupöytien kokoontumisen, jossa tehdään varmistava yhteinen tulkinta lopullisista hallitusohjelmakirjauksista. Läsnä olisivat tuolloin myös vastuulliset ministerit sekä aihekohtaisesti vastuullisten ministeriöiden kansliapäälliköt. Tällainen menettely osana viimeistelyvaihetta voisi helpottaa hallitusohjelman toimeenpanon käynnistämistä.

3.5 Virkatuki hallitusneuvotteluissa

- Virkatukea tarjotaan puolueiden toiveiden mukaan. Onnistumista tukee riittävä ennakoitavuus, jotta virkakunta ehtii järjestää toivotun tuen mahdollisimman hyvin.

Valtioneuvosto tarjoaa virkatukea hallitusneuvotteluiden aikana neuvotteluihin osallistuvien puolueiden toiveiden mukaan. Onnistuneen virkatuen kannalta olennainen asia on ennakoitavuus, eli mitä aiemmin saadaan tieto toivotusta tuesta, sitä paremmin tuki voidaan suunnitella ja järjestää. Hallitusneuvotteluita tukevasta virkatuesta merkittävä osa on valinnaista, joten virkakunnan näkökulmasta keskeinen kysymys on – miten voimme auttaa?

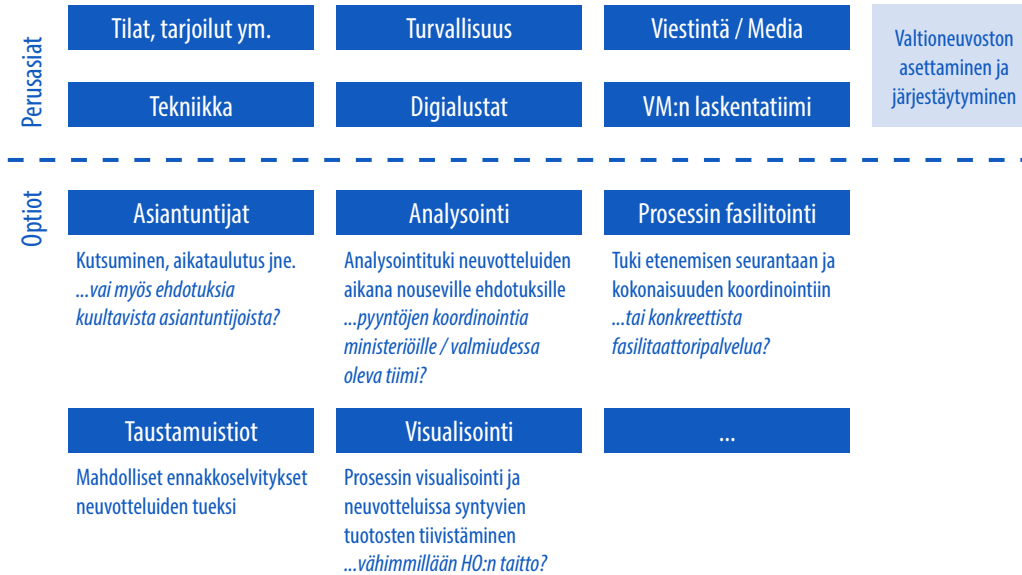
Tunnusteluvaiheen pääasiallinen käytännön virkatuki tulee eduskunnasta. Sen aikana voidaan kuitenkin jo pohjustaa neuvotteluiden seuraavia vaiheita. Valtioneuvoston virkatukea on saatavissa neuvotteluja valmistelevalle aineistolle kokoamiseen, sisällölliseen tukeen sekä neuvotteluvaiheen käytännön järjestämiseen (esim. tilat yms.) tunnustelujen vetäjän toiveiden mukaisesti.

Virkakunnan suositus:

Valtioneuvosto suosittaa neuvottelupaikaksi Säätytaloa, jossa on monikäyttöiset ja riittävät neuvottelutilat. Säätytalolla neuvotteluiden tukipalvelut voidaan toteuttaa monipuolisesti ja laadukkaasti.

Hallitusneuvotteluiden viritys- ja työryhmävaiheissa koko valtioneuvoston osaaminen on käytössä halutulla tavalla neuvotteluprosessin tueksi. Jotta puolueet voivat aidosti keskittyä neuvottelemaan, virkakunta pyrkii huolehtimaan ”perusasiat kuntoon”, kuten tiloihin, tarjoiuihin, tekniikkaan ja turvallisuuteen liittyvät asiat. Virkakunta tarjoaa myös tarvittavan viestintätuen, ja valtiovarainministeriön laskentatiimi osaltaan tukee neuvotteluita. Laskentatuen ruuhkautumisen estämiseksi puolueiden talouspoliittisista asiantuntijoista koostuva ryhmä voisi päättää laskentatiimille lähetettävistä asioista. Lisäksi toiveiden mukaan voidaan tarjota monenlaista tukea niin sisällöllisissä teemoissa kuin neuvotteluiden prosessin sujuvoittamiseksi.

Kuvio 3. Mahdollinen virkatuki hallitusneuvotteluissa.



Hallitusneuvotteluihin osallistuvilla puolueilla on omat tietotuen toimintamallinsa, mutta myös virkakunnan asiantuntijatukea on tarvittaessa saatavilla tiedon kokoamiseen, analysointiin ja visualisointiin. Lisäksi virkakunta voi tarjota tukea neuvotteluiden prosessin etenemisen seurantaan sekä käytännön asioiden organisointiin.

Hallitusneuvotteluita voi niin haluttaessa tukea sisällöllisesti valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön koordinoima tukitoiminto. Sieltä voi pyytää esimerkiksi tilannekuvamuistioita, laskelmia, muuta aineistoa ministeriöistä ja tukea asiantuntijoiden kutsumiseksi neuvotteluihin. Ministeriökohtaiset tilannekuvamuistiot voivat sisältää esimerkiksi tilanneanalyysin ja tietoa jo tehdyistä sekä vielä keskeneräisistä asioista (mm. eduskunnan lausumat sekä parlamentaariset komiteat ja työryhmät).

HUOM! Mikäli aineistoja pyydetään ministeriöistä neuvotteluiden tueksi, tulee huomioida asiakirjoja koskevat julkisuusperiaatteet. Hallitusneuvotteluita koskien tullaan antamaan ministeriöille ja neuvottelijoille erillinen julkisuuslakiin perustuva ohjeistus asiakirjojen julkisuudesta.

4 Liikkeellelähtövaihe

- Hallitusohjelman toimeenpanon kannalta keskeiset tavoitteet ja toimenpiteet on hyvä vastuuttaa ja aikatauluttaa heti liikkeellelähtövaiheessa. Aikataulutuksessa on hyvä tavoitella etupainotteisuutta, jotta vältetään ruuhkautumista hallituskauden loppuvaiheessa ja riskejä säädöshankkeiden raukeamisesta.
- Hallituksen työn käynnistyessä on tärkeää sopia toimintatavoista, pelisäännöistä ja johtamisen rakenteista.
- Liikkeellelähtövaiheessa rakennetaan toimintaedellytyksiä uudelle syntyvälle työyhteisölle ja keskinäiselle luottamukselle. Tälle on tarpeen varata aikaa.

Uuden hallituksen työskentely käynnistyy kiireisessä aikataulussa ja kovin odotuksin. Liikkeellelähtövaiheessa tehdään merkittävä määrä linjauksia, joilla on suuri vaikutus työskentelyyn hallituskauden aikana. Näistä syistä poliittisen johdon ennakkovalmistautuminen on tärkeää. Sujuva liikkeellelähtövaihe luo hyvän pohjan hallituksen yhteistyölle ja hallitusohjelman toimeenpanolle koko hallituskaudelle.

Liikkeellelähtövaihe alkaa, kun hallitus on asetettu. Sen voi jäsentää seuraavalla tavalla:

Taulukko 1. Liikkeellelähtövaiheen keskeisiä elementtejä.

Ensimmäinen viikko	Ensimmäinen kuukausi	Ensimmäiset 3 kk
Perehdytys	Hallituksen johtamisjärjestelmä ja foorumit	Hallitusohjelman toimintamalleista sopiminen, vastuuttaminen, vaiheistus ja aikataulutus
Viestintä	Pelisäännöt	Vuoden 2024 budjetin ja JTS:n laadinta
Hallitusohjelman yhteinen tulkinta virkakunnan kanssa	Ministerityöryhmien asettaminen	
	Mahdolliset komiteat ja parlamentaariset työryhmät	
	Toimintamallit toimeenpanoon	

Valtioneuvostossa liikkeellelähdevaiheen johtamisen keskeisiä tavoitteita ovat:

- Hallitusohjelman toimeenpano käynnistyy sujuvasti.
- Hallitusohjelma on vastuutettu selkeästi hallituksen sisällä.
- Virkakunnan kanssa muodostetaan yhteinen ymmärrys tavoiteltavista muutoksista.
- Hallitusohjelman toteuttamiseksi tarvittavasta toimeenpanon työsuunnitelmasta, aikatauluista sekä toimintamalleista on sovittu.

Resurssien kohdentaminen keskeisten tavoitteiden toimeenpanoon tapahtuu talousarvion sekä julkisen talouden suunnitelman ja kehyksen valmistelussa tai normaalina virka-valmistelun suuntaamisena.

Hallituksen ensimmäisenä syksynä valmistellaan myös useita toimintaa rytmittäviä päätöksiä, joita ovat muun muassa:

- Hallituksen lainsäädäntöohjelma (vaalikautinen suunnitelma)
- Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma (vuosittainen) ja suunnitelma istuntokaudella annettavista hallituksen esityksistä
- Hallituksen strategiasuunnitelma (uusi aloite, joka kokoaa mm. hallitusohjelman perusteella valmisteltavat ja valtioneuvoston yleisistunnossa päätettävät selonteot, periaatepäätökset ja strategiat)
- Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelma (hallituksen päätöksenteon tietotarpeisiin ja kysymyksiin tulevia päätöksiä varten)

Virkakunnan suositus:

Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen viestinnästä

Nopeasti muuttuva viestinnän toimintaympäristö edellyttää hallituksen ja koko valtioneuvoston viestinnän johtamista suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti. Hallituksen olisi hyvä linjata hallituskauden alussa viestinnän tavoitteista, periaatteista ja toimintamallista valtioneuvoston periaatepäätöksen muodossa. Siinä kuvataan myös poliittisen ja virkakunnan viestinnän roolit sekä ministeriöiden viestintöjen yhteistoiminta valtioneuvoston viestinnässä.

Datahuone

Datapohjaista tietoa päätöksenteon tueksi tarjoaa Datahuone. Se tuottaa ajantasaisia rekisteritietoja hyödyntävää analyysiä poliittisten ratkaisuiden vaikutuksista. Tieto on aikaisempaa tarkempaa ja nopeampoisempaa.

Datahuone on Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) itsenäinen yksikkö, joka toimii kiinteässä yhteistyössä Taloustieteen keskus Helsinki GSE:n ja Tilastokeskuksen kanssa. Datahuoneelle annettavia toimeksiantoja koordinoi ja priorisoi poikkihallinnollinen ohjausryhmä.

Lisätietoja: [Datapilotti.fi](https://datapilotti.fi)

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta hallitusohjelman toimeenpanon tukena

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

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

Suunnitelman toimeenpanoon on vuonna 2023 käytettävissä noin 8 miljoonaa euroa. Määrärahoja käytetään muun muassa hallinnonalojen yhteisiin päätöksentekoa tukeviin selvityksiin, ennakointeihin, toimintavaihtoehtojen vertailuihin ja tilannekuva-arviointeihin. Hankkeet ovat usein kestoaltaan noin vuoden mittaisia.

Selvitys- ja tutkimustoiminnan poikkihallinnollisuuden varmistamiseksi ja mahdollisten eturistiriitojen välttämiseksi on toimivaksi käytännöksi osoittautunut se, että pääministeri toimii selvitys- ja tutkimustoiminnasta vastaava ministerinä. Vuosittaisen selvitys- ja tutkimussuunnitelman poliittinen ja poikkihallinnollinen käsittely on syytä varmistaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa esimerkiksi valtiosihteereiden yhteisen käsittelyn tai ryhmäsihteereiden kokoonpanon kautta.

Selvitys- ja tutkimustoimintaa tulisi hallituskauden alkupuolella kohdentaa rohkeasti hallituksen päätavoitteiden toimeenpanon tukemiseen. Hallituskauden loppupuolella tutkimuksessa voi olla ennakoivampi ote tähdäten muun muassa lähitulevaisuuden haasteisiin ja toteutuneiden politiikkatoimien arviointiin.

Lisätietoja: www.tietokayttoon.fi

4.1 Hallitusohjelman tulkinta ja toimeenpanon käynnistäminen

- Hallitusohjelman tehokasta toimeenpanoa tukevat:
 - Kirjausten selkeä vastuutus
 - Ohjelman läpikäynti ja toimeenpanon konkretisointi virkakunnan kanssa
 - Laajojen uudistusten toimeenpanon käynnistäminen kauden alkupuolella
 - Alussa sovittu riitojen ratkaisumekanismi hallituksen työskentelyssä

Hallitusohjelma ohjaa valmistelua valtioneuvostossa ja antaa suunnan tavoitteiden toimeenpanolle. Tehokas liikkeellelähtö vaatii hallitusohjelman yhteistä läpilyöntiä koko hallituksen ja kansliapäälliköiden kesken heti ohjelman valmistuttua sekä myöhemmin ministeriöissä. Tavoitteena on, että kaikilla on jaettu käsitys ohjelmaan kirjoitettujen tavoitteiden ja toimenpiteiden tulkinnasta, prioriteettijärjestyksestä sekä päävastuista. Hallitusohjelman läpikäynnin ja vastuuttamisen jälkeen voidaan käynnistää aikataulutettu toimeenpanon suunnittelu.

Virkakunnan suositus:

Hallitusohjelman valmistumisen jälkeen varataan aikaa sen läpikäyntiin hallituksen ja kansliapäälliköiden kesken. Näin varmistetaan, että hallitusohjelman kirjaukset ymmärretään ja tulkitaan tarkoitettulla tavalla myös virkakunnassa. Tämä on hallitusohjelman onnistuneen toimeenpanon edellytys.

Hallitusohjelman keskeisten hankkeiden kohdalla on syytä varmistaa, että hankkeelle on määritelty selkeä tavoite ja että tavoitteen toteutumista on mahdollista seurata ja arvioida. Tähän kannattaa käyttää riittävästi aikaa liikkeellelähtövaiheessa.

Hyvä mittari:

- Mittaa tavoiteltavaa muutosta.
- Päivitty tarpeeksi usein (ainakin useammin kuin kerran vuodessa).
- Sen kuvaamaan asiaan voidaan hallituksen toimilla vaikuttaa.
- Muutos mitattavassa asiassa on asetettu realistisesti vaalikauden aikana saavutettavaksi.

Jotta mittarista on hyötyä, on tiedettävä myös asian lähtötilanne.

Hallitusohjelman toteutumista seuraavat mittarit on hyvä määritellä vasta liikkeellelähtövaiheessa. Hallitusneuvotteluiden aikana harkinta-aika ja saatavilla olevat tiedot mittareiden luomiseksi ovat rajallisia.

Hallitusohjelman toimeenpanon suunnittelussa kannattaa tavoitella mahdollisimman etupainotteista otetta laajojen ja vaativien toimien kohdalla. Erityisesti poliittisesti vaativat, ”päätöksenteon ja sen seurausten kannalta vaikeat”, toimet olisi hyvä aikatauluttaa selkeästi, suunnitella toteutettavaksi hallituskauden alkupuolella ja priorisoida niiden valmistelua. Tämä myös rakentaa ajallista puskuria tilanteisiin, joissa valmistelu tai päätöksenteko eri syistä viivästyy. Toimeenpanon varmistamiseksi on hyvä sopia tiiviistä etenemisen seurannasta.

Kokonaisuudet, joiden valmistelu käynnistetään parlamentaarisisissa komiteoissa, on myös hyvä saada nopeasti käyntiin. Parlamentaaristen komiteoiden käynnistämisen tueksi on valtioneuvoston kansliassa laadittu ohje, joka yhdenmukaistaa ja sujuvoittaa komiteoiden käyttöä seuraavalla vaalikaudella.

Virkakunnan suositus:

Pääministerin esikunnan vastuulla on varmistaa hallitusohjelman toimeenpano. Liikkeellelähtövaiheessa pääministerin esikunnan on tärkeää varata aikaa toimeenpanon käynnistämiseen, priorisointiin ja tarvittavien linjausten tekemiseen. Näin valtioneuvoston virkakunta pystytään mahdollisimman ripeästi kiinnittämään hallitusohjelman toimeenpanoon. Esikunnan työtä voisivat tarvittaessa tukea virkamiehet, joiden tehtävänä olisi katsoa aikataulujen kokonaisuutta yhdessä ministeriöiden kanssa.

Hallitusohjelman toimeenpanossa on hyvä kiinnittää huomiota myös siihen, miten ohjelman poliittisen tason vastuuttaminen järjestetään. On tärkeää, että on selkeä näkemys, kenen vastuulla kukin asia ja tavoite on. Lisäksi tarvitaan yhteinen näkemys, miten ja millä foorumeilla tavoitteiden toteutumista seurataan.

Virkakunnan suositus:

Hallitusneuvotteluissa muodostetaan alustava näkemys siitä, millaisilla rakenteilla hallitusohjelma toimeenpannaan ja miten vastuut toimeenpanosta jaetaan. Käytännössä tulisi linjata siitä, millaisiin kokonaisuuksiin perustetaan ministerityöryhmiä, mitkä asiat vaativat laajaa parlamentaarista valmistelua ja millaisin toimintamallein (hankkeet, ohjelmat, reformit) hallitusohjelmaa toteutetaan.

4.2 Hallitusohjelman toimeenpanon seuranta

- Hallitusohjelman etenemistä seurataan kunkin ministerin poliittisissa esikunnissa sekä hallitusohjelman kokonaisuutta virkатыönä valtioneuvoston kansliassa. Valtioneuvoston kanslia huolehtii myös hallitusohjelman etenemisen viestinnästä.

Hallitusohjelman toteutumisen seurantaan liittyy kaksi toisistaan erottuvaa rakennetta, joilla on omat tehtävänsä. Hallitusohjelman toimeenpanon seurannasta vastaavat ministrit ja poliittiset avustajat, jotka vastaavat ohjelman toteuttamisesta ja seurannasta omalla sektorilla mutta toimivat myös "seurantavastuullisina" toisille sektoreille. Nämä seuranta-tehtävät palvelevat poliittista johtamista sekä yhteistyötä.

Myös virkakunta seuraa hallitusohjelman toimeenpanoa. Tämän seurannan päätehtävänä on kirkastaa hallitusohjelman toimeenpanon vastuorganisaatiot, ja useimmiten myös aikataulut, sekä muodostaa kokonaiskuva hallituksen toimenpiteistä. Virkakunnan toteuttamalla seurannalla on myös iso merkitys hallitusohjelman toteutumisen viestinnän näkökulmasta, koska seuranta on saatavilla valtioneuvoston verkkosivuilla.

Hallitusohjelman laajuudesta ja tarkkuustasosta riippuen on hyvä arvioida, tarvitaanko erillistä hallitusohjelmaa toimeenpanoa tarkentavaa asiakirjaa. Tämä tarkentava asiakirja voi koota esimerkiksi rajatun määrän hallituksen keskeisimpiä tavoitteita ja toimenpiteitä, joiden etenemistä seurataan tiiviisti virkakunnan taholta.

Liikkeellelätövaiheessa on myös hyödyllistä linjata hallitusohjelman laajojen tai merkittävien toimien toimeenpanon arvioinnista vaalikauden aikana. Hankkeiden vaikutuksia yhteiskunnassa voi olla tarpeellista tai mahdollista arvioida esimerkiksi vuosittain, hallituskauden puolivälissä tai vasta vaalikauden lopulla. Selkeä ja konkreettinen yhteiskunnallisen muutoksen tavoite hallitusohjelmassa sekä ajantasainen tieto siitä, missä ollaan suhteessa tavoitteeseen, ovat apuvälineitä vastuulliseen tietopohjaiseen päätöksentekoon.

Virkakunnan suositus:

Hallitusohjelma tai sen toimeenpanoa tarkentava asiakirja sisältää selkeät keskeiset muutostavoitteet tai painopisteet. Tämän lisäksi tarvitaan yhteiskunnan kehityksen laajempaa seurantaa. Näiden etenemistä seurataan ja niistä raportoidaan säännöllisesti.

Virkakunnan suositus:

Hallitusohjelman etenemisen poliittista ja virkakunnan tuottamaa seurantaa voisi yhdistää entistä vahvemmin. Esimerkiksi valtiosihteereiden säännöllinen yhteinen kokous voisi olla paikka, jossa tarkastellaan koko hallitusohjelman toteutumista. Tarpeen mukaan valtiosihteereille voidaan näihin kokouksiin tehdä tarkempaa arviointia jonkin hallitusohjelman teeman toimenpiteiden vaikutuksista tai toimintaympäristön muutoksesta.

Virkakunnan suositus:

Hallituksen strategiselle kokoavalle arvioinnille varataan aikaa

Hallituksen on hyvä pysähtyä tekemään strategisen tason tarkastelua vähintään vuosittain, esimerkiksi ”hallituksen strategiapäivässä”. Luonteva ajoitus strategiapäivälle olisi joului- tai tammikuu selvästi ennen kevään kehysriihettä, jolloin ehditään vielä valmistelemaan tarvittavat linjausesitykset kehysriiheen.

Strategiapäivä voidaan järjestää kokoavana tarkasteluna koko hallitusohjelman teemoista. Kokoavan tarkastelun osalta keskeinen kysymys on se, onko hallitusohjelma toteutumassa sovittujen toimenpiteiden, tavoitteiden ja vaikutusten osalta. Tarkastelussa on kolme olennaista osa-aluetta:

- Toimintaympäristön kehitys ja tulevaisuuden näkymät – onko ympäröivä maailma muuttumassa?
- Hallitusohjelman toimeenpanon seuranta – ovatko sovitut toimet etenemässä suunnitellusti?
 - Mitä arvioita voidaan esittää hallituksen tavoitteiden toteutumisenäkymistä?

Näiden asioiden tarkastelu yhdessä mahdollistaa hallitukselle johtopäätösten tekemisen mahdollisesti tarvittavista uusista toimista. Strategiapäiviä on aikaisemmilla hallituskausilla järjestetty myös rajatumpien aiheiden ympärillä.

Seuraavat kaksi tarkastelua ovat erityisen suositeltavia:

Hallituksen liikkeellelätövaiheen tarkastelu

Liikkeellelätövaihe on hallituskauden onnistumisen kannalta kriittinen. Siksi on suositeltavaa erikseen varmistaa, että hallitusohjelman toimeenpano on käynnistynyt suunnitellusti ja poliittisesti vaikeat ja laaja-alaiset kokonaisuudet etenevät. Tässä vaiheessa pystytään myös kohdentamaan valmisteluresursseja keskeisten tavoitteiden saavuttamiseen ja tarvittaessa käynnistämään uusia toimia.

Hallituksen puolivälitarkastelu

Usealla vaalikaudella on toteutettu hallituksen puoliväliriihi, jossa on tehty merkittäviä linjauksia hallituksen loppukaudelle. Olisi suositeltavaa, että ennen varsinaisia riihipäiviä (esim. vuodenvaihteessa) järjestettäisiin strateginen puolivälitarkastelu. Keskeistä on hallituksen yhteinen arviointi ja keskustelu hallitusohjelman toteutumisesta ja loppukauden näkymistä, eli tätä tarkastelua ei tulisi pelkistää vain virkakunnan raportoinniksi.

4.3 Perehdytys ja luottamuksen rakentaminen

- Uuden hallituksen ministereiden ja poliittisten avustajien perehdytykseen ja luottamuksen rakentamiseen on olennaista varata aikaa. Perehdytykseen on hyvä varata aikaa myös myöhemmin henkilöiden vaihtuessa hallituskauden aikana.

Hallituksen liikkeellelätövaiheessa syntyy uusi organisaatio ja uusia rooleja. Monille kyseessä ovat uudet tehtävät. Tämä inhimillinen osuus on myös hyvä huomioida liikkeellelätövaiheen sujuvuuden kannalta, sillä tehtäviin perehtyminen ja luottamuksen rakentaminen vaativat aikaa.

Perehdytykseen liittyen on hyvä huomioida seuraavia avaintekijöitä:

- Haasteena on riittävän ajan varaaminen hallituskauden alussa ja perehdytyksen järjestäminen kauden aikaisten vaihdosten yhteydessä. Tähän on kuitenkin suositeltavaa varata aikaa.
- Hallituksen sujuvan työskentelyn varmistamiseksi tulisi avaintoimijoiden hallita valtioneuvoston yhteiset prosessit ja erilaiset asiakokonaisuudet (esim. EU-valmistelu).
 - Keskeisimmät asiat on koottu [Ministerin käsikirjaan](#). Lisäksi perehdytysaineistojen sähköistä saatavuutta ja räätälöityä tukea parannetaan.
- Perehdytyksessä on useita toimijoita.
 - Puolueet järjestävät potentiaalisille ministereille ja avustajille omia koulutuksiaan.
 - VNK järjestää perehdytystä sekä ministereille että poliittisille esikunnille, ja se sisältää laajasti tietoa valtioneuvoston toiminnasta ja palveluista (esim. turvallisuus, työvälineet, tukipalvelut).
 - Ministeriöt järjestävät omia perehdytyksiään hallinnonalan toiminnasta.
 - Lisäksi eduskunta järjestää omia perehdytyksiään vaalikauden alkuvaiheessa.

Keskinäisen luottamuksen rakentaminen tukee sujuvaa hallitusyhteistyötä ja yhteistyötä virkakunnan kanssa. Virallisten kokousten ulkopuolella tapahtuva työyhteisöön tutustuminen ja kollegiaalinen toiminta (tapaamiset ja verkostot) ovat tärkeitä luottamuksen luomisen paikkoja.

Hallituksen sisäisen luottamuksen pohja rakentuu hallitusneuvotteluvaiheessa, mutta sitä voi tukea myös sopimalla ”pelisäännöistä”. Hallituskauden alussa voidaan esimerkiksi sopia mitä tehdään toimintaympäristön äkillisesti muuttuessa tai kiistatilanteissa. Samoin voisi olla hyödyllistä sopia, miten toimitaan, jos hallitusohjelman tavoitteita tulee täsmentää tai niiden tulkintaan liittyy erimielisyyksiä.

5 Hallitustyön poliittinen johtaminen

- Yhteiset linjaukset poliittisten avustajien sekä eri foorumeiden rooleista ja toimintatavoista tukevat hallitusohjelman hyvää toimeenpanoa.

Hallitustyön johtamisen tavoitteena on varmistaa hallituksen hyvä toiminta- ja päätöksentekokyky sekä varmistaa hallitusohjelman toteutuminen. Johtaminen tukee parhaimmillaan myös hallituksen sisäistä luottamusta.

Hallituksen työskentelyä määrittävät lakisääteiset päätöksentekofoorumit kuten valtioneuvoston yleisistunto, esittely tasavallan presidentille ja ministerivaliokunnat. Lisäksi kukin hallitus päättää itse pääministerin johdolla muista toimintatavoistaan sekä hallituksen poliittisen valmistelun ja johtamisen foorumeista. Toimintamalleista riippumatta on olennaista, että johtamisen käytännöt, vastuut ja roolit on selkeästi ja avoimesti määritelty.

Hallitustyön ja hallitusohjelman toimeenpanon johtamiseen kuuluvat lakisääteiset poliittisen johtamisjärjestelmän elementit, joista säädetään erikseen. Näitä ovat:

- Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta
- Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta
- EU-ministerivaliokunta
- Talouspoliittinen ministerivaliokunta

Yksittäisiä asioita tai asiakokonaisuuksia valmistelemaan asetetut ylimääräiset ministerivaliokunnat ja ministeriryhmät ovat myös osa valtioneuvostossa tapahtuvaa valmistelua. Poliittista päätöksentekoa valmistelevia, johtamista tukevia ja koko hallituksen yhteisiä foorumeita ovat:

- Hallituksen neuvottelut
- Hallituksen iltakoulut
- Puoliväliriihi, joka yhdistyy kehysriiheen
- Muut työseminaarit

Päätöksentekoa ja linjauksia käsitellään myös rajatumilla kokoonpanoilla, esimerkiksi ministerityöryhmissä ja puolueiden puheenjohtajien kesken. Valtiosihteerit ja erityisavustajat sekä muut vakiintuneet kokoonpanot, kuten hallitusryhmien ryhmäsihteereiden kokoukset toimivat myös poliittisen johtamisen tukena. Poliittisten avustajien määrällä ja rooleilla on merkittävä vaikutus hallituksen työn johtamiseen.

Virkakunnan foorumit, kuten kansliapäällikkökokous, voivat osaltaan tukea hallituksen tavoitteiden onnistunutta toimeenpanoa. Kansliapäälliköt vastaavat ministeriöidensä lakisääteisten tehtävien ohjauksesta ja johtamisesta, rahoituksen ja henkilöresurssien kohdentamishdotuksista sekä ministereiden tukemisesta tehtävissään.

Hallituskausien vaihtuessa muuttuvat merkittävästi myös hallituksen ministerityöryhmien sekä hallituksen muiden työskentelymuotojen (mm. hallitusryhmien puheenjohtajien kokoukset, hallituksen iltakoulut, hallituksen neuvottelut) roolit ja työskentelytavat.

5.1 Ministereiden valtiosihteerit ja avustajat

- Valtiosihteereiden roolit ja tehtävät ovat käytännössä riippuvaisia ministeriöistä, ministereistä ja tehtävään valituista henkilöistä. Hallituskauden alussa olisi hyvä sopia yhteisiä linjauksia valtiosihteereiden ja erityisavustajien tehtävistä ja mandaateista.

Tietoa ministerivastuusta ja siihen liittyvistä tehtävistä on koottu [Ministerin käsikirjaan](#). Ministerin roolin osalta keskeistä on ministereiden välinen työnjako, josta päätetään valtioneuvoston järjestäytymisistunnossa. Samaan ministeriöön nimitetyt ministerit katsotaan rinnasteisiksi.

Ministereitä avustamaan voidaan nimittää valtiosihteeri. Poliittinen valtiosihteeri toimii ministerin määrittämällä mandaatilla eikä valtiosihteerillä ole muodollista ratkaisovaltaa. Ministerin valtiosihteerin tehtävistä säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä (VNOS 44 §). Tämän lisäksi joidenkin ministeriöiden työjärjestykset listaavat poliittisen valtiosihteerin läsnäolo- tai puheoikeudesta ministeriön johtoryhmien kokouksissa.

Valtiosihteerin tehtävät (VNOS 44 §)

Ministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin tehtävänä on ministerin apuna ja edustajana:

- 1) edistää ja seurata ministerin toimialalla hallitusohjelman toteuttamista;
- 2) ohjata ministerin apuna asioiden valmistelua ministerin toimialalla;
- 3) huolehtia yhdessä kansliapäällikön kanssa ministeriön ja muiden hallinnonalojen yhteistyöstä;
- 4) avustaa ministeriä kansainvälisten tehtävien ja etenkin EU-asioiden valmistelussa;
- 5) edustaa ministeriä hänen toimeksiantojensa mukaisesti;
- 6) hoitaa muut tehtävät, jotka ministeri hänelle antaa.

Käytännössä valtiosihteereiden tehtävät ovat ministeri-, henkilö- ja ministeriösidonnaisia. Valtiosihteerillä voi olla rooli:

- poliitikkojen ja virkakunnan vuoropuhelun lisääjänä ja politiikan ”selittäjänä”.
- ministerin sijaisena EU-kokouksissa ja joissain edustuksellisissa tehtävissä.
- hallitusohjelman kokonaisuuden ja toimeenpanon seuraajana ja tarvittaessa suunnanmuutoksen moottorina.

Valtiosihteereiden roolit eri ministeriöissä vaihtelevat kunkin ministerin antaman mandaatin, kuin myös kunkin valtiosihteerin taustan ja kokemuksen, mukaan. Joissakin ministeriöissä voi korostua valtiosihteerin rooli ministerin sijaisena kansainvälisissä yhteyksissä, kun taas toisissa ministeriöissä tehtävät liittyvät mm. EU-asioihin ja perinteisempään virkakunnan kanssa tehtävään yhteistyöhön. Hankkeen keskusteluissa pidettiin hyvänä, että valtiosihteerillä olisi myös omia asiakokokonaisuuksia tai vastuita ministeriön keskeisissä hankkeissa. Valtiosihteerit myös vetävät työryhmiä, neuvottelevat ja valmistelevat sisältojä. Eri hallitukset ovat antaneet valtiosihteeriryhmille tehtäviksi erilaisten uudistusten tekemisen.

Valtiosihteereiden ja erityisavustajien muodostama avustajajärjestelmä on osa poliittista johtamista ja auttaa demokratiaa toimimaan. Ministereiden esikunnissa olisi hyvä määrittellä selkeästi tehtävien rajat valtiosihteereiden ja erityisavustajien välillä. Roolituksen selkeys helpottaa vuorovaikutusta myös virkakunnan kanssa, etenkin esikunnan koostuessa useista poliittisista avustajista. Valtiosihteerin on myös hyvä tietää oman ministeriönsä virkajohtamisen käytännöistä.

Valtiosihteereiden rooliin kuuluu luontevasti myös poikkihallinnollinen kokonaiskoordinaatio yleisesti ja erityisesti valituissa sisältöteemoissa. Tätä edesauttaa valtiosihteereiden keskinäinen luottamus ja kommunikaatio. Valtiosihteereiden keskinäisen luottamuksen syntymiselle on hyvä varata aikaa ja mahdollisuuksia.

Valtiosihteereiden määrä on vaihdellut vaalikausien välillä. Lukumäärän sijasta olennaista on se, että valtiosihteerijärjestelmä täyttää sille kullakin vaalikaudella asetetut tavoitteet. Valtiosihteerijärjestelmän toimivuuteen ja hyväksyttävyyteen kansanvaltaisuuden näkökulmasta on hyvä kiinnittää huomiota jokaisen uuden vaalikauden alussa.

Virkakunnan suositus:

Hallituksen olisi hyvä sopia liikkeellelähävaiheessa joitain yhteisiä linjauksia valtiosihteereiden rooleista, esimerkiksi toimi- ja puhevaltaisuudesta. Myös se, mitä valtioneuvoston ohjesääntö valtiosihteereiden tehtävien osalta käytännössä tarkoittaa, olisi hyvä käydä läpi.

Valtiosihteereiden roolit, vastuut ja valtakysymykset olisi hyvä käydä läpi sekä erikseen että suhteessa erityisavustajiin. Valtiosihteerin on tärkeä löytää toimivat vuorovaikutuksen tavat sekä poliittisen esikunnan johtamisessa että yhteistyössä virkakunnan kanssa.

Valtiosihteerijärjestelmää ei ole juurikaan arvioitu. Tulevalla vaalikaudella voisi olla perusteltua tarkastella valtiosihteerijärjestelmää, vertailla sitä kansainvälisiin esimerkkeihin ja arvioinnin tulosten pohjalta harkita mahdollisia kehittämistarpeita.

Tyypillisesti avustajakunnan vaihtuvuus on melko suurta vaalikauden aikana, ja vain harva avustaja on pysynyt samassa tehtävässä koko vaalikauden ajan. Nopea vaihtuvuus korostaa sujuvien perehdytysprosessien merkitystä myös hallituskauden aikana.

Useiden vaalien yhteydessä on käyty keskustelua poliittisten esikuntien koosta ja minimi- tai maksimilukumäärän asettamisesta avustajakunnalle. Yleisesti avustajien lukumäärä on riippuvainen hallituspuolueiden ja ministereiden määrästä sekä hallitusohjelman laajuudesta.

Suurempi avustajakunta voi osaltaan auttaa demokratiaa toimimaan ja varmistaa ministerien ajan riittävyyden. Toisaalta suuressa avustajakunnassa voi olla riskinä erillisen, vaaleilla valitsemattoman, ”poliittisen luokan” syntyminen. Jos avustajia taas ei ole tarpeeksi, riskinä voi olla demokraattisesti valituille päättäjille kuuluvan poliittisen vallan siirtyminen virkakunnalle. Lisäksi avustajien määrää on hyvä arvioida inhimillisen työkuorman näkökulmasta.

5.2 Ministerityöryhmät

- Hallituskauden aikana saattaa tulla tarve perustaa uusia ministerityöryhmiä, joten niiden määrä on hyvä pitää rajallisena hallituskauden alussa.

Ministerityöryhmä on valmistelua varten asetettu kokoonpano, joka ei ole päättävä elin. Kuitenkin ministerityöryhmät tosiasiaassa tekevät vahvoja linjauksia, joiden myötä ministerityöryhmillä on politiikkatoimien valmisteluun liittyen ohjaava rooli. Ministerityöryhmät toimivat kollegiaalisen hallituksen valmistelun ja poliittisen yhteensovittamisen eliminä, ja niiden tehtävät, roolit ja työskentelytavat vaihtelevat hallituskausittain merkittävästi.

Hallituskauden alussa on sovittava ministerityöryhmien hallitusohjelmaan sisältyvistä vastuualueista, kokoonpanoista, asioiden käsittelystä sekä työhön osallistuvien rooleista ja mandaateista. Myös ministerityöryhmien määrästä on hyvä linjata. Vastuut ja valtuudet on hyvä selventää esimerkiksi jonkin hallitusohjelman luvun, sisältökokonaisuuden tai merkittävän yhteiskunnallisen uudistuksen valmistelun osalta. Ministerityöryhmien tulisi ratkoa vastuualueidensa kysymyksiä siten, ettei hallituspuolueiden puheenjohtajaryhmän työkuorma kasva liian suureksi.

Vaalikauden 2019–2023 alussa asetettujen ministerityöryhmien tehtävät liittyivät pääsääntöisesti hallitusohjelman toimeenpanoon ilmiötasolla tai tiettyyn uudistukseen. Myöhemmin asetetut digitalisaation, datatalouden ja julkisen hallinnon kehittämisen sekä kestävä kasvun ministerityöryhmät muodostettiin hallituskauden aikana syntyneisiin ohjaus- tai kehittämistarpeisiin. Viimeisenä asetettujen ”kriisiministerityöryhmien” tehtävänä on ollut toimenpiteiden poikkihallinnollinen yhteensovittaminen ja tiedonvaihdon varmistaminen.

Virkakunnan suositus:

Hallituskauden alussa ministerityöryhmien määrä olisi hyvä pitää pienenä, jotta hallituskauden aikana on ajankäytöllisesti mahdollista perustaa uusia ministerityöryhmiä tilanteen niin vaatiessa. On myös tärkeää varmistaa ministerityöryhmille selkeät sisältökokonaisuudet sekä kaikkia koskevat mahdollisimman yhtenäiset toimintamallit.

Ministerityöryhmien tehtävät ja laajuudet vaihtelevat hallituskausittain huomattavasti, ja niiden työskentelytavoissa on merkittäviä eroja. Ministerityöryhmiin olisi hyvä lähtökohtaisesti tuoda sellaiset poikkihallinnolliset tai muuten merkittävät asiakokonaisuudet, joista on muodostettava yhteinen poliittinen linjaus tai joiden jatkovalmistelua ministeriössä on ohjattava.

Ministerityöryhmien puheenjohtajalla ja sihteeristöllä on vastuullinen tehtävä arvioida asioiden käsittelyn tarvetta. Poliittisen ohjauksen ja luottamuksellisen keskustelun varmistamiseksi hankkeen keskusteluissa nostettiin esiin tarve pitää ministerityöryhmien osallistujamäärät kohtuullisen pieninä. Myös yhteisten pelisääntöjen sopimisen nähdään vahvistavan työhön osallistuvien keskinäistä luottamusta.

Keskeinen ratkaistava kysymys on ministerien sijaistaminen ministerityöryhmien työssä. Hankkeen keskusteluissa nostettiin esiin se, että ministerityöryhmissä pitäisi varata mahdollisuus nimenomaan ministereiden väliselle keskustelulle ja neuvottelulle. Toisaalta todettiin myös, että ministeriä sijaistavat valtiosihteerit tai erityisavustajat toimivat aina ministerin mandaatilla, joten poliittinen keskustelu olisi käytävissä myös sijaiskokoontamilla.

Ministerityöryhmän mandaatin ulottuessa usealle eri hallinnonalalle sille tulisi varmistaa asiantuntevat ja riittävät poikkihallinnolliset asiantuntijaresurssit asianomaisista ministeriöistä. Yksi toimintamalli vaalikaudella 2019–2023 on ollut ”digitoimisto”, jossa ministerityöryhmää tukemaan on perustettu kolmen ministeriön yhteinen laaja-alainen sihteeristö. Tällaista toimintamallia voitaisiin käyttää myös merkittävien uudistusten, kokonaisuuksien tai parlamentaaristen komiteoiden valmistelussa.

5.3 EU-asiat

- Suomen ennakkovaikuttaminen EU:ssa on kehittynyt merkittävästi viimeisen kymmenen vuoden aikana. Jatkuvan vaikuttamistyön rinnalla tulee käydä strategisen tason keskustelua Suomen ennakkovaikuttamisen vahvistamisesta ja sen painopisteistä.

Euroopan unioniin (EU) liittyvällä päätöksenteolla on vakiintuneita rakenteita. Näitä ovat:

1) EU-ministerivaliokunta

EU-ministerivaliokunnan asialistan päättää pääministeri. EU-ministerivaliokunnan sihteeristönä toimii ja kokoukset valmistelee valtioneuvoston EU-sihteeristö. Ministerivaliokunta lakisääteisenä valiokuntana on toimiva ja tehokas rakenne muodostaa Suomen kantoja keskeisimpiin EU-poliittisiin kysymyksiin. Ministerivaliokunnan oikea-aikainen ja täysimääräinen hyödyntäminen vähentää tarvetta rinnakkaisille, epävirallisille rakenteille.

2) EU-asioiden komitea

Kansliapäälliköistä tai heidän sijaisistaan koostuva komitea keskittyy laaja-alaisiin EU-kysymyksiin, jotka koskettavat useita ministeriöitä.

3) EU-asioiden komitean alaiset jaostot

Jaostoissa käsitellään EU-asioita sektorikohtaisesti vastuuministeriön johdolla. Jaostojen suppeilla ja laajoilla kokoonpanoilla on erilaiset käyttötarkoitukset. Tarkoituksenmukaista on, että suppeassa virkamieskokoonpanossa käsitellään mm. Suomen kannanmuodostus, kun taas laajoissa kokoonpanoissa (sisältäen mm. sidosryhmiä) käsitellään ennakkovaikutusta ja laajempia poliittisia kokonaisuuksia.

Valtioneuvoston EU-sihteeristö koordinoi ja yhteensovittaa Suomen EU-politiikkaa ja toimii EU-ministerivaliokunnan sihteeristönä sekä johtaa EU-asioiden komitean työtä. Lisäksi EU-sihteeristöllä on vastuurolle valmisteltaessa tiettyjä laajoja EU-politiikkakokonaisuuksia, kuten institutionaalisia kysymyksiä, oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä EU-asioita sekä EU:n monivuotista rahoituskehystä.

Virkakunnan suositus:

Valtioneuvoston piirissä asianmukaisesti yhteen sovitettuun ennakkovaikuttamiseen ei välttämättä tarvita EU-ministerivaliokunnan linjauksia tai eduskunnalle toimitettavia E-selvityksiä, kunhan eduskunnan käsiä ei etukäteen sidota ja kannanmuodostus toteutetaan yhteistoiminnassa eduskunnan kanssa oikea-aikaisesti komission ehdotuksen pohjalta. Epävirallista keskustelua etenkin eduskunnan Suuren valiokunnan kanssa tulisi lisätä prosessien oikea-aikaisuuden ja oikeasuhtaisuuden varmistamiseksi.

Suomen ennakkovaikuttaminen EU:ssa on kehittynyt merkittävästi viimeisen kymmenen vuoden aikana. Lähtökohtana on ollut toimia mahdollisuuksien mukaan yhdessä kumppanien kanssa. Kumppanit ovat valikoituneet asiasisällön mukaan. Useilla EU-politiikan aloilla Suomi toimi aiemmin yhteistoiminnassa esim. Iso-Britannian kanssa, mutta Brexitin myötä tämä kumppanuus ja siihen kytkeytynyt laajempi jäsenmaiden joukko on hajonnut.

Virkakunnan suositus:

Jatkuvan vaikuttamistyön rinnalla tulee käydä strategisen tason keskustelua Suomen ennakkovaikuttamisen vahvistamisesta ja sen painopisteistä. Ennakkovaikuttamista tulee entisestään aikaistaa ja tehostaa niin, että poliittisen tason ja virkakunnan johdon toimet entistä paremmin täydentävät toisiaan ja muodostavat oikea-aikaisen kokonaisuuden.

6 Lopuksi

Tässä raportissa on kuvattu demokratian ja suomalaisen yhteiskunnan kannalta merkittävään prosessiin, eli hallitusvaihdokseen, liittyviä vaiheita ja toimintamallivaihtoehtoja sekä virkakunnan tekemiä kehitysehdotuksia. Keskeinen viestimme on, että tulevissa hallitusneuvotteluissakin vanha periaate, ”hyvin suunniteltu on puoliksi tehty”, on edelleen käyttökelpoinen. Hyvä valmistautuminen, prosessin suunnittelu ja toimijoiden roolien sekä toimintaperiaatteiden selkeä viestiminen edesauttavat sujuvia neuvotteluita. Sama periaate pätee myös hallituksen liikkeellelähtoon ja hallitusohjelman toimeenpanoon. Suunnitelmallisuus, toimenpiteiden vastuuttaminen, vaiheistaminen ja selkeät roolit tekevät hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamisesta piirun verran helpompaa, vaikka sisältökysymykset tulevalla hallituskaudella tulevatkin olemaan haastavia.

On kuitenkin muistettava, että tosiasiallisesti hallitusneuvotteluiden prosessi määrittyy vaalituloksen ja hallitusneuvotteluiden vetäjän esittämän mallin mukaan. Se on siten osin ennakoimaton kokonaisuus, joka syntyy paikalla olevien toimijoiden vuorovaikutuksessa. Tärkeää kuitenkin olisi, että neuvotteluille ja myöhemmin hallituksen liikkeellelähdölle on käytettävissä riittävästi aikaa. Se mahdollistaa toimijoiden välisen luottamuksen syntymisen, jaetut toimintatavat ja ennen kaikkea yhteisymmärryksen hallitusohjelman tavoitteista.

Tässä hankkeessa käydyt keskustelut ovat mahdollistaneet puolueille ja virkamiehille yhteisen virittäytymisen hallitusneuvotteluiden ja liikkeellelähövaiheen prosesseihin liittyen. Yhteistyö ennen vaaleja toivottavasti edesauttaa hallitusvaihdoksen sujuvuutta, ja ainakin se osaltaan mahdollistaa virkakunnan varautumisen neuvotteluiden tukemiseen. Lämmin kiitos kaikille Kohti vaikuttavaa vaalikautta -hankkeeseen ja tämän raportin valmisteluun osallistuneille.

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

ISBN: 978-952-383-879-6 PDF
ISSN: 2490-0966 PDF