

Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta

Valtion konsernijohdon vaativa mutta mahdollinen tehtävä

Seppo Määttä ja Sitra

9.12.2010

Sitran selvityksiä 21

Helsinki 2010
© Sitra

ISBN 978-951-563-747-5 (nid.)
ISBN 978-951-563-745-1
(URL:<http://www.sitra.fi>)
ISSN 1796-7104 (nid.)
ISSN 1796-7112
(URL:<http://www.sitra.fi>)

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra

Sisällysluettelo

Esipuhe.....	4
Yhteenveto.....	6
Executive Summary.....	10
1. Johdanto.....	14
2. Valtiokonsernin ja sen ohjauksen haasteet.....	16
2.1 Mikä on valtiokonserni?.....	16
2.2 Valtiokonsernin nykytilan haasteita ja kehittämismahdollisuuksia.....	18
2.3 Valtiokonsernin toimeenpanokyky, strateginen ketteryys ja todennetun tiedon merkitys päätöksenteossa.....	20
3. Valtiokonsernin strategia 2011-.....	24
3.1 Hallinnonalojen tulevaisuuskatsaukset: sektorirajojen vahvistajia vai haastajia?	24
3.2 Yhteisen vision ja horisontaalisten policy-teemojen lähteillä.....	26
3.3 Konserniohjauksen sisältöelementtejä.....	31
4. Valtion konserniohjausmallin ideointia.....	34
4.1 Konserniohjauksen toiminnot ja prosessit	34
4.2 Hallitusohjelman toimeenpanon ohjaus ja johtaminen.....	65
5. Valtion konserniohjauksen systeminen malli.....	73
5.1 Hallitusohjelma valtion konsernistrategiana: mitä tulee saada aikaan?	74
5.2 Konserniohjauksen johtamisroolit ja -foorumit: kuka ohjaa ja kuka johtaa hallitusohjelman toimeenpanoa?.....	74
5.3 Konserniohjauksen toimintojen ja prosessien roolit ja vastuut: miten aikaansaaminen varmistetaan?	78
Lähteet.....	82

Esipuhe

Talouden kestävyysvaje, väestön ikääntyminen, työtehtävatasolle ulottuva globaali kilpailu yritysten toimintojen sijoittumisesta sekä kansalaisten monimuotoistuvat palvelutarpeet ovat vain joitakin esimerkkejä suomalaisen yhteiskunnan lähivuosien suurista haasteista. Niihin vastaaminen edellyttää koko julkiselta hallinnolta voimakasta uudistumista.

Suomessa on jo useamman vuoden ajan pyritty kehittämään julkisen sektorin konserniohjausta sekä kunnissa että valtiolla. Vahvempi konserniohjaus ja -johtaminen on nähty yhtenä tienä kohti parempaa tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Keskeinen ongelma on kuitenkin se, ettei yhteisiä periaatteita ja strategiaa ole onnistuttu muodostamaan: konserniohjauksen kokonaisnäkemys puuttuu. Määrätietoinen konserniohjauksen vahvistaminen on kuitenkin välttämätöntä, jotta horisontaalista yhteistyötä, yhtenäisiä toimintatapoja ja poikkiallinnollista sisältöjohtamista saadaan edistettyä. Vain näillä keinoin pystytään tulevaisuudessa ratkaisemaan pirullisia ja monitahoisia ongelmia, parantamaan tuottavuutta sekä hyödyntämään laajasti ihmisten osaamista.

Kuluvan vuoden alussa käynnistynyt Sitran Julkishallinnon johtamisohjelma tarttui osaltaan konserniohjauksen ja -johtamisen ongelmatiikkaan. Kehityshankkeen tavoitteeksi asetettiin selvittää ja analysoida niitä mahdollisuuksia, joita strategisesti ja systemaattisesti johdettuun valtion konserniohjausmalliin siirtyminen vaatisi. Hankkeen tavoitteena oli myös tuottaa tätä koskeva Sitran esitys ja keskustelunavaus kevään 2011 hallitusohjelmaneuvoitteluja varten. Hankkeen aikana järjestettiin lukuisia ministeriöiden ja muiden keskeisten sidosryhmien ylimmän johdon tapaamisia, analysoitiin selvityksiä ja arviointeja sekä teetettiin erillisselvityksiä tietopohjan kokoamiseksi. Lisäksi yhdessä keskeisten sidosryhmien kanssa vierailtiin Tanskassa ja Ranskassa tutustumassa eurooppalaisiin käytäntöihin.

Deloitte toteuttamassa kansainvälisessä selvityksessä tutkittiin konserniohjauksen kehittämistä seitsemässä Euroopan maassa (Tanska, Viro, Norja, Iso-Britannia, Ranska, Tshekki, Hollanti). Selvityksessä havaittiin, että eurooppalaisen konserniohjauksen vahvistaminen on toistaiseksi vähäistä ja löyhää, eikä valmiita konsernihallinnon mallia ole löydettävissä. Aktiivisella otteella Suomella näyttäisi olevan mahdollisuus nousta kansainväliseksi edelläkävijäksi ketterän konserniohjauksen kehittäjänä.

Samanaikaisesti Sitran hankkeen aikana valmistui keväällä 2010 OECD:n arviointi Suomen julkisesta hallinnosta. Myös OECD edellytti arvioinnissaan Suomen hallitukselta ja julkiselta sektorilta uudenlaista strategista ketteryyttä, eli yhä monimuotoisempien ilmiöiden ja haasteiden ennakoitua sekä kykyä vastata niihin nopeasti ja tehokkaasti. Ongelmina OECD nosti esiin esimerkiksi yhdessä rakennetun hallinnontasojen yhteisen agendan puuttumisen, hallituksen strategia-asiakirjan ja budjettikehyksen erillisyyden sekä horisontaalisen yhteistyön heikkouden.

Hankkeen keskeiset tulokset nivotaan tiiviisti yhteen käsiillä olevassa näkemyksellisessä idearaportissa. Siinä esitetään myös konkreettinen ehdotus valtion konserniohjauksen kehittämiseksi. Lopputuloksena ei ole perinteinen laatikkoleikki, jossa joitakin tehtäviä siirretään ministeriöstä toiseen. Pikemminkin

ehdotuksessa tunnistetaan keskeiset konsernijohdettavat asiakokonaisuudet ja kuvataan, miten niiden johtaminen yli ministeriörajojen voidaan toteuttaa tehokkaasti nykyisillä resursseilla selkeiden vastuiden häviämättä. Esitetyn mallin avulla voidaan välttää useat muun muassa OECD:n esille nostamat ongelmat sekä ylipäättään vahvistaa julkisen hallinnon vaikuttavuutta. Uuteen toimintatapaan siirtyminen ei edellytä raskaita lainsäädännöllisiä muutoksia. Tarvittavat normimuutokset voidaan toteuttaa nopeasti. Uuden toimintatavan sisäistäminen ja hyödyntäminen edellyttävät luonnollisesti pitkäjänteistä kyvykkyyksien kehittämistä.

Luonteva ajankohta uuteen toimintatapaan siirtymiseksi ja tarvittavien kehittämistoimien käynnistämiseksi on eduskuntavaalien jälkeen, jolloin uusi hallitus aloittaa toimintansa. Sitra, ja erityisesti Julkishallinnon johtamisohjelma, on valmistautunut antamaan osaamistaan ja muita resurssejaan tulevan kehitystyön tueksi.

Haluamme kiittää kaikkia hankkeeseen eri tavoin osallistuneita valtionhallinnon asiantuntijoita sekä eri raporttien kirjoittajia. Erityisesti haluamme osoittaa kiitoksemme johtava asiantuntija Sari Heinonen-Lindqvistille, joka on asiantuntevasti ja tavoitteellisesti vastannut hankkeesta Julkishallinnon johtamisohjelmassa, sekä toimitusjohtaja Seppo Määtälle (Talent Partners Public Consulting Oy) ansiokkaasta työstä idearaportin kirjoittamisessa.

Helsingissä, 17.11.2010

Mikko Kosonen

ylIASIAMIES
Sitra

Juha Kostiainen

johtaja
Julkishallinnon johtamisohjelma
Sitra

Yhteenveto

Hallitusohjelma ja sitä täsmentävät linjaukset sisältävät valtion konsernistrategiana näkemyksen yhteisestä tahtotilasta, priorisoiduista policy-teemoista ja tavoitteista sekä näiden mukaisista resurssien kohdentamisesta. Konsernistrategia vastaa parhaimmillaan selkeästi kysymykseen siitä, mikä on tavoitetilamme, mihin tulemme erityisesti keskittymään sekä mitä meidän tulee saada aikaan. Konserniohjauksen keskeisin tehtävä on tukea ja varmistaa konsernistrategian toteutuminen.

Valtion konserniohjaus on pääministerin johtaman hallituksen käytössä oleva väline poliittis-strategisten tavoitteiden mukaisten vaikutusten tehokkaaseen aikaansaamiseen.

Valtion konserniohjaus sisältää prosessit, rakenteet ja johtamismallin, joiden avulla hallitus toteuttaa, arvioi ja päivittää hallitusohjelmaansa sekä sitä täsmentäviä tavoitteita ja toimenpiteitä. Hallinnonaloilla ja joissain isommissa virastoissa toteutettava konserniohjaus tukee hallitusohjelman toimeenpanoa.



Kuva: Valtion konserniohjauksen systeminen malli.

Valtion konserniohjaus muodostuu seuraavista toiminnoista ja prosesseista, jotka tukevat pääministeriä ja hallituksen ministereitä hallitusohjelman toimeenpanon johtamisessa:

- Hallitusohjelman toimeenpanon ja valtiokonsernin toiminnan ja talouden ohjaus;
- Lainvalmistelu;
- Viestintä;
- Toimintamallit ja rakenteet;
- Henkilöstövoimavarojen kehittäminen ja johtaminen;
- Konsernipalvelut;
- Omistajaohjaus.

Hallitusohjelman toimeenpanon ja valtiokonsernin toiminnan ja talouden ohjauksen osalta ehdotetaan, että valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia toimivat nykyistä merkittävästi kiinteämmässä yhteistyössä pääministerin ja hallituksen tukena hallitusohjelman toimeenpanon ohjauksessa sekä hallitusohjelman toteuttamista edellyttävien resurssiallokaatioiden - ja uudelleen allokointien - valmistelussa ja vaikutusten seurannassa.

Valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian yhteisenä tehtävänä on varmistaa hallitusohjelmaan sisältyvien tavoitteiden toimeenpano hallinnonalojen ja niiden virastojen ja laitosten tulosohtauksessa erityisesti silloin, kun hallitusohjelman tavoitteet edellyttävät enemmän kuin kahden hallinnonalan ja niihin kuuluvien yksiköiden yhteistä tekemistä. Tulosohtauksen statusta tulee nostaa merkittävästi niin, että valtiokonsernin yksiköille asetettavien tulostavoitteiden sitovuutta ja toteuttamiseen liittyvää tulosvastuuta vahvistetaan yksiköiden toimintaan kohdennettavan rahoituksen perusteluina. Valtioneuvoston ohjesääntö tulee päivittää vastaamaan valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian yhteistyötyöhön perustuvaa konserniohjausmandaattia. Valtioneuvoston kanslian osaamiskapasiteettia tulee vahvistaa uuden konserniohjausroolin ja siihen liittyvien tehtävien mukaisesti.

Lainvalmistelun osalta ehdotetaan, että valtion konserniohjauksen ensisijainen huomio tulee kohdistaa hallitusohjelmassa/konsernistrategiassa priorisoiuihin policy-teemoihin ja –tavoitteisiin sekä niitä toteuttaviin toimenpiteisiin, joihin sisältyy keskeisesti sääntely. Konserniohjaus ei siten lähtökohtaisesti koske kaikkea valtiokonsernissa valmisteltavaa ja toteutettavaa sääntelyä. Konsernistrategian tavoitteita toteuttavien sääntelykeinojen ennakolliseen arviointiin tulee sisällyttää lainsäädännölle vaihtoehtoiset sääntelykeinot. Näitä ovat esimerkiksi suositukset, ohjeet, toimijoiden itsesääntely ja yhteissääntely. Strategisiin sääntelyhankkeisiin kohdistuvan konserniohjauksen kohteena tulee valmisteluprosessin lisäksi olla sääntelyn sisältö sekä sääntelyn tuottamien vaikutusten seuranta ja arviointi. Hallitusohjelmaan sisältyvien policy-teemojen sääntelytoimenpiteitä koskevan konserniohjauksen päävastuun tulisi olla valtioneuvoston kanslialla.

Valtion konserniohjauksen tehtävänä on arvioida valtiokonsernin *rakenteiden ja toimintamallien* toimeenpanokykyä ja muutostarpeita erityisesti konsernistrategian ja hallinnonalarajat ylittävien tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta.

Konserniohjauksen tehtävänä on luoda ammattimainen ja tehokas konsernin rakenne- ja/tai toimintamallimuutosten johtamis- ja toteutusmalli. Tätä mallia sovelletaan erityisesti hallinnonalarajat ylittävissä tai muutoin hallitusohjelman toimeenpanon kannalta tärkeissä rakenne- ja toimintamallimuutoksissa.

Henkilöstövoimavarojen kehittämiseen ja johtamiseen kohdistuva konserniohjaus tuo aitoa lisäarvoa, jos se onnistuu varmistamaan johtamisen ammattimaistumisen voimakkaan kehityksen. Valtiokonsernin ylimpien johtajatehtävien tulisi perustua systemaattiseen tehtäväkiertoon, johtamisarviointeihin sekä ammattimaiseen johtajana kehittämiseen. Valtiokonsernin ylimmän johdon johtajasopimuksiin tulee sisällyttää hallitusohjelman/valtion konsernistrategiaan sisältyvien tavoitteiden toimeenpanoon liittyvät vastuut. Johtajasopimuksiin tulee kirjata myös tavoitteet valtiokonsernin horisontaalisten toimintatapojen ja resurssien liikkuvuuden vahvistamisesta ao. ministeriön/viraston osalta.

Konserniohjauksen piiriin kuuluvia asioita tulee käsitellä nykyistä systemaattisemmin erityisesti raha-asiainvaliokunnassa, talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, EU-asioiden ministerivaliokunnassa sekä hallitusohjelmaan sisältyviä policy-teemoja johtavissa ministeriryhmissä. Valtioneuvoston määräykset asioiden käsittelystä raha-asiain valiokunnassa ja talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa päivitetään vastaamaan valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian yhteistyötyöhön perustuvaa ohjausmandaattia hallitusohjelman toimeenpanon ja valtiokonsernin toiminnan ja talouden ohjauksessa. Kansliapäällikkökokouksen tilalle ehdotetaan perustettavaksi valtion konserniohjauksen virkamiesjohtoryhmä, joka toimii merkittävässä roolissa konserniohjaukseen sisältyvien asioiden valmistelun, koordinoinnin ja toimeenpanon seurannan osalta.

Konserniohjauksen uudistamista koskevat keskustelut ja linjaukset kuuluvat hallitusohjelmaneuvotteluihin. Ideoitava valtion konserniohjaus ja siihen liittyvät toiminnot ja prosessit vaikuttavat enemmän valtiokonsernin toiminta- ja menettelytapoihin kuin sen juridiseen rakenteeseen. Mikäli hallituspuolueet sopivat hallitusneuvotteluissa konserniohjauksen sisällöstä ja menettelyistä, ovat tarvittavat normimuutokset toteutettavissa varsin nopeasti. Valtioneuvostolla on välitön valta päättää valtiokonsernin ohjaukseen liittyvistä menettelyistä. Nopeimmillaan tässä raportissa esitettyjen ehdotusten edellyttämät normimuutokset on valmisteltu, käsitelty ja hyväksytty valtioneuvoston toimesta muutamissa viikossa.

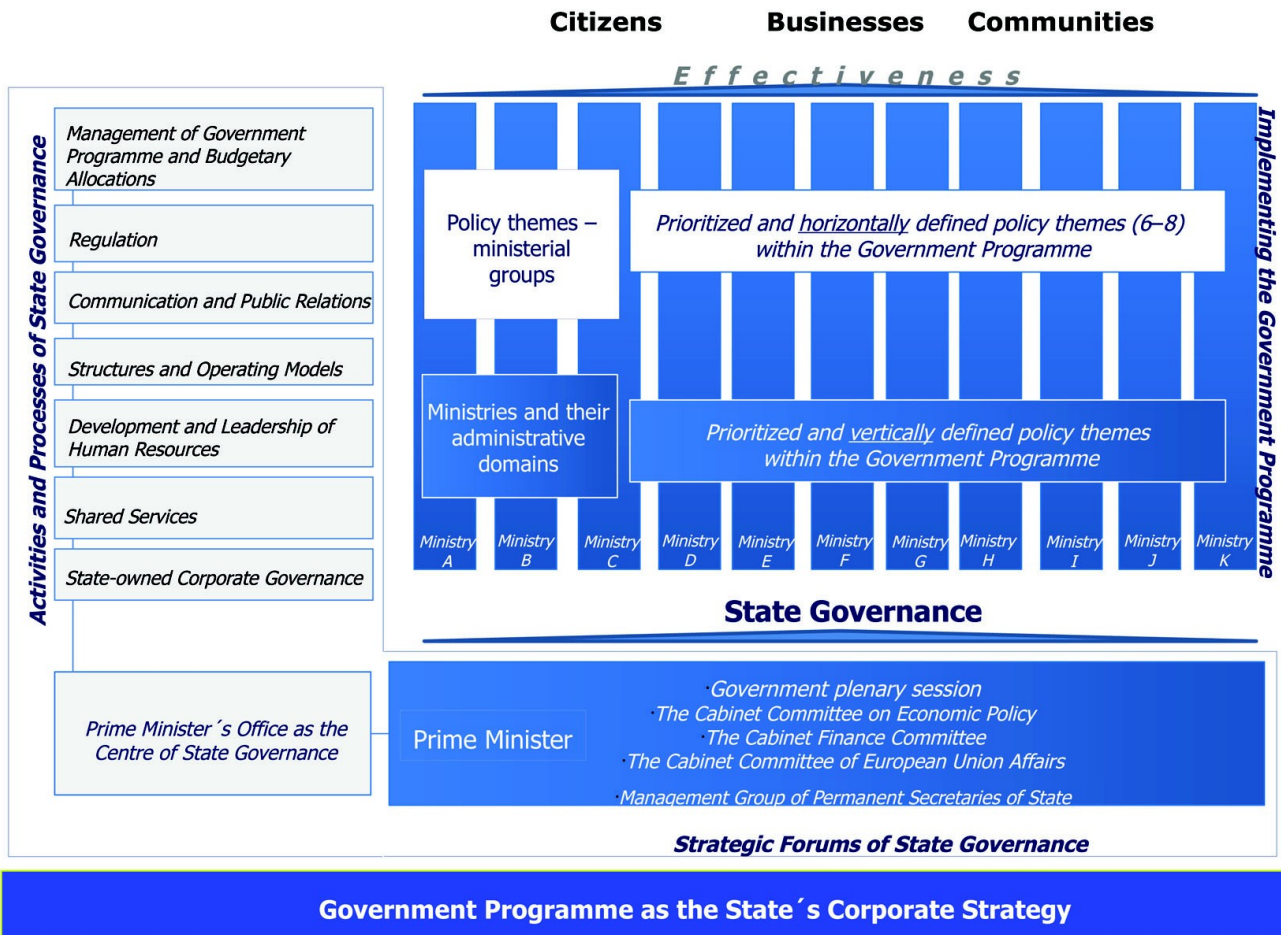
Uuden konserniohjauksen lisäarvon perusteeksi ei riitä ainoastaan parantunut hallinnollinen tehokkuus, vaikka se sinänsä on myös erittäin tärkeä asia. Konserniohjauksen todellinen lisäarvo perustuu hallituksen ja valtiokonsernin yhtenäisemmän toimeenpanokyvyn kautta aikaansaataviin tuloksiin ja vaikutuksiin, jotka näkyvät kansalaisille, yrityksille ja yhteisöille. Vaalien jälkeisissä hallitusneuvotteluissa syntyvän hallitusohjelman tavoitetaso tulee olemaan tunnistetut haasteet huomioiden erittäin vaativa. Tulevan pääministerin ja muiden hallitukseen kuuluvien ministereiden yhteisenä missiona on syntyvän hallitusohjelman ja sitä täsmentävän valtion konsernistrategian toimeenpanon johtaminen. Tässä tarvitaan yhtenäistä ja yhteistä konserniohjausmallia.

Executive Summary

The Government Programme and the policies that further specify it include the State's corporate strategy view on the shared strategic intent, the prioritized policy themes and objectives, and how to allocate the resources accordingly. At best, it clearly specifies what our goals are, what will be focused on and what must be achieved. The primary task of State governance is to support and ensure the implementation of the corporate strategy. Defined like this, State governance is linked to managing the implementation of the politically specified corporate strategy.

State governance is a tool available for the Government, led by the Prime Minister, to efficiently achieve the effects according to the political and strategic goals.

State governance includes the processes, structures and management model through which the Government executes, assesses, and updates its Government Programme as well as the objectives and measures further specifying it. The execution of the Government Programme is supported by State governance carried out in the administrative domains and some large agencies.



Picture: The systemic model of State governance ver01

State governance comprises the following functions and processes supporting the Prime Ministers and the Ministers of the Government in managing the execution of the Government Programme:

- Management of Government Programme and Budgetary allocations
- Regulation
- Communications and Public Relations
- Structures and Operating models
- Development and Leadership of Human Resources
- Shared services
- State-owned Corporate Governance.

According to the proposal included in the new State governance model, the Ministry of Finance and the Prime Minister's Office cooperate closely, supporting the Prime Minister and the Government in steering the execution of the Government Programme, preparing the resource allocation and re-allocation needed to execute the Government Programme, as well as monitoring their impact. The shared task of the Ministry of Finance and the Prime Minister's Office is to ensure the implementation of the objectives included in the Government Programme in the result steering of the administrative domains and their agencies and institutes particularly when the objectives of the Government Programme require the joint cooperation of more than two administrative domains and their units. Concerning result steering, it is proposed that the means be found for reinforcing the binding aspect of the result objectives set for the units of the State group, and of the objective implementation reporting, as the basis of the funding allocated to the organisation or function in question. The rule book of the Government must be updated to match the State governance mandate based on the cooperation between the Ministry of Finance and the Prime Minister's Office. The competence capacity of the Prime Minister's Office must be reinforced according to the new State governance role and tasks.

For *regulation*, it is proposed that the primary focus of State governance be on the policy themes and objectives prioritised in the Government Programme/corporate strategy, as well as on the measures – regulation being an essential measure – implementing them. Therefore, State governance does not by default apply to all regulation prepared and implemented in the State group. The advance evaluation of the regulation methods implementing the objectives of the corporate strategy must include means of regulation which are alternative to legislation, such as recommendations, instructions, self-regulation by actors, and joint regulation. In addition to the regulation process, State governance concerning strategic regulation projects must also focus on the content of the regulation as well as the follow-up and assessment of the impact caused by the regulation. The Prime Minister's Office should have the main responsibility for State governance concerning the regulation measures of policy themes included in the Government Programme.

The task of State governance is to assess the implementation capacity of the State group's *structures and operating models*, and the change needs particularly from

the perspective of the implementation of objectives across the boundaries of the corporate strategy and the administrative domains. The task of State governance is to establish a professional and efficient management and implementation model for the group's structural and/or operating model changes. This model is particularly applied in structural and operating model changes which go across the boundaries of administrative domains or are otherwise important for the execution of the Government Programme.

State governance based on *the development and leadership of human resources* provides real added value if it successfully ensures the rapid development of professional leadership. The highest executive positions in the State group should be based on systematic job rotation, leadership evaluations and professional development as a leader. The State group's executive leader agreements must include the responsibilities related to the execution of the objectives included in the Government Programme/the State's corporate strategy. The leader agreements must also include the objectives of reinforcing the mobility of the State group's horizontal operating methods and resources in regard to the Ministry/agency in question.

Matters related to State governance must be processed more systematically in particular in the Cabinet Finance Committee, the Cabinet Committee on Economic Policy, the Cabinet Committee of European Union Affairs, and ministerial groups in charge of the policy themes included in the Government Programme. The Government regulations for processing matters in the Cabinet Finance Committee and the Cabinet Committee on Economic Policy are updated to match the governance mandate based on the cooperation between the Ministry of Finance and the Prime Minister's Office in the execution of the Government Programme and the governance of the operations and finance of the State group. To replace the Permanent Secretary meeting, it is proposed that a State governance management team of state officials be established to have a significant role in the preparation, coordination and execution of matters included in State governance.

Discussions and policy definitions concerning the updating of State governance are part of the Government Programme negotiations. The State governance and the functions and processes presented here have a more extensive impact on the State group's operating methods and procedures than its legal structure. If the ruling parties agree on the content and procedures of State governance in the Government negotiations, the required changes to norms can be implemented quite quickly. The Government has the immediate authority to decide on procedures related to State group governance. In the fastest scenario, the norm changes required by the proposals set out in this document are prepared, processed and approved by the Government in a few weeks.

Although improved administrative efficiency is a very important thing as such, it alone is not enough to act as the basis for added value provided by the new State governance. The real added value of State governance is based on the results and effects which are achieved through a more uniform execution capacity of the Government and the State group and which are shown to the citizens, companies and organisations. Taking into account the identified challenges, the objective level of the Government Programme established in the Government negotiations after the elections will be very high. The shared mission of the future Prime Minister and other Government ministers is to manage the execution of the established Government Programme and the State's corporate strategy further specifying it. This will require a consistent and shared State governance model.

1. Johdanto

Suomi ja suomalaiset elävät muiden maiden ja niiden kansalaisten tavoin monenlaisten tapahtumien ja myllerrysten ajassa. Jokainen kokee talouskriisin vaikutuksia välittömästi tai siihen liittyvän epävarmuuden välillisesti. Oma tai lähipiirin jäsenten ikääntyminen mietityttää monia. Sama koskee myös huolestuneessa sävyssä käytävää keskustelua ilmaston muuttumisesta ja sen seurauksista. Huoli ihmisten yhteisöllisestä ja yhteiskunnallisesta osallisuudesta tai sen puutteesta mietityttävät ihmisiä, kuten myös lasten ja nuorten hyvinvointi ja kehittyminen. Miten käy verotuksen ja julkisten palveluiden, kun ajat ovat tiukat ja valtion sekä kuntien velkaantumistaso nousee huolestuttavasti? Huoli teollisuustuotantomme rakennemuutoksen seurauksista ja palvelutuotannon alhaisesta tasosta saa jotkut pohtimaan päivityökseen sitä, mistä Suomi löytäisi "uusia Nokioita", jotka toisivat uudenlaisen sykäyksen Suomen kasvuun ja kukoistukseen, yrittämiseen ja työllistymiseen. Newsweekin arvio Suomesta maailman parhaana maana ja OECD:n Pisa-tutkimuksen toistuvat huippuarviot suomalaisesta koulujärjestelmästä nostattavat hieman ylpeydentuntoa. Samalla ne herättävät myös ihmetystä, koska asioiden ei koeta olevan hyvällä tolalla. Tai ainakin niiden kehityssuuntaan liitetään isoja kysymysmerkkejä: miten pärjäämme tulevaisuudessa?

Edellä mainitut asiat ovat esimerkkejä teemoista ja ilmiöistä, jotka liittyvät vahvasti sekä tähän aikaan että tulevaisuuteen. Nämä teemat ovat esillä vuoden 2011 eduskuntavaaleja edeltävässä poliittisessa keskustelussa sekä erityisesti vaalien tulosten perusteella käytävissä hallitusohjelmaneuvoitteluissa. Tuleva hallitus saa ja joutuu kiteyttämään omat prioriteettinsa suomalaisen yhteiskunnan kehittämisagendaksi vuodesta 2011 ainakin neljäksi vuodeksi eteenpäin, monessa kohtaa pidemmällekin. Prioriteettien valinta kulminoituu hallitusneuvotteluiden myötä syntyvään hallitusohjelmaan sekä edelleen sitä täsmentäviin tavoitteisiin ja toimenpiteisiin.

Tämän raportin riveillä ideoidaan suomalaisen valtion konserniohjauksen sisältöä ja mallia. Ideoinnin ensisijainen lähtökohta kiinnitetään suomalaisen yhteiskunnan kehityshaasteisiin ja näihin vastaavaan, poliittisesti johdetun hallituksen ohjelmaan sekä sen sisältämiin tavoitteisiin ja toimenpiteisiin. Tässä raportissa kutsumme tätä myös valtion konsernistrategiaksi. Konsernistrategiassa esitetään vastaus kysymykseen "mihin tulee erityisesti keskittyä ja mitä tulee saada aikaan?". Kysymys siitä, "miten aikaansaannosten toteutumista johdetaan" kohdistaa ideoinnin valtion konserniohjaukseen, jonka tehtävänä on varmistaa poliittis-strategisten tavoitteiden mukaisten vaikutusten tehokas aikaansaaminen.

Vaalien jälkeisissä hallitusneuvotteluissa syntyvän hallitusohjelman tavoitetaso tulee olemaan tunnistetut haasteet huomioiden erittäin vaativa. Tulevan pääministerin ja muiden hallitukseen kuuluvien ministereiden yhteisenä missiona on syntyvän hallitusohjelman ja sitä täsmentävän valtion konsernistrategian toimeenpanon johtaminen. Hyvin suunniteltu ja määritelty strategia on vielä kuitenkin kokonaan tekemättä. Ei ole lainkaan toissijainen kysymys, miten pääministerin johdolla toimiva hallitus ja sen ministerit johtavat strategian toimeenpanoa. Sisällöltään vaativa konsernistrategia edellyttää tähän tasoon viritettyä toimeenpanokykyä sekä hallitukselta että sen ohjauksessa toimivilta organisaatioilta. Toimeenpanokyvyn varmistamiseksi hallitus tarvitsee nykyistä selkeämmän, yhteiseen tahtotilaan ja sitoutumiseen perustuvan valtiokonsernin ohjausmallin.

Raportin *johdantoluvussa* esitellään konserniohjausmallin ideoinnin lähtökohdat ja orientaatio. *Luvussa kaksi* avataan käsitteellisesti valtiokonsernin sisältöä sekä valtiokonsernin haasteita ja kehittämismahdollisuuksia mm. OECD:n (2010b) tekemään maa-arviointiin liittyen. *Luvussa kolme* perustellaan poliittis-strategisten substanssitavoitteiden toimeenpanoon perustuvan konserniohjausmallin tarve ja lisäarvo. Luvussa esitetään ministeriöiden tekemistä tulevaisuuskatsauksista nostettuja horisontaalisia ja ilmiölähtöisiä policy-teemoja, jotka simuloivat hallitusohjelman sisältöä. Luvussa kuvataan myös ministeriöiden tulevaisuuskatsauksissa esitettyjä konserniohjauksen sisältöelementtejä. *Luvussa neljä* kuvataan ja perustellaan hallituksen määrittämän ohjelman ja konsernistategian toimeenpanon varmistava konserniohjausmalli. Lukuun on sisällytetty myös 12 ehdotusta konserniohjausmallin luomiseksi. *Luvussa viisi* esitetään tiivistetty tavoitetilakuvaus valtion konserniohjauksen systeemisestä mallista.

Tämän raportin toimeksiantajana toimineen Sitran ja allekirjoittaneen yhteisenä tavoitteena on ollut tuottaa näkemyksellisiä ideoita valtion konserniohjauksen sisällöstä ja toteutuksesta. Raportti on saatu todennetusti aikaan, mutta vastuu ja vapaus raportin sisällön ja ideoiden näkemyksellisyyden arvioinnista jää lukijalle.

* * *

*”Idean ideana on rikkoa kaava, aiheuttaa häiriö. Hyvä idea ottaa kantaa menneisyyteen. Häiritsevä idea synnyttää käänteen tulevaisuudessa. **Tauko.** Eli nyt.”*

(Kulmala, 2009. Hyvä Idea Ei Toimi)

2. Valtiokonsernin ja sen ohjauksen haasteet

2.1 Mikä on valtiokonserni?

Otetaan alkuun hieman vauhtia ideointiimme konsernin ja konserniohjauksen määrittämisestä yrityssektorilla ja kaupungeissa. *Yrityskonsernin* on todettu olevan kahden tai useamman yrityksen muodostama taloudellinen kokonaisuus, jossa emoyrityksellä on määräämis- ja ohjausvalta yhdessä tai useassa konsernin muussa yrityksessä. Konsernin toiminnan keskeinen perusta kiteytyy *konsernistrategiassa*, jossa määritetään erityisesti

- 1) mikä on konsernin toiminnan perusta (perustehtävä, tavoitetilä, arvoperusta ja strategiset päämäärät)
- 2) missä toiminnoissa konserni on mukana sekä
- 3) miten ja missä laajuudessa konserniin sisältyvät toiminnot integroidaan keskenään.

Konsernistrategiaa toteutetaan *konserniohjauksen* keinoin. Näitä ovat mm. konsernin rakenteiden arviointi ja uudistaminen, suora vaikuttaminen konserniyksiköihin esimerkiksi tavoiteasetannan ja investointien kautta sekä vaikuttaminen konsernin yksiköiden välisiin kytkentöihin esimerkiksi yhteisesti resursoiduilla kehityshankkeilla.

Kaupunkikonserni on omistus- ja hallintorakenne, jonka tarkoituksena on mahdollistaa siihen kuuluvien *yksiköiden välinen yhteensopivuus ja yhteistyö*, jolla *tavoitellaan hyötyä kaupungin asukkaille ja alueelle*. Kaupunki vastaa emoyhteisönä kaupungin kehityksen ohjaamisesta sekä kaupungin järjestämien palvelujen määrittelystä. Yhteisöjä ja säätiöitä käytetään täydentämään palvelutuotantoa sekä hoitamaan kaupunkikonsernin tarvitsemia tukitoimintoja kaupungin ja ulkopuolisten organisaatioiden yhteistyössä hoitamissa tehtävissä. Kaupunginhallitus johtaa konsernia ja valvoo, että konsernin tytäryhteisöt toimivat kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden mukaisesti ja että niiden toimintapolitiikat ovat kaupungin päämäärien mukaiset. Tytäryhteisöjen on ennalta hankittava konsernin johdon suostumus yhteisön normaalista toiminnasta poikkeaviin päätöksiin. (Ks. esim. Helsingin kaupungin konserniohjaus, http://www.hel.fi/hki/taske/fi/Konserniyhteis_t/Konserniohjaus)

”Haasteena on, että (valtion) konserniohjaus on edelleenkin käsitteenä kohtuullisen uusi ja vielä osittain jäsentymätön. Konserniohjaus ei ole muodostunut yhtenäiseksi kokonaisuudeksi eikä yhteistä selkeää tahtotilaa ole muodostunut... Valtiokonsernilla tai valtion konserniohjauksella ei ole olemassa vakiintunutta yksiselitteistä määritelmää tai sisältöä.”
(*Konserniohjauksen menetelmällinen kehittäminen, 2010. VM*)

Valtiokonsernin osalta ollaan vielä kehitysvaiheessa sekä käsitteiden, sisältöjen että käytäntöjen osalta. Tämä ei johdu siitä, että aihe sinänsä olisi uusi. Teemasta

on keskusteltu jo pitkän ajan erilaisella intensiteetillä. Jo 1990-luvun alkupuolella esitettiin ideoita julkishallinnon konserneista ja niiden johtamisesta (Huttunen, 1994). Tämän vuosituhannen alkupuolella esitettiin keskushallinnon uudistamista johtaneen ministerityöryhmän toimesta useita *poliittisesti johdetun valtiokonsernin* kokonaisuutta vahvistavia toimenpiteitä (Valtion keskushallinnon uudistaminen, 2002). Valtioneuvoston controller esitti vuonna 2006, että valtioneuvoston olisi perusteltua tehdä päätös valtion konsernirakenteen kehittämistä. Tämän päätöksen toteuttaminen olisi voinut olla osa vuoden 2007 keväällä aloittaneen hallituksen agenda. Tuota päätöstä ei kuitenkaan valmisteltu eikä tehty.

Valtiokonsernin erilaisille määritelmille on olemassa perusteita erityisesti konserniin sisällytettävien toimijoiden ja toimintojen osalta. Seuraavassa esitetään lyhyet kuvaukset ensiksi *juridisesta* valtiokäsitteeseen perustavasta konsernimääritelmästä, toiseksi *valtiovarainministeriön* rooliin ja tehtäviin perustuvasta konsernimääritelmästä sekä kolmanneksi *valtioneuvoston ohjaustoimivaltaan* perustuvasta konsernimääritelmästä.

Juridisesti perustellun määritelmän mukaan valtio on määräalueen asukkaiden järjestynyttä yhteiselämää säätelevien yhteiskunnallisten *laitosten kokonaisuus*. Tätä määritelmää soveltaen valtiokonserni sisältäisi eduskunnan (lainsäädäntövalta), tuomioistuimet (tuomiovalta) sekä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston (toimeenpanovalta) sekä sen ohjauksessa toimivat virastot, laitokset ja viranomaiset, liikelaitokset sekä valtion omistamat osakeyhtiöt ja rahastot. Edellä mainituista toimijoista eduskunnalla, tuomioistuimilla, tasavallan presidentillä ja valtioneuvostolla on hyvin itsenäinen ja toisista toimijoista riippumaton toimivalta. Toki valtioneuvosto on sekä juridisesti että poliittisesti tilivelvollinen eduskunnalle. Lainsäädäntö määrittää muodolliset menettelytavat, joiden mukaan edellä mainitut konsernitoimijat ovat yhteydessä toisiinsa.

Valtiovarainministeriö on määrittänyt valtiokonsernin koskemaan *oman ohjausroolinsa näkökulmasta* ministeriöistä sekä muista valtion virastoista, laitoksista, liikelaitoksista ja konsernipalveluja tuottavista valtion yhtiöistä koostuvaa kokonaisuutta. (Konserniohjauksen menetelmällinen kehittäminen, VM 2010). Määrityksen piiriin ei sisällytetä eduskuntaa ja sen alaista hallintoa, Tasavallan presidentin kansliaa eikä kaikkia valtionyhtiöitä. Valtiovarainministeriön tehtäväalueeseen sisältyvää valtiokonsernin talousohjauksen tilaa tarkastelleessa väitöskirjatutkimuksessa valtiokonserni rajataan koskemaan kaikkia niitä toimintoja, joiden rahoitus perustuu valtion talousarviossa myönnettyihin määrärahoihin ja joiden ohjauksen käytännöt määrittää yhteinen kassa (Kivelä, 2010). Tähän valtiokonsernin määritelmään ei sisällytetä rahastoja, valtion liikelaitoksia, valtionyhtiöitä ja autonomisia yksiköitä (esim. KELA ja uusimuotoiset yliopistot).

Valtioneuvoston ohjaustoimivaltaan perustuva ja tässä raportissa sovellettava valtioneuvostolähtöinen valtiokonsernin määritelmä sisältää valtioneuvoston (pääministeri, ministerit ja ministeriöt) ja sen ohjauksessa toimivat virastot ja laitokset, liikelaitokset ja rahastot sekä valtion omistajapolitiikan piiriin kuuluvat osakeyhtiöt. Tähän määritelmään ei sisällytetä eduskuntaa ja Tasavallan presidenttiä. Todettakoon, että valtion konserniohjauksen vaikutuspiiri ei palaudu ainoastaan konserniin kuuluvien toimintojen ja toimijoiden määritelmään. Valtiovarainministeriön ja sitä johtavan valtioneuvoston määrittämään *konsernistrategiaan* sisältyvät tavoitteet ja toimenpiteet ulottuvat hyvin laajalle yhteiskunnan eri osa-alueille. Konserniin kuuluvilla toimijoilla on määritellyt roolit näiden tavoitteiden ja toimenpiteiden suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Valtiokonsernin rakenteeseen sisältyy ministeriöiden ohjauksessa olevia hallinnonalakonserneja sekä edelleen hallinnonaloihin sisältyviä virasto- tai laitokonserneja (esim. verohallinto). Näitä ei tarkastella tässä yhteydessä erikseen. Ministeriöt toimivat osana valtiokonsernia ja ne vastaavat hallinnonalojensa ohjaajina valtion konsernistrategian toimeenpanosta hallitusohjelmassa ja sitä täsmentävissä linjauksissa määritellyin osin. Sama koskee myös mahdollisia virasto- ja laitokonserneja.

2.2 Valtiokonsernin nykytilan haasteita ja kehittämismahdollisuuksia

Tämän vuosituhannen alkupuolella esitettiin keskushallinnon uudistamista johtaneen ministeriyöryhmän toimesta useita *poliittisesti johdetun valtiokonsernin* kokonaisuutta vahvistavia toimenpiteitä (Valtion keskushallinnon uudistaminen, 2002). Nämä liittyivät mm. hallitusohjelman rooliin ja sisällön luonteeseen, ministeriöiden tulevaisuuskatsauksien laatimisen hallitusohjelmaneuvotteluiden pohjaksi ja hallitusohjelmaa konkretisoivan hallituksen strategia-asiakirjan sekä siihen sisältyvien uusien horisontaalisten politiikkaohjelmien käyttöönottoon. Ministeriyöryhmän ehdotuksiin sisältyi myös ajatus siitä, että hallitus käsittelee ja tarkistaisi strategia-asiakirjaa vuosittain budjetin kehysmenettelyn yhteydessä. Tämän perusteella sekä toimintaa että resursseja suunnattaisiin tarvittaessa uudelleen. Viime mainittua lukuun ottamatta kaikki em. ehdotukset on sittemmin toteutettu vuonna 2003 aloittaneessa Jätteenmäen ja sittemmin Vanhasen hallituksessa. Hallitusohjelman ja sitä täsmentävän hallituksen strategia-asiakirjan sekä budjetti- ja kehysprosessin yhteys ei sen sijaan ole toteutunut.

Tuoreimmat analyysit valtionkonsernin ja koko julkishallinnon haasteista on esittänyt OECD Suomen julkishallintoa koskevassa arviointiraportissa (OECD, 2010b). Erityisenä tarkastelukohteena oli arvioida Suomen julkisen hallinnon kykyä toteuttaa hallituksen tavoitteita sekä sen valmiutta vastata nykyisiin ja tuleviin horisontaalisiin haasteisiin. Lyhyesti kiteytetty johtopäätös oli, että Suomella on sekä kansakuntana että julkisen hallinnon osalta takanaan menestyksellinen aikakausi, mutta edessä suuria ja vaativia haasteita, joihin vastaamiseksi on tarpeen tehdä muutoksia ja uudistuksia.

Haasteet liittyvät kansakunnan tulevaisuutta koskevan ”sisältöagendan” osalta yhteiskunnan sosiaaliseen eheyteen ja talouden kestäväan kasvuun, kansalaisten hyvinvointiin ja osallisuuteen sekä elinkeinoelämän uusiutumiseen ja kilpailukykyyn. Haasteet liittyvät myös julkishallinnon rooliin, tahtoon ja kykyyn luoda uudenlaisia ratkaisuja ja toimintamalleja horisontaalisten policy-tavoitteiden valmistelussa ja toimeenpanossa, julkisten palveluiden asiakaslähtöisyyden, laadun ja kustannustehokkuuden parantamiseen sekä strategisen ketteryuden vahvistamiseen. Seuraavassa esitetään keskeiset huomiot OECD:n analyysoimista valtiokonsernin haasteista ja kehittämisehdotuksista.

Poliittisen tasapainon ja konsensushakuisuuden aiheuttama jäykkyys ja prioriteettien välinen ristiriitaisuus

Yhteisen tahtotilan puuttuminen. Valtiokonsernin ja laajemmin koko julkisen sektorin rakenteet, työnjaot sekä ohjauksen prosessit on mukautettu monipuoluehallitusten malliin. Tässä mallissa päätökset tehdään poliittisen konsensuksen pohjalta vastavuoroisuuteen perustuvissa neuvotteluissa.

Konsensushakuisuus voi tuottaa yleisen ja lähes itsestään selvän vision, jonka kaikki voivat hyväksyä. Sellaisenaan se ei ole kuitenkaan välttämättä uskottava tai innostava.

OECD (2010a) toteaa Suomen sääntelypolitiikkaa koskevassa arvioinnissaan, että *vahvat luottamuksen ja konsensuksen rakentamisen perinteet määrittelevät suomalaisten tapaa lähestyä julkista kuulemista ja viestintää*. Näistä perinteistä on ollut Suomelle apua pyrittäessä yksimielisyyteen siitä, miten politiikan suuriin muutoksiin suhtaudutaan. Tällä lähestymistavalla on kuitenkin myös rajoitteensa määriteltäessä sitä, mikä saattaisi olla paras ratkaisu – ei välttämättä vähiten kiistanalainen – ratkaisu sääntelyn tai laajemmin politiikan haasteisiin vastaamiseksi.

Hallitusohjelman sisältö voi tarjota vahvan perustan tulosten saavuttamiselle suhteellisen vakaisissa taloudellisissa ja poliittisissa olosuhteissa. Vahvan konsensusmallin ohjaamaa ja neljän vuoden ajalle yhteisesti sovittua hallitusohjelmaa on vaikeaa muuttaa, vaikka toimintaympäristö sitä edellyttäisi. Hallitusohjelman puoliväliarvioinnista huolimatta näyttää siltä, että arviointia käytetään ennemminkin todentamaan edistystä hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamisessa kuin ohjelman muutostarpeen arvioimiseksi. Hallitusohjelman todellinen liikkumavara sekä tehtyjen prioriteettien että resurssikohdennusten osalta on osoittautunut pieneksi. Hallitustyöskentelyn ketteryyttä tarkastelleessa valtioneuvoston kanslian raportissa esitettyjen haastattelusitaattien mukaan hallituksen ministerit kuvaavat tilanteen johtuvan sektorivastuuta korostavasta poliittisesta kulttuurista ja monipuoluehallitusten jäsenten keskinäisestä kilpailusta (Valtioneuvoston kanslia, 14/2010).

Ministeriöiden siilomainen tapa organisoitua ja toimia

Rajoittunut horisontaalinen yhteistyö. Suomen julkisen hallinnon rakennetta määrittelevät yhtäältä valtionhallinnossa sen vanhat itsenäiset ministeriöt ja virastot ja toisaalta kuntien itsehallinto. Tämä pohjaa perustuslakiin, jossa säädetään yleisestä tasa-arvosta ja ministeriöiden itsenäisyydestä. Tällä on merkittävä vaikutus valtiokonsernin rooliin, strategioiden ja toimintapolitiikkojen muotoiluun sekä kansalaisille ja yrityksille suunnattujen palvelujen tuotantoon. Sektorikohtaisen ajattelun jatkaminen rajoittaa julkisen hallinnon kykyä joustavasti vastata sektorirajat ylittäviin tarpeisiin. Se myös estää - tai se ei ainakaan kannusta - yhteiseen sitoutumiseen hallitusohjelman toteuttamiseksi. Poikkihallinnollisen yhteistyön puutteet liittyvät rakenteellisten tekijöiden lisäksi myös esimiesten kannustimiin ja prioriteetteihin sekä henkilöstön liikkumattomuuteen. Henkilöstölle ei ole asetettu selkeitä tavoitteita eikä kannustimia poikkihallinnollisen yhteistyön vahvistamiseksi tai liikkuvuuden lisäämiseksi. Horisontaaliset prioriteetit ja tavoitteet eivät kannusta yksilöitä toimimaan yhteistyössä yli yksikkö- ja ministeriörajojen.

Konsernitason johtajuuden puute

Strategisten tavoitteiden, tulosohjauksen ja budjettikehyksen erillisuus. Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden suuntaamisen erilliset prosessit, erilaiset tavoitteet ja näkökulmat sekä omissa siloissaan toimivat ministeriöt rajoittavat mahdollisuutta priorisoida ja uudelleen suunnata resursseja strategialähtöisesti ja konsernilaajuisesti. Hallitusohjelma sekä hallituksen strategia-asiakirjassa täsmennetyt tavoitteet ja toimenpiteet eivät ole riittävästi mukana valtiokonsernin tulosohjauksessa. Hallituksen strategia ja tulosohjaus eivät

toimi riittävästi kehys- ja budjettivalmistelun sisältöperustana. Nykyinen kehys- ja budjettivalmistelu ei mahdollista strategia- ja tuloslähtöistä resurssien suuntaamista ja uudelleen kohdentamista.

Päätösten taloudellisten resurssien allokointi, joiden kautta tulevat kannusteet ja resurssit toimeenpannaan, ei ole linjassa hallituksen strategia-asiakirjassa tunnistettujen poliittisten prioriteettien kanssa. Kun prioriteetit sitten muuttuvat, ovat rahat edelleenkin siellä, minne ne on alun perin päätetty sijoittaa, eikä niitä voida siirtää. Johtajuuden ja johtamisen puutteet luovat tilanteen, jossa strategisten tavoitteiden ja tulostavoitteiden toteutumisesta tai toteutumatta jäämisestä ei seuraa mitään eikä tilivelvollisuus toteudu aidosti.

2.3 Valtiokonsernin toimeenpanokyky, strateginen ketteryys ja todennetun tiedon merkitys päätöksenteossa

OECD (2010b) esittää arvioinnissaan, että Suomen hallitukselta ja julkiselta sektorilta edellytetään uudenlaista *strategista ketteryyttä*, eli yhä monimuotoisempien ilmiöiden ja haasteiden ennakointia sekä kykyä vastata niihin oikealla tavalla ja tasolla. Hallitustyöskentelyn ketteryyttä tarkastelleessa raportissa todetaan lukuisten ministereiden ja virkamiesjohdon edustajien haastatteluihin viitaten, että nopea reagointi ja strateginen ketteryys ovat yksi tulevaisuuden menestystekijöistä myös valtiollisessa toiminnassa. Tähän liittyvä yhteiskunnallinen herkkyys on varmasti yksi ammattimaisen poliittisen johtamisen ydinosiamisia.

Valtiokonsernin toimeenpanokyky sisältää rakenteen ja toimintamallin, johtamisjärjestelmän sekä kulttuuri- ja arvoperustan, jotka mahdollistavat strategiseen näkemykseen perustuvan yhteisen tahtotilan aikaansaamisen sekä tätä tukevien resurssien joustavan kohdentamisen.

Strateginen näkemys merkitsee kykyä tasapainottaa hallituksen tavoitteita ja yhteiskunnallisia preferenssejä, hyödyntää todennettua tietoa avautuvien mahdollisuuksien tunnistamisessa sekä käyttää näistä syntyvää ymmärrystä johdonmukaiseen suunnitteluun, tavoiteasetantaan, päätöksentekoon ja priorisointiin.

Yhteinen tahtotila merkitsee sitoutumista yhteiseen visioon ja kokonaistavoitteisiin sekä niiden noudattamista oman työn suuntaajana. Se tarkoittaa myös koordinaatioita ja yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa sekä konsernin sisällä sen eri tasojen ja alojen kesken, että konsernin ulkopuolisten toimijoiden kanssa silloin, kun tavoitteiden yhteinen saavuttaminen sitä edellyttää.

Resurssien joustavuus merkitsee kykyä tarvittaessa uudelleen kohdentaa resursseja (henkilöitä ja taloudellisia voimavaroja) muuttuvien prioriteettien mukaisesti. Resurssien valtiokonsernilaajuinen joustavuuskapasiteetti tarjoaa merkittävän vipusimen sekä tehokkaamman toiminnan että paremman ja osuvamman vaikuttavuuden toteutumiselle.

Kuva 1: Valtiokonsernin toimeenpanokyky ja strategisen ketteryyden elementit (soveltaen OECD 2010b)

OECD priorisoi *strategisen näkemyksen* ketteryyden keskeisimmäksi tekijäksi. Se vaatii kapasiteettia ja osaamista dynaamiseen sekä vuorovaikutteiseen pitkän ja lyhyen aikavälin strategiseen suunnitteluun, jonka lähtökohtana ovat julkisen sektorin tulevaisuuden tavoitteita, yhteinen ymmärrys sekä tietoperusta.

Todennetun tiedon merkitys on keskeinen strategisen näkemyksen ja päätöksenteon perusta. Valtiokonsernin johdolla on kyllä paljon tietoa käytettävissä, mutta sen sanotaan olevan hajanaista, suurimmaksi osaksi sektorikohtaista sekä paikoin jo syntyessään vanhentunutta. Sekä poliittinen- että virkamiesjohto toteavat, että hallitukselta puuttuvat mekanismit ja toimijat, joka kokoaisi ja tuottaisi sektorirajat ylittävää ja samaan ilmiöön kohdistuvaa erilaista analyysitietoa hallituksen esittämistä teemoista sekä toimisi samalla hallituksen keskustelun sparraajana (Valtioneuvoston kanslia, 14/2010).

Tärkeimmät päätöksentekotilanteet koskevat vaihtoehtoisten toimenpidevaihtojen kustannusvaikuttavuuden tieto- ja näkemyksperusteista arviointia: millä keinovalikoimalla – yhdellä tai yhdistelmällä – olisi mahdollista saavuttaa optimaalisimmat vaikutukset. Ministereiden mukaan sektoritutkimus voisi parhaimmillaan vastata tähän haasteeseen, mutta myös esimerkiksi talousneuvoston sihteeristö, valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysiyksikkö, valtiovarainministeriö ja valtiontalouden tarkastusvirasto voivat olla tässä keskeisessä roolissa (mt.). Todennettuun tietoon perustuvan päätöksenteon varmistamiseksi on esitetty uudenlaista toimintamallia, jossa arviointi- ja tutkimustietoa käytettäisiin systemaattisesti uudistustarpeiden tunnistamisessa, vaikuttavimpien politiikkatoimien valinnassa sekä päätöksenteon ja sen

valmisteluprosessin eri vaiheissa. Poliittisten prioriteettien tulee olla keskeisessä roolissa tietotarpeiden määrittelyssä. Toimintamalliin tulisi sisällyttää myös toimiva vuorovaikutus arviointi- ja tutkimustiedon tuottajien ja käyttäjien kesken (Valtioneuvoston kanslia, 06/2009).

Vaikuttavuusarviointien ja tutkimustiedon kytkeminen osaksi poliittista päätöksentekoa on monitahoinen ja vaikea kysymys, kuten Sitran teettämässä raportissa todetaan (Pivotal Consulting Oy ja Sitra, 2010). Selvitysraportin kohdemaina olivat Alankomaat, Tanska ja Iso-Britannia. Näistä maista tehdyt havainnot liittyivät erityisesti tutkimus- ja arviointitiedon välittämiseen poliittisille päättäjille sekä ennakoivaan vaikuttavuusarviointiin. Tutkimus ja vaikuttavuustiedon hyödyntämisessä mennään koko ajan eteenpäin, mutta systeemistä toimintatapaa, jossa vaikuttavuustietoa hyödynnettäisiin kattavasti, yhdenmukaisesti ja konsernijohtoisesti ei ole toistaiseksi otettu käyttöön missään tarkastelluista maista. Raportissa todetaan, että kaikista tarkastelluista maista on löydettävissä sellaisia käytäntöjä, joista Suomella on opittavaa.

Yhteinen tahtotila haastaa parhaimmillaan koko valtiokonsernin työskentelemään yhteiseen suuntaan. Valtionhallinnossa toteutettava *tulosohjaus* perustuu hallinnonalojen sisällä vertikaalisesti ministeriön ja sen ohjauksessa toimivan viraston/laitoksen väliseen tulostavoitteista ja niihin käytettävistä resursseista sopimiseen. Vertikaalista tulosityksikköohjausta vahvistaa vielä entisestään rajaus, jonka mukaan vaikuttavuustavoitteet määritetään ministeriötasolla. Virastolla tai laitoksella ei edes välttämättä ole vaikuttavuustavoitteita vaan se keskittyy nk. tulosprisman muihin ulottuvuuksiin. Valtiokonsernin strategiaan tavoitteisiin kytkeytyminen ei ole ollut riittävästi esillä tulosohjausmallia kehitettäessä ja sovellettaessa. Myös tulosohjauksen todellinen uskottavuus on ollut usein koetuksella, koska tulostavoitteiden saavuttamisesta tai saavuttamatta jäämisestä ei seuraa mitään: ei palkitsemista eikä sanktioita. Tulosohjaus tulee valjastaa tukemaan valtiokonsernin yhteisen tahtotilan saavuttamista.

Tulosohjauksen toteutukseen tulisi sisällyttää yhteiseen tavoitetilään ja tekemiseen ohjaavia mekanismeja, joita voivat olla esimerkiksi

- yhteinen strategia-agenda,
- yhteistä tekemistä tukevat kannustimet,
- konsernitoimijoiden keskinäinen riippuvuus (yhteiset ja toisen resurssit ja osaaminen) ja positiivinen win-win – asetelma,
- johdon ja asiantuntijoiden kierrätys,
- yhteinen arvoperusta sekä keskinäiseen arvostukseen ja dialogiin perustuva keskustelukulttuuri.

Resurssien joustavuus (uudelleen kohdentaminen) on rajallista valtiotalouden kehysohjauksessa ja tiukkaa sektorikohtaista menokuria korostavassa budjettikulttuurissa. Budjettikehysmenettely ei suoranaisesti estä resurssien uudelleen kohdentamispäätöksiä, mutta se ei myöskään mitenkään kannusta tähän. Kehysmenettelyyn ei myöskään sisälly kannustimia sektorirajat ylittävään yhteistoimintaan hallituksen linjausten ja politiikkojen toimeenpanossa ja kehittämisessä.

Valtion budjetin rakenne, valtiontalouden kehysmenettelyn jäykkyys sekä ministeriöittäin ja virastoittain jäsenyivät ja seurattavat tulostavoitteet ovat omiaan heikentämään mahdollisuuksia vaikuttavaan politiikkaan poikkihallinnollisissa kysymyksissä. Nykyinen järjestelmämme johtaa helposti osa-optimointiin kokonaistavoitteen kustannuksella. (Pääministerin valtiosihteeri Mika Rossi, 10.11.2010, valtioneuvoston tiedote 337/2010)

Tradition myötä kehittynyt vahva budjettikulttuuri ylläpitää tiukan menokurin toimintamallia. Tällä on oma tärkeä roolinsa julkisen talouden kestävyyden hallinnassa. Budjettimenojen sektorikohtainen (budjetin pääluokat) menojen hallinta ei saisi kuitenkaan johtaa siihen, että hallituksen strategiset tavoitteet ja niiden toteutumista edellyttämät määrärahanostukset ja resurssien uudelleen kohdentamiset eivät nouse konserniohjausagendalle.

Valtioneuvoston kanslia vastaa tehtävänsä mukaisesti hallitusohjelman seurannasta ja toimeenpanosta. OECD:n (2010b) arvion mukaan valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto sekä henkilöstö- ja kuntaosastot toimivat hyvin yhteen valtioneuvostonkanslian kanssa. Valtiovarainministeriön budjettiosasto sen sijaan työskentelee enemmän itsenäisesti ilman oma-aloitteista yhteistyötä kanslian suuntaan. Ministeriöt tuottavat sektoreitaan koskien sen, mitä konsernin toiminnan ja talouden suunnitteluohjeissa ja määräyksissä edellytetään ja mitä kehys- ja budjettiprosessissa käsitellään. Tästä erillään tapahtuva hallitusohjelman toimeenpanon seuranta ei hallituksen strategia-asiakirjan osalta yllä vakavuusasteeltaan samalle tasolle (Valtioneuvoston kanslia, 14/2010). Tähän epäselvään asetelmaan hallituksen politiikan sisällöllisten painopisteiden ja resurssikehysten välisestä suhteesta kulminoituu jo vuosikautia tunnettu valtion konserniohjauksen ongelma, jonka OECD on laajoihin haastatteluihin perustuvassa arvioinnissaan jälleen vahvistanut. Nyt ei enää kannata pyöriä ongelman ympärillä vaan keskittyä ratkaisujen luomiseen. Näihin talkoisiin tarvitaan asetelman tasapainottamiseksi mukaan myös niitä toimijoita, jotka miettivät miten tämä muutos olisi mahdollista toteuttaa.

Valtion konserniohjauksen päähuomion ei tulisi olla määrärahojen numeerisessa suunnittelussa, jakamisessa ja käytön laskemisessa. *Analyysi- ja ohjauskapasiteettia tulisi siirtää radikaalisti enemmän määrärahojen kohdentamisella ja käytöllä tavoiteltaviin ja todellisuudessa aikaansaatuihin tuloksiin ja vaikutuksiin.* Tulevan hallituksen ohjelmalla ja strategialla tulee olla tässä keskeinen rooli. Tämän voisi olettaa olevan tulevan hallituksen tahtotila ja konsernistrategian toimeenpanon yksi punainen lanka.

3. Valtiokonsernin strategia 2011-...

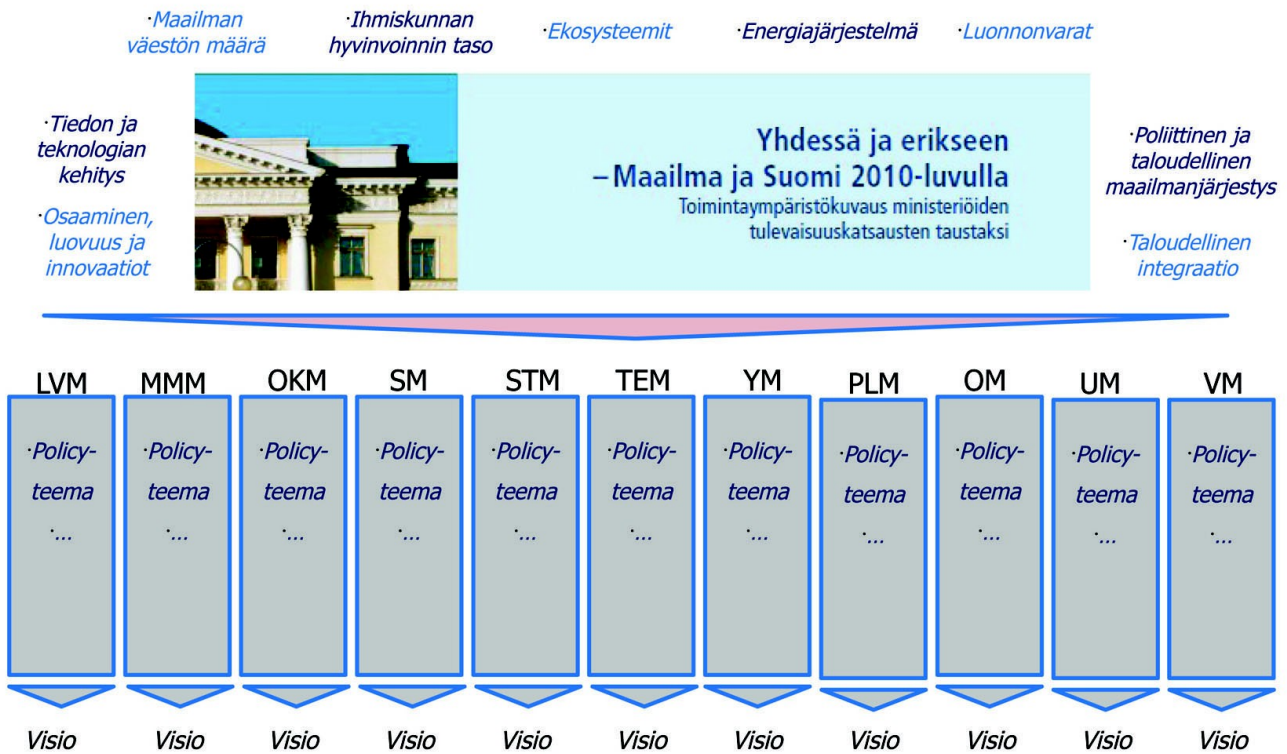
Tilanne on vajaat puoli vuotta ennen kevään 2011 eduskuntavaaleja ja uuden hallituksen muodostamista paljolti samankaltainen kuin edellisten vaalien alla. Uusi hallitus aloittaa toimintansa vuoden 2011 toukokuussa. Hallitusohjelma tulee muodostamaan keskeisen perustan valtion konsernistrategialle.

Sisällöltään todennäköisesti hyvin vaativa hallitusohjelma edellyttää vastaavan tasoista toimeenpanokykyä, jonka ytimessä on valtion konserniohjaus. Olisi erittäin tärkeää, että konserniohjausta koskeva horisontaalinen työ olisi osa hallitusohjelmaneuvotteluiden tietopohjan valmistelua. Tämä tarjoaisi hallitusneuvottelijoille tietopohjan, jolla konserniohjauksen kehittämistä ja käyttöönottoa koskevat linjaukset ja toimenpiteet voitaisiin sisällyttää hallitusohjelmaan.

3.1 Hallinnonalojen tulevaisuuskatsaukset: sektorirajojen vahvistajia vai haastajia?

Hallinnonalojen tulevaisuuskatsaukset laadittiin vuonna 2010 kolmannen kerran. Katsaukset on valmisteltu virkamiestyönä ministeriöiden kansliapäälliköiden johdolla. Katsausten tavoitteena on tuottaa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja hallitusneuvottelujen pohjaksi kultakin toimialalta sellaisia tilanne- ja kehitysarvioita yhteiskunnan tilasta ja keskeisistä policy-teemoista, joihin odotetaan hallitusohjelmason linjauksia. Valtioneuvoston kanslia laatii oman tulevaisuuskatsauksena loppusyksyn aikana. Se tulee sisältämään myös yhteenvedon muiden ministeriöiden katsausten keskeisistä teemoista.

Vuoden 2010 tulevaisuuskatsaukset ovat korostetusti yksittäisten ministeriöiden hallinnonaloihin kohdistuvia. Horisontaalisia policy-teemoja ei katsauksissa juurikaan nostettu esille. Valtioneuvoston ennakkointiverkosto oli valmistellut toimintaympäristökuvauksen ministeriöiden tulevaisuuskatsausten tueksi. Katsauksista syntyy vahva vaikutelma siitä, että kukin ministeriö on laatinut oman toimintaympäristökuvauksensa ja yhteiseksi tarkoitettu toimintaympäristökuvaus on jäänyt taustalle. Tämä oli toisaalta odotettua, koska tulevaisuuskatsausten laadintaprosessiin ei sisällynyt horisontaalisesti tehtyä yhteisten ja koko valtiokonsernia koskevien policy-teemojen tarkastelua. Ennakkointiverkoston toimintaympäristökuvaus on joka tapauksessa ansiokas ja mielenkiintoinen julkaisu, jonka voi lukea tulevaisuuskatsausten valmistumisten jälkeenkin.



Kuva 2: Yhteisestä toimintaympäristökuvauksesta erillisiin tulevaisuusksauksiin¹

Hallinnonalojen tulevaisuusksaukset ovat hyvin erilaisia paitsi substanssiltaan niin myös tulevaisuusorientaatioltaan. Jotkut ksauksista ovat enemmän nykytilan jatkuvuutta vahvistavia kuin mahdollisia muutoksia ennakoivia. Vain yhteen ksaukseen sisältyy vaihtoehtoisten tulevaisuuksien ja hallitusohjelmalinjausten jäsentämistä. Liikenne- ja viestintäministeriön tulevaisuusksaus erottautui tässä mielessä positiivisesti joukosta. Erytishuomion ksaus ansaitsee siitä, että jokainen kolmesta liikenteen ja viestinnän hallitusohjelmavaihtoehdosta perustui linjaukseen, jonka mukaan resurssit säilyvät nykytasolla ja niitä tultaisiin kohdentamaan uudelleen. Ksauksen toinen positiivinen erityishuomio liittyy valmisteluprosessiin, johon sidosryhmät on haastettu avoimesti mukaan keskustelemaan, ideoimaan ja tekemään ehdotuksia.

Useimmat tulevaisuusksaukset on laadittu hallinnonalan tehtävä- ja instituutiopohjaisen rakenteen mukaan. Toinen mahdollisuus olisi lähestyä tulevaisuutta *ilmiölähtöisesti* erilaisten ja vaihtoehtoja sisältävien mahdollisuuksien horisontista. Ilmiölähtöinen lähestymistapa korostaa ilmiöiden sisältöä, laatua ja

¹ Valtiovarainministeriön varsinaisen tulevaisuusksauksen ("Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana", VM 40/2010) osalta on huomioitu lisäksi ministeriön julkaisu "Julkinen talous tienhaarassa. Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla", VM 08/2010. VM tullee julkaisemaan päivitetyn talous- ja finanssipolitiikan tulevaisuusksauksen ennen kevään eduskuntavaaleja. Tähän viitannee myös valtioneuvosto kesäkuussa 2010 eduskunnalle antamassaan tiedonannossa Pääministeri Kiviniemen hallituksen ohjelmasta: "Hallitus laatii kahdelle tulevalle vaalikaudelle ulottuvan suunnitelman julkisen talouden vakauttamiseksi ja kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi."

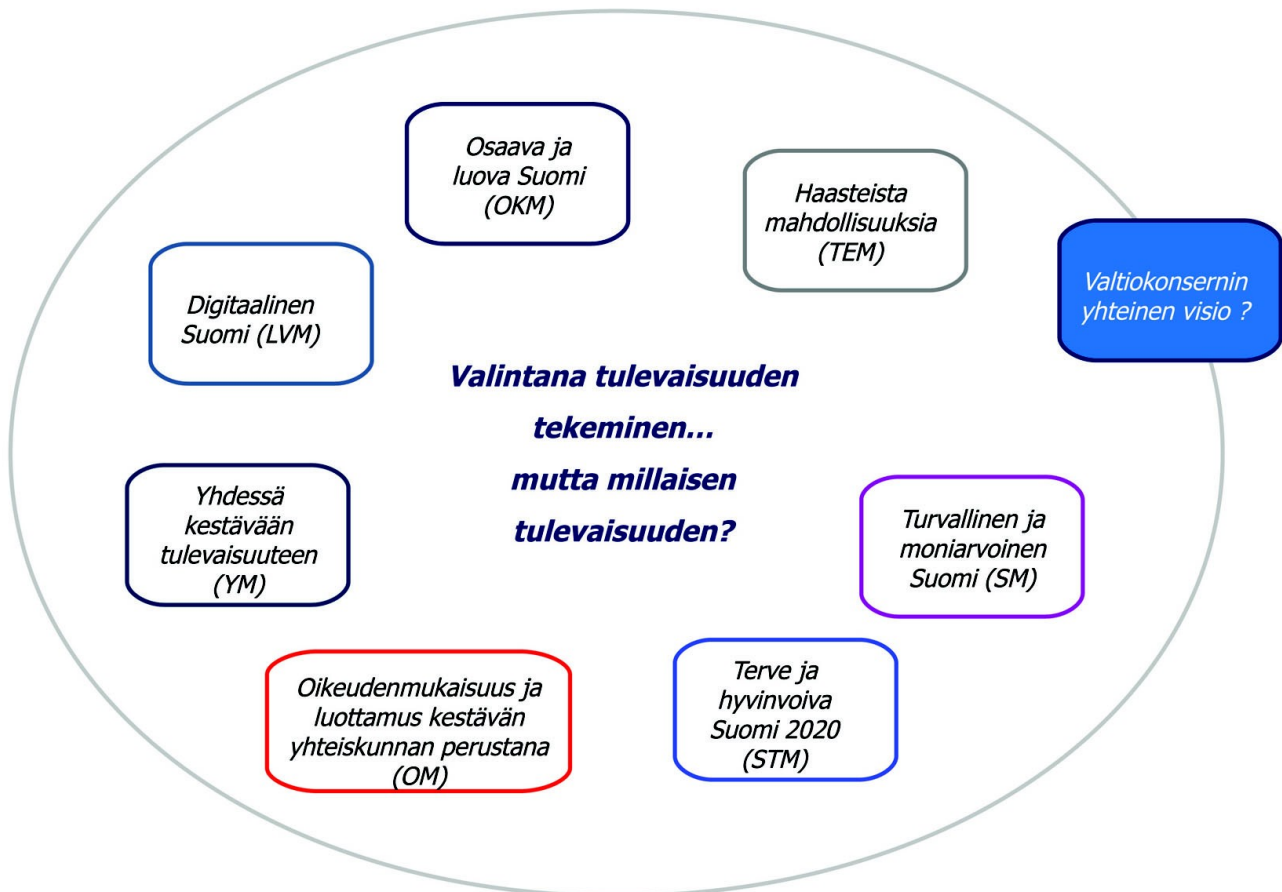
luonnetta rakenteiden ja muotojen sijaan. Ilmiölähtöisyys haastaa nykyisten instituutioiden määrittämät pelikentät ja "rootelijaot", jotka perustuvat nykytilan säilyttämisen ja jatkuvuuden logiikalle. Ilmiölähtöisyyden dynamiikka perustuu jatkuvuuden ja muutoksen väliseen jännitteeseen, jonka suuntautumista ei määritetä nykyhetken rakenteiden ja hierarkioiden mukaan vaan ilmiöstä tehtävien nykytilaa ja erityisesti tulevaisuutta koskevien tulkintojen, linjausten ja arvovalintojen mukaan. Tulevaisuuskatsaus olisi parhaimmillaan ilmiölähtöinen, yhteiskunnan toimivuuden ja kehittymisen kannalta tärkeitä asioita jäsentävä ja kiteytetty tulevaisuusnäkemys, johon sisältyy sekä jatkuvuus että muutos. Ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset eivät tähän kokonaisuutena yllä. Ilmiölähtöisyyden haaste kohdistuukin hallitusohjelmaan, joka tulee sisältämään tavalla tai toisella poliittis-strategiset valinnat ja tavoitteet valtiokonsernin kokonaisuunnistumiselle.

3.2 Yhteisen vision ja horisontaalisten policy-teemojen lähteillä

Suurin kysymyksemme Suomelle on mistä luodaan uutta työtä ja arvoa.
(Elinvoimainen Suomi, 2010)

Ilmassa on paljon epävarmuutta ja epäselvyyttä. Tulevaisuus on jälleen kerran tehtävä itse. Vision merkitys tulevaisuuden arvoperusteista suuntaa jäsentävänä tavoitetilana on erityisen tärkeä tilanteessa, jossa alusta kelluu ja maali liikkuu. Demokratiaan kuuluva kansanvaali nostaa vision merkityksen oikealle paikalleen, mikäli puolueet esittävät omat vaihtoehdotnsa siitä tavoitetilasta, jonka toteuttamiseksi he mahdollisina hallituspuolueina olisivat tekemässä työtä. Visio voi tarjota rakenteellisille ja henkisille uudistusprosesseille kiinnikohdan. Samalla se pidentää päätöksenteon aikajännettä sekä parhaimmillaan vähentää itsekkästä osittaisoptimoinnista aiheutuvia haittoja antamalla toiminnalle laajemman merkityksen, joka ylittää yksittäisten toimijoiden intressit. (Hämäläinen, 2007; Määttä, 2000).

Ministeriöiden johdolla tehdyt tulevaisuuskatsaukset sisältävät ehdotuksia ja näkemyksiä tulevaisuuden tavoitetilasta ja sitä toteuttavista prioriteeteista. Yksittäisinä ja johonkin erityiseen sektoriin kiinnitettyinä ne eivät nouse sille tasolle, joka haastaisi tulkitsemaan sektoreiden väliset kytkennät ja yhteiskunnan kehittämisen systemisen haasteen. Tulevaisuuskatsaukset jättävät ilmaan kysymyksen valtiokonsernin yhteisestä tavoitetilasta.



Kuva 3: Hallinnonalojen visioita – mikä olisi valtiokonsernin yhteinen visio? (Lähde: Hallinnonalojen tulevaisuuskaustusten otsikot)

Jokaisella kansalaisella, perheellä, yrityksellä ja yhteisöllä on oma yksilöllinen visionsa, ajatuksensa tai unelmansa huomista. Suomen ja suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuuden tavoitetilan pohtiminen on keskeinen tehtävä ensi keväänä hallituksen muodostaville puolueille. Valtiokonsernin johdossa toimivan hallituksen haasteena on luoda uskottava tarina tulevaisuuden tavoitetilasta, joka perustelee hallitusohjelman prioriteettivalinnat ja toimenpiteet. Parhaimmillaan valtiokonsernin visio voi edustaa aidosti yhteistä ja jaettu käsitystä tavoiteltavasta tulevaisuudesta, jonka toteutuminen edellyttää kaikilta valtiokonsernin toimijoilta venymistä. Tulevan hallituksen tulee ottaa OECD:n esittämästä vinkistä vaari ja panostaa aidosti valtiokonsernin yhteisen tavoitetilan työstämiseen sekä erityisesti siihen perustuvaan johtamiseen.

Tulevaisuuskaustuksista on mahdollista tunnistaa useita policy-teemoja, jotka ylittävät vähintään 3-4 ministeriön hallinnonalarajat. Seuraavassa kuvassa on esitetty ainoastaan tämän raportin tarkoituksia varten ministeriökohtaisista tulevaisuuskaustuksista *simuloidut* valtiokonsernitason policy-teemat, jotka

toimivat tässä esimerkinomaisina hallitusohjelman/valtion konsernistrategian prioriteettiteemoina.



Kuva 4: Ministeriöiden tulevaisuuskatsauksista simuloitu konsernistrategia – agenda

Esimerkki yhdestä potentiaalisesta ja ilmiölähtöisestä policy-teemasta on *tutkimuksen, kysyntä- ja käyttäjälähtöisten innovaatioiden ja kestävä kasvun* muodostama kokonaisuus, jossa korostuu laaja-alaisuus ja poikkisektoriaalisuus. Tämä teema koskee julkisen sektorin ohella myös yksityistä ja kolmatta sektoria kaikilla maantieteellisillä tasoilla: alueellinen, kansallinen ja kansainvälinen. Kysyntälähtöisyys edellyttää tutkimuksen kautta hankittavaa ymmärrystä siitä, miten julkista ja yksityistä kysyntää voidaan ohjata enemmän innovatiivisiin tuotteisiin ja palveluihin. Policy-teeman keskeiset sisältöhaasteet liittyvät uusien markkinoiden sekä kasvun lähteiden tunnistamiseen ja realisoimiseen. Julkinen sektori voi edistää talouden uusien kasvualueiden kehitystä käynnistämällä, tukemalla ja koordinoimalla niiden kehittämistyötä tiiviissä yhteistyössä yksityisen sektorin toimijoiden ja kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Uusien kasvualueiden luominen edellyttää myös uudenlaisia valintoja ja toimintamalleja:

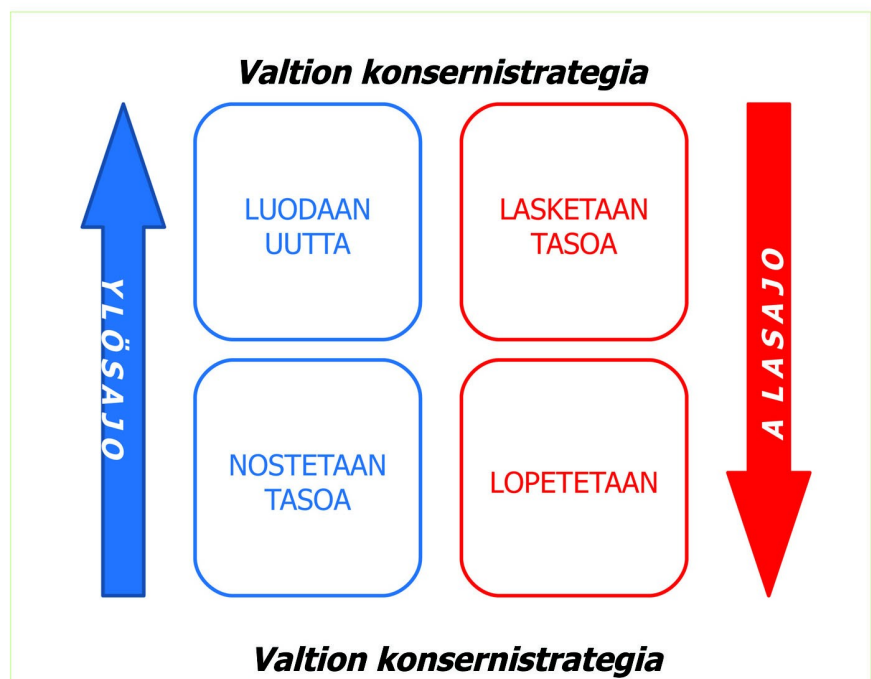
- Strategisia valintoja ja tietoista riskinottoa (selkeät painopistevalinnat, uusien potentiaalisten kasvualueiden kehittäminen, paikallisten vahvuuksien ja globaalien mahdollisuuksien yhdistäminen). Strategiset valinnat edellyttävät kansallista visiota Suomen tulevista vahvuusalueista kansainvälisessä työnojaossa.
- Enemmän aivan uudenlaisia kokeiluja ja niiden tulosten systemaattista arviointia (avoin innovaatiomalli, uudet innovaatioalustat, avoimet tietovarannot, ...).
- Pitkäjänteistä sektorirajat ylittävää kehittämistyötä (yksityisen, julkisen ja kansalaissektorin tiivis yhteistyö, uusien kasvualueiden tarvitsemien erityisresurssien hankkiminen kotimaasta tai ulkomailta, yhteistyöalustat ja -prosessit). (Hämäläinen, 2010).

Tässä esimerkkinä käytetyn policy-teeman kokonaisvaltaisuus asettaa haasteita ja vaatimuksia valtiokonsernin eri toimijoiden väliselle yhteistyölle. Tärkeintä on *ensiksi* ymmärtää policy-teemaan sisältyvä "iso kuva" sekä sen muotoutumiseen vaikuttavien tekijöiden keskinäinen dynamiikka. Policy-teemaa ei tule heti pilkkoa ministeriö- ja sektorikohtaisiksi tavoitteiksi ja toimenpiteiksi. Yksittäiset ministeriö- ja sektorikohtaiset toimenpiteet eivät ole erillisinä riittäviä ja vaikuttavia. Vaikuttavuuden aikaansaaminen edellyttää, että tavoitteet ja toimenpiteet määritetään ja niitä johdetaan policy-lähtöisesti. Ministeriökohtaisten toimenpiteiden keskinäinen koherenssi tulee varmistaa. Tämä on konserniohjauksen tehtävä.

Hallitustyöskentelyn ketteryuden nyky- ja tavoitetilaa kuvaavassa raportissa todetaan, että tulevassa hallitusohjelmassa voisi olla *korkeintaan seitsemän* useita ministeriöitä koskevaa horisontaalista prioriteettiteemaa (Valtioneuvoston kanslia, 14/2010). Koska prioriteettiteemat olisivat todennäköisesti luonteeltaan erityyppisiä, tulisi myös eri teemojen johtamisessa ja toimeenpanossa soveltaa erilaisia vaihtoehtoja. Jokainen prioriteettiteema olisi eräänlainen "hallituksen prosessi", jonka tavoitteiden toteutuminen edellyttää usean ministeriön toimivaa yhteistyötä.

Tulevan hallituksen on kokoonpanosta riippumatta valmistauduttava rakentamaan hallitusohjelmaa ja sitä täsmentävää konsernistrategiaa, johon tulee sisällyttää *sekä ylös- että alasajoa*. Erityisesti julkisten menojen sopeuttamiseen liittyvät toimenpiteet merkitsevät alasajoa, joka on välttämätöntä toisilla alueilla tehtävän ylösajon mahdollistamiseksi. Mahdollisten julkisen talouden sopeutumistoimien ohella on tärkeää tunnistaa ne kohteet, joihin tulee investoida yhteiskunnan ja talouden uusiutumisen ja dynamiikan vahvistamiseksi.

Alasajoon liittyviä priorisointeja voidaan toteuttaa laskemalla joidenkin asioiden tasoa (palvelutaso: ”yliladusta sopivaan laatuun”; sosiaaliset etuudet, toimitila- ja hankintakustannukset...) tai lakkauttamalla joitain asioita kokonaan. Ylösajoon liittyviä priorisointeja voidaan toteuttaa nostamalla joidenkin asioiden tasoa tai luomalla joitain täysin uusia asioita (uudet palvelut, uudet T&K&I rahoitusinstrumentit...).



Kuva 5: Valtion konsernijohton strategiset valinnat: ylösajo ja alasajo

Hallitusohjelma/valtion konsernistrategia sisältää kokonaisuunnistumisen kannalta tärkeinä pidetyt asiat, joissa tulee onnistua. Konsernistrategiaan tulee sisältymään sekä supistavia että sopeuttavia tavoitteita ja toimenpiteitä (so. alasajo). Siihen tulee sisältymään myös sekä laajentavia että kehittäviä tavoitteita ja toimenpiteitä (so. ylösajo). Hallitusohjelmassa/konsernistrategiassa tulee esittää riittävän selkeät poliittis-strategiset prioriteetit ja tavoitteet, joiden toteutumisen tulee olla arvioitavissa. Niiden tulee olla myös tilanteen mukaan muutettavissa. Valtion konserniohjausta tarvitaan poliittis-strategisen ohjelman vaikuttavan ja tehokkaan toimeenpanon varmistamiseksi.

3.3 Konserniohjauksen sisältöelementtejä

Kuten aikaisemmin on todettu, edellyttää korkean ambitiotason strategia vastaavan tason toimeenpanokykyä eli konserniohjausta. Käynnissä olevan keskustelun perusteella useat tahot pitävät konserniohjausteemaa niin tärkeänä, että siitä tulisi tehdä linjaukset myös hallitusohjelmaan.

Uuden Suomen hyvinvoinnin ja menestyksen strategian muodostaminen ja sen osana ja siihen liittyen valtioneuvoston ja koko julkishallinnon johtamisen ja ohjausjärjestelmien uudistaminen ovat seuraavan vaalikauden tärkeimpiä tehtäviä... Konserniohjaukselle ja konsernimaiselle johtamiselle on tarpeen luoda lainsäädännölliset ja menetelmälliset perusteet. (Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2009.)

Konserniohjaus on saanut paljon huomiota myös ministeriöiden tulevaisuuskatsauksissa. Lähes jokaisessa katsauksessa on esitetty näkemyksiä ja ehdotuksia sekä valtiokonsernin kokonaisohjauksen että hallinnonalan ohjauksen ja rakenteiden uudistamiseksi. Seuraavassa kuvassa on esitetty tämän raportin tarkoituksia varten ministeriökohtaisista tulevaisuuskatsauksista *simuloidut* teemat, jotka voisivat toimia hallitusohjelmaan sisältyvinä valtion konserniohjauksen prioriteettiteemoina. Esitetyt konserniohjausteemat ovat sellaisia, joita on esitetty useamman kuin yhden ministeriön tulevaisuuskatsauksessa (pl. johdonmukainen säädöspolitiikka).

LVM	MMM	OKM	SM	STM	TEM	YM	PLM	OM	UM	VM
·Policy- teema	·Policy- teema	·Policy- teema	·Policy- teema	·Policy- teema	·Policy- teema	·Policy- teema	·Policy- teema	·Policy- teema	·Policy- teema	·Policy- teema
...

Luottamus	Valtioneuvoston politiikan yhdenmukaisuuden vahvistaminen sekä rakenteen, resurssien ja prosessien yhtenäistäminen
	Uuden sukupolven ohjausmalli: strateginen ohjaus, hallitusohjelman seuranta sekä budjetti- ja talousohjaus yhtenäisenä prosessina sekä määrärahojen joustava uudelleenkohdentaminen
	Johdonmukainen säädöspolitiikka
	Tietoperusteinen päätöksenteko
	Verkostomaisen toimintamallit ja henkilöresurssien käytön joustavuus
	Vahvistetaan ammattimaista johtamisosaamista sekä yhtenäistä johtamiskulttuuria
	Konsernipalveluiden tehokkuus ja vahvempi ohjaustoimivalta

**TÄHÄN RAPORTTIIN
SIMULOIDUT ESIMERKIT
KONSERNIOHJAUKSEN
SISÄLTÖTEEMOISTA**

Konsernistrategian toimeenpano

Kuva 6: Ministeriöiden tulevaisuuskatsauksista simuloitu konserniohjaus –agenda

Tulevaisuuskatsauksista tunnistettujen konserniohjausmekanismien joukossa on useita ratkaisuehdotuksia luvussa 2 esitettyihin haasteisiin. Näistä yksi tärkeimpiä on ajatus *strategisen ohjauksen, hallitusohjelman seurannan ja budjettiohjauksen yhtenäistäminen* selkeästi yhdeksi konserniohjauksen toiminnoksi ja prosessiksi. Ehdotus johtamisosaamisen ja yhtenäisen johtamiskulttuurin vahvistamisesta korostaa ammattimaisen johtamisen ja johtajuuden merkitystä valtiokonsernin toimeenpanokyvyn osana. *Luottamus* konserniohjauksen sisältöelementtinä viestii tarpeesta ylläpitää ja kehittää valtiokonsernin läpäisevää *kulttuuri- ja arvoperustaa*, joka olisi kaikille konsernin toimijoille yhteinen.

Tulevaisuuskatsauksissa ja hallitustyöskentelyn ketteryyttä käsittelevässä raportissa (Valtioneuvoston kanslia, 14/2010) esitetyt ehdotukset kertovat siitä, että ministeriöissä on olemassa ainakin lähtökohtaisesti valmiuksia sellaisen konserniohjausmallin luomiseen, joka perustuu

- sektorirajat ylittävälle yhteiselle edulle ja aidon konserniarvon luomiselle,
- yhteiseen tahtotilaan ja yhteistyöhön, joka mahdollistaa sitoutumisen valtiokonsernin yhteisiin tavoitteisiin ja irtaantumisen resurssien omistamisajattelusta ja
- avoimelle, todennettuun tietoon ja näkemyksellisyyteen perustuvalle päätöksenteolle, toimeenpanolle ja arvioinnille sekä tarvittaessa myös prioriteettien ja resurssien uudelleen suuntaamiselle.

Esitetyt ehdotukset tarjoavat hyvän lähtökohdan uudenlaisen valtion konserniohjausmallin ideointiin.

4. Valtion konserniohjausmallin ideointia

Hallitusohjelma ja sitä täsmentävät linjaukset sisältävät valtion konsernistrategiana näkemyksen yhteisestä tahtotilasta, priorisoiduista policy-teemoista ja tavoitteista sekä näiden mukaisista resurssien kohdentamisesta. Konserniohjauksen keskeisin tehtävä on tukea ja varmistaa konsernistrategian toteutuminen. Näin määriteltynä valtion konserniohjaus kiinnitetään poliittisesti määritetyn konsernistrategian toimeenpanon johtamiseen.

Valtion konserniohjaus on pääministerin johtaman hallituksen käytössä oleva väline poliittis-strategisten tavoitteiden mukaisten vaikutusten tehokkaaseen aikaansaamiseen.

Valtion konserniohjaus sisältää prosessit, rakenteet ja johtamismallin, joiden avulla hallitus toteuttaa, arvioi ja päivittää hallitusohjelmaansa sekä sitä täsmentäviä tavoitteita ja toimenpiteitä. Hallinnonaloilla ja joissain isommissa virastoissa toteutettava konserniohjaus tukee hallitusohjelman toimeenpanoa.

Valtiovarainministeriön mukaan *konserniohjauksella tarkoitetaan sellaisia valtioneuvostotasoisia tai kaikki ministeriöt, virastot ja laitokset kattavia ohjaus- ja johtamismenettelyjä ja yhtenäisiä periaatteita, joilla pyritään edistämään kokonaisuuksien hallintaa, poikkihallinnollisuutta, tuloksellisuuden varmistamista sekä tuottavuutta ja kustannustehokkuutta hallinnon päätöksenteossa ja päätösten toimeenpanossa.* Tämä näkemys konserniohjauksesta korostaa ehkä enemmän valtionhallinnon sisäistä näkökulmaa kuin pääministerin ja hallituksen johtaman hallitusohjelman toimeenpanoa.

Tässä raportissa hahmoteltavassa mallissa konserniohjauksen määritetään olevan pääministerin johtaman hallituksen ohjausväline, jonka perustehtävänä on varmistaa hallitusohjelman toteutuminen. Hallitusohjelma muodostaa konsernistrategian ydinsisällön, jonka toimeenpanon johtamiseksi pääministerillä ja hallituksella tulee olla käytössä yhteinen ja yhtenäinen konserniohjausmalli.

4.1 Konserniohjauksen toiminnot ja prosessit

Konserniohjaus on olemassa konsernitasoisesti ja laajuisesti määritetyn strategian ja siinä täsmennettyjen prioriteettiteemojen ja tavoitteiden toteuttamiseksi. Konserniohjausmalliin sisältyvät toiminnot ja prosessit on esitetty alla olevassa kuvassa. Niiden tarkoituksena on varmistaa konsernistrategian horisontaalinen ja vertikaalinen toteuttaminen kaikkia hallinnonaloja koskien. Konserniohjauksella tuetaan ja kehitetään myös sellaista valtiokonsernin toimeenpanokykyä, joka liittyy erityisesti konsernin rakenteisiin ja toimintamalleihin, johtamiseen ja osaamisen sekä kulttuuri- ja arvoperustaan.



Kuva 7: Valtion konsernistrategian simuloituiden policyteemien sekä konserniohjaukseen sisältyvät toiminnot ja prosessit

4.1.1 Hallitusohjelman toimeenpanon ja valtiokonsernin toiminnan ja talouden ohjaus

Jos politiikka käsitetään kamppailuksi siitä, millaisten arvostusten ja preferenssien pohjalta tehdään päätöksiä kansallisista toimintalinjoista ja painotuksista, on budjetti eräänlainen "tulosraportti" tuon kamppailun lopputuloksesta. (Aron Wildawsky, 1992)

Eräs keskeisimmistä valtion konserniohjauksen haasteista liittyy hallitusohjelman ja sitä täsmentävien strategisten tavoitteiden ja budjetoitiprosessissa valmisteltävien resurssien kohdentamisen välisen erillisyyden poistamiseen. Haasteet liittyvät *sekä suunnitteluvaiheeseen* (hallitusohjelmaneuvottelu ja hallitusohjelman muodostaminen sekä vuosittainen kehys- ja talousarviovalmistelu eli nk. kehys- ja budjettiriihet) *että toimeenpanovaiheeseen* (hallitusohjelman ja talousarvion toimeenpano ja seuranta sekä hallinnonalojen tulosohtaus sekä näihin liittyvät välitarkastelut eri johtamisfoorumeilla).

Poliittisen johtamisen onnistumisen kannalta oleellista on myös, miten hyvin pystymme toimimaan niin, että sisällön suunnittelu ja taloudellinen ohjaus kulkisivat paremmin käsi kädessä. Tämä lähtee jo hallitusohjelmasta, jossa pitäisi varmistaa, että halutuille prioriteettialueille myös kohdistetaan riittävät voimavarat. Vastaavasti vuotuisessa kehys- ja budjettiprosessissa pitäisi huomattavasti nykyistä joustavammin kohdentaa voimavaroja kulloisiinkin painopisteisiin. Nykyään häntä heiluttaa liikaa koiraa. (Pääministerin valtiosihteeri Mika Rossi, 10.11.2010, valtioneuvoston tiedote 337/2010)

Valtion konsernistrategian eli hallitusohjelman kokonaistarkastelu on tähän saakka kohdistunut muutamaani "pysähdyspaikkoihin". Ensimmäinen ja tärkein pysähdys on

tapahtunut vaalien jälkeen hallitusohjelmaneuvotteluissa, kun hallitus on laatinut ja sopinut hallitusohjelmasta. Toinen pysähdyspaikka on liittynyt hallitusohjelman toteutumisen seurantaan. Sitä on toteutettu valtioneuvoston periaatepäätöksenä tämän hallituksen kaudella 5.12.2007 vahvistetussa hallituksen strategia-asiakirjassa määriteltyjen indikaattoreiden sekä hallinnonalojen tuottaman taustaineiston ja tutkimustiedon perusteella. Hallitusohjelman toimeenpanoa arvioitiin hallituskauden puolivälissä helmikuussa 2009 järjestetyssä hallituksen *politiikkariihessä*. Hallitus antoi politiikkariihessä tehtyihin linjauksiin liittyvän kannanoton, joka sisälsi toimenpiteitä hallitusohjelman toteuttamisen varmistamiseksi jäljellä olevalla vaalikaudella sekä hallituskauden kahden ensimmäisen vuoden aikana esiin nousseiden uusien kysymysten ratkaisemiseksi. Eli hallitusohjelmaa on kokonaisuutena tarkasteltu kaksi kertaa hallituskauden aikana: hallituksen ohjelmaneuvotteluissa hallitusohjelmaa laadittaessa sekä hallituksen toimikauden puolivälissä hallitusohjelman toteutumisen välitarkastelussa.

Hallitusohjelma on yhteiskuntapoliittisena linjapaperina hallituskauden merkittävin poliittisen ohjauksen välinen. Hallitusohjelman olemassaolo mahdollistaa sen, ettei politiikan sisällöistä ja linjauksista tarvitse jatkuvasti neuvotella hallituskauden aikana. (Valtioneuvoston kanslia, 14/2010)

Hallitusohjelmat ovat olleet sisällöltään varsin yksityiskohtaisia ja sektoripohjaisia. Yksityiskohtaiset kirjaukset haastavissa poliittisissa kysymyksissä selkeyttävät hallituksen työskentelyä, mutta ne myös vaikeuttavat hallitusohjelman muuttamista kesken hallituskauden, vaikka siihen koettaisiinkin olevan tarvetta. Lähtökohta on, että se mitä on sovittu hallitusohjelmaneuvotteluissa pitää koko hallituskauden. Hallitusohjelman poliittinen liikkumavara on pieni, vaikka ohjelman muodollinen muuttaminen on alhainen. Hallitustyöskentelyn ketteryyttä tarkastelevassa raportissa todetaan haastatteluihin viitaten, että tämä johtuu sektorivastuuta korostavasta poliittisesta kulttuurista ja monipuoluehallitusten jäsenten keskinäisestä kilpailusta. (Valtioneuvoston kanslia, 14/2010) Toteutunut kehitys ja tulevaisuushorisontin epäselvyys tuovat kuitenkin mieleen kysymyksen, josko kerran laaditulla strategialla on mahdollista edetä neljä vuotta nk. yhden pysähdyksen taktiikalla? Olisiko mahdollista ajatella, että valtion konsernistrategian toimeenpanon seuranta kytkettäisiin osaksi jo valtiokonsernissa pyörivää toiminnan ja talouden suunnittelu- ja seurantakelloa? Luodaan ensin tiivis katsaus tämän vuosikellon kiertoon.

*Valtiokonsernin resurssien allokoinnin kannalta keskeinen toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan vuosikello sisältää myös joitain joka vuosi toistuvia pysähdyspaikkoja, joista valtiokonsernin tasolla keskeisimmät ovat *alkukevään kehysriihi* ja *alkusyksyn budjettiriihi*. Näissä tarkasteluissa huomio on kiinnitetty valtiokonsernilaajuisesti tulevaan talousarviovuoteen. Pysähdyspaikkojen ohella toteutetaan pääministerin johdolla kokoontuvan raha-asiainvaliokunnan toimesta *viikkotasosta* kuluvan vuoden *talousarvion toimeenpanon seurantaa* nk. ennakkollisena finanssivalvontana. Näissä tarkasteluissa on huomion kohteena aina jotkut yksittäiset asiat, joista aiheutuu valtionaloudellisia vaikutuksia kahdelle tai useammalle hallinnonalalle. Tarkasteluun tulevat myös sellaiset valtioneuvoston periaatepäätökset ja ohjelmat, joista aiheutuu valtionaloudellisia vaikutuksia kahdelle tai useammalle varainhoitovuodelle. Talousarvion toimeenpanoa ja laajemminkin valtiokonsernin kannalta periaatteellisesti merkittäviä asioita tarkastellaan myös toisella pääministerin johtamalla foorumilla, eli talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, joka kokoontuu myös viikoittain.*

Hallituksella on tunnistettu tarve vahvistaa hallituksen strategiasta ohjautuvan valtiokonsernin toiminnan ja resurssien suuntaamista (ks. Valtioneuvoston kanslia, 14/2010). Hallitusohjelman toimeenpanon seuranta voidaan sisällyttää olemassa oleviin prosesseihin. Tähän tarvittavat foorumit ovat myös olemassa. Olisiko perusteita ja mahdollisuuksia ottaa käyttöön prosessiltaan kevyt, mutta sisällöltään painava *hallitusohjelman katselmointimenettely* osana vuosittaista kehys- ja budjettiprosessin kiertoa? Olisiko lisäksi perusteltua sisällyttää viikkotasolla tehtävään valtiontalouden ja/tai kansantalouden kannalta tärkeiden asioiden tarkasteluun myös hallitusohjelman toimeenpanon näkökulma silloin, kun sen on perusteltua?

Nykyisillä toimintamalleilla, rooleilla ja työnjaoilla sekä politiikka-analyysikapasiteetilla ei ole mahdollista vahvistaa hallitusohjelman konsernilaajuista ja horisontaalista toimeenpanon ohjausta. Valtioneuvoston nykyinen tapa toimia perustuu vahvoin sektoreihin, minkä mukaan myös valtaosa resursseista on jaettu. Jos kuitenkin horisontaalinen, valtiokonsernin kokonaisuunnistumista korostava näkökulma koetaan sisällöllisesti tärkeäksi, löytyvät myös ratkaisut hallitusohjelman toimeenpanon konserniohjauksen kapasiteetti- ja työnjakokysymyksiin.

Hallitusohjelmalla on keskeinen asema valtioneuvoston ja hallinnon asialistana sekä poliittisena ja strategisena ohjausasiakirjana. Sillä on myös demokraattinen legitimitetti. Tämän takia ohjausjärjestelmä uudistuksen keskeiset perusteet on tarpeen tavalla tai toisella nostaa esille hallitusohjelmassa. Hallitusohjelman kautta voitaneen myös hakea ratkaisuja valtioneuvoston ja hallinnon sektoroitumisen sekä voimavarojen kohdentamisen ja jäykkyyksien pulmiin. Hallitus voi sitoutua nykyistä yhteisempään työskentelytapaan ja voimavarojen uudelleenkohdentamiseen vaalikauden aikana. (Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2009.)

Hallinnonalojen toteuttamalla tulosohjauksella tulee olla merkittävä rooli hallituksen määrittämän valtion konsernistategian toimeenpanossa. Näin on erityisesti silloin, kun konsernistategian tavoitteet edellyttävät enemmän kuin kahden hallinnonalan ja niihin yksiköiden yhteistä tekemistä. Tulosohjauksen todellinen merkitys ja vaikuttavuus ovat olleet keskustelun kohteena lähes koko 2000-luvun. Mihin tulosohtaus ja sen keskeisenä sisältönä olevat tulostavoitteet todellisuudessa velvoittavat valtiokonsernin toimijoita? Mitä seurauksia tulee siitä, jos tulostavoitteita ei saavuteta – tai siitä, jos ne saavutetaan tai ylitetään merkittävästi? Juridisteknisesti valtion talousarviossa esitettävät tulostavoitteet ovat hallituksen talousarvioesitykseen sisältyvien määrärahojen taustainformaatiota, jolla perustellaan määrärahan tarvetta. Niiden välillä ei ole tällä tavoin esitettyä mitään sitovia ehtoja.

Ajatusleikkinä voisi kuvitella, mitä tapahtuisi, jos tulostavoitteet olisivatkin pääasiallisin ja samalla sitova peruste esitettävän määrärahan myöntämiselle. Saisiko hallitusohjelman toimeenpano lisävoimaa sellaisesta tulosohtauksesta, jonka kautta kohdennetaan muiden tärkeiden tavoitteiden ohella hallituksen määrittämien poliittis-strategisten tavoitteiden toimeenpano? Nousisiko valtiokonsernin yksiköiden välinen horisontaalinen yhteistyö ja yhtä yksikköä laajalaisempien vaikuttavuustavoitteiden toteutumisaste, jos tulosohtaus varmistaisi näiden asioiden huomioimisen yksikkökohtaisesti asetettavissa tulostavoitteissa? Tässä esitetyt näkökulmat sisältävä tulosohtaus merkitsisi radikaalia tasonnostoa valtiokonsernin toiminnan ja talouden ohjauksessa. Tällainen tulosohtaus olisi dynaaminen ja erittäin tärkeä osa valtion konserniohjausta. Se on pääministerin

johtaman hallituksen käytössä oleva väline poliittis-strategisten tavoitteiden mukaisten vaikutusten tehokkaaseen aikaansaamiseen. Miten tämä voisi olla mahdollista?

Ratkaisuvaihtoehtoja: hallitusohjelman toimeenpanon ja konsernin toiminnan ja talouden uusi ohjausmalli

Nykyinen normiperusta tarjoaa valtiovarainministeriölle vahvan muodollisen aseman sekä kehys- ja budjettiperustan suunnittelussa että talousarvion toimeenpanon seurannassa. Valtiovarainministeriö toimii kehys- ja budjettiprosessin päävalmistelijana ja kaikkien merkittävää valtioaloudellista tai kansantaloudellista merkitystä sisältävien asioiden arvioijana sekä talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa että raha-asiaivaliokunnassa. Valtiovarainministeriön konserniohjausmandaatin perusta on linjattu valtioneuvoston ohjesäännössä seuraavasti:

*Valtiovarainministeriön lausunto on hankittava silloin, kun jonkin muun ministeriön valmisteltavana olevalla asialla on huomattava kansantaloudellinen tai valtioaloudellinen merkitys. Ministeriön on annettava valtiovarainministeriölle kansan- ja valtioaloudellisten seikkojen arvioinnin kannalta tarpeelliset tiedot, ennen kuin kansan- tai valtioaloudellisesti merkittävä asia esitellään päätöksentekoa taikka raha-asiaivaliokunnan tai talouspoliittisen ministerivaliokunnan valmistelevaa käsittelyä varten, ja neuvoteltava tarpeen mukaan asiasta valtiovarainministeriön kanssa.
(Valtioneuvoston ohjesääntö, ote 31 §)*

Kun lisäksi huomioidaan, että valtiovarainministeriö valmistelee sihteerin roolissa kahden keskeisen konserniohjausfoorumin, eli talouspoliittisen ministerivaliokunnan ja raha-asiaivaliokunnan esityslistat, on sillä jo olemassa varsin vahva mandaatti konsernistrategian toimeenpanon ja mahdollisen uudelleensuuntaamisen ohjauksessa. Todettakoon lisäksi, että jos raha-asiaivaliokunta päättyy lausunnossa eri näkemykseen kuin asian esitellyt ministeriö, ei ministeriö voi tehdä raha-asiaivaliokunnan lausunnosta poikkeavaa päätöstä vaan asia on vietävä valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi. Valtiovarainministeriön tehtävänä on myös toiminnan ja talouden suunnittelua sekä seuranta koskevan konserniohjeiston ylläpito ja kehittäminen. Tulosohejausta koskevien menettelyiden konsernitason ylläpito ja kehittäminen kuuluvat myös valtiovarainministeriön tehtäviin.

Valtioneuvoston muodollinen konserniohjausmandaatti on nykyisellään eri tasolla kuin valtiovarainministeriön mandaatti. Tosiasiallisesti kanslian mandaatti on pääministerin johtamana ministeriönä vahva, koska Valtioneuvoston kanslian toiminta on kytketty tiiviisti pääministerin tehtävien tukemiseen. Valtioneuvoston kanslia vastaa pääministerin johdolla hallitusohjelman toimeenpanon valvonnasta ja avustaa pääministeriä valtioneuvoston johtamisessa. Kanslian tehtävänä on pääministerin avustaminen valtioneuvoston yleisissä johtamisessa sekä hallituksen ja eduskunnan työn yhteensovittamisessa. Kanslian politiikka-analyysiyksikkö tuottaa sekä ennakointi- että seurantatietoa hallitusohjelman toteutuksen tueksi. Kanslian rooli hallitusohjelman toteutumisen seurannassa on keskeinen. Kanslia on vastannut hallituksen strategia-asiakirjan mukaisesta raportointiprosessin koordinoinnista.

Ilman strategian ja talouden ohjauksen yhdistävää ratkaisua ei voi syntyä uskottavaa konserniohjausmallia. Lähtökohtaisesti tähän olisi olemassa kolme vaihtoehtoa:

- a) vahvistetaan valtiovarainministeriön roolia hallitusohjelman/konsernistrategian toimeenpanon ohjauksessa ja seurannassa
- b) vahvistetaan valtioneuvoston kanslian roolia kehys- ja budjetointiprosessin sekä siihen liittyvien resurssien allokointipäätösten valmistelussa ja seurannassa sekä tulosohjausmallin kytkemisessä hallitusohjelman toimeenpanoon
- c) luodaan sekä/että –ratkaisuun pohjautuva malli, jossa valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia toimivat *nykyistä merkittävästi kiinteämmässä yhteistyössä* koskien hallitusohjelman toimeenpanon ohjausta ja seurantaa, hallituksen päätöksentekoa tukevaa ennakkointia ja tietoperustaa sekä konsernitason kehys- ja budjettiprosessissa tehtävää resurssiallokaatioiden valmistelua.

Tässä raportissa tehtävä ehdotus perustuu em. vaihtoehtoon c). Tämän mukaisesti uuden konserniohjausmallin toimeenpano perustuu valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian nykyistä merkittävästi kiinteämpään yhteistyöhön. Molemmat toimivat pääministerin ja hallituksen tukena hallitusohjelman toimeenpanon johtamisessa sekä hallitusohjelman toteuttamista edellyttävien resurssiallokaatioiden - ja uudelleen allokointien - valmistelussa ja vaikutusten seurannassa.

Ehdotus 1:

Luodaan malli, jossa valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia toimivat nykyistä kiinteämmässä yhteistyössä koskien hallitusohjelman toimeenpanon ohjausta ja seurantaa, hallituksen päätöksentekoa tukevaa ennakkointia ja tietoperustan valmistelua sekä konsernitason kehys- ja budjettiprosessissa tehtävää resurssiallokaatioiden valmistelua.

Valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian yhteisenä tehtävänä on varmistaa hallitusohjelmaan sisältyvien tavoitteiden toimeenpano hallinnonalojen ja niiden virastojen ja laitosten tulohajauksessa erityisesti silloin, kun hallitusohjelman tavoitteet edellyttävät useamman kuin kahden hallinnonalan ja niihin kuuluvien yksiköiden yhteistä tekemistä. Muilta osin vastuu hallitusohjelman toimeenpanon sisällyttämisestä hallinnonalan tulohajaukseen kuuluu ao. ministeriölle.

Selvitetään keinot nostaa merkittävästi tulohajauksen statusta niin, että valtiokonsernin yksiköille asetettavien tulostavoitteiden sitovuutta ja toteuttamiseen liittyvää tulosvastuuta vahvistetaan yksiköiden toimintaan kohdennettavan rahoituksen perusteluina.

Valtioneuvoston ohjesääntö päivitetään vastaamaan valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian yhteistyötyöhön perustuvaa konserniohjausmandaattia. Päivityksessä voitaisiin todeta, että kun jonkin muun ministeriön valmisteltavana olevalla asialla on huomattava hallitusohjelman toimeenpanoon ja kansantalouteen tai valtiontalouteen liittyvä merkitys, on siitä pyydettävä lausunto valtiovarainministeriöltä ja valtioneuvoston kanslialta. Nämä antavat asiassa yhteisesti valmistellun lausunnon.

Lisäksi valtioneuvoston ohjesääntö päivitetään vastaamaan hallitusohjelman/valtion konsernistategian ja resurssien kohdentamisen kiinteämpää yhteyttä niin, että valtiovarainministeriön tulee pyytää sen valmisteluvastuulla olevista toiminnan ja talouden suunnittelua ja seurantaa koskevista määräyksistä valtioneuvoston kanslian lausunto niiltä osin, kun ao. määräys on hallitusohjelman toimeenpanon kannalta merkittävä.

Hallitusohjelman toimeenpanon seurantaan ei ole olemassa vastaavaa menettelyä kuin mikä talousarvion toimeenpanoon liittyvä ennakkollinen finanssivalvonta on. Valtioneuvoston kanslialta ei kenenkään ministeriön tarvitse pyytää lausuntoa sellaisessa asiassa, jolla olisi "merkittävä vaikutus" hallitusohjelman toimeenpanon kannalta. Kanslian lausunto tulee hankkia ainoastaan silloin, kun muutetaan ministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen säännöksiä ministeriön tehtävistä (Valtioneuvoston ohjesääntö, 29 §).

Ehdotus 2:

Raha-asiainvaliokunnalla on tärkeä tehtävä talousarvion toimeenpanoon liittyvän nk. ennakkollisen finanssivalvonnan toteuttamisessa. Uuteen konserniohjausmalliin tulisi sisällyttää "hallitusohjelman toimeenpanon ennakkollinen valvonta". Sen mukaisesti raha-asiainvaliokunnassa käsiteltäisiin valmistavasti myös ne asiat, jotka ovat hallitusohjelman toimeenpanon kannalta merkittäviä ja joista aiheutuu valtiontaloudellisia vaikutuksia kahdelle tai useammalle hallinnonalalle, mikäli niihin ei ole nimenomaisesti varauduttu valtion talousarviossa.

Taluspoliittinen ministerivaliokunta käsittelee yhteiskunnan kokonaistaloudellista kehitystä, yleistä talouspolitiikkaa sekä julkisen talouden kehityksen pääsuuntaviivoja. Myös taluspoliittisen ministeriövaliokunnan tehtäviin voitaisiin sisällyttää eksplisiittisesti hallitusohjelman toimeenpanon ja koko valtiokonsernin kannalta merkittävien asioiden valmistava käsittely. Taluspoliittisen ministerivaliokunnan toteutuneiden esityslistojen perusteella tämä on jo osin käytäntö.

Valtioneuvoston määräykset asioiden käsittelystä raha-asiain valiokunnassa ja taluspoliittisessa ministerivaliokunnassa päivitetään vastaamaan valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian yhteistyötyöhön perustuvaa konserniohjausmandaattia.

Hallitustyöskentelyn ketteryyttä tarkastelleessa raportissa ehdotetaan, että valtioneuvoston kanslian analyysitoimintoa tulisi vahvistaa. Koko valtioneuvostoa palvelevan politiikka-analyysitoiminnon tehtävänä olisi tuottaa hallituksen päätöksenteon tueksi erityisesti hallituksen päätavoitteiden mukaisissa horisontaalisissa kysymyksissä koottua tietoa ja analyyskejä. Samaan analyysitoimintoon kuuluisivat myös politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin koordinoititehtävät (Valtioneuvoston kanslia, 14/2010).

Talousneuvoston sihteeristö on osa valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysitoimintoa. Ministereiden ja virkamiesjohdon haastatteluissa on todettu, että erityisesti talousneuvoston sihteeristöllä on herättäjän ja positiivisessa mielessä harjoitettavan politiikan kyseenalaistajan rooli. Sihteeristössä korostuu kyky tuottaa tietoa uusista näkökulmista, kyseenalaistamisen taito sekä kyky koota relevantti tietopohja. Tämän pohjalta sihteeristö voi tehdä tilanneanalyysin, joka sisältää erilaiset toimenpidevaihtoehdot ja -suositukset (Valtioneuvoston kanslia, 14/2010, myös Talousneuvoston arviointiraportti, 2010).

Tutkimus- ja innovaationeuvosto on valtioneuvoston ja sen ministeriöiden asiantuntijaelin, joka käsittelee keskeisiä tutkimukseen, teknologiaan sekä niiden hyödyntämiseen ja arviointiin liittyviä kysymyksiä. Nämä liittyvät esimerkiksi tutkimus- ja innovaatorahoituksen suuntaamiseen. Neuvoston työtä tukee tutkimus- ja innovaationeuvoston sihteeristö. Taluspoliittikan sekä tutkimus- ja innovaatiopolitiikan yhteiset sisältö- ja osaamisrajapinnat huomioiden voisi olla perusteltua vahvistaa valtioneuvoston kanslian osaamiskapasiteettia. Tämä tapahtuisi sijoittamalla tutkimus- ja innovaationeuvoston sihteeristö kansliaan ja osaksi sen politiikka-analyysitoimintoa.

Ehdotus 3:

Vahvistetaan valtiokonsernin ennakointi- ja analyysikapasiteettia integroimalla tutkimus- ja innovaationeuvoston sihteeristö osaksi valtioneuvoston politiikka-analyysitoimintoa.

Vahvistetaan valtioneuvoston kanslian kapasiteettia kehys- ja budjettiprosessissa tehtävien sekä hallitusohjelman toimeenpanoon liittyvien resurssien uudelleen allokointitarpeiden analysoimiseksi ja tulosoikeuden integroimiseksi hallitusohjelman toimeenpanoon.

Siirretään valtiovarainministeriössä oleva valtioneuvoston controller -toiminto osaksi valtioneuvoston kansliaa.

4.1.2 Lainvalmistelu

Säädösten ja sääntelyn yhteiskunnallinen vaikutus on valtava. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tekemän tutkimuksen (Pakarinen, Tala, Hämynen, 2010) mukaan viimeisten kolmenkymmenen vuoden aikana on hallituksen esitysten lukumäärä pysynyt samalla tasolla, mutta niistä on tullut huomattavasti entistä laajempia sivujen, lakiehdotusten ja pykälien lukumäärän suhteen. Perustuslainsäädäntö oli lakiesitystä kohden vuonna 1980 keskimäärin neljä, vuonna 1994 keskimäärin 13 ja vuonna 2009 keskimäärin jo 22. Uusien pykälien määrä on samaan aikaan noussut vuoden 1980 keskimäärin kuudesta pykälästä 17 pykälään vuonna 1994 ja 28 pykälään vuonna 2009. Säädöstuotannon kasvu on siten merkittävästi kiihtynyt. Oikeudellisen sääntelyn piiriin tuodaan yhä uusia asioita ja yhä uusille ongelmille haetaan oikeudellisia ratkaisuja.

Hallitusohjelman tavoitteita toteutetaan eri tavoin ja keinoin, mutta lainsäädännön merkitys on erityisen tärkeä. Vaikka sääntelyn merkitys yhteiskunnan toiminnan sekä rakenteiden ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi on erittäin tärkeä, ei se ole eikä tule olla "helppo vastaus" kaikkiin haasteisiin. Lainvalmistelun konserniohjauksessa tulee kiinnittää erityistä huomiota sääntelytarpeen ja perusteiden arviointiin. Kysymys ei ole määrästä vaan laadusta, joka liittyy sääntelyn ohjausvoimaan. Sen avulla saada aikaan tavoiteltavia vaikutuksia.

Selkeä, ajantasainen ja toimiva lainsäädäntö on yhteiskunnan perusrakenne, joka edistää kansalaisten hyvinvointia ja yritysten kilpailukykyä. Kansalaisille ja yrityksille lainsäädännössä taatut oikeudet ja edut toteutuvat vain, jos niiden saavuttaminen ei vaadi kohtuutonta määrää ajankäyttöä, asiantuntija-apua ja kustannuksia.

(Ministeri Tuja Brax, 2010)

OECD (2010a) toteaa Suomen sääntelyn laatua koskevassa arvioinnissaan, että lainvalmistelun laadun varmistaminen tulisi liittää tiiviimmin hallituksen muuhun toimintaan ja poliittisiin tavoitteisiin. Erikseen vielä todetaan, että parempi sääntely ei ole pelkkää lakitekniikkaa vaan se tulisi nähdä laajemmin valtiokonsernin ja sen ohjauksen osana. Tämän mukaisesti lainsäädännön vaikutusten arviointia sekä eri sidosryhmien osallistamista ja kuulemista voitaisiin käyttää nykyistä aktiivisemmin hyödyksi päätöksenteossa. Hyvään lainvalmisteluun kuuluu, että viranomaisten lisäksi kuullaan riittävän laajasti sellaisia ryhmiä, joihin valmisteltavana olevalla lainsäädännöllä on suoria vaikutuksia.

Osana Sitran Julkishallinnon johtamisohjelmaa on oikeusministeriön johdolla käynnissä "Sujuvampaan lainvalmisteluun –hanke". Sen tavoitteena on parantaa lainvalmisteluprosessin laatua ja tuottavuutta valtioneuvostossa ja ministeriöissä (Oikeusministeriö, 2010). Hankkeessa on tehty kuvaus lainvalmistelun ongelmista ja haasteista. Se on samanhenkinen muissa yhteyksissä tehtyjen arvioiden kanssa, tosin ehkä astetta suoremmin esitettynä:

- Lainvalmistelun poikkihallinnollinen ohjaus on takapainotteista ja sekavaa
- kaikkiin lakihankkeisiin kohdistuva sitova ohjaus tapahtuu vasta esittelylistojen tarkastusvaiheessa
- säännönmukaista menettelyä intressien yhteensovittamiseksi ja priorisoimiseksi ennen valtioneuvoston esittelyä ei käytetä
- lainvalmistelussa on paljon toimijoita, osittain kapeilla ja päällekkäisillä toimialoilla
- ministeriöiden syvällistä toimialansa asiantuntemusta ei systemaattisesti käytetä hyväksi koko valtioneuvostossa
- kansliapäällikkö vastaa lainvalmistelun laadusta ministeriössä, valtioneuvoston tasolla vain kehittämisvastuu on määritelty selkeästi
- tukipalveluissa on panostettu eniten kääntämiseen ja teknis-oikeudellisiin kysymyksiin.

Lainvalmisteluprosessin konsernitasoisen tavoitetilan mukaan *lainvalmistelu on valtioneuvoston yhteinen läpinäkyvä prosessi, jonka yhteiskunnallinen vaikuttavuus perustuu suunnitelmalliseen vuorovaikutukseen eduskunnan, Euroopan Unionin sekä asiantuntijoiden, kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kanssa (OM, Sujuvampaan lainvalmisteluun, 2010).*

Huomioiden sekä tunnistetut lainvalmisteluprosessin ongelmakohdat että lainsäädännön poliittis-strateginen merkitys yhteiskunnan toimivuudelle ja kehittämiselle, on helppoa päätyä argumentoimaan vahvemman ja selkeästi konserniohjatun lainvalmistelun puolesta. Lainvalmisteluprosessi on toimiva ja tehokas, jos

- a) siinä saavutetaan sisällöllisesti ja lakiteknisesti mahdollisimman korkealuokkaiset tulokset
- b) sen tuloksena syntyy lainsäädäntöä, joka toteuttaa hallitusohjelman ja ministeriön strategisia linjauksia sekä vastaa toimintaympäristön ja toimijoiden tarpeisiin mahdollisimman tasapainoisella tavalla sekä
- c) se tukee suunnitelmallisuutta lainsäädäntötyössä niin, että esitykset annetaan ilmoitettuna ajankohtana (TEM, Säädosvalmistelun kehittäminen työ- ja elinkeinoministeriössä –hanke, 2009).

Nykyinen hallitus on nostanut lainvalmistelun laadun kehittämisen hallituksen keskeiseksi tavoitteeksi. Hallituksen tavoitteet lainvalmistelun kehittämisessä koskevat valmisteluprosessin laatua, ei valmistelussa olevien tai valmisteltujen säädösten sisältöä sekä tavoiteltavia tai toteutuneita vaikutuksia.

Valmisteluprosessin kehittämistavoitteet koskevat kaikkia ministeriöitä ja kaikkea lainvalmistelutoimintaa. Lainvalmistelun laatuhanke on ohella nykyhallitus seuraa hallituksen strategia-asiakirjaan kuuluvaa lainsäädäntösuunnitelmaa ja siihen sisältyvien 22 merkittävän hankkeen edistymistä. Hallitus arvioi lainvalmistelua koskevien tavoitteidensa toteutumista toimikautensa puolivälissä keväällä 2009. Ehdottomasti parhaiten toteutunut tavoite oli kansallisen toimintaohjelman laatiminen yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Ministeri Braxin mukaan muulta osin lainsäädännön laadun kehittämisessä ei juuri nähty edistystä (Ministeri Tuija Brax, Säädosvalmistelun juhlaseminaari 7.12.2009).

Laajalti tunnustettu tosiasia on, että lainvalmistelun ja sääntelyn laadun osalta on tarve merkittävään tasonnostoon. Tämä on valtion konsernijohtoon tehtävä. Lainvalmistelun konserniohjauksen piiriin sisältyvät toimenpiteet liittyvät välittömästi hallitusohjelman ja toimeenpanoon. *Valtion konserniohjaus ja sen osana lainvalmistelu on pääministerin johtaman hallituksen käytössä oleva väline poliittis-strategisten tavoitteiden mukaisten vaikutusten tehokkaaseen aikaansaamiseen.*

Valtioneuvostossa olisi perusteltua käynnistää hallitusohjelmassa esitettävien prioriteettien ja tavoitteiden toteuttamiseksi nykyistä laajempi ja kauemmas tulevaisuuteen katsova strategisten säädösteemojen ja toimenpiteiden ohjelma, jossa priorisoidaan ja resursoidaan tärkeimmät kansallisen ja kansainvälisen kehityksen johdosta tehtäväksi tulevat laaja-alaiset hankkeet. (Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2009.)

Valtiokonsernin laajuista sääntelypolitiikan ohjausta tarvitaan silloin,

- kun valmistellaan hallituksen strategista lainsäädäntöohjelmaa,
- kun kysymyksessä on hallitusohjelmassa priorisoitua policy-teemaa tai useamman kuin kahden ministeriön toimialaa koskeva asia tai tavoite, jota suunnitellaan toteuttavaksi sääntelyn keinoin,
- kun seurataan ja arvioidaan hallitusohjelman toteutumista sekä päätetään hallitusohjelman toimeenpanoa vahvistavien, todennettuun tietoperustaan nojaavien sääntelytoimenpiteiden toteutuksesta,
- kun luodaan yhteisiä lainvalmistelun toimintaperiaatteita ja menettelytapoja toiminnallisten vaikutusten ja kustannustehokkuuden parantamiseksi,
- kun tarvitaan menettelyjä intressien yhteensovittamiseen ja priorisointiin valtioneuvoston sisällä,
- kun kehitetään valtioneuvoston lainvalmisteluprosessia.

Hallituksen esityksen valmistelu jonkun nykyisen lain muuttamisesta tai uudesta laista on *yksi* sääntelyn vaihtoehto. Huomioiden toteutunut lainsäädännön voimakas kasvu ja monimutkaistuminen, tulisi ammattimaiseen lainvalmisteluun sisältyä aina perustelu lain säätämisen tarpeesta, *vaihtoehtoisista sääntelykeinoista* sekä niiden vaikuttavuudesta. On mahdollista, että julkisen vallan lakiperusteisen sääntelyn ohella - tai sijaan - vaihtoehtoiset sääntelykeinot voivat vaikuttaa lainsäädäntöä paremmin sääntelyn kohteena oleviin ongelmiin.

Sääntely on hallitusohjelmassa priorisoituihin policy-teemoihin liittyvien tavoitteiden keskeinen toteutuskeino. Valtiokonsernin johdon ja sen käytössä olevan konserniohjauksen *erityisenä* tehtävänä on varmistaa priorisoituihin policy-teemoihin ja -tavoitteisiin sisältyvän sääntelyn ammattimainen valmistelu, sidosryhmien osallistaminen ja kuuleminen sekä sääntelyn vaikutusten arviointi suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

Ehdotus 4:

Valtion konserniohjauksen ensisijainen huomio tulee kohdistaa hallitusohjelmassa/konsernistrategiassa priorisoituihin policy-teemoihin ja –tavoitteisiin sekä niitä toteuttaviin toimenpiteisiin, joihin sisältyy keskeisesti sääntely. Konserniohjaus ei siten koske lähtökohtaisesti kaikkea valtiokonsernissa valmisteltavaa ja toteutettavaa sääntelyä.

Konsernistrategian tavoitteita toteuttavien sääntelykeinojen ennakkolliseen arviointiin tulee sisällyttää lainsäädännön vaihtoehtoiset sääntelykeinot, kuten suositukset, ohjeet, toimijoiden itsesääntely/”self-regulation” ja myötä-/yhteissääntely/”co-regulation”.

Strategisiin sääntelyhankkeisiin kohdistuvan konserniohjauksen kohteena tulee valmisteluprosessin lisäksi olla sääntelyn sisältö sekä sääntelyn tuottamien vaikutusten seuranta ja arviointi. Huomio on tällöin siinä, että onko toteutettu sääntely saanut aikaan hallitusohjelman tavoitteiden mukaisia vaikutuksia. Jos tulevalla hallituksella tulisi olemaan esimerkiksi 25 strategista sääntelyhanketta, tulisi lainvalmisteluun kohdistuvan konserniohjauksen lisäarvoa arvioida ensisijaisesti näiden hankkeiden onnistuneen valmistelun sekä aikaansaatavien vaikutusten perusteella. Tavoitteena tulee olla, että kaikki toteutettavat sääntelyhankkeet on valmisteltu erinomaisesti ja niiden vaikuttavuus on tavoitellun mukainen.

Konserniohjausta sovelletaan hallitusohjelmaan sisältyvän strategisen säädösohjelman ulkopuolella oleviin hankkeisiin silloin, kun niihin liittyy merkittävää valtion- tai kansantaloudellista tai poliittis-strategista merkitystä.

Lainvalmistelu tulee sisällyttää valtion konserniohjauksen ytimeen. Hallituksen eli valtion konsernijohdon intressissä on varmistaa, että säännökset toimivat käytännössä ja niiden vaikutukset kansalaisille sekä yrityksille ovat tavoitteiden mukaisia ilman, että niistä aiheutuu kohtuutonta hallinnollista taakkaa. Lähtökohtana tulee olla, että erityisesti lainsäädännön tulisi olla kenen tahansa kansalaisen ymmärrettävissä. Konserniohjauksen ja ammattimaisen lainvalmistelun tehtävänä on säädösten kielellisen ymmärrettävyyden varmistaminen (ks. Kotimaisten kielten tutkimuslaitos, 2010). Tässä parhaita asiantuntijoita ja laadunvarmistajia ovat sääntelyn kohteeksi tulevat tai kohteena olevat yritykset, yhteisöt ja kansalaiset, joiden näkemyksiä tulee hyödyntää sekä valmisteluprosessien aikana että sääntelyn vaikutuksia arvioitaessa.

Ehdotus 5:

Valtion konserniohjaus ja sen osana lainvalmistelu ovat pääministerin johtaman hallituksen käytössä olevia välineitä poliittis-strategisten tavoitteiden mukaisten vaikutusten tehokkaaseen aikaansaamiseen. Tämän mukaisesti lainvalmistelun konserniohjaukseen sisältyviä tehtäviä ovat

- hallitusohjelman toimeenpanoon liittyvän strategisen lainsäädäntöohjelman valmistelu, toimeenpanon ohjaus, seuranta ja arviointi,
- strategiseen lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvien hankkeiden asettamispäätösten valmistelu tavoitteiden, organisoinnin ja resursoinnin osalta yhteistyössä ao. ministeriöiden kanssa,
- sidosryhmien kuulemiseen ja osallistumiseen liittyvän toimintamallin integrointi osaksi strategiseen säädösohjelmaan sisältyvien hankkeiden toimeenpanoa (valmistelu – toimeenpano - arviointi),
- säädösvaikutusten arviointimallin (ex ante – ex post) luominen ja toimeenpanon varmistaminen hallituksen strategiseen säädösohjelmaan kuuluvissa hankkeissa.

Hallitusohjelmaan sisältyvien policy-teemojen sääntelytoimenpiteitä koskevan konserniohjauksen päävastuu tulisi olla valtioneuvoston kanslialla. Valtioneuvoston kanslian ohjauskapasiteettia tulee vahvistaa tämän mukaisesti.

Oikeusministeriö vastaisi edelleen valtioneuvoston lainvalmistelun yleisestä kehittämisestä ja EU-oikeudellisesta neuvonnasta.

Lähtökohtana tulee luonnollisesti olla se, että kaiken valtiokonsernin tuottaman sääntelyn tulee täyttää hyvän valmistelun ja vaikuttavan sääntelyn kriteerit. Tähän liittyen tulee erikseen täsmentää yhteiset menettelyt hallituksen esitysten suunnittelulle ja aikataulutukselle. Samoin tulee täsmentää menettelyt ja vastuut valtiokonsernin yhteisen säädösvalmistelun hanketyö- ja prosessimallin käyttöönotosta ja käytön varmistamisesta, sääntelyosaamisen kehittämisestä sekä lainvalmistelun tukipalveluiden ohjauksesta. Näissä asioissa oikeusministeriöllä on jo nykyisellään keskeinen ja valtiokonsernin kattava horisontaalinen rooli. Ministeriöt vastaavat toimialaansa kuuluvasta sääntelystä ja sen valmistelun ohjauksesta huomioiden valtiokonsernin sääntelyä ja lainvalmistelua koskevat linjaukset ja periaatteet.

4.1.3 Viestintä

Valtioneuvoston kanslia on julkaissut juuri tuoreen valtiohallinnon viestintäsuosituksen. Se tarjoaa useita tuoreita ja hyviä näkökulmia myös tämän raportin aihealueeseen. Näkökulmana ovat valtiokonserni ja sen ohjaus sekä viestintä, joka on koko valtiokonsernin läpäisevä prosessi (Valtioneuvoston kanslia, 02/2010).

Valtionhallinnon viestinnän erityispiirteisiin kuuluu, että sen tavoitteet ja toimintaperiaatteet pohjautuvat perusoikeuksiin, kuten sananvapauteen, osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiin, oikeusturvaan, oikeuteen omaan kieleen ja kulttuuriin sekä opetusta ja sivistystä koskeviin perusoikeuksiin. Keskeisin perusoikeus on valtionhallinnon viestinnän kannalta oikeus saada tietoja viranomaisten julkisista päätöksistä ja niiden valmistelusta.

Viestintäsuosituksen mukaan valtionhallinnon viestintä

- 1) informoi valtionhallinnon toiminnasta ja muista kansalaisten hyvinvointiin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin sekä yritysten, järjestöjen ja yhteisöjen toimintaan vaikuttavista tekijöistä
- 2) neuvoo julkisten palveluiden käytössä ja asioimisessa
- 3) antaa tietoja viranomaisten valmistelemista ja päätettäväksi tulevista asioista sekä
- 4) ylläpitää ja kehittää viestinnän vuorovaikutteisia keinoja osallistumahdollisuuksien luomiseksi ja turvaamiseksi.

Viestinnällä luodaan perusedellytykset sille, että kansalaisilla ja muilla toimijoilla on mahdollisuus osallistua asioiden suunnitteluun ja päätöksenteon valmisteluun. Viestinnällä tehdään hallinto ja sen tehtävät tutuiksi eri sidosryhmille sekä luodaan edellytykset kansalaisten, yhteisöjen ja hallinnon vuorovaikutukselle.

Hallitusohjelman (valtion konsernistrategia) toimeenpanon näkökulmasta relevantti kysymys on se, *miten valtiokonsernin viestintä yhtenä konserniohjauksen toimintona ja prosessina tukee hallitusohjelman toimeenpanoa?* Lähtökohtaisesti viestintä voi tukea hallitusohjelman toteutumista avaamalla sen sisältöjä viestinnän keinoin. Erilaisia keinoja ja kanavia on lukuisia, kuten seuraavassa kuvassa näkyy.



Kuva 8: Valtionhallinnon viestinnän toteuttamiskeinot ja -kanavat (Valtioneuvoston kanslia, 02/2010)

Suunnitelmallinen ja systemaattinen viestintätoiminto kuuluu valtion konsernijohtoon eli pääministerin ja hallituksen ministereiden vastuulle. Tässä tehtävässä konsernijohtoa tukee valtioneuvoston kanslia, joka vastaa pääministerin ja hallituksen viestinnästä sekä sovittaa yhteen valtiokonsernin viestintää. Kanslia tiedottaa valtioneuvoston päätöksistä, hallituksen neuvotteluista, iltakouluista ja ministerivaliokunnista sekä järjestää pääministerin ja koko hallituksen tiedotustilaisuuksia.

Valtion konserniviestinnän ennakoiva ja dynaaminen rooli edellyttää viestinnän strategista suunnittelua. Valikoimiin sisältyy informointi, neuvonta, kansalaiskeskustelu ja osallistumisen edistäminen, markkinointi sekä maineenhallinta. Tärkeää on myös tiedostaa, missä laajuudessa valtiokonsernin viestintää voidaan suunnitella ja missä määrin ei.

Valtioneuvostotason viestinnässä korostuu kansalaisten ja yhteisöjen yhteiskuntapoliittiseen suunnitteluun ja keskusteluun sekä päätöksentekoon osallistumista palveleva viestintä. Viestinnän tehtävänä on luoda edellytykset sille, että kansalaisilla ja muilla toimijoilla on mahdollisuus osallistua asioiden suunnitteluun ja päätöksenteon valmisteluun. Tämä on aivan erinomainen linjaus, joka tulisi sisällyttää koko valtiokonsernissa niin policy- ja strategiavalmisteluun, lainvalmisteluun kuin myös palveluiden kehittämiseen ja tuottamiseen.

Hiljan Suomessa vierailut Ruotsin kruunuprinsessa Victoria ja miehensä prinssi Daniel saivat aikaan valtavan mediamyllytyksen. Miten hallitus ja sen tukena toimiva valtiokonsernin viestintä onnistuisivat tuomaan yhteiskunnalliseen keskusteluun jonkun poliittisesti tärkeän teeman, joka vetäisi paikalle 180 toimittajaa erilaisista medioista ja joka innostaisi kansalaiset osallistumaan aiheesta käytävään keskusteluun? Perinteinen tiedotuspolitiikka ei tähän kykene.

Suomen valtiokonsernin ja tulevan hallituksen keskeinen haaste liittyy valtiokonsernin tulevaisuuden vision perusteltavuuteen ja uskottavuuteen. Viestinnällä tulee olla tämän haasteen ratkaisemisessa keskeinen rooli. Kysymys ei ole mitäänsanomattomien iskulauseiden markkinoinnista vaan sisällöllisesti uskottavan tavoitetilakuvauksen luomisesta ja viestimisestä eri keinoin, eri kanavissa ja eri sidosryhmiä aktiivisesti kuunnellen ja osallistaen. Tämä ei saa tarkoittaa sitä, että tavoitetila esitetään toteavalla tavalla tyyliin "mitä tullaan tekemään".

Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, *miksi* jotakin on tarpeen tehdä ja tähän liittyen *mitä vaikutuksia* tekemisellä tulee saada aikaan. Ammattimaiseen ja vastuulliseen valtiokonsernin viestintään kuuluu myös se, että aikaansaajien tulosten ja vaikutusten ohella viestitään myös siitä, missä asioissa ei ole onnistuttu pääsemään eteenpäin. Valtiokonsernin viestinnän tulee perustua todennettuun tietoperustaan.

Ehdotus 6:

Valtiokonsernin viestinnässä tulee kiinnittää huomiota sekä ulkoisiin sidosryhmiin että konsernin sisäiseen viestintään.

Viestinnän tulee olla aina aktiivisessa roolissa, jos ja kun valmistellaan, kommunikoidaan ja toteutetaan

- hallituksen priorisoimia policy-teemoja ja niihin liittyviä toimenpiteitä,
- hallituksen priorisoimia sääntelyhankkeita
- laaja-alaisia ja kansalaisiin sekä yrityksiin vaikuttavia palvelurakenteiden uudistuksia
- laajoja valtiokonsernin toimintaan ja rakenteisiin kohdistuvia uudistuksia.

Valtiokonsernin viestinnän tehtävänä on erityisesti hallitusohjelmaan/konsernistrategiaan sisältyvien policy-teemojen osalta varmistaa, että kansalaisilla ja muilla toimijoilla on mahdollisuus osallistua asioiden suunnitteluun ja päätöksenteon valmisteluun. Valtiokonsernin viestinnän tulee perustua todennettuun tietoon.

Valtion konserniohjaukseen kuuluvasta viestinnästä vastaa valtioneuvoston kanslia. Kanslia toimii yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa.

Sekä tuore valtion viestintäsuositus että erityisesti tulevan hallitusohjelman ennakoitu vaatavuustaso edellyttävät valtiokonsernin viestinnän toimeenpanokyvyn merkittävää tasonnostoa. Viestinnän kytkeminen kiinteäksi osaksi valtion konserniohjausta luo tähän hyvän lähtökohdan.

4.1.4 Rakenteet ja toimintamallit

Valtion konserniohjauksen keskeinen rooli liittyy konsernin rakenteiden ja toimintamallien arviointiin ja muuttamiseen. *Rakenteiden* osalta tämä voi tarkoittaa toimialojen, organisaatioiden lakkauttamisia, perustamisia ja/tai yhdistämisä. Joskus todetaan olevan perusteltua yhtiöittää tai liikelaitostaa joku konserniin kuuluvista toiminnoista tai yksiköistä.

Konsernitason *toimintamallimuutokset* eivät vaikuta välttämättä välittömästi organisaatorakenteisiin. Toimintamallien uudistamisessa keskitytään organisaatorakenteita enemmän tunnistamaan uudenlaisia tapoja ja toimintamalleja eri organisaatioilla olevan osaamisen yhteiseen hyödyntämiseen. Nämä voivat liittyä uudenlaiseen tapaan jäsentää ja välittää palveluja asiakkaille tai kehittää palveluita käyttäjälähtöisesti. Toimintamallien uudistamisen osalta kysymykseen voi tulla myös joidenkin konsernilaajuisten prosessien, tietojärjestelmien tai käytäntöjen muuttaminen.

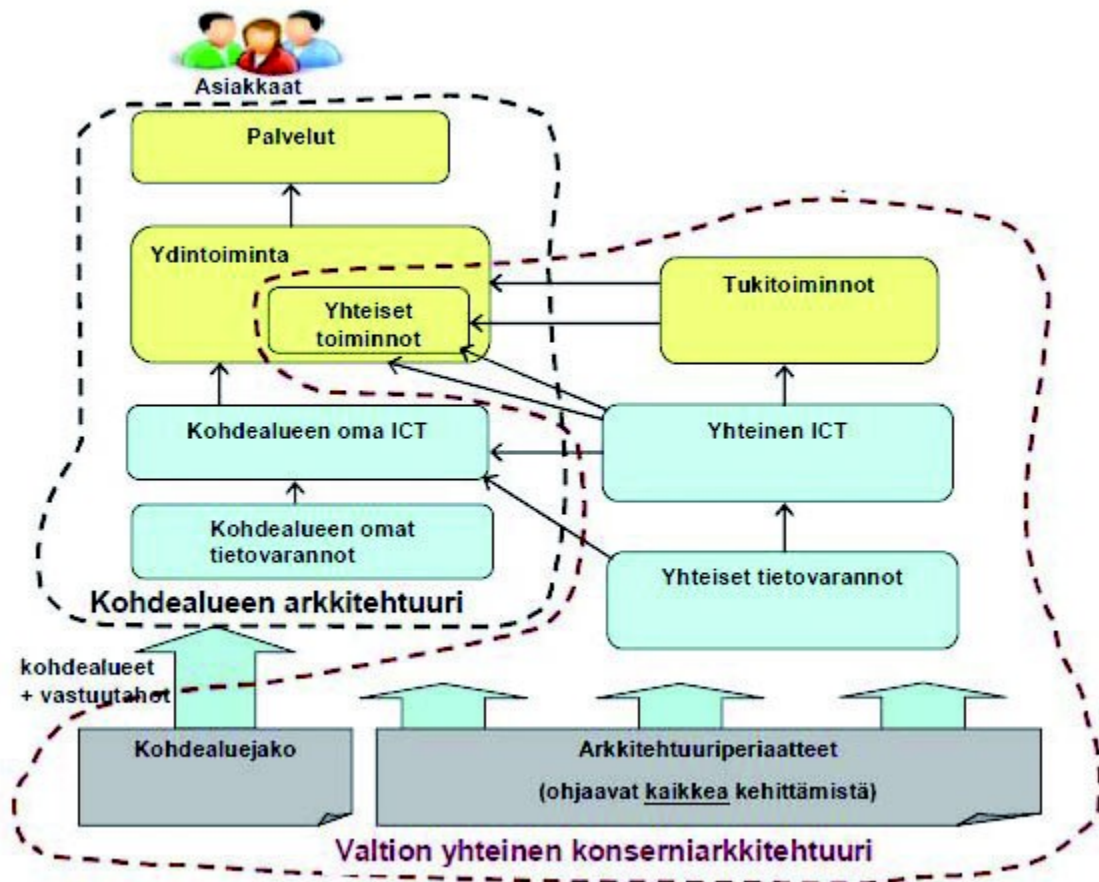
Rakenteiden tai toimintamallien elinkaaret lyhenevät myös valtiokonsernissa. Valtiokonsernissa tulee madaltaa teknistä ja erityisesti kulttuurista kynnystä rakenne- ja toimintamallimuutosten tekemiseen. Sisältölähtöiset vaatimukset rakenteille ja toimintamalleille asettaa valtion konsernistrategia. Valtiokonsernin valmiutta ja osaamista vaativienkin rakenne- ja toimintamalliuudistusten toteuttamiseen tulee vahvistaa. Mitä paremmin kuvatut, määritellyt ja johdetut

valtiokonsernin prosessit ovat, sitä helpompaa ja tehokkaampaa on toteuttaa erilaisia rakenne- ja toimintamallikokeiluja sekä säätää niitä edelleen arviointitietoon perustuen paremmin toimiviksi.

Konserniohjauksen rooli ja aktiivisuus rakenteiden ja toimintamallien uudistamisessa riippuu toimenpiteiden kohteesta, laajuudesta ja konsernitasoisesta merkityksestä. Silloin, kun kyseessä on useamman kuin yhden ministeriön toimialaa koskeva rakenne- ja/tai toimintamallijärjestely, on perusteltua, että konserniohjauksen toimijat ovat mukana operaatiossa. Jos kyseessä on jonkun ministeriön hallinnonalan sisällä toteutettava muutos, hoitaa ministeriö tämän lähtökohtaisesti itse, mutta tällöinkin konsernin tuen tulee olla sen käytettävissä. Konserniohjauksella tulee olla merkittävä rooli silloin, jos kyseessä on hallitusohjelman toimeenpanon kannalta merkittävä rakenne- tai toimintamallimuutos.

Valtiokonsernin IT -toimintojen ohjaus sisällytetään osaksi rakenteiden ja toimintamallien konserniohjausta. Valtiokonsernin erilaiset tieto- ja järjestelmäarkkitehtuurit ovat tärkeä alue konsernin rakenteisiin ja erityisesti toimintamalleihin liittyen. Ne voivat toimia merkittävässä roolissa toimintamalliuudistusten mahdollistajina ja vauhdittajina. Rakennemuutoksissa niiden toimivuuden varmistaminen on kriittinen edellytys uuteen rakenteeseen perustuvan toiminnan jatkumiselle tai tehokkaalle käynnistymiselle.

IT -toimintojen ohjauksessa ja kehittämisessä sovellettu kokonaisarkkitehtuuritarkasteluun pohjautuva lähestymistapa soveltuu hyvin myös laajemmin konsernin rakenteen ja toimintamallien ohjaukseen ja kehittämiseen. Kokonaisarkkitehtuuri on kuvaus organisaation muodostaman kokonaisuuden ja sen osien rakenteesta ja osien välisistä suhteista. Kokonaisarkkitehtuuri kuvaa, kuinka organisaation toimintaprosessit, organisaatioyksiköt, tiedot ja järjestelmät toimivat kokonaisuutena. Lähtökohtana ovat valtiokonsernin visio ja strategia, jotka ohjaavat arkkitehtuurin kehittämistä.



Kuva 9: Valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuuri (Valtiotason arkkitehtuurit –hanke, 16.6.2010)

Valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuurissa toiminta-arkkitehtuuri jakautuu organisaatioiden ydintoimintaan ja ydintoimintaa tukevaan yhteiseen konserniarkkitehtuuriin. Ydintoiminnan prosessit ilmentävät kunkin organisaation perustehtävää. Yhteiseen konserniarkkitehtuuriin kuuluvat yhteiset toiminnot ja tukiprosessit. Yhteiset toiminnot ovat valtionhallinnon ydintoimintaan liittyviä toimintoja tai prosesseja, jotka ovat yhteisiä useille eri toimialoille. Hyvä esimerkki tästä on säädösvalmistelu. Ne ovat kunkin toimijan omaa ydintoimintaa, mutta toiminta on kaikilla toimijoilla samankaltaista. Tällaiset yhteiset ydintoiminnot on perusteltua luoda yhteisesti sekä toteuttaa yhteisillä tietojärjestelmäratkaisulla.

On erittäin tärkeää, että valtiokonsernin tietohallinnon ja tietojärjestelmien kehittäminen on toiminta- ja käyttäjälähtöistä eikä rakenne- tai teknologialähtöistä. Valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuuri on otettava huomioon hallinnonaloilla tapahtuvassa toiminnan ja tietojärjestelmien kehittämisessä. Arkkitehtuuriperiaatteet ovat linjauksia, joita valtiokonsernin organisaatioiden on noudatettava toimintansa ja tietojärjestelmiensä kehittämisessä. Nämä ovat konserniohjauksen piiriin kuuluvia linjauksia. Kokonaisarkkitehtuurin määrittelyn

keskeiset hyödyt liittyvät organisaation tilanteen tunnistamiseen sekä päätöksenteon pohjana käytettävän tiedon parantumiseen. Rakenteita tunnistamalla ja kuvaamalla kokonaisarkkitehtuuri toimii välineenä, joka lisää mahdollisuuksia organisaatorajat ylittävän tiedon ja osaamiseen yhteiseen hyödyntämiseen.

Valtiokonsernissa tehtävä työ on erittäin tietointensiivistä. Konsernin tehokkaan ja vaikuttavan toiminnan kannalta tiedon ja tietovirtojen jakelu, käyttö ja hallinta ovat kriittisen tärkeitä. Tiedon hallinnan, tietohallinnon ja tietojärjestelmien konserniohjauksella voidaan saavuttaa todella merkittäviä hyötyjä sekä kustannustehokkuuden, mutta erityisesti toiminnan laadun ja vaikuttavuuden osalta. Tämä tarkoittaa parempaan, tehokkaampaan, ajantasaisempaan ja laadukkaampaan tietoperustaan pohjautuvaa valmistelua, päätöksentekoa ja toimeenpanoa toimintapolitiikoissa, sääntelyssä, kehityshankkeissa ja valtiokonsernin tuottamissa palveluissa.

Ehdotus 7:

Vaalitaan ja vahvistetaan edelleen toimintälähtöisyyttä valtiokonsernin kokonaisarkkitehtuurin kehittämisessä ja ohjauksessa.

IT –toimintojen lisäarvo määrittyy niiden kyvystä tukea valtiokonsernin perustehtävän toteuttamista. IT-toimintojen konserniohjauksella on saavutettavissa sekä merkittäviä mittakaavaetuja (kustannustehokkuus) että toiminnallisia skaalaetuja (vaikuttavuus). On tärkeää, että molemmat lisäarvokriteerit huomioidaan IT-toimintojen kehittämisessä.

Integroidaan valtiokonsernin IT-toimintojen johtaminen kiinteäksi osaksi valtion konserniohjausmallia.

Merkittävien rakenne- ja toimintamalliuudistusten osalta toimitaan jo nykyisin niin, että ne täyttävät kriteerin valtionaloudellisesti tärkeinä asioina, joista tulee pyytää valtiovarainministeriön lausunto. Merkittävät muutokset käsitellään myös talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa tai raha-asiainvaliokunnassa sekä edelleen nykyisen hallituksen alueiden ja hallinnon kehittämisen ministeriryhmässä.

Esimerkkejä talouspoliittisen ministerivaliokunnan tekemistä linjauksista valtiokonsernin toimintamalli- ja rakennemuutoksista:

- *Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 18.2.2010 valtiovarainministeriön sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe) toteuttamiseksi tekemää esitystä valtion konserniohjauksen vahvistamisesta.*
- *Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi tänään 6.3.2009 valtiovarainministeriön liikelaitoshankkeen väliraportissaan ehdottamaa etenemistapaa valtion liikelaitosten uudelleen organisoinniksi ja ohjaukseksi.*
- *Talouspoliittinen ministerivaliokunta käsitteli 5.2.2010 valtion hallinnon tuottavuusohjelmaa vuosille 2012 – 2015. Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta seuraa valtionhallinnon tuottavuusohjelman toimenpiteiden valmistelua ja toteuttamista.*
- *Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 28.5.2010 yhteisen talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmän käyttöönottoa kaikissa virastoissa ja laitoksissa sekä käyttöönoton aloittamista valmistelutehtävillä vaiheittain tammikuusta 2011 alkaen.*
- *Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi valtion tietohallinnon konserniohjauksen osalta 16.6.2009, että valtion konserniohjausta tietohallinnon kehittämisessä tiivistetään strategisen ohjauksen, informaatio-ohjauksen, hankkeiden ja hankintojen ohjauksen ja normiohjauksen keinoin. Valtion tietojärjestelmähankkeille luodaan yhtenäinen arviointimenetelmä ja perustetaan valtiovarainministeriöön arviointitoiminto. Merkittävät hankkeet voivat edetä vain, jos arviointitoiminto puoltaa hankkeen jatkamista.*

Kuva 10: Esimerkkejä talouspoliittisen ministerivaliokunnan tekemistä valtiokonsernin toimintamalli- ja rakennelinjauksista

Suomessa on tuoreita kokemuksia siitä, mitkä asiat ovat tärkeitä esimerkiksi ministeriöiden ja virastojen lakkauttamisessa, yhdistämisessä ja uusien perustamisessa. Työ- ja elinkeinoministeriön, aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten perustamiset ovat olleet nykyisen hallituksen toteuttamia laajoja ja vaativia sekä hallinnonalarajat ylittäviä rakenne- ja toimintamalliuudistuksia. Tuottavuusohjelman toimeenpano sekä toimintojen ja yksiköiden alueellistaminen ovat myös esimerkkejä läpimenevistä muutostoimenpiteistä. Mikäli ensi kevään hallitusohjelmassa olisi tavoitteet ja linjaukset joistain rakennemuutoksista, tulisi konsernijohdon tukena olla olemassa toimintamalli, jonka mukaan muutoksia johdetaan, suunnitellaan, toteutetaan ja vakiinnutetaan. Muutoksen toimintamalliin tulee sisältyä selkeät etenemis- ja valmistelumallit mm. lainsäädännön valmisteluun ja päivittämiseen, talousarviovaikutusten analyysiin ja uuden organisaation talousarvion laadintaan,

hyvän ja vastuullisen henkilöstöpolitiikan toteuttamiseen, riskien hallintaan, sidosryhmien osallistamiseen, johdon ja henkilöstön sijoittumis- ja valintaprosessiin, uuden kulttuurin rakentamiseen jne.



Kuva 11: Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen perustaminen: esimerkki vaativan muutoksen jäsentämis- ja toteutusmallista (Määttä, 2010)

Ehdotus 8:

Valtion konserniohjauksen tehtävänä on auttaa hallitusta ja sen ministereitä sekä vastuullista virkamiesjohtoa johtamaan muutoksia tehokkaasti ja vaikuttavasti niin, että uudet rakenteet ja toimintamallit tukevat valtion konsernistrategian onnistunutta toimeenpanoa.

Valtion konserniohjauksen tehtävänä on arvioida valtiokonsernin rakenteiden ja toimintamallien toimeenpanokykyä ja muutostarpeita erityisesti konsernistrategian ja hallinnonalarajat ylittävien tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta.

Konserniohjauksen tehtävänä on luoda ammattimainen ja tehokas konsernin rakenne- ja/tai toimintamallimuutosten johtamis- ja toteutusmalli. Tätä mallia sovelletaan erityisesti hallinnonalarajat ylittävissä tai muutoin hallitusohjelman toimeenpanon kannalta tärkeissä rakenne- ja toimintamallimuutoksissa.

Rakenne ja toimintamallimuutosten toteutusmalliin tulee sisällyttää muutoksen vaikuttavuusarviointi. Oppimisen ja tietoperustan laajentamisen mahdollistamiseksi tulee merkittäviin muutoshankkeisiin liittää mukaan korkean tason seurantatutkimus yhteistyössä kansallisten ja/tai kansainvälisen tutkimusorganisaatioiden kanssa.

Valtion konserniohjaukseen sisältyvästä rakenteiden ja toimintamallien arvioinnista ja ohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö.

Valtioneuvoston kanslia osallistuu hallitusohjelman toimeenpanon kannalta merkittävien toimintamalli- ja rakenneuudistusten valmisteluun sekä toimeenpanon seurantaan.

Valtiovarainministeriön tulevaisuuskausauksessa (VM, 40/2010) esitetään ehdotus muodostaa valtioneuvostosta rakenteeltaan, resursseiltaan ja prosesseiltaan yksi yhtenäinen organisaatio hallinnollisesti itsenäisten ministeriöiden sijaan. Lähtökohtaisesti ehdotuksen toimeenpano merkitsisi yhden ja yhtenäisen valtioneuvoston syntymistä. Tässä mallissa harjoitettava konserniohjaus ei kohtaisi enää nykyisenlaisia toimivalta- ja toimivaltajoukkoja, koska niitä ei enää yhtenäisesti johdetussa valtioneuvostossa olisi. Sinänsä ehdotus ei automaattisesti poistaisi toimialarajoja, mutta se tekisi niiden ylittämisen ja erityisesti muuttamisen nykyistä helpommaksi. Ehdotus on mielenkiintoinen ja sitä tulisi täsmentää edelleen sisällöllisesti.

4.1.5 Henkilöstövoimavarojen kehittäminen ja johtaminen

Valtiokonsernin palkkalistoilla olevan henkilöstön määrä on vähentynyt pääosin toimintojen uudelleenjärjestelyjen vuoksi 215 000 henkilöstä 88 000 henkilöön vuodesta 1988 vuoteen 2010. Muutosten puhureiden puhaltaessa on henkilöstövoimavarojen kehittämisestä ja johtamisesta tullut valtiokonsernin johdolle yhä tärkeämpi, mutta myös vaativampi haaste. Valtiokonsernin vielä ilmeisesti voimassa olevan henkilöstöpolitiikan tavoitetila palautuu vuoteen 2001, jolloin valtioneuvosto teki periaatepäätöksen valtion henkilöstöpolitiikan linjasta. Tätä seuraavina vuosina on laadittu erilaisia tavoiteohjelmia ja henkilöstön ja johtamisen kehittämismalleja. Vuoden 2008 valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon johtajapolitiikasta on tuorein valtiokonsernilaajuinen linjaus.

Onnistuakseen pätevän työvoiman saannissa valtion on oltava esimerkillinen työnantaja ja huolehdittava yleisestä työnantajakuvastaan, tehtävien houkuttelevuudesta, kannustavien palkkausperusteiden ja – järjestelmien kehittämisestä, kannustavasta työilmapiiristä sekä henkilöstön asemasta ja osaamisen kehittämisestä. Haasteena on henkilöstöjohtamisen kehittäminen osana tulosohjausta ja toimintojen strategista johtamista. Modernien johtamisjärjestelmien ja - työkalujen lisäksi tarvitaan ammattimaista johtamisotetta, näkemyksellistä johtajuutta ja uutta kannustavaa johtamisilmapiiriä. Työyhteisöjen voimavarat kasvavat jokaisen yksilön osaamisesta, luovuudesta ja hänen yksilöllisyytensä kunnioittamisesta. (Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta, 30.8.2001)

Valtiolta puuttuu valtiokonsernin sisältöagendaan ja toiminnan kehittämiseen kytkeytyvä tulevaisuuden henkilöstöpolitiikan kehittämisstrategia, jossa luotaisiin valtiolle yhteisesti periaatteet ja pelisäännöt henkilöstönäkökulman vahvistamiseksi osana valtiokonsernin strategista suunnittelua. Miltei kymmenen vuoden ikäinen ja silloisen hallituksen vahvistama henkilöstöpolitiikan kokonaislinjaus on merkittävin osin edelleen pätevä, kuten edellä olevasta sitaatista käy ilmi. Tuleva valtiokonsernin henkilöstöstrategia tulee kuitenkin kiinnittää aikaisempaa selkeämmin valtiokonsernin perustehtävään, strategiisiin tavoitteisiin ja toimintamalleihin.

Ehdotus 9:

Valtiokonsernilla tulee olla ajassa oleva ja tulevaisuuden tavoitetilan toteuttamista tukeva henkilöstöstrategia, jonka sisältö ja toimenpiteet tukevat valtiokonsernin tavoitetilan toteutumista.

Valtiokonsernin henkilöstöstrategian ja sitä toteuttavien toimenpiteiden valmistelu ja toimeenpanon konserniohjaus ovat valtiovarainministeriön tehtäviä. Valtioneuvoston kanslia osallistuu hallitusohjelman toimeenpanon kannalta merkittävien toimenpiteiden valmisteluun ja toimeenpanon seurantaan.

Tämän idearaportin alussa kuvatut valtiokonsernin haasteet yhteisen tahtotilan ja resurssien (ml. henkilöstöresurssien) joustavuuden puuttumisesta palautuvat paitsi valtiokonsernin organisaatioiden siiloutumiseen niin myös *henkilöstön ja johdon sektoroitumiseen sekä vähäiseen liikkuvuuteen*. Valtionhallinnossa tunnettu esittelijämenettely perustuu pitkäaikaiseen traditioon. Sen mukaan esimerkiksi ministeriöissä on erikseen nimetyt henkilöt, jotka voivat toimia esittelijöinä valtioneuvoston päätösvaltaan kuuluvissa asioissa. Esittelijävastuu ja –valta on aina yksilöllä, ei yhteisöllä. Esittelijämenettelyyn perustuva yksin tekemisen kulttuuri ei koske käytännössä ainoastaan valtioneuvoston päätettäväksi määriteltyjä asioita vaan se on laajentunut aikojen kuluessa myös kaikkiin muihin ministeriössä valmisteltaviin ja päätettäviin asioihin. Asiantuntija-alueet on jaettu ja kohdistettu useimmiten yksittäisille henkilöille. Tämä muistuttaa varsin paljon 1900-luvun alun "rootelijärjestelmää", jossa jokaiselle silloisen Senaatin virkamiehelle osoitettiin oma tarkasti rajattu tehtäväalue. Yhteiseen tahtotilaan ja yhdessä tekemiseen sitoutuminen on erittäin vaikeaa, jos vuosia kestäneen prosessin tuotoksena muotoutuneita ja kehittyneitä asiantuntemusalueita pidetään lähes henkilökohtaisena omaisuutena. Vaikeuksia tuo myös se, jos asiantuntijoiden kannusteet perustuvat enemmän oman reviirin suojeluun kuin tiedon ja osaamiseen jakamiseen sekä sektorirajat ylittävään yhteistyöhön. Vallitsevat näkemykset ja käytännöt ovat pitäneet johtamistyötä enemmän asioiden kuin

asiantuntijoiden johtamisena. Ne ovat tukeneet ja ylläpitäneet ”yksinäisten ratsastajien” toimintamallia. (ks. laajemmin Määttä, 2005)

Johdon liikkuvuus ja henkilöstön systemaattinen tehtäväkierto ovat erittäin tehokas ja vaikuttava valtiokonsernin toimiala- ja yksikköraajat ylittävän toimintakulttuurin vakiinnuttaja. Systemaattinen tehtäväkierto ja sen tarjoamat uudet tulkintahorisontit vahvistavat yhteistä ymmärrystä ja näkemystä valtiokonsernin eri osa-alueiden toiminnasta, keskinäisistä rajapinnoista ja synergiamahdollisuuksista (so. strateginen näkemys). Nykyisten sektorikohtaisten tavoitetilojen raja-aidat haalenevat ja tekevät tilaa ”ison kuvan” ja yhteisen tavoitetilan esiinnousulle (so. yhteinen tahtotila). Työskentely erilaisissa tehtävissä ja ympäristöissä luo luontevat edellytykset ja kulttuurisen perustan yhdessä tekemiselle. Tavoitetilassa tehtäväkierto laajentaa yksilötason osaamisperustaa sekä vahvistaa valtiokonsernin kykyä toimia aidosti verkostona, jossa eri toimialojen, yksiköiden ja yksilöiden välinen yhteistyö perustuu itseohjautuvuuden dynamiikkaan (so. resurssien joustavuus).

Valtion konserniohjauksen kautta on mahdollista luoda uudenlaiset mekanismit ja käytännöt henkilöstön osaamisen kehittämisen ja hyödyntämisen laajentamiseen yli nykyisten rooteli- ja organisaatorajojen. Tässäkin kysymys on tahtotilasta ja kyvystä edetä käytännössä sekä tahtotilan mukaisesti. Tästä on olemassa valtiokonsernin sisällä positiivisia ja käytännössä toimivia esimerkkejä. Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen nk. PTR-yhteistyö on vakiintunut yhteistyön malli, joka toimii sekä valtakunnallisesti että alueellisesti. Horisontaaliseen yhdessä tekemiseen ja moniammatilliseen tiimityöhön perustuva toimintamalli ei perustu ainoastaan tietojen ja kokemusten vaihtoon vaan sen avulla on onnistuttu tehostamaan merkittävästi vakavan ja rajat ylittävän rikollisuuden valvontaa (Sisäasiainministeriön tulevaisuuskausa, 2010).

Ehdotus 10:

Konserniohjauksen tulee luoda hallitusohjelmaan sisältyvien policy-teemojen tavoitteiden toteuttamiseen käytännön toimintamalli, jossa eri ministeriöiden asiantuntijat tekevät yhdessä työtä. Kysymys ei ole vain satunnaisesti tapahtuvasta kokoustyöskentelystä vaan säännöllisestä yhdessä tekemisestä. Tähän voidaan sisällyttää myös systemaattinen tehtäväkierto, joihin liitetään riittävän motivoivat kannustimet ja kunnianhimoiset tavoitteet.

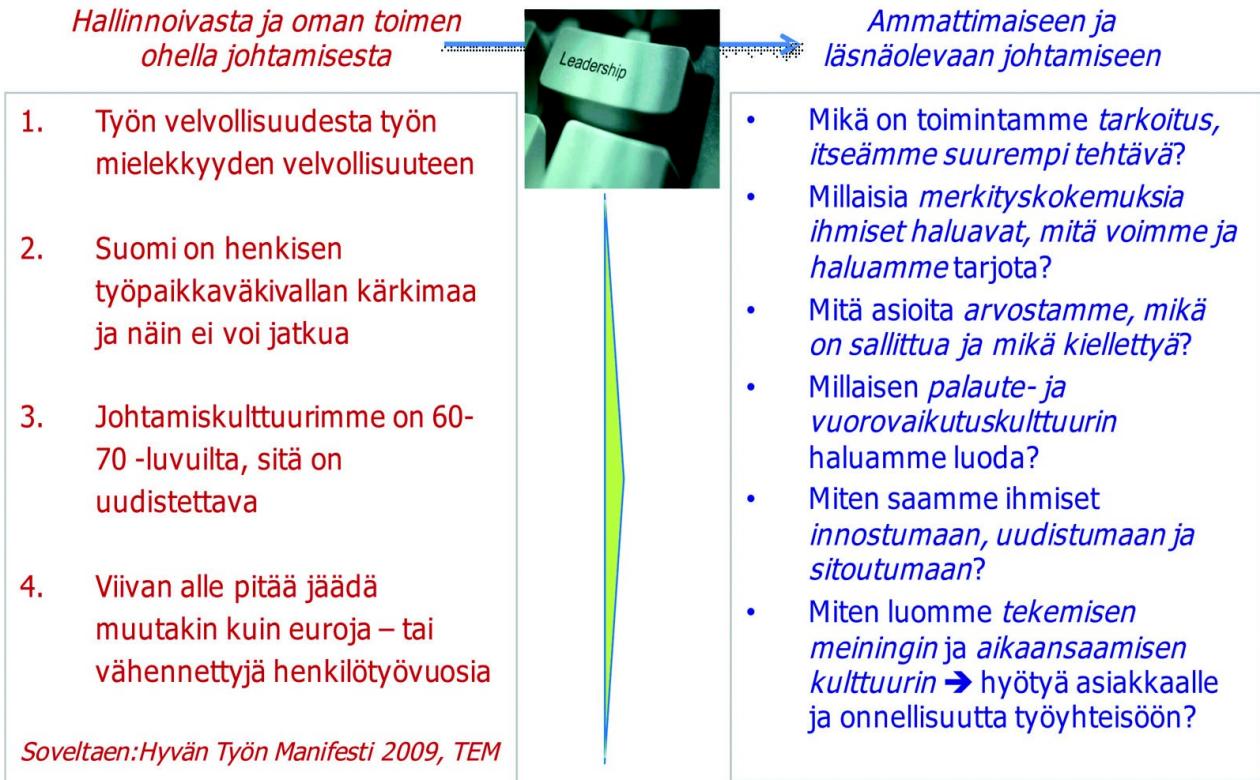
Yhdessä tekemisen konkreettiset toimenpiteet voidaan aloittaa tässä raportissa tehtyjen ehdotusten edellyttämien henkilöstöresurssien siirtämisellä valtioneuvoston kanslian vastuulle ja ehdotettuihin konserniohjaustehtäviin. Pääsääntönä tulisi olla, että valtiokonsernin ohjaustehtäviin ei tarvita yhtään uutta virkaa tai lisähenkilöresurssia vaan konserniohjauksen vahvistaminen hoidetaan valtiokonsernissa olevia osaamis- ja henkilöresurseja uudelleen kohdentamalla.

Tässä esitetyn ehdotuksen mukaisen konsernilinjauksen ja sitä toteuttavien toimenpiteiden valmistelu ja toimeenpanon konserniohjaus on valtiovarainministeriön tehtävä. Valtioneuvoston kanslia osallistuu hallitusohjelman toimeenpanon kannalta merkittävien toimenpiteiden valmisteluun ja toimeenpanon seurantaan.

Erään suuren suomalaiskonsernin pääjohtaja totesi seminaarialustuksessaan, että hänen tärkein tehtävänsä konsernijohtajana on johtaa yrityksen kulttuuria sekä löytää tähän avuksi sellaiset ihmiset ja johtotiimin jäsenet, joiden kanssa hän voi yhdessä rakentaa menestyvän yhteisön kulttuurin. Esimerkkiä mukaillen voitaisiin todeta, että valtiokonsernin ylimmän poliittisen ja virkamiesjohdon yhteisenä tehtävänä on johtaa omalla esimerkillään ministeriöitä, virastoja ja laitoksia kohti kulttuuria, jonka ytimessä on yhdessä tekeminen, keskinäinen arvostus sekä tekemisen ja aikaansaamisen meininki. Tähän sopii edelleen erittäin osuvasti seuraavassa sitaatissa oleva valtioneuvoston esittämä tavoite vuodelta 2001:

Valtioneuvoston tavoitteena on muuttaa johtamisilmapiiriä selkeästi innovatiivisuutta sekä luottamukseen perustuvaa vuorovaikutusta, yhteistyötä ja ihmissuhdetaitoja korostavaksi. Se rohkaisee virkamiesjohtoa näkemykselliseen johtajuuteen ja muutosten esimerkilliseen toteutukseen. Se edellyttää virkamiesjohdolta henkilökohtaista vastuunkantoa ja sitoutumista valtioyhteisön tavoitteisiin. Johtajien ja esimiesten suoritusten ja osaamisen arviointia kehitetään osana tulosvastuuta.
(Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta, 30.8.2001)

Valtiokonsernin virkamiesjohdossa tulee tapahtumaan useita henkilövaihdoksia tulevan hallituskauden aikana. Ylimmästä virkamiesjohdosta poistuu palveluksesta yli 60 prosenttia vuoteen 2011 mennessä ja käytännössä kaikki vuoteen 2020 mennessä (Valtiovarainministeriö, 2008). Valtiokonsernin haasteena on olla riittävän kilpailukykyinen saadakseen palvelukseensa osaavia, kehittymiskykyisiä ja motivoituneita johtajia. Ammattimaisen johtamisosaamisen laatu korostuu vaativissa muutostilanteissa. Valtiokonsernin tulee kyetä tarjoamaan palveluksessaan olevalle henkilöstölle korkealaatuisia johtamispalveluita, mahdollisuuksia kasvuun ja itsensä toteuttamiseen. Johtamistyön suurena haasteena on luoda edellytykset sekä aikaansaavalle että onnelliselle valtiokonsernille. Aikaansaavuus vahvistaa ulkoista uskottavuutta ja onnellisuus sisäistä eheyttä.



Kuva 12: Kohti aikaansaavaa ja onnellista valtiokonsernia

Yhteiseen tahtotilaan ja rajat ylittävään yhteistyöhön sitoutuminen edellyttävät johdolta uudenlaisia valmiuksia sekä osaamisen että motivaation osalta. Valtiokonsernilta tämä edellyttää uusia keinoja johtajien sitouttamiseen, kehittämiseen ja kannustamiseen. Valtiokonsernin ketteryyden kehittämisen ja ylläpitämisen merkittävänä mekanismina toimisi johtajien liikkuvuus johtamistehtävästä toiseen. On erittäin todennäköistä, että horisontaalinen yhdessä tekeminen lisääntyisi merkittävästi systemaattisesti toteutetun johtajakierron myötä.

Ehdotus 11:

Valtiokonsernin ylimpien johtajatehtävien tulisi perustua systemaattiseen tehtäväkiertoon, johtamisarviointeihin sekä ammattimaiseen johtajana kehittymiseen.

Valtiokonsernin ylimmän johdon johtajasopimukseen tulee sisällyttää hallitusohjelman/valtion konsernistrategiaan sisältyvien tavoitteiden toimeenpanoon liittyvät vastuut. Johtajasopimukseen tulee kirjata myös tavoitteet valtiokonsernin horisontaalisten toimintatapojen ja resurssien liikkuvuuden vahvistamisesta ao. ministeriön/viraston osalta. Johtajasopimukseen tulee sisällyttää myös tavoitteiden toteutumiseen kytketty palkitsemismalli.

Hallitusohjelmaan sisältyvien policy-teemojen johtamistehtävät on erinomainen mahdollisuus johdon systemaattisen tehtäväkierron aloittamiselle. Horisontaalisten policy-teemojen johtajien tulisi edustaa valtiokonsernin tulevaisuuden johtajuutta, jonka arviointikriteerinä toimii johtajien kyky luotsata porukkaa yhteisen tavoitetilan suuntaan sekä luoda henkilöstölle tilaa ja aitoja mahdollisuuksia osaamiskapasiteettinsa hyödyntämiseen.

Henkilöstövoimavarojen kehittämiseen ja johtamiseen kohdistuva konserniohjaus tuo aitoa lisäarvoa, jos se onnistuu varmistamaan johtamisen ammattimaistumisen voimakkaan kehityksen. Kovan "markkinatestin" läpi on menty silloin, kun ammattimaisesti johdettu valtiokonserni on kyennyt aikaansaamaan poliittis-strategisten tavoitteiden mukaiset vaikutukset kustannustehokkaalla tavalla toimien.

Tässä esitetyn ehdotuksen mukaisen konsernilinjauksen ja sitä toteuttavien toimenpiteiden valmistelu ja toimeenpanon ohjaus ovat valtiovarainministeriön tehtäviä.

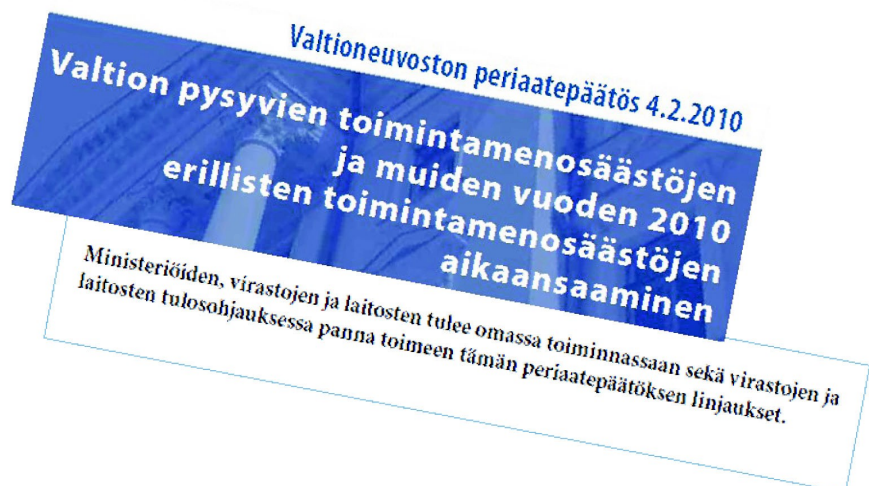
Valtioneuvoston kanslia osallistuu hallitusohjelman toimeenpanon kannalta merkittävien toimenpiteiden valmisteluun ja toimeenpanon seurantaan.

Korkea lähtövaihtuvuus johtajatehtävissä on haaste valtiokonsernille. Nopealla aikavälillä poistuu paljon näkymätöntä tietoa, kokemusta ja syvällistä osaamista. Samalla se on kuitenkin myös mahdollisuus. On erittäin tärkeää, että valtiokonsernissa on tehty ennakkoon linjaukset siitä, millaiseen osaamis- ja johtamisnäkemykseen perustuvia johtajia valtiokonserniin tullaan rekrytoimaan. Näitä linjauksia tarvitaan jo tänään ja yhä lisääntyvässä määrin tulevan hallituskauden aikana.

4.1.6 Konsernipalvelut

Valtio on tehnyt viime vuosina merkittäviä investointeja valtiokonsernin yhteisten tuki- ja palvelutoimintojen kehittämiseksi. Hajautetusti hoidettuja tehtäviä ja palveluita on koottu suurempiin konsernipalveluyksiköihin, joiden tavoitteena ovat merkittävät mittakaavaedut. Vahva perusoletus on, että palveluihin liittyvien prosessien yhtenäistäminen mahdollistaa sekä tehokkaan palvelutuotannon että toimintamallien ja palveluiden kehittämisen. Jotkut konsernipalveluista ovat olleet jo pitkään toiminnassa. Joidenkin uudempien palveluiden ylösajo ja kehittämistyö ovat osin vielä kesken.

Tavoitteena on, että palvelukeskukset tuottaisivat palveluja kustannustehokkaammin kuin vastaavat markkinatoimijat. Lisäksi tavoitteena on, että virastojen ja laitosten tarve resursoida näihin palveluihin ja toimintoihin vähenee tavoitellusti ja palvelujen tasalaatuisuus varmistuu koko ketjun osalta. Valtiovarainministeriön valmisteleva valtioneuvoston periaatepäätös (02/2010) valtion pysyvien toimintamenoa säästöjen aikaansaamisesta on merkittävä konsernitason ohje, jota konserniin kuuluvien yksiköiden tulee noudattaa. Tämän konserniohjeen tavoitteena on konsernipalveluiden käytön voimakas lisääminen valtiokonsernissa.



Kuva 13: Valtiokonsernin linjaus konsernipalveluiden käytön laajentamisesta (Valtioneuvoston periaatepäätös 02/2010)

Konsernipalveluja tuottaville yksiköille on organisaatiomuodosta tai ohjauskeinoista riippumatta yhteistä se, että ne tuottavat lainsäädäntöön perustuen tiettyjä rajattuja palveluja konsernin muille toimijoille. Jokaisen konsernipalveluja tuottavan yksikön taustalla on ajatus siitä, että niiden hoitamien tehtävien kokoaminen yhteen on valtiokonsernin tasolla kannattavaa.

Valtiovarainministeriön vastuulla on, että valtion konsernipalveluiden tuottajien kustannustehokkuutta kehitetään siten, että yhteiset palvelut takaavat valtiokonsernille selkeän tuottavuuden nousun ja kustannussäästöt. Valtiovarainministeriö seuraa palvelujen kustannuksien ja laatutason kehitystä sekä vertaa niitä mahdollisuuksien mukaan vastaaviin markkinoilta ostettuihin palveluihin.

Konsernipalveluja käyttävien valtion virastojen ja laitosten näkökulmasta konsernipalvelut on silloin järjestetty hyvin, kun ne ovat laadukkaita ja tehokkaasti toteutettuja ja jokaiselle palvelulle on selkeä vastuutaho. On tärkeää, että asiakkaan ääni kuuluu konsernipalveluita kehitettäessä, tuotettaessa ja myös arvioitaessa. Palvelutuottajat toimivat pääosin monopoliasemassa, jolloin asiakkaalta tulevan paineen merkitys on vielä suurempi. Palvelukeskusten konserniohjauksesta vastaavan toimijan tehtävänä on hankkia vertailutietoa markkinoilla toimivista ao. toimialan yrityksistä sekä tätä kautta luoda markkinapainetta toiminnan kehittämiseksi ja tehostamiseksi.

Palvelukeskusmallin toimivuus edellyttää palvelukeskuksen ja virastoasiakkaan välisen rajapinnan saumatonta toimivuutta. Kysymys siitä, missä laajuudessa konsernipalveluita tuotetaan valtiokonsernin omien yksiköiden toimesta ja missä määrin palvelut ulkoistetaan, ovat konserniohjaukseen piiriin kuuluva asia. Konsernipalveluiden tuottavuushyötyjen toteutumisen edellyttää, että palveluita ei enää tuoteta päällekkäin sekä palvelukeskuksessa että virastossa. Toisen eli konsernipalveluiden liikkua ylöspäin, toisen eli viraston aikanaan rakentaman palvelukapasiteetin tulee liikkua alaspäin. Konserniohjauksen tulee varmistaa, ettei samoihin palvelukokonaisuuksiin jää päällekkäisyyksiä, joiden hinnan maksaa veronmaksaja.

Ehdotus 12:

Päivitetään valtion konsernilinjaus (valtioneuvoston periaatepäätös 4.3.2010) koskien valtiokonsernin yhteisten palveluiden käyttöä ja kehittämistä.

Päivitettävään konsernilinjaukseen tulee sisällyttää kaksi näkökulmaa:

1) Valtiokonserniin kuuluvilla yksiköillä on velvollisuus käyttää tai siirtää käyttämään valtion konsernipalveluita. Samalla tulee ottaa kantaa siihen, onko valtiokonserniin kuuluvilla yksiköillä mahdollisuus käyttää konsernin ulkopuolisia palveluita niillä alueilla, joissa valtiokonserni tarjoaa palvelun. Konserniyksiköiden tulee toteuttaa konsernipalveluiden käyttöönottoon liittyvät ja omaa toimintaansa koskevat uudelleenjärjestelyt osana tulossopimuksen toimeenpanoa.

2) Valtion konsernipalveluiden asiakaslähtöisyys sekä hinnoittelun läpinäkyvyys ja kilpailukyky on varmistettava. Konsernipalveluita tarjoavien yksiköiden tulee parantaa asiakaslähtöisyyttä sekä omaa suorituskykyään niin, että ne ovat aidosti kilpailukykyisiä vastaavien ulkoisten palvelutarjoajien kanssa.

Valtiovarainministeriö vastaa konsernilinjakauden päivityksen valmistelusta ja toimeenpanon seurannasta yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Kukin ministeriön vastaa konsernilinjakauden toimeenpanosta oman hallinnonalansa osalta.

Konsernipalveluiden toimivuudessa on vielä merkittäviä haasteita. Asiakkaan ääntä tulee kuunnella sekä konserniohjauksen että palvelutuottajan puolella. Palvelutuottajille tulee luoda kannustimet hyvään asiakaspalveluun ja palveluiden toimivuuden ja laadun sekä myös kustannustehokkuuden varmistamiseen. Palveluita käyttävien konserniyksiköiden tulee sopeuttaa oma toimintansa vastaamaan tilannetta, jossa konsernipalveluiden laajempi käyttö vähentää merkittävästi yksiköiden omaa tuotantoa tai konsernin ulkopuolelta hankittujen palveluiden käyttöä.

4.1.7 Omistajaohjaus

Omistajaohjaus on yksi valtion konserniohjaukseen sisältyvä toiminto, jonka piiriin kuuluvat valtion kokonaan tai osittain omistamat osakeyhtiöt. Suomen valtio omisti vuoden 2010 alussa osakkeita kaikkiaan yli viidessäkymmenessä merkittävässä yhtiössä. Näistä noin kaksi kolmasosaa on markkinaehtoisesti toimivia valtioenemmistöisiä yhtiöitä tai valtion osakkuusyhtiöitä. Jälkimmäisissä valtio on vähemmistöomistajana. Muut yhtiöt ovat ns. erityistehtäväyhtiöitä, joilla on joko tietty valtion niille osoittama tehtävä tai jokin sellainen erivapaus, jonka vuoksi ne eivät toimi kilpailullisessa ympäristössä.

Omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen keskeiset tavoitteet ja toimintatavat on ilmaistu valtioneuvoston periaatepäätöksissä, talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotoissa sekä omistajapolitiikasta vastuullisen ministeriön suosituksissa. Nämä ovat julkisesti saatavilla. Tässä esitettävät valtion omistajaohjausta koskevat näkökohdat ja linjaukset perustuvat valtion omistajapolitiikkaa koskevaan valtioneuvoston periaatepäätökseen (Vnp 7.6.2007 + liitteet).

Pääosa valtionyhtiöistä ja valtion osakkuusyhtiöistä toimii *markkinaehtoisesti*. Markkinaehtoisuus merkitsee, että yhtiöiden toimintaperiaatteiden, rahoitusrakenteen ja tuottotavoitteiden tulee olla vertailukelpoisia samalla toimialalla toimiviin yhtiöihin verrattuna. Markkinaehtoisesti toimivissa yhtiöissä omistajaohjauksen tavoitteena on kulloinkin parhaan taloudellisen kokonaistuloksen saavuttaminen. Markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden osalta valtio ei edellytä eikä ota itselleen erivapauksia, eikä puutu yhtiön hallituksen ja toimivan johdon päätöksentekoon. Valtion omistajaohjaus perustuu itsenäiseen omistajastrategiseen seurantaan ja valmisteluun, jonka perusteella valtio ottaa tarvittaessa kantaa yrityksen strategiaan ja taloudellisiin kysymyksiin.

Markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden joukossa on sellaisia yrityksiä, joihin valtiolla on nk. *strateginen intressi*: esimerkiksi perus- tai yleispalvelutehtävät, infrastruktuuriin liittyvät toiminnot tai huoltovarmuuden kannalta merkitykselliset tehtävät. Strategisen intressin omaavissa yhtiöissä on aina kyse sellaisista tehtävistä tai toiminnoista, jotka ovat *merkityksellisiä valtion perustehtävien hoitamisen kannalta*. Omistajaohjauksessa tarvitaan säännöllistä yhteistyötä markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjauksesta vastaavan valtioneuvoston kanslian sekä strategisen intressin kannalta keskeisen ministeriön välillä. Tällä varmistetaan, että valtioneuvoston kanslia ottaa kyseisen intressin riittävästi huomioon omistajaohjausta koskevilla toimillaan.

Valtion erityistehtäviä toteuttavissa yhtiöissä valtiolla on omistajana ensisijaisesti yhteiskunnallisia tavoitteita. Myös näissä yhtiöissä on yleisenä tavoitteena kannattava toiminta. Eräistä yhtiöistä on säädetty erillislailla, joka määrittää myös valtion omistajapolitiikkaa ja omistajaohjauksen hoitamista. Valtion erityistehtävää hoitavien yhtiöiden tulee säilyä valtion yksinomistuksessa tai vähintään valtion

määräysvallassa. Näissä yhtiöissä valtion omistajapolitiittiset tavoitteet perustuvat mahdollisimman hyvään yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen kokonaistulokseen, jota arvioidaan ensisijaisesti sen perusteella, miten ja minkälaisilla kustannuksilla kyseinen yhtiö toteuttaa niitä tavoitteita ja tehtäviä, jotka kyseisen tehtävänalan hallinnosta vastaava ministeriö on sille asettanut.

Erityistehtävää hoitavassa yhtiössä valtio on aktiivinen omistaja, joka määrittelee erityistehtävän sisällön ja sen merkityksen yhtiölle asetettaville tavoitteille. Yrityksen liiketoiminnallisen strategian määrittelevät yhtiön johto ja hallintoelimet. Liiketoiminnallisen strategian ja erityistehtävän yhteensovittaminen edellyttävät vastuuministeriön sekä yhtiön johdon yhteistoimintaa. Tuottotavoitteen ja muiden tavoitteiden suhteesta päättää vastuuministeriö.

Valtioneuvoston kanslia vastaa omistajaohjauksen linjausten valmistelusta ja omistajaohjauksikäytäntöjen johdonmukaisuudesta. *Kansliaan on keskitetty markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjaus.* Joitain yhtiöitä ohjataan valtioneuvoston päätöksellä muiden ministeriöiden toimesta. Valtion omistajapolitiikan linjaukset koskevat myös näitä yhtiöitä. Markkinaehtoisesti toimiviin yhtiöihin liittyvien strategisten intressien arviointeja varten on perustettu työryhmät, joiden jäseninä ovat valtioneuvoston kanslian edustajat ja kyseisen strategisen intressin kannalta keskeisen ministeriön edustajat. Työryhmien jäsenet toimivat myös yhdyshenkilöinä yhtiöitä ja niiden omistajaohjausta koskevista kysymyksissä. Työryhmien tulee arvioida vuosittain, minkälainen strateginen intressi valtiolla yhtiöissä on sekä miten se tulee ottaa huomioon yhtiöt omistajaohjauksessa ja omistajan kannanotoissa.

Valtion erityistehtävää hoitavien yhtiöiden omistajaohjauksesta vastaa kyseisistä erityistehtävistä vastaavat ministeriöt. Vastuuministeriö käyttää valtion omistajavaltaa yhtiössä erillislakien, valtioneuvoston päätösten sekä talouspoliittisen ministerivaliokunnan hyväksymien linjausten mukaisesti. Valtioneuvoston kanslia seuraa valtion omistajapolitiikan yleisten linjausten ja corporate governance –käytäntöjen toteutumista erityistehtävyyhtiöissä ja avustaa tarvittaessa vastuuministeriötä omistajavallan käyttöön liittyvissä kysymyksissä. Erityistehtävyyhtiöiden omistajaohjausta varten ovat olemassa vastuuministeriön ja valtioneuvoston kanslian yhteiset työryhmät, jotka kokoontuvat lähtökohtaisesti kaksi kertaa vuodessa.

Vuoden 2007 keväästä saakka toiminutta valtiokonsernin omistajaohjausmallia tultaneen arvioimaan osana hallitusohjelmavalmisteluita. Yksi keskeisistä kysymyksistä liittyy omistajaohjauksen johtamis- ja toimintamallin toimivuuteen ja työnjakoihin eri kategoriaan kuuluvissa yhtiöissä:

- a) markkinaehtoisesti toimivat yhtiöt / omistajalla sijoittajaintressi,
- b) markkinaehtoisesti toimivat / omistajalla strateginen intressi ja
- c) erityistehtävyyhtiöt.

Onko käytössä oleva yhtiöiden segmentointi- ja työnjakomalli ohjattavuuden kannalta selkeä? Voisiko segmentoinnin pelkistää kahteen ryhmään: markkinaehtoisesti toimivat yhtiöt ja erityistehtävyyhtiöt? Kuka arvioi valtiokonsernin näkökulmasta, että millaisiin kriteereihin perustuen yhtiö voidaan sijoittaa erityistehtävyyhtiöt –ryhmään? Olisiko perusteltua keskittää kaikkien markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden (ml. strategisen intressin yhtiöt) ohjaus

valtioneuvoston kansliaan ja erityistehtäväyhtiöiden ohjaus toimialaministeriöille? Omistajapolitiikan suuntaviivat ja linjaukset sekä operatiiviset vastuut valtion omistajapolitiikan konserniohjausta koskevista rooleista ja tehtävistä määritetään tulevan hallituksen toimesta.

4.2 Hallitusohjelman toimeenpanon ohjaus ja johtaminen

Tässä raportissa ideoitava valtion konserniohjaus ja siihen liittyvät toiminnot sekä prosessit vaikuttavat enemmän valtiokonsernin toiminta- ja menettelytapoihin kuin sen juridiseen rakenteeseen tai perustuslaissa ja ministeriökohtaisissa laeissa määriteltyihin ministeriöiden tehtäviin. Valtion konserniohjauksen uudistamiseen ja toimeenpanoon liittyviin ehdotuksiin sisältyy muutosehdotuksia laeista alempiasteisiin normeihin saakka. Jälkimmäisiä ovat esimerkiksi asetukset ministeriöiden tehtävistä, valtioneuvoston ohjesääntö, eräät valtioneuvoston määräykset sekä talousarvioasetukseen perustuvat valtiovarainministeriön määräyksenanto-ohjeet. Kaikki tämän tasoiset normit määrittävät valtiokonsernin tapaa toimia ja asioiden valmistelu- ja käsittelyprosesseihin liittyviä menettelyitä. Valtioneuvostolla on valta päättää valtiokonsernin ohjaukseen liittyvistä menettelyistä.

Konserniohjauksen uudistamista koskevat keskustelut ja linjaukset kuuluvat hallitusohjelmaneuvotteluihin. Mikäli hallituspuolueet sopivat hallitusneuvotteluissa konserniohjauksen sisällöstä ja menettelyistä, ovat tarvittavat normimuutokset toteutettavissa varsin nopeasti. Nopeimmillaan tässä raportissa esitettyjen ehdotusten edellyttämät normimuutokset on valmisteltu, käsitelty ja hyväksytty valtioneuvoston toimesta muutamissa viikoissa. Toki ehdotukset edellyttävät tässä esitettyä yksityiskohtaisempaa valmistelua. On kuitenkin perusteltua korostaa, että valtion konserniohjaukseen liittyvien muutosten toteutus on merkittävin osin valtioneuvoston omissa käsissä ja välittömässä päätösvallassa.

Seuraavassa esitetään edellä tehtyihin esityksiin liittyvät valtiokonsernin johtamis- ja ohjausroolit ja -vastuut sekä konserniohjauksen toimeenpanon keskeiset foorumit ja niiden tehtävät.

4.2.1 Valtion konsernijohdon roolit ja tehtävät

Valtiokonsernin ministeriöistä muodostuva perusrakenne nojaa sektori- ja toimialajakoon, jossa ministeriöllä on laaja ja itsenäinen toimivalta omalla tehtäväalueellaan. Tämän mukaisesti ministeriöt vastaavat toimialansa osalta heille osoitettujen tehtävien hoitamisesta. Ne myös toteuttavat toimialallaan hallinnonalansa konserniohjausta. Valtioneuvostolaissa nimetään olemassa olevat ministeriöt. Valtioneuvoston ohjesäännössä ja valtioneuvoston asetuksissa määritellään ministeriön toimiala ja ministeriön tehtävät. Valtioneuvostolla on toimivalta muuttaa sekä valtioneuvoston ohjesääntöä että ministeriökohtaisia asetuksia. Näitä on tehtävä esimerkiksi tehtävämuutosten tai – siirtojen johdosta.

Valtiokonsernissa on myös sektoriministeriöiden päällä toimiva taso, jolla operoi valtioneuvosto ja sitä johtava pääministeri. Ministerit ovat sekä linjavastuussa

toimivia ministeriöiden päälliköitä että valtiokonsernin asioista yhteisvastuullisesti päätöksiä tekevän valtioneuvoston jäseniä².

Pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Pääministeri johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Pääministeri on kaikkien lakisäateisten ministerivaliokuntien puheenjohtajana. Valtioneuvoston lakimääräiset valiokunnat ja yleisistunto kokoontuvat joka viikko.

Ministeri toimii sekä valtioneuvoston jäsenenä että nimetyn ministeriön ja/tai ministeriössä olevan tehtäväalueen johtajana. Ministerillä on ministeriön päällikkönä merkittävästi itsenäistä päätösvaltaa. Hänellä on kuitenkin myös useita ministeriön toimialaan kuuluvia asioita, jotka tulee esitellä ennen päätöksentekoa esimerkiksi raha-asiainvaliokunnassa tai talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Riippuen asiasta ja valmistelevien ministerivaliokuntien linjauksista, on päätösvalta ao. asiassa joko yksittäiselle ministerillä tai valtioneuvoston yleisistunnolla.

Kansliapäällikkö vastaa ministerin alaisuudessa toimivana korkeimpana ministeriön virkamiehenä ministeriön ja sen hallinnonalan toiminnan johtamisesta, kehittämisestä ja valvomisesta.

Poliittinen valtiosihteeri toimii ministerin apuna poliittiseen ohjaukseen ja asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Hän avustaa ja edustaa ministeriä tämän ohjeiden mukaan poliittisten linjausten muodostamisessa sekä ministeriöiden välisessä asioiden ja kantojen yhteensovittamisessa.

Edellä esitettyjen toimijoiden voidaan sanoa muodostavan *valtion konsernijohdon* niiden asioiden valmistelussa, päätöksenteossa ja toimeenpanossa, jotka koskevat useampaa kuin yhtä ministeriötä tai joiden merkitys hallitusohjelman/konsernistrategian toimeenpanon, valtiontalouden tai kansantalouden kannalta on merkittävä. Tässä tehtävässä heitä tukee konserniohjaus, jonka osat muodostavat kokonaisuuden ja systeemin, joka varmistaa hallitusohjelman vaikuttavan ja tehokkaan toimeenpanon.

² Ministeri vapautuu valtioneuvoston yhteisestä päätösvastuusta, mikäli hän esittää asiassa päätösesityksestä eriyvän mielipiteen.

4.2.2 Valtiokonsernin ohjausfoorunit

Meillä on Suomessa olemassa jo pitkältä ajalta konsernimaista toimintaa tukevia rakenteita johtamisfoorumeita, joista osa sisältyy viralliseen järjestelmään ja osa on epävirallisia ilman muodollista asemaa. Esimerkkejä näistä ovat mm.

- valtioneuvoston yleisistunto, jossa ratkaistaan laajakantoiset ja merkittävät asiat

- lakisäätteiset ministerivaliokunnat (tässä yhteydessä erityisesti talouspoliittinen ministerivaliokunta, raha-asiainvaliokunta ja EU-ministerivaliokunta)

- erikseen perustetut ministeriryhmät, joita ovat nykyisessä pääministeri Kiviniemen hallituksessa esimerkiksi ilmasto- ja energiapolitiikan ministerityöryhmä, sosiaalipoliittinen ministerityöryhmä, peruspalveluohjelman ministerityöryhmä, hallinnon ja aluekehittämisen ministerityöryhmä, paremman sääntelyn ministerityöryhmä sekä terveyden edistämisen politiikkaohjelman ministeriryhmä

- epävirallisemmat valmistelufoorunit, esimerkiksi hallituksen iltakoulu ja hallituksen neuvottelut.

Nykyisellään lakisäätteisten ministerivaliokuntien ja muiden ministeriryhmien lisäksi on olemassa useita hallituskauden aikana perustettuja ministerikokoonpanoja sekä satunnaisesti koottuja ministeriryhmiä. Näiden foorumien yhteismäärä on yli 30. Hallituksen ketteryyttä tarkastelleessa raportissa todetaan, että ministerit pitävät erilaisten ministeriryhmien määrän karsimista ja fokusoimista erityisille prioriteettialueille perusteltuna (Valtioneuvoston kanslia, 14/2010).

Valtioneuvoston yleisistunto

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset, valtioneuvoston asetukset, eduskunnalle annettavat valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut *asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttävät*. Edellisen lauseen loppulause mahdollistaa minkä tahansa yhteiskuntapoliittisesti tai taloudellisesti merkittävän asian käsittelyn valtioneuvostossa. Tämä mahdollistaa hallitusohjelman toimeenpanon kannalta keskeisten asioiden käsittelyn valtioneuvostossa.

Raha-asiainvaliokunta

Pääministerin johtama raha-asiainvaliokunta käsittelee asioita valmistelevasti nk. ennakkollisen finanssivalvonnan nimissä ja valtiovarainministeriön koordinoiman valmistelun pohjalta. Valtiovarainministeriön valtiosihteeri toimii ministerivaliokunnan sihteerinä. Raha-asiainvalokunnassa käsitellään esimerkiksi seuraavia asioita:

- asioita, joista aiheutuu valtiontaloudellisia vaikutuksia kahdelle tai useammalle hallinnonalalle, mikäli niihin ei ole nimenomaisesti varauduttu valtion talousarviossa
- valtioneuvoston periaatepäätökset ja ohjelmat, joista aiheutuu valtiontaloudellisia vaikutuksia kahdelle tai useammalle varainhoitovuodelle
- asiat, joilla on huomattavia taloudellisia vaikutuksia muuhun kansantalouteen tai joihin sisältyy poikkeuksellinen taloudellinen periaatekysymys
- liikelaitosten palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden, tulostavoitteiden ja tilinpäätöksen vahvistaminen sekä voiton tuloutus
- valtion omistajapolitiikkaa koskevat yleiset tavoitteet, päätökset ja periaatepäätökset.

Valtioneuvoston yleisistunto voi poiketa raha-asiainvaliokunnan lausunnosta, mutta ministeriö ei saa ratkaisua tehdessään poiketa raha-asiainvaliokunnan lausunnosta. Mikäli ministeriö haluaisi näin tehdä, asiaa koskeva päätöksenteko siirtyy yleisistunnon ratkaistavaksi. Tässä raportissa ehdotetaan, että *uuteen konserniohjausmalliin tulisi sisällyttää "hallitusohjelman toimeenpanon ennakkollinen valvonta", jonka mukaan raha-asiainvaliokunnassa käsiteltäisiin valmistavasti myös ne asiat, jotka ovat hallitusohjelman toimeenpanon kannalta merkittäviä ja joista aiheutuu valtiontaloudellisia vaikutuksia kahdelle tai useammalle hallinnonalalle, mikäli niihin ei ole nimenomaisesti varauduttu valtion talousarviossa.*

Taluspoliittinen ministerivaliokunta

Pääministerin johdolla toimiva taluspoliittinen ministerivaliokunta käsittelee kokonaistaloudellista kehitystä ja yleistä taluspoliittikkaa, julkisen talouden kehityksen pääsuuntaviivoja sekä pääministerin määräämiä muita taluspoliittisia toimenpiteitä vaativia asioita. Esimerkkejä käsitellyistä asioista ovat yritysten t&k-menojen verokannustinjärjestelmä, valtion tietohallinnon konserniohjauksen vahvistaminen, valtionhallinnon tuottavuusohjelma, valtion liikelaitosten uudelleen organisointi ja ohjaus sekä sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma. Valtiovarainministeriön budjettiosaston osastopäällikkö toimii ministerivaliokunnan sihteerinä. Taluspoliittisessa ministerivaliokunnassa on käsitelty konserniohjauksen kannalta merkittäviä asioita. Tätä voitaisiin systematisoida edelleen niin, että *taluspoliittisen ministeriövaliokunnan tehtäviin sisällytettäisiin eksplisiittisesti hallitusohjelman toimeenpanon ja koko valtiokonsernin kannalta merkittävien asioiden valmistava käsittely.*

EU-ministerivaliokunta

Pääministerin johtama EU-ministerivaliokunta käsittelee valmistelevasti *Euroopan unionissa päätettävät asiat*, jotka pääministeri tai se ministeri, jonka toimialalle asia kuuluu, saattaa käsiteltäväksi valiokunnassa taikka joiden käsittelemistä valiokunnassa muutoin pidetään aiheellisena. Ministerivaliokunnassa sovitaan Suomen toimintalinjat muun muassa kaikkiin Euroopan unionin neuvoston virallisiin ja epävirallisiin kokouksiin.

Kansainvälinen talous- ja rahoituskriisi sekä euroaluetta koskeva velkakriisi ovat ajankohtainen esimerkki varmasti korkean prioriteettitason policy-teemasta, jota ei ole ennakoitu millään tavoin nykyisen hallituksen - tai minkään eurooppalaisen hallituksen - alkuperäisessä hallitusohjelmassa. Talouspolitiikan koordinaation tarve EU:ssa on lisääntynyt olennaisesti vuonna 2008 alkaneet taluskriisin myötä sekä Lissabonin sopimuksen tultua voimaan 2009 erityisesti euroalueen osalta.

Myös EU 2020 strategia lisää tätä tarvetta. Talouspolitiikan koordinaation tiivistämistä koskevat suositukset hyväksyttiin Eurooppa-neuvostossa lokakuussa 2010. Tämä kehitys korostaa Eurooppa Neuvoston ohjaavaa roolia talouspolitiikan koordinaation vahvistamisessa. Eurooppa Neuvoston valmistelun yhteensovittaminen tapahtuu Suomessa EU-ministerivaliokunnassa, jonka merkitys EU:n talouspolitiikkaan liittyvien kansallisten tavoitteiden ohjaus- ja linjausfoorumina on em. kehityksen myötä korostunut. Euroalueen vakauteen ja EU:n talouspolitiikan koordinaation liittyvien hallituksen tavoitteiden toimeenpano ja Suomen vaikuttavuuden varmistaminen EU-tasolla edellyttävät tiivistä horisontaalista yhteistyötä valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön välillä. Konserniohjauksen toimintoja, prosesseja ja ohjausfoorumeita tulee soveltaa myös niissä hallitusohjelmaan sisältyvissä prioriteettiteemoissa ja tavoitteissa, joita koskeva päätöksenteko tapahtuu Euroopan unionin tasolla.

Tällöin tulee aina huomioida eduskunnan ja sen suuren valiokunnan keskeinen rooli EU:n päätöksenteossa. Suomen perustuslain mukaan hallituksen on annettava eduskunnalle tietoja asioiden valmistelusta EU:ssa. Hallituksen on myös kuultava eduskuntaa unionissa käsiteltävissä ehdotuksissa sekä perusteltava eduskunnalle hallituksen toimintalinja eri EU-asioissa.

Erikseen perustettavat ministerityöryhmät

Kullakin valtioneuvostolla on ollut tapana perustaa erilaisia ministerityöryhmiä. Ministerityöryhmästä päätetään yleensä hallituksen neuvottelussa ja se asetetaan valmistelemaan jotain asiaa tai asiakokonaisuutta. Hallitusohjelman toimeenpanon näkökulmasta olisi perusteltua, että hallitusohjelmaan valittaville prioriteettiteemoille asetetaan ministerityöryhmät, jotka vastaavat ao. policy-teeman tavoiteasetannasta sekä tulosten ja vaikutusten aikaansaamisen johtamisesta. Priorisoitavat policy-teemat voivat olla erilaisia paitsi sisällöltään niin myös laajuudeltaan ja ajalliselta kestoaltaan.

Hallitustyöskentelyn ketteryttä tarkastelevassa raportissa (Valtioneuvoston kanslia, 14/2010) esitetään seuraavat neljä vaihtoehtoista policy-teeman toteuttamismallia:

1) *Vahvan poliittisen koordinaation malli*: jokainen prioriteettiteema vastuutettaisiin yhdelle ministerille, jonka tukena toimisi ministeriryhmä, johon osallistuisivat ne ministerit joiden toimialaan prioriteettiteemalla on kytkentä. Prioriteettiteeman vastuuministeri toimisi oman vastuualueensa lisäksi ns. prosessivastaavana ollen vastuussa prioriteettikokonaisuuden koordinoinnista. Prioriteettiteeman ministeriryhmässä jäsenenä olevien ministereiden tulisi vastata ministeriryhmässä linjattujen asioiden toteuttamisesta omilla toimialoillaan. Pääministerillä olisi ylin seurantavastuu. Mikäli asiat eivät edistyisi toivotulla riipydellä tai asioista olisi kiistaa ministereiden tai ministeriöiden välillä, voisi pääministeri käyttää mahdollisuuttaan esittää ministeriön toimivaltaan kuuluvan asian siirtämistä valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan.

2) *Palopuhujamalli*: kullekin prioriteettiteemalle perustettaisiin hallituskauden mittainen politiikkaohjelma, jota johtaisi ohjelmajohtaja tai valtiosihteeri. Prioriteettiteemalle perustettaisiin ministeriryhmä tai käytettäisiin olemassa olevaa lakisäätelistä tai muuta ministeriryhmää. Kyseinen toteuttamisvaihtoehto on lähellä nykymuotoista ohjelmajohtamismallia.

3) *Urakkamalli*: prioriteettiteemalle tai muulle tärkeäksi katsotulle teemalle perustettaisiin hallituskauden lyhyemmäksi ajaksi politiikkaohjelma, jonka käytännön toteuttamisesta olisi vastuussa selvityshenkilö tai määräaikainen ohjelmajohtaja. Tässäkin toteuttamismallissa käytettäisiin olemassa olevaa ministeriryhmää tai sitä varten erikseen perustettua määräaikaista ministeriryhmää.

4) *Viisaiden malli*: prioriteettiteemalle perustettaisiin komitea, jonka vetäjäksi valittaisiin arvostettu asiantuntija. Komitealla olisi tukeanaan perustettava ministeriryhmä tai olemassa oleva lakisäätelinen ministerivaliokunta tai muu ministeriryhmää. Uudenaikaisen komitean mallia käytettäisiin esimerkiksi asiakokonaisuuksissa, jotka vaativat vahvaa tietoperustaa tuekseen.

Erilaisten policy-teemojen toimeenpanoon tarvitaan erilaisia toiminta- ja toteutusmalleja. Edellä esitetyt ovat mielenkiintoisia ja pohtimisen arvoisia. Ministeriryhmän rooli ja toimivuus johtamis- ja ohjausfoorumina on erittäin tärkeä policy-teeman onnistumisen ja vaikuttavuuden kannalta.

Jotta policy-teemoihin sisältyvät tavoitteet ja toimenpiteet on mahdollista toteuttaa, tulee niille kohdentaa sisältöä vastaavat raha- ja henkilöresurssit. Tätä perustelevat myös viimeisten kahden hallituksen aikana toteutetuista politiikkaohjelmista tehdyt arvioinnit, joissa raportoitiin niiden toimeenpanoon liittyvistä resurssihaasteista ja toteutuskeinojen "keveydestä" (esim. Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä, 2009). Jos ao. policy on hallituksen ohjelmassaan aidosti priorisoima valinta, tulee tämän näkyä myös resursoinnissa. Tämä ei saa missään tapauksessa tarkoittaa sitä, että policy-teemat institutionalisoidaan omiksi "resurssilaatikoiksi" muiden laatikoiden rinnalle. Policy-teemojen toimeenpanossa tulee hyödyntää valtiokonsernista löytyvää parasta osaamista, jonka käyttö tulee mahdollistaa kohdentamalla asiantuntijoiden työaikaa policy-teeman tavoitteiden toimeenpanoon (ks. edellä henkilöstövoimavarojen kehittäminen ja johtaminen).

Konserniohjauksen tehtävänä on luoda ja tukea policy-teemoille riittävän vahvat toimintaedellytykset sekä osaltaan varmistaa se, että policy-teemaan sisältyvät horisontaaliset tavoitteet ja toimenpiteet todella etenevät käytännössä. Samoin arvioinnit mahdollisesta resurssien uudelleenkohdentamisesta tulee ottaa aktiiviseen käsittelyyn ja valmisteluun. *Policy-teeman etenemiseen tai uudelleen suuntaamiseen liittyviä kannanottoja ja linjauksia voidaan esimerkiksi resurssien uudelleen kohdentamisen osalta ja uuden ohjausmallin mukaisesti käsitellä valmistelevasti raha-asiainvaliokunnassa ja edelleen päätösasiana yleisistunnossa silloin, kun asia on hallitusohjelman toimeenpanon kannalta merkittävä.*

Kansliapäällikkökokouksesta valtion konserniohjauksen virkamiesjohtoryhmä

Kerran kuukaudessa kokoontuva valtioneuvoston kansliapäällikkökokous valmistelee ja koordinoi kaikille ministeriöille yhteisiä asioita. Se ei tee päätöksiä. Pääministerin nimittämä valtiosihteeristö toimii kansliapäällikkökokousten puheenjohtajana. Valtiosihteerillä on apunaan valtioneuvoston kanslian sihteeristö.

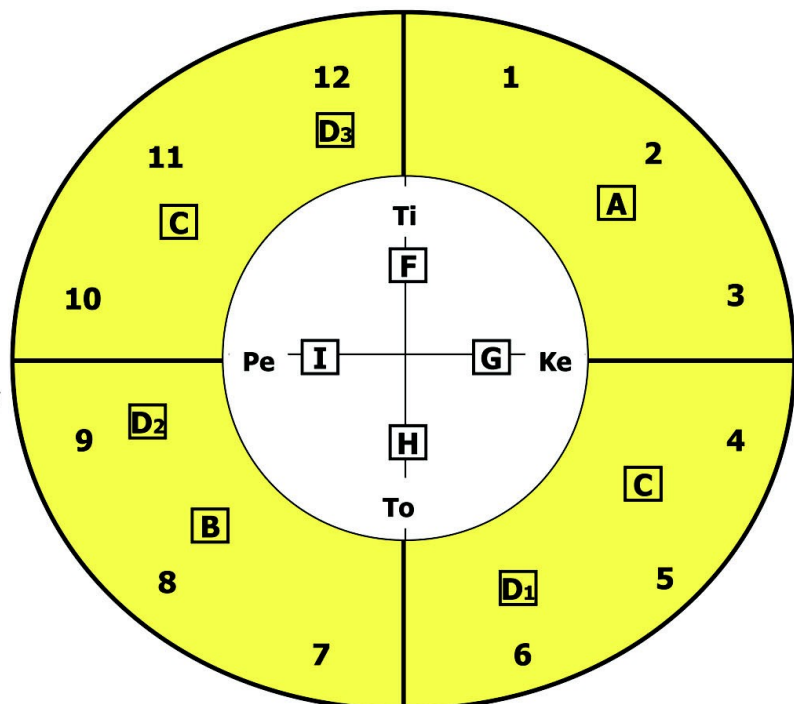
Kansliapäällikkökokouksen rooli on ollut aika ajoin epäselvä ja siellä käsitellyt asiat ovat olleet satunnaisesti valittuja. Kokouksissa on ollut esillä useita valtiokonsernin toimintaan ja ohjaukseen liittyviä valikoituja teemoja kuten tuottavuusohjelma, lainvalmistelun laatu, aluekehityksen tulevaisuus ja kansalaisten tasapuolinen kohtelu. Kansliapäällikkökokous toimii myös kriisijohtamisen pysyvänä yhteistyöelimenä.

Kansliapäällikkökokous voisi olla erittäin tärkeä valtion ylimmän virkamiesjohtajan osaamisen kokoava horisontaalinen foorumi. Uuden konserniohjauksen osana se voitaisiin nimetä *valtion konserniohjauksen virkamiesjohtoryhmäksi*. Sillä tulisi olla nykyistä selkeämpi rooli valtiokonsernin ohjauksen keskeisten teemojen käsittelijänä ja valmistelijana. Erityisesti teemat, jotka liittyvät valtiokonsernin rakenteisiin ja toimintamalleihin, henkilöstövoimavarojen kehittämiseen ja johtamiseen sekä konsernipalveluihin, olisi perusteltua käsitellä kansliapäällikkökokouksessa. Kansliapäällikkökokous voisi myös tunnistaa policy-teemoja, joiden osalta olisi perusteltua keskustella ja valmistella mahdollisia konsernilaajuisia toimenpiteitä.

Myös sellaiset sisällölliset policy-asiat, jotka eivät ole vielä tulossa valtioneuvostotason käsittelyyn ministerivaliokunnassa tai yleisistunnossa, olisi perusteltua käsitellä kansliapäällikkökokouksessa. Kokouksissa voitaisiin myös katselmoida keskeisten hallitusohjelmaan sisältyvien policy-teemojen toimenpiteiden ja tavoitteiden etenemistä. Virkamiesjohtoryhmän keskinäisen yhtenäisyyden ja sitoutumisen vahvistamiseksi olisi perusteltua sisällyttää kansliapäällikköiden johtajasopimukseen myös horisontaalisia, hallitusohjelman horisontaaliseen toimeenpanoon ja valtion konserniohjauksen toimivuuteen liittyviä tavoitteita. Nämä tavoitteet tulisi sisällyttää myös palkitsemisjärjestelmän perusteisiin.

Tässä kuvatut ohjausfoorumit ovat olleet olemassa jo kauan. Niiden merkitys hallituksen toiminnan yhtenäisyyden ja toimeenpanokyvyn kannalta on ollut erittäin keskeinen. Ehkä näiden eri foorumeiden systeeminen (kokonaisvaltainen) jäsentäminen voisi vahvistaa valtion konserniohjauksen toimivuutta. Seuraavassa kuvassa on esitetty esimerkinomaisesti valtiokonsernin sekä vuosi- että viikkokellon muotoon jäsentäviä foorumeita ja niissä käsiteltäviä asioita. Vuosikellon ideana on jäsentää kokonaisuus ja hallitusohjelman toimeenpanon johtamisen kannalta keskeiset pysähdys- ja arviointipaikat.

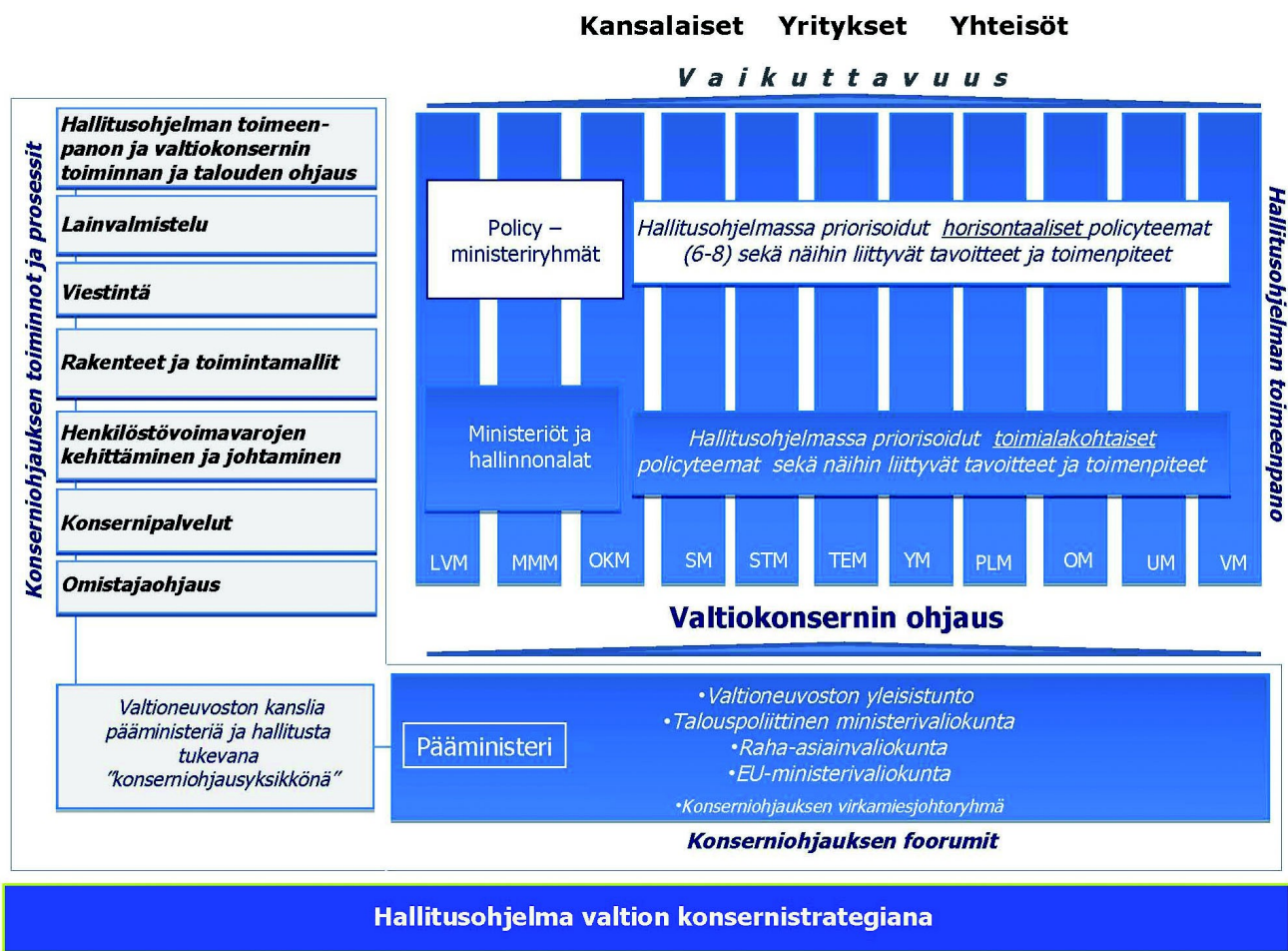
- A** Asia:
Hallitusohjelman kokonaiskatselmointi (politiikkariihi) ja kehyspäättös (kehysriihi)
- B** Asia:
Hallitusohjelman kokonaiskatselmointi + budjettiriihi
- C** Asia:
Strategisen säädösohjelman katselmointi
- D₁** Asia:
Policyteemojen (1-2) erilliskatselmointi I
- D₂** Asia:
Policyteemojen (3-4) erilliskatselmointi II
- D₃** Asia:
Policyteemojen (5-6) erilliskatselmointi III
- E** Konsernin virkamiesjohtoryhmä (kerran kuukaudessa)
- F** Talouspoliittinen ministerivaliokunta
- G** Raha-asiain ministerivaliokunta
- H** Valtioneuvoston yleisistunto
- I** EU-ministerivaliokunta



Kuva 14: Valtiokonsernin vuosi- ja viikkokellon ideointia

5. Valtion konserniohjauksen systeminen malli

Valtion konserniohjaus on pääministerin johtaman hallituksen ja sen jäseninä toimivien ministereiden käytössä oleva väline poliittis-strategisten tavoitteiden mukaisten vaikutusten tehokkaaseen aikaansaamiseen. Konserniohjauksen olemassaolon perusta on hallitusohjelma ja sitä täsmentävät tavoitteet ja toimenpiteet, jotka muodostavat valtion konsernistrategian. Konserniohjaus sisältää määritellyt *toiminnot ja prosessit, rakenteet ja johtamismallin*, joiden avulla hallitus toteuttaa hallitusohjelmaansa sekä sitä täsmentäviä strategisia tavoitteita.



Kuva 15: Valtion konserniohjauksen systeminen malli

5.1 Hallitusohjelma valtion konsernistrategiana: mitä tulee saada aikaan?

Systeemisen konserniohjauksmallin lähtökohtana on *hallituksen määrittämä hallitusohjelma ja sitä täsmentävät tavoitteet ja toimenpiteet*, joita kokonaisuutena kutsutaan tässä raportissa myös valtion konsernistrategiaksi. Kaikkien valtion konserniohjauksen piiriin kuuluvien asioiden tulee olla merkittäviä hallitusohjelman toimeenpanon kannalta. Asiat, jotka eivät sisälly hallitusohjelmaan tai hallituksen konsernilaajuisiin prioriteetteihin, toteutetaan asianomaisten ministeriöiden toimesta sen päättämien toimintamallien mukaisesti.

Hallitusohjelman toimeenpano tapahtuu käytännössä sekä horisontaalisiin että toimialapohjaisiin policy-teemoihin sisällytettävien tavoitteiden ja toimenpiteiden kautta. Hallitusohjelmaan voi sisältyä *horisontaalisia* eli usean ministeriön toimialan kattavia tavoitteita ja toimenpiteitä. Hallitusohjelmaan voi sisältyä myös *vertikaalisia* eli vain jonkun ministeriön toimialaan sisältyviä tavoitteita ja toimenpiteitä.

Tässä raportissa ei ole lähdetty esittämään ehdotuksia tulevan hallitusohjelman sisältöteemoista. Mahdollisia teemoja on simuloitu perustuen ministeriöiden laatimiin tulevaisuuskatsauksiin. Tehdyn simuloinnin tarkoituksena oli korostaa ja konkretisoida substanssilähtöisen hallitusohjelman ensisijaista merkitystä konserniohjauksmallin ideoinnissa. Hallitusohjelma on valtion konsernistrategiana systeemisen konserniohjauksmallin ensimmäinen ja tärkein lähtökohta. Konserniohjauksen lisäarvo mitataan sen kyvyssä tukea pääministeriä ja hallitusta hallitusohjelmaan vaikuttavassa ja tehokkaassa toimeenpanossa.

5.2 Konserniohjauksen johtamisroolit ja -foorumit: kuka ohjaa ja kuka johtaa hallitusohjelman toimeenpanoa?

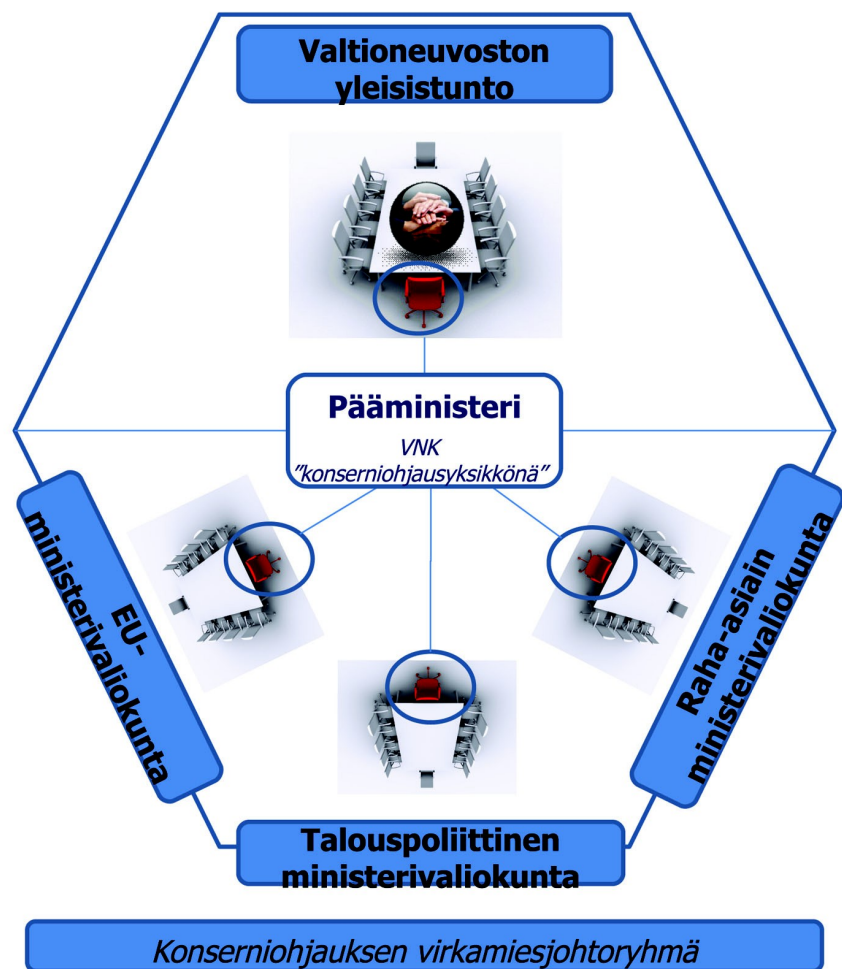
Konserniohjauksen keskeisissä johtamisrooleissa toimivat pääministeri, ministerit, kansliapäälliköt sekä ministereitä avustavat poliittiset valtiosihteerit. Pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa sekä kaikkia merkittäviä konserniohjauksen linjaavia ja päättäviä ohjausfoorumeita. Näihin sisällytetään konserniohjauksen yhteydessä seuraavat: valtioneuvoston yleisistunto, talouspoliittinen ministerivaliokunta, raha-asiainvaliokunta ja EU-asioiden ministerivaliokunta.

Hallituksella on myös muita epävirallisia valmistelufoorumeita kuten hallituksen iltakoulu ja hallitusryhmien puheenjohtajien kokoukset. Näillä on tärkeä merkitys hallituksen toiminnan ja toimeenpanokyvyn kannalta.

Raportissa on aikaisemmin ehdotettu, että nykyisen kansliapäällikkökokouksen tilalle perustetaan konserniohjauksen virkamiesjohtoryhmä, jonka jäseninä toimivat ministeriöiden kansliapäälliköt. Puheenjohtaja voisi olla valtion konserniohjauksesta vastaava henkilö valtioneuvoston kansliasta. Virkamiesjohtoryhmän tehtävänä olisi toimia hallitusohjelman toimeenpanon

horisontaalisena keskustelufoorumina sekä erityisesti valtion konserniohjauksen toimivuuden varmistajana.

Pääministerillä on erittäin keskeinen rooli hallituksen toiminnan ja hallitusohjelman toimeenpanon ohjauksessa. Kuten alla olevasta kuvasta näkyy, hän toimii puheenjohtajana kaikissa keskeisissä konserniohjauksen foorumeissa.



Kuva 16: Valtion konserniohjauksen keskeiset ohjausfooromit

Konserniohjauksen ja siitä kokonaisuutena vastaavan *konserniohjauksyksikön tehtävänä on tukea pääministeriä ja hallitusta hallitusohjelman toimeenpanon ohjauksessa*. Konserniohjauksen vastaa hallitusohjelman toimeenpanoon ja seurantaan liittyvien asioiden valmistelun ohjauksesta mainituilla konserniohjauksen foorumeilla. Raportissa on aikaisemmin tehty ehdotus, jonka mukaan talouspoliittisen ja raha-asiainkunnan valiokuntien ohjeistus muutetaan

vastaamaan ideoitua konserniohjauksen mallia. Tämän mukaisesti *näillä foorumeilla käsitellään valtion ja/tai kansantalouden kannalta merkittävien asioiden ohella myös hallitusohjelman toimeenpanon kannalta merkittäviä asioita.* Näihin voi sisältyä myös resurssien uudelleenkohdentamiskysymyksiä, joita koskevasta *valmistelusta vastaavat konserniohjauksmallin mukaisesti valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö yhdessä.*

Nykyisten normien mukaisesti lakisääteisten ministerivaliokuntien kokoukseen osallistuvat puheenjohtajana toimivan pääministerin ja nimettyjen ministerijäsenten lisäksi kanslian viestintäpäällikkö sekä raha-asiainvaliokunnassa sihteerinä toimiva valtiovarainministeriön valtiosihteeri tai hänen sijaisensa sekä talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa sihteerinä toimiva valtiovarainministeriön budjettiosaston päällikkö. *Ehdotetun ohjauksmallin mukaisesti on perusteltua, että valtion konserniohjauksesta kokonaisuutena vastaavalla valtioneuvoston kanslian henkilöllä (ministeri/poliittinen valtiosihteeri/virkamiesjohtaja) olisi osallistumisoikeus ministeriövaliokunnan kokouksiin silloin, kun esillä olevat asiat liittyvät hallitusohjelman toimeenpanoon.*

Hallitusohjelman toimeenpanon johtaminen

Jokainen ministeri, hänen apunaan työskentelevä poliittinen valtiosihteeri ja kansliapäällikkö toimivat omissa rooleissaan sekä toimialavastuullisina johtajina että jonkun valtiokonsernin ohjausfoorumin jäseninä. Nämä toimijat kohtaavat toisensa säännöllisesti erilaisilla ohjausfoorumeilla viikoittain tai kuukausittain. Jokaisella foorumilla on oma tehtävänsä hallitusohjelman *toimeenpanon ohjauksessa*. Toimeenpanon johtaminen tapahtuu joko horisontaalisten policy-teemojen tai kunkin ministeriön toimialaan sisältyvien policy-teemojen kautta.

Horisontaaliset policy-teemat

Hallitusohjelmaan sisältyvien horisontaalisten policy-teemojen osalta tulee ensin päätettäväksi se toimintamalli, joka määrittää teemaan sisältyvien tavoitteiden ja toimenpiteiden johtamis- ja toteutustavan. Policy-teemat tulevat olemaan sisällöllisesti niin merkittäviä, että kuhunkin teemaan nimetään vastuullinen ministeri ja ministeriryhmä riippumatta siitä, mikä on policy-teeman toteutusaikataulu. Jotta myös policy-teemaan sisältyvien toimenpiteiden toteuttaminen saadaan tehokkaasti käyntiin, on perusteltua nimittää teeman operatiivisesta johtamisesta vastaava virkamies. Teeman sisällöstä ja laajuudesta riippuu se, millaisia muita resursseja tarvitaan. Kyseeseen voi tulla malli, jossa osa henkilöresursseista toimii täysipäiväisesti ja osa osapäiväisesti policy-teeman toteutuksessa. Resursointi perustuu lähtökohtaisesti olemassa olevien henkilöresurssien uudelleen kohdentamiseen. Resursointi voidaan tehdä teeman asettamisen yhteydessä esimerkiksi 6 - 12 kk eteenpäin. Yhden policy-teeman toteutuksessa voi olla osajia useista ministeriöistä tai virastoista. Myös valtiokonsernin ulkopuolisia verkostoja voidaan hyödyntää policy-teemojen toteutuksessa.

Jokaisessa tapauksessa on ehdottoman tärkeää tehdä selkeät päätökset policy-teeman käyttöön tulevista raha- ja henkilöresursseista. Hallitusohjelman toimeenpanon vuosikelloon sisältyvissä policy-teemojen katselmointikokouksissa voidaan tehdä uusia linjauksia ja päätöksiä sekä teemojen tavoitteiden suuntaamisesta että resursoinnista.

On tärkeää korostaa, että policy-teemaa toteuttavat henkilöt ovat toteuttamassa teeman tavoitteita, eivät valvomassa oman kotiorganisaationsa etua. Yhteisen tahtotilan ja sitoutumisen vahvistamiseksi policy-teeman tavoitteet tulee sisällyttää ao. henkilöiden ”kotiorganisaatioiden” ja myös henkilön omiin tulostavoitteisiin, suorituksen arviointiin ja palkitsemisperusteisiin.

Konserniohjausyksikkö vastaa horisontaalisten policy-teemojen ylösajon ohjauksesta ja tukemisesta. Se huolehtii myös policy-teemojen katselmointien valmistelusta yhdessä teeman johdon kanssa. Konserniohjauksen tehtävänä on varmistaa se, että hallitusohjelmaan sisältyvien asioiden ja tavoitteiden toimeenpanolle on olemassa hyvät edellytykset. Mikäli resursointi tai muu edellytystekijä ei syystä tai toisesta toimi hyvin, tulee asia käsitellä ja ratkaista nopeasti jollain edellä kuvatuista ohjausfoorumeista.

Toimialapohjaiset hallitusohjelmataavoitteet ja toimenpiteet

Hallitusohjelmaan tulee sisältymään myös erilaisia toimialapohjaisia policy-tavoitteita ja toimenpiteitä. Näiden osalta johtamis- ja toteutusvastuut noudattavat vahvistettuja ministereiden ja ministeriöiden välisiä työnjakoja. Toimivaltainen ministeri vastaa toimialaansa koskevien hallitusohjelmataavoitteiden toteuttamisesta. Ministeri tekee myös päätökset tavoitteiden toimeenpanosta ja resursoinnista. Mikäli asia on erityisen merkittävä hallitusohjelman toimeenpanon kannalta, voidaan toimenpiteistä ja niiden resursoinnista tarvittaessa pyytää valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteinen lausunto. Asia voidaan myös käsitellä valmistelevasti raha-asiainvaliokunnassa. Tavoitteiden toimeenpanon resursointi tulee huomioida hallinnonalan kehityksessä. Hallitusohjelmataavoitteiden toimeenpanoon liittyviä resursointikysymyksiä voidaan tarkastella periaatteessa milloin tahansa, kun asialle on olemassa todennetut perusteet. Pääministerin johtamat ohjausfoorumit kokoontuvat viikoittain.

Vaikka jotkut hallitusohjelman tavoitteet kohdistuisivatkin jollekin yhdelle toimialalle, on silti perusteltua pitää huolta valtiokonsernin yhteisestä tavoitetilasta ja resurssien liikkuvuudesta sekä toimialan sisällä että myös toimialojen välillä. Harva asia rajoittuu kuitenkin selkeästi yhden toimialan rajojen sisälle. Hallitusohjelman toimeenpanon aikana tulee eteen uusia tilanteita, joihin liittyy sekä uhkia että mahdollisuuksia. Niiden tunnistamisessa voi hyödyntää koko valtiokonsernin osaamiskapasiteettia.

Konserniohjausyksikkö vastaa myös toimialapohjaisten hallitusohjelmataavoitteiden ja toimenpiteiden ohjauksesta ja tukemisesta. Se vastaa tavoitteiden toteutumiseen liittyvien katselmointien valmistelusta yhdessä ao. toimialan ministeriöjohdon kanssa. Konserniohjauksen tehtävänä on varmistaa se, että hallitusohjelmaan sisältyvien asioiden ja tavoitteiden toimeenpanolle on olemassa hyvät edellytykset. Mikäli resursointi tai muu edellytystekijä ei syystä tai toisesta toimi hyvin, tulee asia käsitellä ja ratkaista nopeasti jollain edellä kuvatuista ohjausfoorumeista.

5.3 Konserniohjauksen toimintojen ja prosessien roolit ja vastuut: miten aikaansaaminen varmistetaan?

Konserniohjaukseen sisällytetään esitetyssä mallissa *seitsemän eri toimintoa/prosessia*. Kukin näistä konserniohjaukseen sisältyvistä toiminnoista/prosesseista kohdistuu asioihin, jotka varmistavat ja luovat edellytyksiä hallitusohjelman vaikuttavalle ja tehokkaalle toimeenpanolle.

Konserniohjaukseen kuuluvien toimintojen ja prosessien tehtävä- ja vastuujaossa on periaatteessa olemassa kolme vaihtoehtoa:

- 1) konserniohjausta hoidetaan sekä prosessien että sisältöjen osalta yhdestä paikasta
- 2) konserniohjauksen toimintoja ja prosesseja hoidetaan usean ministeriöiden toimesta
- 3) konserniohjaus vastuutetaan yhdelle "konserniohjausyksikölle", joka vastaa eri toimintojen ja prosessien muodostamasta kokonaisuudesta. Jotkut ministeriöt voivat olla osa konserniohjausyksikköä toimintojen ja prosessien sisältöosaamisen osalta.

Ideoidun valtion konserniohjausmallin yhtenä läpileikkaavana teemana on *vahvistaa pääministerin edellytyksiä koko valtioneuvoston toiminnan ja hallitusohjelman toimeenpanon johtamisessa*. Tätä toteuttaa parhaiten kolmas em. vaihtoehtoista. Tämän mukaisesti valtion konserniohjaukseen sisältyviä toimintoja hoidettaisiin osin verkostomaisesti toimivan "konserniohjausyksikön" toimesta. Fyysisesti konserniohjausyksikkönä toimisi pääministerin ja hallituksen tukena toimiva valtioneuvoston kanslia. Valtiovarainministeriö olisi osa konserniohjausyksikköä vastaten kiinteässä yhteistyössä kanslian kanssa valtiokonsernin toiminnan ja talouden ohjauksesta, rakenteiden ja toimintamallien ohjauksesta, henkilöstövoimavarojen kehittämisen ja johtamisen sekä konsernipalveluiden ohjauksesta.

Valtioneuvoston kanslia vastaa em. lisäksi hallitusohjelman toimeenpanon ohjauksesta (yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa), lainvalmistelun konserniohjauksesta, valtiokonsernin viestinnästä ja valtion kokonaan tai osittain omistamien yhtiöiden omistajaohjauksesta. Konserniohjausyksiköllä ja sen osana olevalla valtioneuvoston kanslialla sekä valtiovarainministeriöllä on vahva yhteistyövelvoite muiden valtiokonserniin kuuluvien ministeriöiden kanssa.

Seuraavassa taulukossa esitetään yhteenvedona konserniohjaukseen sisältyvien toimintojen ja prosessien roolit ja vastuut sekä nykytilanteessa että tässä raportissa esitetyssä tavoitetilassa.

Konserniohjauksen toiminto/prosessi	Nykytila	Ehdotettu tavoitetila
<p>Hallitusohjelman toimeenpanon ja valtiokonsernin toiminnan ja talouden ohjaus</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Valtioneuvoston kanslia avustaa pääministeriä valtioneuvoston johtamisessa ja hallitusohjelman toimeenpanon seurannassa. - Valtioneuvoston kanslia ei osallistu valtiokonsernin toiminnan ja talouden ohjaukseen (ml. kehys- ja budjettivalmistelu, raha-asiainvaliokunta, talouspoliittinen ministerivaliokunta pl. VN:n viestintäjohtaja) - Valtiovarainministeriö vastaa valtion talousarviokehysten ja talousarvioesityksen valmistelusta sekä talousarvion toimeenpanon seurannasta (ennakollinen finanssivalvonta) sekä valtiokonsernin toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan ohjauksesta (ml. tulosojaus). VM toimii raha-asiainvaliokunnan ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan sihteerinä. 	<ul style="list-style-type: none"> - Valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö toimivat kiinteässä yhteistyössä pääministerin ja hallituksen tukena hallitusohjelman toimeenpanon johtamisessa sekä hallitusohjelman toteuttamista edellyttävien resurssiallokaatioiden - ja uudelleen allokointien - valmistelussa ja vaikutusten seurannassa. - Valtioneuvoston kanslia vastaa hallitusohjelmaan mahdollisesti sisältyvien horisontaalisten policy-teemojen valmistelusta erikseen nimetyn vastuuministerin ja vastuuvirkamiehen tukena (ml. policy-teemojen raha- ja henkilöresurssien allokointi). - Valtiovarainministeriö osallistuu valmisteluun. - Valtioneuvoston kanslia vastaa hallitusohjelmaan mahdollisesti sisältyvien toimialapohjaisten policy-teemojen valmistelusta ko. ministeriön toimialasta vastaavan ministerin ja vastuuvirkamiehen tukena (ml. policy-teemojen raha- ja henkilöresurssien allokointi). Valtiovarainministeriö osallistuu valmisteluun. - Valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian yhteisenä tehtävänä on varmistaa hallitusohjelmaan sisältyvien tavoitteiden toimeenpano hallinnonalojen ja niiden virastojen ja laitosten tulosojauksessa silloin, kun hallitusohjelman tavoitteet edellyttävät enemmän kuin kahden hallinnonalan ja niihin kuuluvien yksiköiden yhteistä tekemistä. - Valtioneuvoston ohjesääntö sekä määräykset raha-asiainvaliokunnassa ja talouspoliittisesta ministerivaliokunnassa käsiteltävistä asioista päivitetään vastaamaan valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian yhteistyötyöhön perustuvaa konserniohjausmandaattia. - Vahvistetaan valtioneuvoston kanslian uusien konserniohjaustehtävien edellyttämää osaamista ja resursseja.
<p>Lainvalmistelu</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Oikeusministeriö vastaa valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämisestä ja EU-oikeudellisesta neuvonnasta - Valtioneuvoston kanslia vastaa lainvalmistelun käännöspalveluista 	<ul style="list-style-type: none"> - Hallitusohjelmaan sisältyvien policy- teemojen sääntelytoimenpiteitä koskevan konserniohjauksen päävastuu tulisi olla valtioneuvoston kanslialla. - Vahvistetaan valtioneuvoston kanslian uusien konserniohjaustehtävien edellyttämää osaamista ja resursseja. - Oikeusministeriö vastaisi valtioneuvoston lainvalmistelun yleisestä kehittämisestä ja EU-oikeudellisesta neuvonnasta.
<p>Viestintä</p>	<p>Valtion konserniohjaukseen kuuluvasta viestinnästä vastaa valtioneuvoston kanslia.</p>	<p>Valtion konserniohjaukseen kuuluvasta viestinnästä vastaa nykytilan mukaisesti valtioneuvoston kanslia.</p>
<p>Toimintamallit ja rakenteet</p>	<p>Valtiovarainministeriö vastaa seuraavista:</p> <ul style="list-style-type: none"> - julkishallinnon yleinen kehittäminen sekä valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittäminen - aluehallinnon, lukuun ottamatta maakunnan liittojen yhteistoiminta-alueita, ja valtion paikallishallinnon toimialuejaot ja niiden yhteensovittaminen - valtionhallinnon tietohallinnon ohjaus, sähköisen asioinnin ja tietoturvallisuuden yleiset perusteet, valtioneuvoston yhteinen tietohallinto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Valtion konserniohjaukseen sisältyvästä rakenteiden ja toimintamallien arvioinnista ja ohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö. - Valtioneuvoston kanslia osallistuu hallitusohjelman toimeenpanon kannalta merkittävien toimintamalli- ja rakenneuudistusten valmisteluun ja toimeenpanon seurantaan. - Vahvistetaan valtioneuvoston kanslian uusien konserniohjaustehtävien edellyttämää osaamista ja resursseja.

Konserniohjauksen toiminto / prosessi	Nykytila	Ehdotettu tavoitetila
Henkilöstövoimavarojen kehittäminen ja johtaminen	Valtiovarainministeriö vastaa seuraavista: valtionhallinnon työnantaja-, henkilöstö- ja työmarkkinapolitiikka, henkilöstön oikeudellinen asema, eläkkeet ja muut palvelussuhteen ehdot.	- Valtiovarainministeriön vastaa valtiokonsernin henkilöstövoimavarojen ja johtamisen kehittämisen konsernilaajuisten toimenpiteiden valmistelusta ja ohjauksesta. - Valtioneuvoston kanslia osallistuu hallitusohjelman toimeenpanon kannalta merkittävien toimenpiteiden valmisteluun ja toimeenpanon seurantaan. - Vahvistetaan valtioneuvoston kanslian uusien konserniohjaustehtävien edellyttämää osaamista ja resursseja.
Konsernipalvelut	Valtiovarainministeriö vastaa konsernin palveluyksiköille asetettujen tavoitteiden mukaisesta konsernipalveluiden ohjauksesta.	- Valtiovarainministeriö vastaa konsernin palveluyksiköille asetettujen tavoitteiden mukaisesta konsernipalveluiden ohjauksesta. - Valtioneuvoston kanslia osallistuu hallitusohjelman toimeenpanon kannalta merkittävien toimenpiteiden valmisteluun ja toimeenpanon seurantaan.
Omistajaohjaus	Valtioneuvoston kanslia vastaa valtion omistajapolitiikan valmistelusta ja toimeenpanosta sekä yhtiöiden omistajaohjauksesta. Nk. strategisen intressin omaavien yhtiöiden ja nk. erityisyhtiöiden omistajaohjaus on ao. toimialan ministeriöllä. VNK osallistuu näissäkin omistajaohjaukseen.	Nykytilan mukaisesti valtioneuvoston kanslia vastaa valtion omistajapolitiikan valmistelusta ja toimeenpanosta sekä yhtiöiden omistajaohjauksesta. Huom! Mahdollisesti tehtävä arviointi omistajaohjauksen toimivuudesta ja työnjaoista.

Kuva 17: Konserniohjauksen roolit ja vastuut nyky- ja tavoitetilassa

Valtioneuvoston kanslian konserniohjausyksikkö toimii pääministerin tukena hallituksen toiminnan ja hallitusohjelman toimeenpanon johtamisessa. Voitaneen olettaa, että pääministeri ei itse johtaisi konserniohjausyksikköä. Konserniohjauksen kokonaisuuden johtamisesta vastaa erikseen nimettävä henkilö. Kyseeseen voinee tulla ”konserniohjausministeri”, poliittinen valtiosihteeri, virkamiesjohtaja tai näiden jonkinlainen yhdistelmä.

Konserniohjausmallin määrittämä uusi rooli olisi merkittävä ja vaativa muutos nykyiselle valtioneuvoston kanslialle. Tässä ideoitua konserniohjausmallia ei voi kiinnittää suoraan nykyisen valtioneuvoston kanslian tehtäviin, profiiliin ja rakenteeseen. Pääministerin kanslian uusi rooli ja uudet tehtävät edellyttävät kanslian rakenteen ja toimintamallin uudistamista sekä osaamiskapasiteetin merkittävää vahvistamista. Viime mainittu tulisi toteuttaa lähtökohtaisesti valtiokonsernin sisäisen liikkuvuuden ja henkilöresurssien uudelleen kohdentamisen kautta.

Lopuksi... ja aluksi...

Uuden konserniohjauksen lisäarvon perusteeksi ei riitä ainoastaan parantunut hallinnollinen tehokkuus, vaikka se sinänsä on myös erittäin tärkeä asia. Konserniohjauksen todellinen lisäarvo perustuu hallituksen ja valtiokonsernin yhtenäisemmän toimeenpanokyvyn kautta aikaansaataviin tuloksiin ja vaikutuksiin, jotka näkyvät kansalaisille, yrityksille ja yhteisöille.

Tässä raportissa on pyritty etsimään ja luomaan näkemyksellisiä ideoita. Kirjoitustyötä on inspiroinut aiheen ajankohtaisuus sekä eteenpäin suuntautuva ratkaisuhakuisuus. Tulevalla hallituksella on edessään todella vaativa, mutta mahdollinen tehtävä. Mahdolliseksi tehtävän tekee ajatus siitä, että valtiokonsernissa toimittaisiin idealla yksi kaikkien ja kaikki yhden puolesta.

Mutta edelleenkin hyvin suunniteltu on vielä kokonaan tekemättä.

Lähteet

Elinvoimainen Suomi. Aarne Nurmio ja Teppo Turkki (toim.). (2010). Sitra.

Hallitustyöskentelyn ketteryys, voima ja tietopohja. Hallitusohjelmakokonaisuuden seurantamenettelyn arviointi ja kehittäminen (2010). Valtioneuvoston kanslia 14/2010.

Heichlinger Alex & Määttä Seppo (2006) Good Governance in Delivering Sustainable Growth: Regions and Municipalities as Promoters of the Lisbon Strategy. Background paper for the High Level Group on Governance and the EU.

Huttunen P. (1994) Johtaminen muuttuvassa julkisessa hallinnossa. Weilin + Göös.

Hämäläinen T. (2007) Yhteiskunnallinen murros vaatii tulevan yhteiskuntamallin visiointia. Julkaisematon muistio. Sitra.

Hämäläinen Timo (2010) Tutkimus- ja innovaationeuvosto julkishallinnon suunnannäyttäjäksi. Julkaisematon muistio. Sitra.

Konserniohjauksen kehittäminen Euroopan maiden valtionhallinnossa. Kokemuksia Tanskasta, Iso-Britanniasta, Hollannista, Norjasta, Ranskasta, Tšekistä ja Virosta (2010). Deloitte & Sitra.

Konserniohjauksen menetelmällinen kehittäminen (2010). Valtiovarainministeriön työryhmäraportti.

Kotimaisten kielten tutkimuslaitos. Säädoskieli ja sen ymmärrettävyys. Hankesuunnitelma, 2010.

Ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset 2010.

<http://www.valtioneuvosto.fi/toiminta/hallitusohjelman-seuranta/tulevaisuuskatsaukset/fi.jsp>

Määttä Seppo (2005) Strategian ja strategisen informaation tulkintahorisontteja. Case Valtiovarainministeriö. Väitöskirja. Turun kauppakorkeakoulu.

Määttä Seppo (2006) Looking for a deliverable Lisbon strategy on sustainable Growth and Jobs. Ministry of Finance, Finland.

Määttä Seppo (2007) High Quality Public Sector in Delivering the Lisbon Strategy for Sustainable Growth & Competitiveness. Paper for the Slovenian Ministry of Public Administration.

Määttä Seppo (2009) Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen perustaminen. THL:n julkaisuja 37/2009.

OECD (2010a) Better Regulation in Europe: Finland.

OECD (2010b). Finland. Working Together to Sustain Success. Full report. OECD Public Governance Reviews.

Oikeusministeriö. Mallia lainvalmisteluun. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen I väliraportti. Oikeusministeriö. Selvityksiä ja ohjeita 80/2010. (painossa)

Pakarinen A., Tala J., Hämynen L (2010) Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104.

Pivotal Consulting Oy ja Sitra. 2010. Tutkimustiedon ja vaikuttavuusarviointien käyttö poliittisessa päätöksenteossa. Kokemuksia Alankomaista, Tanskasta ja Isosta-Britanniasta.
<http://www.sitra.fi/fi/Ohjelmat/julkishallinnonjohtamisohjelma/julkaisut/julkaisut.htm>

Talousneuvosto uudessa talouspoliittisessa ympäristössä. Talousneuvoston toiminnan arviointihankkeen loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 1/2010.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan asiakirjojen salassapito. Valtiovarainministeriön julkaisuja 39/2009.

Valtion keskushallinnon uudistaminen. Ministeriryhmän loppuraportti 2002.

Valtion konsernirakenteen kuvauksen malli sekä talous- ja henkilöstöhallinto organisaation uudistaminen. Valtiovarainministeriö, Valtioneuvoston controller – toiminto. Valtiovarainministeriön julkaisuja 03/2006.

Valtioneuvoston innovaatiopoliittinen selonteko eduskunnalle. VSN 5/2008 vp.

Valtioneuvoston kanslia (2009): Poliittikatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009, Helsinki

Valtioneuvoston kanslia (2010). Hallitustyöskentelyn ketteryys, voima ja tietopohja Hallitusohjelmakokonaisuuden seurantamenettelyn arviointi ja kehittäminen. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2010.

Valtiotason arkkitehtuurit –hanke. Valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuuri. 16.6.2010. Valtiovarainministeriö, Valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö.

Valtiovarainministeriö. Haasteena johtamisen laajentaminen valtionhallinnossa. Valtioyhteisön henkilöstöstrateginen ohjaus. Edita 2008.

Valtiovarainministeriö. Julkinen talous tienhaarassa. Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla. Valtiovarainministeriön julkaisuja 08/2010.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009). Poliittikkaohjelmat. Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä.

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2009. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 20/2010 vp.

Yhdessä ja erikseen – Maailma ja Suomi 2010-luvulla. Toimintaympäristökuvaus ministeriöiden tulevaisuuskatsausten taustaksi. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 33/2009.