

Tri Rolf Alter

**VALTIONEUVOSTON
YDIN SUOMESSA
– MITEN
VALMISTAUTUA
PAREMMIN
TULEVAISUUTEEN**

20.8.2019

Sitra muistio
© Sitra 2019

Tri Rolf Alter

Valtioneuvoston ydin Suomessa
– miten valmistautua paremmin tulevaisuuteen

ISBN 978-952-347-138-2 (PDF)

Toinen, korjattu painos

www.sitra.fi

Julkaisua koskevat tiedustelut: julkaisut@sitra.fi

Sitran muistiot ovat tulevaisuustyömme taustaksi
tuotettuja sisältöjä.

Julkaisua päivitetty saavutettavuuden osalta
kesällä 2020.

Esipuhe

Sitran Kansanvallan peruskorjaus -projekti selvittää ja tukee suomalaisen kansanvallan tilaa ja sen kehittämistarpeita. Työn lähtökohtana on Sitran 23.2.2018 julkaiseman, vanhempien neuvonantajien **Liisa Hyssälän** ja **Jouni Backmanin** laatiman Kansanvallan peruskorjaus -työpaperin havainnot.

Kansalaisten osallistumisen vahvistamisen lisäksi Sitran projekti tekee selvitys- ja kehitystyötä valtiollisen päätöksenteko- ja hallintojärjestelmän osalta. Miten hyvin nykyiset rakenteet ja toimintatavat vastaavat tämän päivän ja erityisesti tulevaisuuden tarpeisiin? Miten varmistetaan tarvittava muutoskyvykyys?

Osana Kansanvallan peruskorjaus -projektia Sitra tilasi OECD:n entiseltä johtajalta **Rolf Alterilta** selvityksen, miten OECD:n ”centre of government” viitekehyksessä valtioneuvoston ydin toimii eri maissa ja mitkä ovat tältä osin Suomen vahvuudet ja heikkoudet. Tämä OECD-taustaiseen kansainväliseen vertailuun ja Suomessa tehtyihin haastatteluihin perustuva Rolf Alterin muistio laajentaa ja syventää Sitran 31.8.2018 julkaiseman valtioneuvoston toimintatapojen uudistamista koskevan ”Ilmiömäinen julkinen hallinto” keskustelualoitteen tarkastelua.

ANTTI KIVELÄ

Johtaja, Uudistumiskyky-teema
Sitra

Kirjoittajan alkusanat

Demokraattisen valtion toimeenpanevan hallintokoneiston tärkeimpiä toimijoita on luultavasti valtioneuvoston ydin (Centre of Government). Keskeisestä asemastaan (”centre stage”)¹ huolimatta sitä ei laajasti tunneta, ja yllättävää kyllä, myös politiikan käytännön toimijat ja tutkijat kiinnittävät siihen vain rajallisesti huomiota. Mistä tämä johtuu? Eivätkö kansan valitsevat poliittiset voimat ja hallintokoneisto kohtaa juuri ytimessä? Eikö juuri siellä tuoda esiin yhteiskuntaa ja taloutta koskevia visioita ja ideologioita? Ja eikö juuri ytimessä laadita strategisia vastauksia julkisen politiikan moniulotteisiin haasteisiin ennen niiden toimittamista parlamentin käsiteltäväksi? Tämä kaikki on totta, mutta valtioneuvoston ytimen merkittävyys, ulottuvuus ja vaikutus on paljon tätäkin monimutkaisempaa hallinnon perustuslaillisten, institutionaalisten ja toiminnallisten järjestelyjen rakeisuuden takia. Poliittinen konteksti, johtajuus ja osallistuvien henkilöiden persoonallisuus antavat oman lisänsä valtioneuvoston ytimen vahvuuksiin ja heikkouksiin.

Suomessa valtioneuvoston ytimellä on monia näistä piirteistä. Samalla se on hyötynyt Suomen päättäjien ja valtionhallinnon uudistusmielisyydestä ja julkishallinnon rajoja rikkovasta toiminnasta. Valtioneuvoston ytimen tarkastelu Suomessa onkin mielenkiintoinen ja älyllistä uteliaisuutta herättävä tehtävä. Se on myös malliesimerkki hallinnon innovoinnin ja nykyaikaistamisen mahdollisuuksista ja monimuotoisuudesta aikana, jolloin kansalaiset kaikkialla kyseenalaistavat julkisen elämän avoimuuden, vastuuvollisuuden ja rehellisyyden. Nykyisen pääministerin (Sipilä) päätös esittää 8. maaliskuuta 2019 hallituksensa eronpyyntö saattaa hyvinkin lisätä mielenkiintoa tätä toimijaa kohtaan.

Kiitän Suomen itsenäisyyden juhlarahastoa Sitraa ja sen yliasiamiestä Mikko Kososta siitä, että olen saanut tilaisuuden tämän valtioneuvoston ydintä koskevan muistion kautta osallistua Kansanvallan peruskorjaus hankkeeseen. Kansainvälisen analyttisen näkökulman ja kehittämisvaihtoehtojen tarjoaminen rikastaa toivottavasti julkista keskustelua, ja kun uusi hallitus aloittaa työnsä, se helpottanee päätöksentekoa siitä, millainen valtioneuvoston ydin toimii Suomessa parhaiten.

On ollut etuoikeus saada valmistella muistiota yhteistyössä Sitran vanhemman neuvonantajan Jouni Backmanin kanssa. Hänen pitkäaikaisesta kokemuksestaan Suomen eduskunnan jäsenenä ja hallituksen ministerinä on ollut analyysissa paljon hyötyä. Haluan kiittää myös suomalaisia virkamiehiä kaikilla hallinnon tasoilla siitä, että he ovat auliisti jakaneet näkemyksiään (ja käyttäneet aikaansa!) hallintokoneiston kehittämiseen. Vastuu muistiossa esitetyistä havainnoista ja suosituksista on luonnollisesti yksinomaan minulla.

ROLF ALTER

¹ Pääministeriä ja hallitusta OECD-maissa tukevia elimiä koskevan OECD:n Network of Centers of Government -verkoston ensimmäisen julkaisun otsikko on ”Centre stage”.

Tiivistelmä

Demokraattisen valtion toimeenpanevan hallintokoneiston tärkeimpiä toimijoita on luultavasti valtioneuvoston ydin (Centre of Government). Poliittiset visiot ja strategiat muunnetaan hallinnossa julkiseksi politiikaksi ja valmistellaan toteutettaviksi sen jälkeen, kun parlamentti on hyväksynyt ne. Valtioneuvoston ytimen laatu on hallituksen suorituskyvyn ja viime kädessä kansalaisten luottamuksen ja hyvinvoinnin kannalta ratkaiseva tekijä.

Kuten monissa muissakin maissa, valtioneuvoston ydin on Suomessa pääministerin vastuulla. Pääministeri on perinteisesti suurimman eduskuntaryhmän muodostavan puolueen johtaja, joka johtaa Suomen hallitusta ja on vastuussa hallitusohjelmasta. Viime vuosien merkittävät uudistukset Suomessa ovat tehneet valtioneuvoston ytimestä kansainvälisissä vertailuissa yhden johtavista instituutioista kaltaistensa joukossa.

Suomen hallituksen on kuitenkin muiden maiden hallitusten tavoin vastattava jatkuvasti muuttuviin ja monimuotoisiin haasteisiin sekä kansainvälisellä tasolla että kotimaan taloudellisten, sosiaalisten ja poliittisten muutosten takia. Ollaanko tähän valmiita? Valtioneuvoston ydin on keskiössä, joten sen kapasiteetin ja organisaatorakenteen tarkistus pitäisi ottaa jokaisen hallituksen riskinhallintastrategian painopisteeksi.

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra on tilannut tämän valtioneuvoston ydintä koskevan muistion osana laajempaa Kansanvallan peruskorjaus hanketta. Nyt vaikuttaa olevan hyvin otollinen ajankohta tarkastella valtioneuvoston ydintä lähemmin, kun nykyinen vaalikausi lähenee loppuaan ja ennen kuin uusi hallitus aloittaa työnsä eduskuntavaalien jälkeen.

Muistio perustuu poliittisten ja hallinnollisten johtajien haastatteluihin Helsingissä sekä kansainvälisten käytänteiden ja kokemusten vertailuun, ja siinä päädytään yksinkertaiseen päätelmään: valtioneuvoston ydin ei ole viallinen, mutta pienet viilaukset tuottaisivat kouriintuntuvia etuja.

Muutosvaihtoehtoja kehitellään kolmella alalla:

- valtioneuvoston kanslian toiminnan tehostaminen
- valtioneuvoston kanslian valmiuksien parantaminen
- valtioneuvoston toiminnallisen ytimen vahvistaminen pääministerin ja valtiovarainministerin välillä.

Näitä kolmea alaa koskevilla suosituksilla voitaisiin auttaa valtioneuvoston ydintä keskittymään ydintehtäviinsä, parantaa hallitusohjelman toteutusta ja edistää kokemuksen ja tietämyksen siirtoa hallintokoneiston sisällä. Näin voitaisiin parantaa sekä hallinnon yleistä suorituskykyä että Suomen kansalaisten luottamusta siihen. Muistiossa kommentoidaan myös puoluejohtajien ryhmän asemaa. Nykyisellään (Sipilän hallitus) siihen kuuluu koalitiollahituksen puolueiden kolme johtajaa (eli ”trio”), mutta sen tilalle suositellaan koalitiollahitukseen kuuluvien puolueiden eduskuntaryhmien johdon vaihtoehtoista foorumia.

Sitra muistio

Valtioneuvoston ydin suomessa – miten valmistautua paremmin tulevaisuuteen

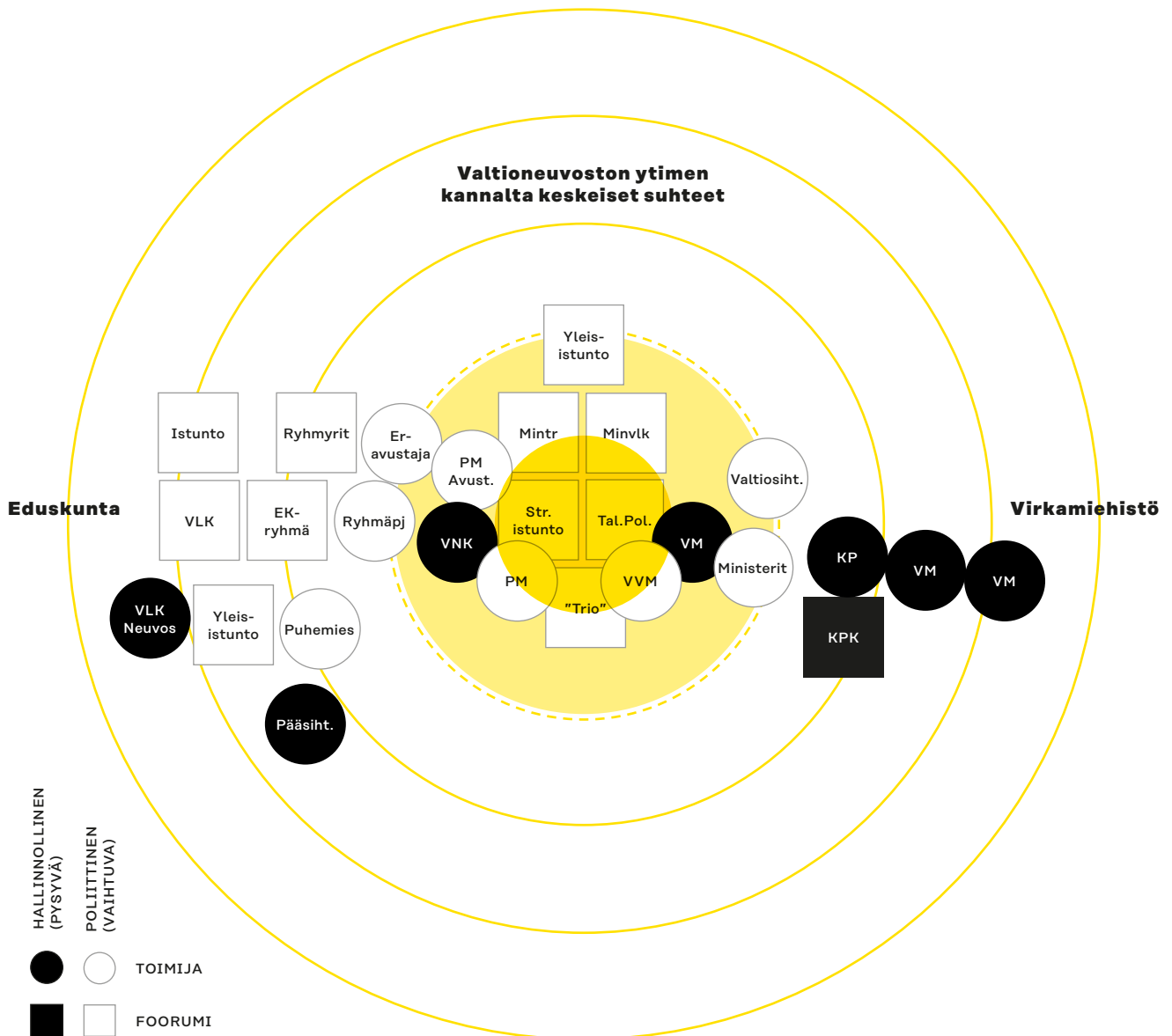
8.4.2019

Sisällys

Esipuhe	2
Kirjoittajan alkusanat	3
Tiivistelmä	4
Mikä on valtioneuvoston ydin?	6
Vaikka se ei olekaan viallinen, sitä voi silti parantaa	7
Institutionaalinen näkökulma – valtioneuvoston kanslia	11
Valtioneuvoston ydintä koskevan institutionaalisen näkökulman rajoitukset	15
Muutosvaihtoehdot	19
Valtioneuvoston kanslian toiminnan tehostaminen	
– terävämpi fokus ydintehtäviin	20
Valtioneuvoston kanslian valmiuksien parantaminen	21
Valtioneuvoston toiminnallisen ytimen vahvistaminen	26
Lähdekirjallisuus	31

Mikä on valtioneuvoston ydin?

OECD:n mukaan valtioneuvoston ytimellä tarkoitetaan elintä tai elinten ryhmää, joka antaa suoraa tukea ja neuvoja hallituksen päämiehelle ja valtioneuvostolle eli hallitukselle.² Valtioneuvoston ydintä koskevassa uusimmassa OECD:n tutkimuksessa enemmistö (78 %) kyselytutkimuksen kohteena olleista maista ilmoittaa katsovansa, että heidän maansa ”valtioneuvoston ydin” vastaa OECD:n määritelmää.³



² OECD (2016), s. 2.

³ OECD (2017), s. 2.

Vaikka se ei olekaan viallinen, sitä voi silti parantaa

Suomi on OECD:ssä ja sen ulkopuolellakin hyvin tunnettu halustaan ja rohkeudestaan innovoida, parantaa ja hioa julkista hallintoa. Nyt kun eduskuntavaalit ovat tulossa ja uusi hallitus astuu virkaansa kesällä 2019, on oivallinen hetki tarkastella hallinnon uudistusten edistymistä vuosista 2014 ja 2015, jolloin hallinnon strategista ulottuvuutta parannettiin merkittävästi. Samalla on mahdollista tutkiskella hallintokoneiston tulevia muutosvaihtoehtoja. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra käynnisti vuonna 2018 useita tätä koskevia hankkeita, joista yksi koski valtioneuvoston ytimen lähempää tarkastelua Suomessa.⁴

Pääministeri Sipilän hallituksen eropäätös 8. maaliskuuta 2019 korostaa valtioneuvoston ytimen painoarvoa. Se voi myös saada analyttikot ja poliittiset päätöksentekijät tarkastelemaan, onko poliittinen ja hallinnollinen koneisto tarkoituksenmukainen, valtioneuvoston ydin mukaan luettuna. Pääministerin ajoituksella, perusteluilla ja henkilökohtaisilla syillä on tässä yhteydessä merkitystä: Eronpyyntö jätettiin vain kymmenen päivää ennen vaalikauden loppua. Perusteluissaan Sipilä viittasi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen toteamalla, että ”yksi viidestä tärkeimmästä ei tullut valmiiksi”. Henkilökohtaisina syinä hän vetosi poliittisen vastuun periaatteeseen sekä oman ”sisäisen äänensä” kuunteluun.⁵

Tätä muistiota varten haastateltiin helmikuussa 2019 suomalaisia poliittisia johtajia ja korkeita virkamiehiä. Kun heiltä kysyttiin, missä valtioneuvoston ydin nykyisin Suomessa institutionaalisesti sijaitsee, saatiin harvoin spontaania vastausta. Tyypillinen reaktio oli aluksi ”Hyvä kysymys!” Vasta sen jälkeen esitettiin yksityiskohtaisia pohdintoja ja huomautuksia.

Kommenteista kävi yleisesti ilmi sekä tietoisuus rakenteellisista heikkouksista toimeenpanovallan huipulla että parannuksiin kannustaminen. Perusteluja eivät niinkään värittäneet puoluepoliittiset näkemykset, vaan valtioneuvostoinstituution tuloskyvystä oltiin aidosti huolissaan monimutkaisessa taloudellisessa, yhteiskunnallisessa ja poliittisessa tilanteessa. Kriisiytymisestä tai radikaalien suunnanmuutosten tarpeesta ei voitu havaita mitään merkkejä.

Useimmissa keskusteluissa nousi esiin työläs ja pitkään tekeillä ollut sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden uudistus. Monissa suhteissa ”kaikkien uudistuspakettien äidiksi” kuvailtu uudistus on erittäin merkittävä nykypäivän julkisen politiikan haasteiden kannalta: monimutkaisten tai ”häijyjen”⁶ ongelmien edistäminen ja ratkaiseminen edellyttävät poliittista johtajuutta ja sitoutumista, teknistä asiantuntemusta, yhteistoimintaa yli ministeriöiden rajojen ja hallinnon tasojen, koordinaatiota eduskunnan kanssa sekä julkisen sektorin ulkopuolisten sidosryhmien osallistumista. Silloinkin edistyminen on yleensä hidasta, vaikka aika on olen-

4 Esityksiä ja työpapereita: ”Finland as a Forerunner of Enabling Government”, ppt-esitys Sitran kansainväliselle Advisory Boardille (Kaisa Lähteenmäki-Smith) 31.8.2018, ”Ilmiömainen julkinen hallinto. Keskustelualoite valtioneuvoston toimintatapojen uudistamiseksi”, työpapereita (Sitra); Societal Phenomena, Mission Oriented Public Policy and the New Evaluation Culture, artikkeli (Kaisa Lähteenmäki-Smith ja Petri Virtanen), ”Kansanvallan peruskorjaus. Kaikki voimavarat käyttöön”, työpapereita (Sitra, Liisa Hyssälä ja Jouni Backman), 23.2.2018.

5 Pääministeri Sipilän tiedotustilaisuus 8.3.2019, hallituksen eronpyynnön perustelut.

6 ”Häijyt ongelmat” määritellään usein ongelmiksi, joille ei löydy ratkaisua.

Toimeenpanovallan korkeimmalla tasolla ollaan tietoisia rakenteellisista heikkouksista ja myös valmiita parannuksiin.

nainen tekijä, jotta voidaan täyttää lupaukset, vastata kansalaisten odotuksiin ja ottaa käyttöön kestäviä ratkaisuja. Epäonnistumisen riski on huomattava ja ulottuu paljon pidemmälle kuin itse uudistus: se asettaa vaakalaudalle hallituksen kyvyn toimia tehokkaasti monimutkaisilla politiikan aloilla.

Tietysti myös maailmanlaajuiset trendit vaikuttavat Suomen tilanteeseen. Talouden ja työllisyyden toipuminen vuonna 2008 alkaneista finanssialan, talouden ja yhteiskunnan kriiseistä

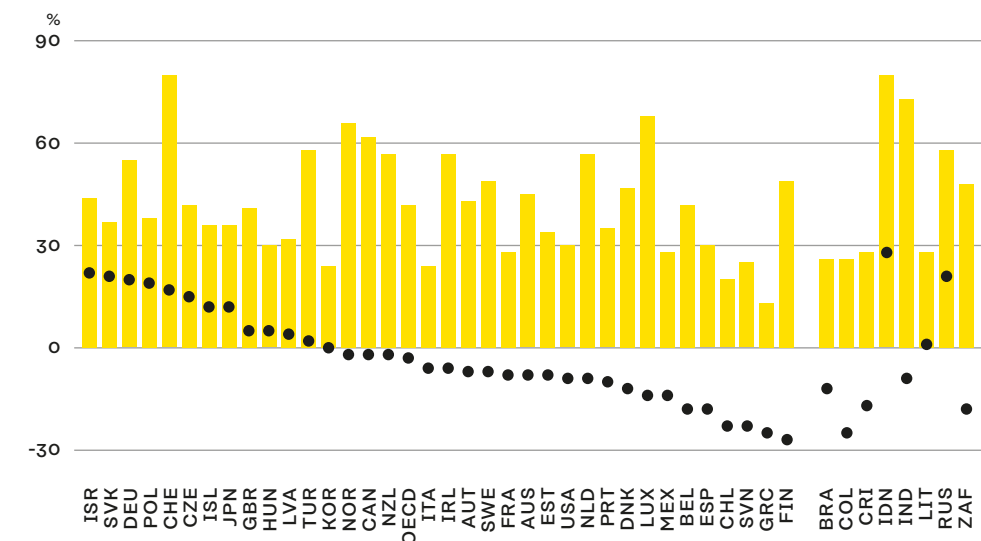
kesti yli kymmenen vuotta. Eriarvoisuus ja syrjäytyneisyyden tunne alkoivat lisääntyä, ja paineet toimia ilmastonmuutoksen torjumiseksi ja tietoisuus ympäristövahingoista kasvoivat.

Tärkein ja pitkäkestoisin vaurio on kuitenkin kiistatta ollut luottamuksen menettäminen hallintoon. Luottamuksella on merkitystä sekä panoksen että tuotoksen indikaattorina: suuri luottamus helpottaa uudistuspolitiikan toteuttamista. Samalla suuri luottamus osoittaa politiikan onnistuneen hyvin. Luottamuspuola lisää jatkuvasti yhteiskuntien merkittävää polarisaatiota ja parlamentaarisen edustuksen sirpaloitumista. Hallitusten muodostamisesta on tullut entistä haastavampaa, millä on merkittäviä seurauksia myös valtioneuvoston ytimen toiminnalle.

Kymmenen vuoden jaksolla vuodesta 2007 luottamus hallintoon oli Suomessa vähentynyt OECD-maista eniten (-27 prosenttiyksikköä). Vuonna 2016 hallintoon luotti väestöstä 49 prosenttia, eli Suomi oli edelleen hieman OECD:n keskiarvon yläpuolella. Vuonna 2007 luottamus hallintoon oli ollut Suomessa poikkeuksellisen korkealla tasolla, 76 prosentissa (kuva 1).

Kuva 1: Luottamus hallintoon heikkeni Suomessa jyrkästi 2007–2016

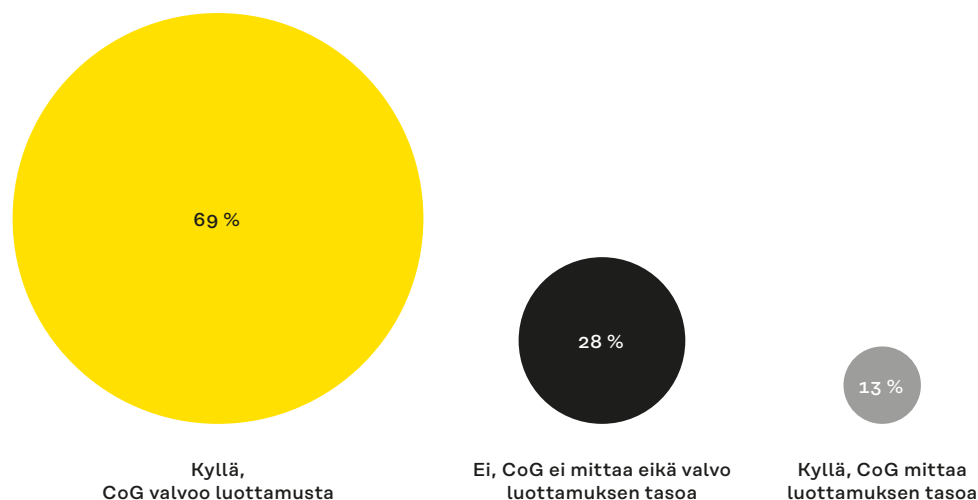
Lähde: OECD (2017)



● % vuonna 2016
● Prosentuaalinen muutos vuoden 2007 jälkeen

Kansalliset tilastotoimistot, kansainväliset instituutiot, kuten OECD, ja hallitukset tekevät nykyisin analyttisiä luottamusmittauksia. OECD:n viimeisin tutkimus osoittaa, että 70 prosenttia pääministeriä ja hallitusta tukevista elimistä seuraa luottamuksen kehittymistä, ja jotkin niistä jopa mittaavat luottamusta itse (kuva 2).

Kuva 2: Luottamus hallintoon: CoG:n keskeinen huolenaihe



Suomi on hyvä varoittava esimerkki siitä, ettei tällaisia tuloksia pidä tarkastella erillisinä. Matalasta luottamusasteesta huolimatta maa suoriutuu samaan aikaan hyvin muissa luokituksissa: Suomi oli vuonna 2018 onnellisin maa YK:n World Happiness raportissa, ja Legatum Prosperity Index luokitti maan kolmanneksi vauraimmaksi ja ensimmäiseksi maaksi hyvän hallintotavan suhteen. Kontekstilla on merkitystä, samoin kuin eri mittausten tilastollisen laadun rajoituksilla ja vertailukelpoisuudella.⁷

Valtioneuvoston ytimen merkityksen, ulottuvuuden ja vaikutuksen tarkastelu nyky-päivän Suomessa ei siis ole seurausta kyseisen toimijan tai hallituksen murtumisesta tai kriisistä, eikä se myöskään liity hallituksen eroilmoitukseen. Sen sijaan selvityksen taustalla on, hyvin suomalaishenkisesti, jatkuva pyrkimys parempaan ja samaan aikaan tietoisuus siitä, että jatkuva uudistuminen on paras tae siitä, ettei kansakunta jää kehityksestä jälkeen ja hukkaa samalla tilaisuutta valmistautua tulevaisuuden haasteisiin.

Selvityksen taustalla on, suomalaishenkisesti, pyrkimys parempaan.

⁷ OECD:ssä on käynnissä useita hankkeita luottamusta koskevien tietojen laadun parantamiseksi jäsenmaissa, jotta tietojen selitysvoimaa ja kansainvälistä vertailtavuutta voitaisiin lisätä.

On monia syitä tarkastella hallituksen toimintaa avoimesti ja suhtautua ennakkoluulottomasti sen uudistamiseen:

- Julkisen politiikan haasteet lisääntyvät nopeasti, ja ne ovat luonteeltaan yhä monialaisempia. Sitra on ottanut käyttöön ”moniulotteisten ilmiöiden” käsitteen. Ilmastonmuutos ja ympäristö, maahanmuutto, ikääntyminen, alueellinen eriarvoisuus, teknologinen vallankumous, makrotaloudellisten taantumien riskit, kansainvälisen kaupan ja investointijärjestelmien vahingoittuminen, Brexitin seuraukset – Suomen hallituksen on jatkuvasti etsittävä strategisia vastauksia kuhunkin näistä ”häijyistä ongelmista”, ylitettävä keskushallinnon siilot, saatava mukaan kaikki hallinnon tasot ja huolehdittava toimeenpanon valmiuksista.
- Kun otetaan huomioon suhteellisen alhainen luottamus hallintoon, ei ole kyse pelkästään kyvystä lunastaa vaalilupaukset ja vastata kansalaisten odotuksiin. Kyseessä on myös kansalaisten vaatimus saada äänensä kuuluviin poliittisessa päätöksentekoprosessissa. Kansalaisten äänen huomioiminen edellyttää hallinnollisen koneistonkin uudistamista, myös eduskunnassa.
- Suomen puoluekentän kasvava hajanaisuus vaikuttaa enemmistöhallitusten muodostamiseen tai johtaa poliittisen vallan uudelaisiin kokoonpanoihin, kuten Suomen naapurimaissa on tapahtunut. Hallintokoneiston on varauduttava vastaamaan tällaisiin erilaisiin poliittisiin voimasuhteisiin.⁸
- Institutionaaliset muutokset ovat vain parannusten välttämätön edellytys. Todellisen suorituskyvyn kannalta ratkaisevaa on johtamisen laatu. Vaikka Suomen kaltaisessa avoimen yhteistyön maassa voidaan odottaa olevan tällaista kyvykkyyttä runsaasti saatavilla, se tuottaa tuloksia ainoastaan, jos varsinkin poliittisten johtajien ja johtavien virkamiesten välillä voidaan päästä täydelliseen yhteisymmärrykseen siitä, mikä kunkin toimijan tehtävä hallintokoneistossa on.

⁸ Sitra tarkastelee seurauksia yksityiskohtaisemmin erillisenä toimintalinjana.

Institutionaalinen näkökulma – valtioneuvoston kanslia

Suomessa valtioneuvoston ydin on pääministerin vastuulla. Valtioneuvoston kanslian päällikkö on pääministeri, joka johtaa valtioneuvoston toimintaa ja valvoo hallitusohjelman toimeenpanoa. Hän on myös hallituksen poliittinen johtaja, jonka odotetaan sovittävän yhteen hallituksessa esitetyt näkemykset ja koordinoivan toimeenpanovallan työtä eduskunnan kanssa (kuva 3).

Kuva 3: Pääministerin tehtävät Suomessa

Lähde: Suomen valtioneuvoston verkkosivusto, 2018; kirjoittaja

Johtaa valtioneuvoston työtä	On valtioneuvoston kanslian päällikkö	On hallituksen poliittinen johtaja	Toimii tasavallan presidentin sijaisena tietyin edellytyksin
Toimii valtioneuvoston yleisistuntojen puheenjohtajana	Varmistaa valtioneuvoston toiminnan sujuvuuden	Sovittelee yhteen hallituksessa esitetyt näkemykset	
Toimii kaikkien lakisääteisten ministerivaliokuntien, talousneuvoston, tutkimus- ja innovaatio-neuvoston sekä arvonimi-lautakunnan puheenjohtajana	Seuraa hallitusohjelman toimeenpanoa	Koordinoi työtä eduskunnan kanssa	
	Koordinoi Suomen EU-politiikkaa	Päätää eduskunnan hajottamisen alulle panemisesta	

Valtioneuvoston kanslian arvioinnissa kaksi näkökulmaa vaikuttaa erityisen merkitykselliseltä tämän muistion kannalta: kanslian rakenteen ja vastuuprofiilin vastaavuus sekä kansainvälinen vertailu OECD-maiden vastaavien elinten kanssa.⁹

⁹ Tulosperusteinen näkökulma ei vaikuta asianmukaiselta, koska se siirtäisi analyysin poliittiseen tilaan, ja sen lisäksi olisi ristiriitaista, pitäisikö soveltaa syiden ja/tai seurausten logiikkaa.

Miten valtioneuvoston kanslian organisaatiorakenne vastaa sen vastuuprofilia?

Kun pääministerin vastuita verrataan valtioneuvoston kanslian organisaatiokaavioon vuoden 2018 lopulla (kuva 4), voidaan havaita silmään pistäviä epäjohtonmukaisuuksia:

- Valtioneuvoston kansliassa toimii pääministerin lisäksi kolme muuta ministeriä, eli elinkeinoministeri, kunta- ja uudistusministeri sekä Eurooppa-, kulttuuri- ja urheiluministeri. Yksikään näistä ei vaikuta toiminnallisesti liittyvän kansliaan. Koska valtioneuvoston kanslian johto kuuluu pääministerille, kolmen muun ministerin läsnäolo näköjään samalla tasolla kuin pääministeri heikentää pääministerin ylempää asemaa valtioneuvostossa.
- Eroavassa hallituksessa pääministerille annettavan tuen varmistivat poliittisesti nimitetty valtiosihteeri ja virkamiehenä toimiva alivaltiosihteeri. Korkeimman virka-aseman vastuualueeseen kuuluvat poliittinen koordinointi, valtioneuvoston kanslian johtaminen ja virkamiehistä koostuvan kansliapäällikkökokouksen puheenjohtajana toimiminen. Osalla kansliapäälliköistä saattaa olla eri titteli sen mukaan, minkä ministeriön alaisuuteen he kuuluvat. VNK:n valtiosihteerin toimiminen korkean virkamiestason yhteistyöryhmän puheenjohtajana on moniselitteistä: Sen voitaisiin katsoa muodostavan poliittisen ja hallinnollisen johtajuuden yhtymäkohdan. Se voisi myös viitata siihen, että valtioneuvoston kanslialla on suora komentoväylä sekä hallintoon että hallintokoneistoon.
 - Hallintoyksikkö antaa koko valtioneuvostolle keskeisiä hallintopalveluja, tehtävä, jota ei kuitenkaan mainita pääministerin velvollisuuksien joukossa.
 - EU-asioiden osasto ja strateginen osasto vastaavat suoraan pääministerin tehtäviä, kun taas omistajaohjausosaston olemassaolon oikeutus valtioneuvoston kansliassa saattaa heijastaa (tilapäisiä) poliittisia painopisteitä, mutta omistajaohjaus ei sisälly pääministerin toimenkuvaukseen. Osastojen koon suuri vaihtelu herättää sekin kysymyksiä kanslian tasapainoisuudesta.
 - Pääministerin tehtävällä seurata hallitus-

Suomen VNK:ssa on paljon yhteneväisyyksiä kansainvälisten käytäntöjen kanssa.

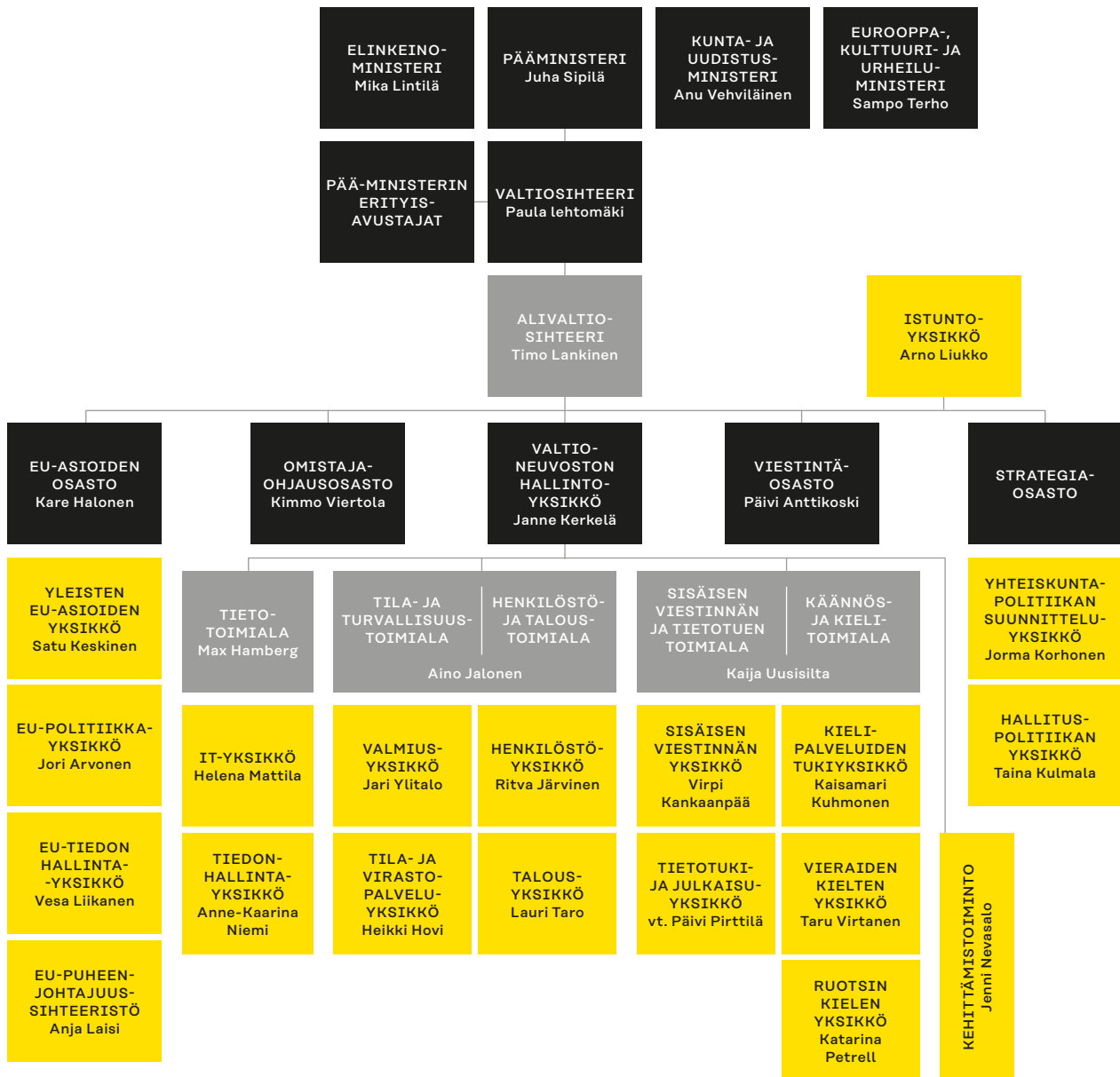
ohjelman toimeenpanoa ei näytä olevan valtioneuvoston kanslian rakenteessa selvää instituutionaalista vastinetta. Vuosina 2014 ja 2015 toiminut valtion ohjausjärjestelmän kehittämishanke, ns. OHRA-hanke, oli suunniteltu varmistamaan, että ”hallituksen tärkeinä pitämät asiat pystytään toteuttamaan”. Hallituksen strategian muodostaisivat hankkeessa esitettyjen suositusten mukaan tulevaisuudessa linjaava hallitusohjelma ja keinot täsmäntävä hallituksen toimintasuunnitelma.¹⁰ Vaikka nykyhallituksen (Sipilä) oli alkuvaiheessa tarkoitus noudattaa tätä lähestymistapaa, se ei toteutunut käytännössä.

- Valtioneuvoston kanslian ja eduskunnan välisellä sisällöllisellä koordinoinnilla ei liioin ole täsmällistä instituutionaalista kiinneohtaa. Sitä vastoin lainsäädäntöesitysten virallinen välittäminen valtioneuvoston kansliasta on erittäin tarkoin määritelty. Esitykset toimitetaan säännöllisesti eduskunnan pääsihteerin kautta siten, että viimeksi mainittu vastaa eduskunnan virallisesta toimintaprosessista valiokunnissa ja täysistunnossa.

¹⁰ Lähde.

Kuvio 4: valtioneuvoston kanslia Suomessa, joulukuu 2018

Lähde: Suomen valtioneuvoston verkkosivu, 2018



Miten valtioneuvoston kanslian vastualueet vertautuvat pääministeriä ja hallitusta tukevien elinten tehtäviin muissa maissa?

Vertailu pääministeriä ja hallitusta tukevia elimiä koskevan OECD:n tutkimuksen¹¹ tuloksiin osoittaa, että Suomen valtioneuvoston kanslia on merkittävässä määrin kansainvälisen käytännön mukainen, kun sillä on tehtävinään kyseisten elinten kolme yleisintä velvollisuutta: hallituksen kokousten koordinoiminen, hallituksen politiikan koordinointi ja hallituksen strateginen suunnittelu (kuva 5).

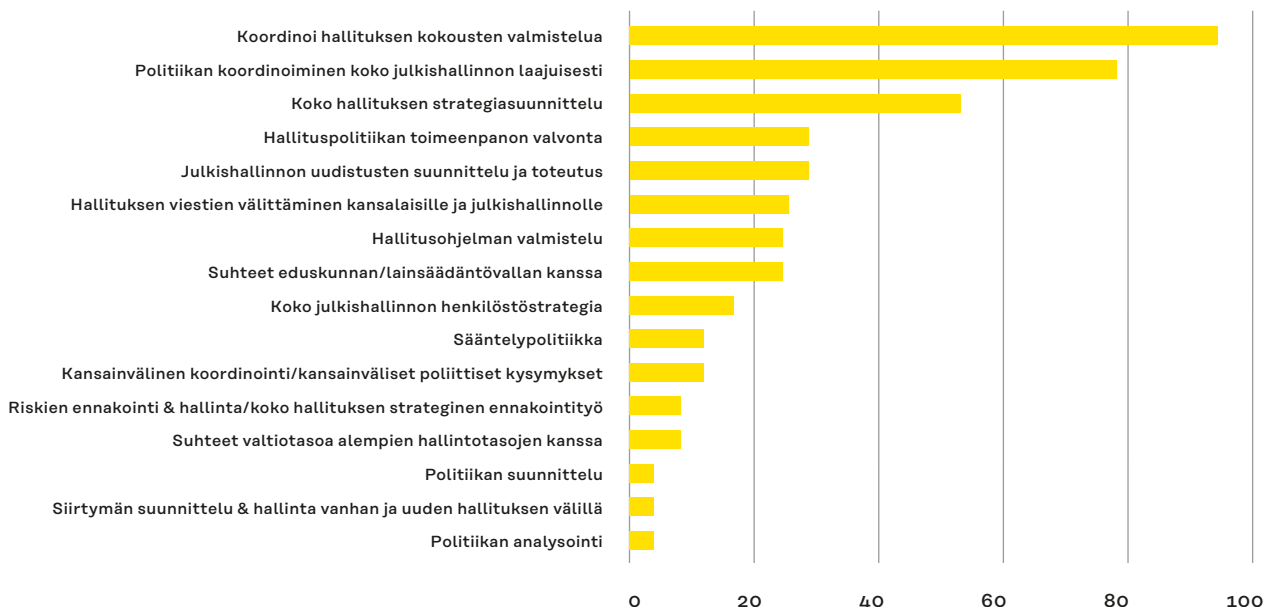
Hallituksen politiikan toimeenpanon seuranta kuuluu vain neljänneksessä maita neljän tärkeimmän vastualueen joukkoon. Tulos saattaa hämmästyttää, koska samaan aikaan monissa maissa on perustettu tulosyksiköitä tai vastaavia seurantarokoituksiin. Tämän suuntauksen etulinjassa on Britannia, mutta siihen kuuluu nyt sekä kehittyneitä että nopeasti kehittyvän talouden maita. Kuitenkin nimenomaan Suomen tapauksessa vaikuttaa puutteelta, ettei toimeenpanokyvyn seuranta varten ole erillistä institutionaalista kiinnekohtaa, koska strategisten suuntaviivojen muotoilu- ja noudattamisprosessi on hallituksen tasolla seikkaperäinen.

OECD:n tutkimuksen toinen yllättävä tulos on pääministeriä ja hallitusta tukevien elinten vähäinen vastuu suhteista parlamenttiin, koska ainoastaan 20 prosenttia maista mainitsee sen olevan yksi neljästä tärkeimmästä vastuualueesta. Suomen pääministerin velvollisuuksiin tämä kuuluu nimenomaisesti, vaikka valtioneuvoston kansliassa ei ole sisällöllistä yhteistyötä varten institutionaalista kiinnekohtaa.

Kuva 5: Tärkeimmät valtioneuvoston ytimelle annetut tehtävät

(prosentuaalinen määrä mainintoja kustakin tehtävästä CoG:n neljän tärkeimmän vastuun joukossa)

Lähde: CoG:n organisaatiota ja toimintaa koskeva tutkimus, OECD



¹¹ OECD:ssä äskettäin tehty pääministeriä ja hallitusta tukevia elimiä koskeva työ mahdollistaa yksityiskohtaisen vertailun muualla noudatettaviin käytäntöihin ja saatuihin kokemuksiin. OECD:n Network of Centers of Government verkosto on OECD:n pisimpään toimineita ja korkeaa-arvoisimpia komiteoita, jossa kokoontuvat hallitusten päämiesten virastojen päälliköt.

Valtioneuvoston ydintä koskevan institutionaalisen näkökulman rajoitukset

Ministeri Vehviläinen totesi äskettäin puheessaan, että hänen mielestään valtioneuvoston ytimellä tarkoitetaan useita monialaisia toimia, joita tarvitaan, jotta valtioneuvosto voisi onnistua työssään. Hänen mukaansa toimilla on tähdittävä tehokkaasti samaan tavoitteeseen, jotta voidaan varmistaa, että päätöksenteko ja toimeenpano sujuvat kokonaisuutena kitkatta (kirjalliset kommentit 13.2.2019).

Tämä näkemys valtioneuvoston ytimestä poliittisen päätöksenteon solmukohtana, jota pääministeri johtaa ja johon osallistuu muita tekijöitä ministeriöiden tasolla ja ylemmästä virkamieshallinnosta, vastaa kansainvälisiä käytäntöjä ja kokemuksia. ”Joissakin maissa

OECD:n määrittelemän pääministeriä ja hallitusta tukevan ytimen tärkeitä tehtäviä hoitaa kaksi tai useampi yksikköä, kun taas toisissa ytimen määritellään sisältävän muita elimiä, kuten valtiovarainministeriön.” OECD (2017).

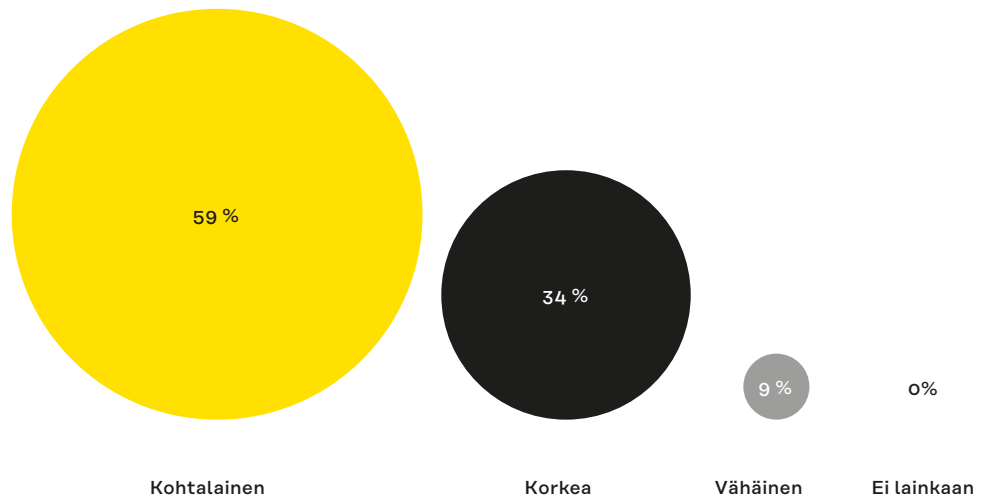
Suomessa valtiovarainministerin voidaan katsoa olevan tosiasiaa osa valtioneuvoston toiminnallista ydintä sekä asiallisista että poliittisista syistä. Asialliselta kannalta strategian ja talousarvion välinen yhteys on ensiarvoisen tärkeä. Sitä paitsi julkisen talouden rahoitusasemaa, resurssien jakamista ja julkisen talouden pitkäaikaista kehystä koskevat ministerin päätök-

Toiminnallisen CoG:n perustana on siis vallan jakaminen koalitionhallituksen kumppanien kesken.

set hyväksytään tavallisesti koko hallituksessa. Tärkeä merkki valtiovarainministeriön vaikutusvallasta on myös toimiminen talouspoliittisen ministerivaliokunnan ja raha-asiainvaliokunnan sihteeristönä. Pääministeri toimii kummankin valiokunnan puheenjohtajana.

Poliittiselta kannalta pääministeri on perinteisesti suurimman eduskuntaryhmän muodostavan puolueen johtaja. Eduskunnan toiseksi suurimman puolueen johtajan vastuulle annetaan valtiovarainministerin tehtävät, ja hän on yleensä myös pääministerin sijainen. Jos hallituskoalitioon kuuluu useampia kuin kaksi puoluetta, niidenkin johtajista tulee ministereitä, ja tässä kaksinkertaisessa tehtävässä myös heidän voisi ajatella liittyvän valtioneuvoston toiminnalliseen ytimeen. Valtioneuvoston toiminnalliseen ytimeen vaikuttavat siis koalitionhallituskumppanien väliset vallanjakojärjestelyt.

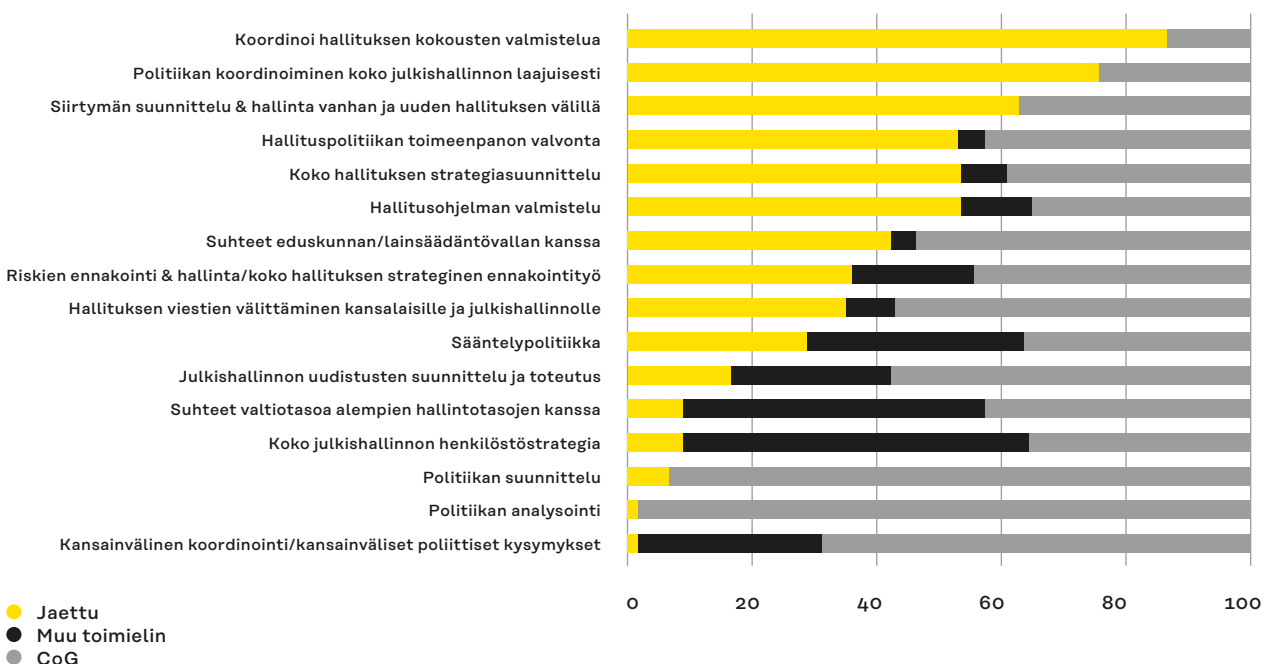
Kansainvälisessä käytännössä näyttää vallitsevan joustava lähestymistapa. Suurimmassa osassa maita valtioneuvoston ydintä vastaava toimija katsoo vaikutusvaltansa riviministereihin kohtalaiseksi (kuva 6). Syyt tähän vaihtelevat maasta toiseen, mutta erityinen merkitys on todennäköisesti pääministerin perustuslaillisella asemalla hallituksen tai valtioneuvoston jäsenten joukossa, primus inter pares. Se merkinnee, ettei pääministerin ja muiden hallituksen jäsenten välillä useimmissa tapauksissa ole hierarkkista suhdetta. Tämä johtaa väistämättä pragmaattisiin järjestelyihin.

Kuva 6: Valtioneuvoston ytimen vaikutusvalta riviministereihin.

Näin ollen valtioneuvoston ytimen on pakko jakaa vastuuta muiden ministeriöiden kanssa. Kuvasta 7 käy ilmi, että jaettujen tehtävien laajuus vaihtelee melko huomattavasti yksittäisillä aloilla. Valtioneuvoston ytimen keskeisissä tehtävissä ytimen osuus tehtävistä on kuitenkin merkittävä. Tällaisia ovat esimerkiksi hallituksen kokousten koordinointi, koko hallituksen politiikan koordinointi ja toimeenpanon seuranta. Kirjon toisessa päässä ovat julkishallinnon uudistukset tai suhteet aluehallintoon, jotka jätetään perimmänsä muiden ministeriöiden hoidettaviksi.

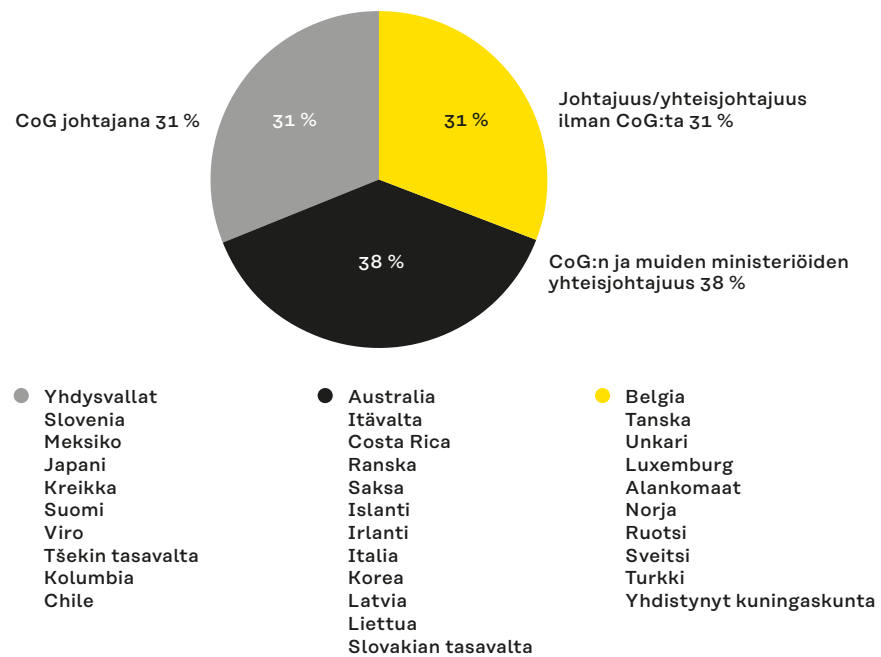
Kuva 7: CoG:n osuus eri vastuualueista

Lähde: CoG:n organisaatiota ja toimintaa koskeva tutkimus, OECD



Monialaisen toiminnan vaatimus on muuttunut äärimmäisen tärkeäksi kestävän kehityksen tavoitteiden myötä. Niiden keskeinen teema on synergioiden ja kompromissien tavoittelu toisiinsa liittyvien politiikan alojen välillä, jotta 16 tavoitetta voidaan ajan mittaan saavuttaa. Tästä vaatimuksesta huolimatta johtajuuteen ei ole otettu mitään yhtä ainoaa lähestymistapaa (kuva 8). Alle kolmannes OECD-maista on valinnut valtioneuvoston ytimen johtamaan kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanoa itsenäisesti, ja Suomi kuuluu niihin. Lähes 40 prosenttia maista on valinnut jaetun johtajuuden.

Kuva 8: Kestävän kehityksen tavoitteita koskevan työn johtaminen.



Puoluejohtajien ryhmä

Puoluejohtajien ryhmä, jota eroavassa hallituksessa kutsuttiin trioksi, on saanut virallisen hallintorakenteen ulkopuolella ratkaisevan aseman keskeisten poliittisten kysymysten päätöksenteon viimeisenä oljenkortena. Ryhmää tukevat valtiosihteerit antavat sille lisää painoarvoa.

Tätä epävirallista rakennetta voidaan monin tavoin pitää käytännön ratkaisuna koalitionhallituksen sisällä vallitsevien ristiriitaisten näkemysten yhteen sovittamiseksi. Tällaisia voivat olla hallituksen strategiaan liittyvät kysymykset tai suuria hankkeita, kuten nykyistä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta, koskevat eriaävät näkemykset, taikka mikä tahansa muu hallituksen virallisissa puitteissa syntynyt erimielisyys. Koska ryhmässä yhdistyy ylin poliittinen valta, se voi nopeuttaa päätöksentekoa, saavuttaa yhteisymmärryksen ja ohittaa pitkiksi venyvät väittelyt.

Tällaiseen epäviralliseen elimeen liittyy kuitenkin myös riskejä poliittisen päätöksenteon ja suorituskyvyn kannalta. Ryhmä on luonteeltaan ensisijaisesti poliittinen, joten voidaan olettaa, että ryhmän keskustelut pohjautuvat vain vähän tai ei ollenkaan näyttöön, ja niissä saatetaan ottaa (täysin) huomioon toteutuksen tekniset vaikutukset tai sitten ei. Avoimuutta ei ole sen suhteen, käytetäänkö hallinnon tai muun neuvonantajatahon panosta. Ratkaisuja kehitettäessä ryhmän jäsenille voi kuitenkin ajan myötä syntyä poliittisia sitoumuksia, jotka kätetään tarkoituksellisen ovelien sanavalintojen ta.

Vaikka ryhmän päätökset esitetään hallitukselle virallista hyväksyntää varten, valtioneuvoston virallisen institutionaalisen ytimen painoarvo vaarantuu. Tulosten siirtäminen ryhmältä hallinnolle tapahtuu kokonaan tai osittain epävirallisia kanavia pitkin ja vaihtoehtoisia viestintäväyliä syntyy. Hallinnon kannalta hanke-ylikuormitus ja selkeiden painopisteiden häviäminen johtavat toimeenpanosta vastaavien virkamiesten turhautumiseen, koska hanke ei enää vaikuta olevan toimeen pantavissa.

Koalitionhallituksen sisällä aikaansaatu poliittinen yhteisymmärrys saattaa parhaimmillaankin osoittautua väliaikaiseksi sen jälkeen, kun realistiset täytäntöönpanovaihtoehdot loppuvat. Kesken jääneet tai epäonnistuneet uudistukset alkavat jossain vaiheessa kummitella poliittisen johdon taakkana ja hallinnossa innostus laimeenee ja sitoutuminen heikkenee.

Koska ryhmässä on yhteensä huomattavaa poliittista valtaa, se voi nopeuttaa päätöksentekoa, saavuttaa yhteisymmärryksen ja lyhentää pitkiä keskusteluja.

Muutosvaihtoehdot

Poliittisten johtajien ja korkeiden virkamiesten haastatteluissa kävi selväksi, ettei tilanteen Suomessa katsota vaativan dramaattisia muutoksia valtioneuvoston ytimeen sen enempää valtioneuvoston kanslian instituution kuin valtioneuvoston toiminnallisen ytimen kannalta.

Raportin tavoite on tarjota mahdollisia muutosehdotuksia päättäjien harkittavaksi.

Toisaalta hallituksen suorituspainet nousevat, kansalaisten odotuksiin on vastattava ja poliitikasta puuttuu läpinäkyvyyttä. Valtioneuvoston ydin ei ole ainoa taho, jonka on reagoitava, mutta sillä on ratkaiseva asema.

Valtioneuvoston ytimen parantamistarpeet on tunnistettu; enemmän ja vähemmän virallisia ehdotuksia on tehty, ja niistä keskustellaan. Siksi eduskuntavaalien ja hallitusvaihdoksen tarjoama mahdollisuutta uudistumiseen kannattaisi hyödyntää.

Uusi hallitus ratkaisee luonnollisesti, mikä Suomessa toimisi parhaiten valtioneuvoston ytimen toiminnassa, ja perustaa päätöksensä

kokemuksiin, neuvoihin ja omiin mieltymyksiinsä. Kansainväliseltä kannaltakaan ei ole olemassa mitään yhtyä oikeaa ratkaisua, joten tämän muistion ensisijainen tavoite on tarjota harkittavaksi muutosvaihtoehtoja.

Jotta toimeenpanovallan huipulla voitaisiin tarkastella ennakoivasti nykyisiä hallintojärjestelyjä, edellytetään yhteistä ymmärtämystä muutoksen tavoitteista. Kun tämä muistetaan, valtioneuvoston ytimen mahdollisia muutoksia olisi tarkasteltava sen kannalta, miten muutos osaltaan edesauttaisi seuraavia tavoitteita:

- Tulosten laatu paranee esimerkiksi seuraavasti:
 - Uuden hallitusohjelman toteutumistaso nousee.
 - Suomen kansan luottamus hallituksen kykyyn toteuttaa koalitiosopimus kasvaa.
 - Hallituksen toiminnan avoimuus lisääntyy.
- Prosessien laatu paranee esimerkiksi seuraavasti:
 - Valtioneuvoston toiminnallisen ytimen suorituskyky kasvaa.
 - Toimeenpanovallan ja eduskunnan sisällöllinen koordinaatio paranee.
 - Poliittisen ja hallinnollisen johdon yhteistyö rakentuu luottamukselle.

Tavoitteiden sopimisen lisäksi uudistusohjelmia olisi myös arvioitava etukäteen tapauskohtaisesti, jotta uudistusprosessiin sijoitettava poliittinen pääoma, rahoitusvarat ja inhimillinen pääoma voidaan perustella. Uudistuminen voisi perustua suomalaisen hallinnon ennestään hyviksi havaittuihin käytäntöihin, kuten toimivaan yhteistyöhön pääministerin ja muiden ministerien, hallituksen ja eduskunnan sekä ministerien ja virkamiesjohdon välillä.

Tässä ympäristössä lyhyen ja keskipitkän aikavälin uudistusohjelmien olisi perustuttava sisällöllisiin eikä poliittisiin näkökohtiin, ja se olisi tehtävä konsensushengessä eikä hajottavasti ja kattavin eikä valikoivin toimin, jotta sekä haitat että hyödyt voidaan jakaa tasaisesti eri toimijoiden kesken.

Valtioneuvoston kanslian toiminnan tehostaminen – terävämpi fokus ydintehtäviin

Kun muistetaan pääministerin velvollisuudet valtioneuvoston kanslian päällikkönä, kanslian toiminnan tehostaminen saattaisi merkitä, että vähennetään tai poistetaan kokonaan muiden ministerien sijoittaminen valtioneuvoston kansliaan. Samalla pääministerin asema neljän keskeisen ministerivaliokunnan puheenjohtajana olisi ilmoitettava selvästi, jotta niiden ollenainen merkitys eri politiikan aloilla voitaisiin tuoda esiin.

Valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin poliittisten ja hallintotehtävien yhdistelmää olisi tarkistettava, mieluiten siten, että nämä tehtävät erotetaan perinteiseen tapaan toisistaan valtiosihteerin ja alivaltiosihteerin kesken.

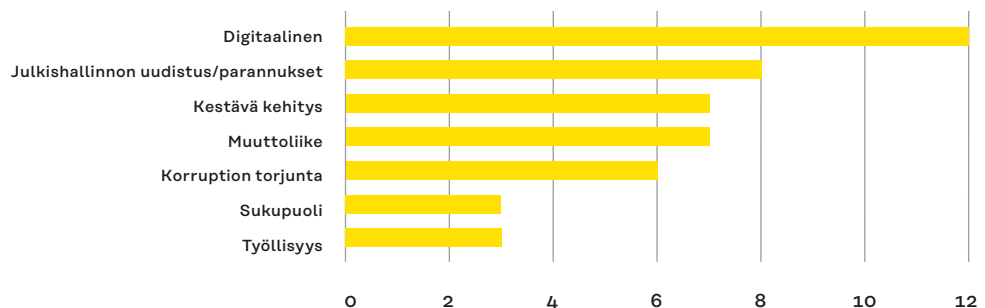
Valtioneuvoston ytimen fokus voisi perustua myös niihin politiikan aloihin, joita ytimestä johdetaan. Kansainvälinen vertailu viittaa varovaisuuteen, mitä tulee pääministeriä ja hallitusta tukevien elinten hallinnoimien poliittisten aloitteiden valikoimaan ja määrään (kuva 9).

Vaikka esimerkiksi digitalisaatio on luonteeltaan systeemistä, mikä saattaisi jossain määrin puhua keskitetyn lähestymistavan puolesta, pääministeriä ja hallitusta tukevat elimet ovat senkin suhteen johtava voima vain muutamassa maassa. Julkishallinnon uudistuksen osuus on vielä vähäisempi, ja sama koskee joitakin muitakin sisältöaloja. Se sopii hyvin yhteen aiemman havainnon kanssa, että pääministeriä ja hallitusta tukevat elimet pääasiassa jakavat tehtäviä muiden ministeriöiden kanssa (kuva 9) sen sijaan että olisivat yksin vastuussa.

Kuva 9: CoG:n hallinnoimat poliittiset aloitteet

(montako kertaa kukin aloite mainittiin yhtenä kolmesta tärkeimmästä CoG:n ajamasta politiikasta vuonna 2017)

Lähde: CoG:n organisaatiota ja toimintaa koskeva tutkimus, OECD



Valtioneuvoston kansliaan kuuluvan Valtioneuvoston hallintoyksikön asemaa voidaan tarkastella institutionaalisesti ja sisällöllisesti eri vaihtoehtojen pohjalta:

Valtioneuvoston hallintoyksikköön nimitetään **ministeri** valtioneuvoston kansliassa.

Valtioneuvoston hallintoyksikkö yhdistetään valtionvarainministeriön alaiseen Valtionhallinnon kehittämisosastoon, joka vastaa paitsi valtionhallinnon kehittämisestä, myös henkilöstövoimavarojen johtamisesta sekä hallintopoliitiikan valmistelusta ja toimeenpanosta. Näin hallintopoliittiset tehtävät voitaisiin yhdistää politiikan toteutukseen. (Valtioneuvoston kanslian suora hallinnollinen tuki pitäisi jättää yhdistämisen ulkopuolelle.)

Uusi yksikkö **säilytetään** valtiovarainministeriön osana.

Uutta yksikköä varten **luodaan** erillinen ministeriö.

Perustetaan esimerkiksi julkishallintoa, sen työmarkkinoita ja sen innovaatiota käsittelevä virasto. Naapurimaissa on esimerkkejä tämän tyyppisistä organisaatioista. Myös Suomessa lienee muilla politiikan aloilla myönteisiä kokemuksia reagoivista ja vaikuttavista virastoista, esimerkiksi maahanmuuton tai maankäytön alalla – vain kaksi Suomessa erittäin tärkeää alaa mainitakseni.

Ainoastaan ensimmäinen vaihtoehto ei täyttäisi valtioneuvoston kanslian toiminnan tehostamisvaatimusta. Muiden vaihtoehtojen välillä ratkaisu pitäisi siten tehdä poliittisten ja muiden näkökohtien perusteella. Yksi tällainen näkökohta on vaikutus poliittisen päätöksenteon ja toimeenpanon laatuun, sillä valtionhallinnon kehittämisyksikön sijoittamista valtiovarainministeriöön voidaan perustella siten, että halutaan korostaa hallintotavan tärkeyttä hyvin toimivassa valtionhallinnossa.

Hallintokoneiston meneillään olevassa uudistuksessa keskeisiä elementtejä ovat virkamiesten urakehityksen parantaminen, virkamiesjohdon liikkuvuus ja johtamistaidot sekä innovaatioympäristö. Riippumatta siitä, mikä institutionaalinen ratkaisu parhaiten sopisi näiden parannusten tavoitteluun, uusi hallitus voisi myös päättää sisällyttää nämä parannukset tulevaan hallitusohjelmaansa. Näin voitaisiin osoittaa poliittisen johdon kiinnittävän huomiota valtiokoneiston hallinnolliseen ulottuvuuteen ja samalla lujittaa poliittisten päätöksentekijöiden ja virkamiesten välistä keskinäiseen kunnioitukseen ja luottamukseen perustuvaa yhteyttä.

Valtioneuvoston kanslian valmiuksien parantaminen

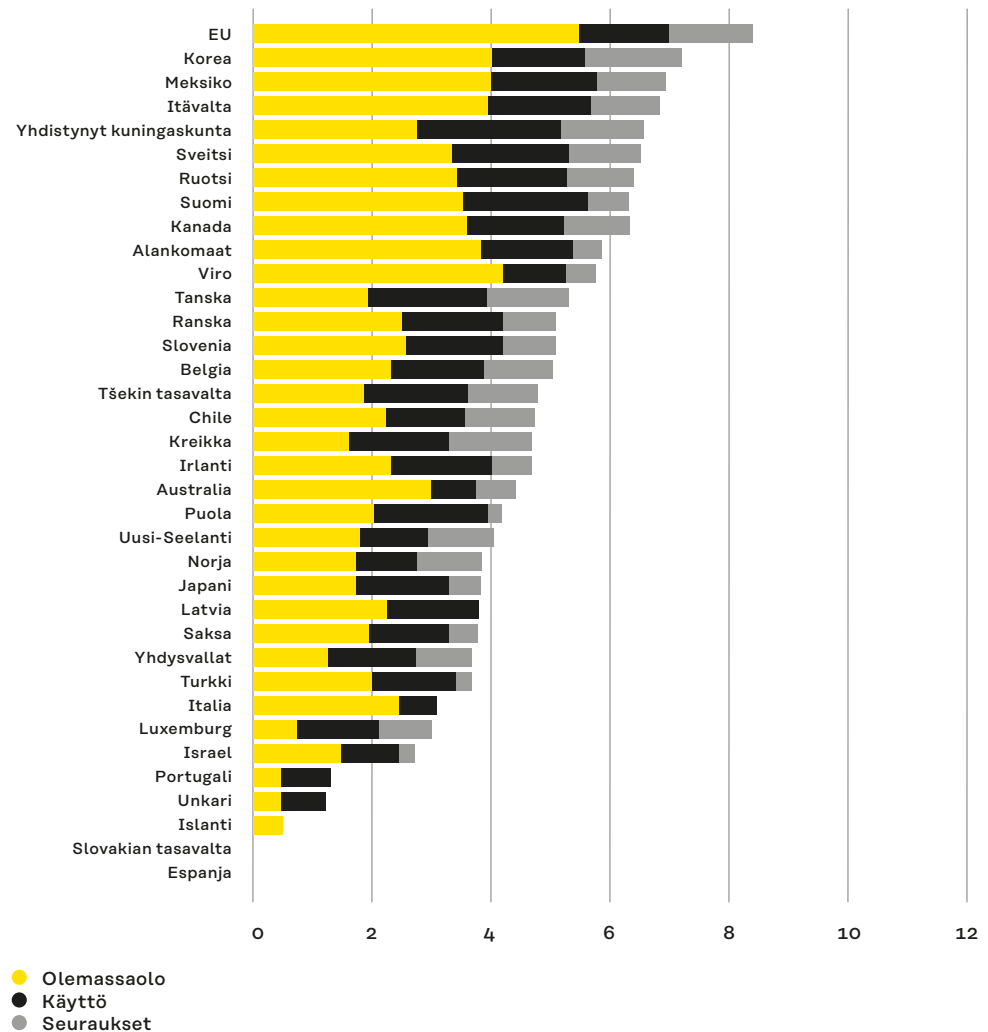
Valtioneuvoston kanslian aseman vahvistamiseksi voitaisiin harkita kolmea parannuskohdetta. Tätä ehdotusta ei pidä ymmärtää kehotukseksi keskittää hallintokoneistoa institutionaalisesti, vaan tarkoitus on luonteeltaan edellä kuvatulla tavalla sisällöllinen: parempia tuloksia, suurempi luottamus, laadukas prosessi.

Hallituksen strategisen suunnitteluprosessin lujittaminen

Viimeaikaisten kokemusten perusteella poliittisen (strategisen) prosessin integroiminen talousarvioprosessiin on edelleen keskeinen haaste. Näin ei ole ainoastaan Suomessa, vaan pikemminkin kaikissa OECD-maissa. Monissa tapauksissa strategia ja budjetointi on edelleen osoitettu eri toimijoille, ja näiden kahden näkökulman integrointi on parhaimmillaankin epätäydellistä koko poliittisen prosessin aikana suunnittelusta toimeenpanoon ja sen jälkeiseen arviointiin.

Kuva 10: OECD. Tulosbudjetointi-indeksi 2016

OECD:n tulosbudjetointi-indeksi 2016

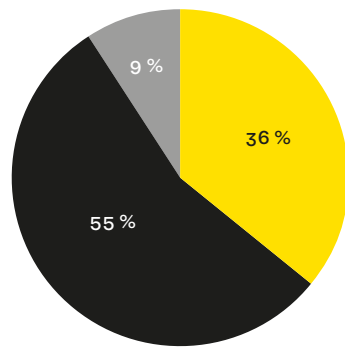


OECD:n mukaan Suomi on tulosbudjetoinnissa edelleen parhaiden maiden joukossa, mutta silläkin ryhmällä on vielä melko lailla matkaa 100 prosentin suoritukseen. Suomessa kannattaa kiinnittää erityistä huomiota sääntömääräisten ja strategisten budjettikohtien käsitteisiin. Käytännössä tämä erottelu saa aikaan kaksi menoluokkaa, vaikka periaatteessa olisi sovellettava yhtenäisyysperiaatetta. Yhtenäisyys estäisi erilaisten lähestymistapojen soveltamisen hankkeiden ja politiikkojen toimeenpanoon ja painopisteiden asettamiseen eri ministeriöissä.

Selkeä ja riittävä toimeenpanon seurantakapasiteetti käyttöön

Selkeän ja riittävän seurantakapasiteetin käyttöönotto edellyttää ensisijaisesti, että luodaan uutta tai laajennetaan nykyistä toimeenpanon seurantaa. Vastuun itse toimeenpanosta on kuitenkin säilyttävä riviministeriöillä. Yli puolessa OECD-maista ylintä valtionjohtoa tukevat elimet johtavat hallitusohjelman toteuttamisen seurantaa, ja yli kolmasosassa OECD-maista ne jakavat tämän tehtävän ministeriöiden kanssa (kuva 11).

Kuva 11: Hallituspolitiikan toimeenpanoa valvoo...



- Jaettu vastuu 36 % (12)
- CoG 55 % (18)
- Muu toimielin 9 % (3)

Seurantatehtävä voitaisiin antaa strategiaosastolle. Toisaalta erillisen yksikön perustaminen on vaihtoehto, jolla korostetaan seurannan tärkeyttä.

Monista OECD-maista löytyy esimerkkejä institutionaalisista ratkaisuista. Pääministeri Blairin kabinetin kanslian ”delivery unit” on luultavasti tunnetuin esimerkki tämänkaltaisesta institutionaalisesta rakenteesta. Se on omaksuttu käyttöön sekä kehittyneissä että nopeasti kehittyvissä talouksissa eri puolilla maailmaa erilaisissa muodoissa sen varmistamiseksi, että se toimii parhaiten kunkin maan omissa ympäristöissä.

Ministerien ja kansliapäälliköiden ratkaistavaksi olisi jätettävä, perustetaanko Suomessa ministeriöihin erillisiä seurantayksiköitä, sillä he tietänevät parhaiten, miten uusia koordinointivaatimuksia voidaan noudattaa ja hyödyntää.

Pari varoituksen sanaa: Seurantakapasiteetin luomista valtioneuvoston kansliaan voidaan kritisoida siitä, että se on päällekkäistä muualla, erityisesti valtiovarainministeriössä, jo olemassa olevan kapasiteetin kanssa. Tätä väittämää on syytä tarkastella huolellisesti, sillä se saattaa vaarantaa seurantaprosessin uskottavuuden. Strategisen hallitusohjelman tavoitteiden mukainen seuranta on perusteltua ainoastaan jos mitattavat asiat ylittävät laajasti taloudelliset mittarit.

Kansliapäälliköiden johtoryhmän perustaminen

Keskeinen kysymys on korkeiden virkamiesten osallistuminen toimeenpanoon. Kansliapäälliköiden ryhmästä, jonka puheenjohtajana nykyisin toimii valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin, voitaisiin tehdä hallitusohjelman tehokas hallintoväline. Kunhan puheenjohtajuus on selvä, hallitusohjelman strategiset tavoitteet voitaisiin jakaa kansliapäälliköiden johtoryhmässä kaikkien ministeriöiden korkeiden virkamiesten kanssa. Tavoitteita varten voitaisiin yhdessä kehittää määrällisiä ja laadullisia indikaattoreita – mikä on kriittinen edellytys, jotta voidaan varmistaa, että tavoitteet ymmärretään koko hallintokoneistossa käytännössä varmasti samoin.¹³

Kansliapäälliköiden johtoryhmä pystyisi erittäin hyvin pitämään poliittisen johdon ajan tasalla siitä, mikä on politiikan täytäntöönpanovaihe. Se tapahtuisi ensin kunkin ministeriön sisällä, kun kansliapäälliköiden johtoryhmän kokouksia valmistellaan (vertikaalinen koordinaatio), ja sen jälkeen kansliapäälliköiden johtoryhmän varsinaisissa kokouksissa vaihtamalla mielipiteitä ja tekemällä päätöksiä yhdessä (horisontaalinen koordinaatio). Syntyvä hallinnollisten ja poliittisten yhtymäkohtien verkosto auttaisi pysymään ajan tasalla siitä, miten täytäntöönpano ja toteutus todellisuudessa etenevät. Samalla saataisiin arvokasta tietoa siitä, onko hallituksen strategiaa mahdollisesti tarpeen mukauttaa hallituskauden aikana.

Valtiosihteerien (joita on Sipilän hallituksessa neljä) ottaminen mukaan kansliapäälliköiden johtoryhmään olisi vaihtoehto, jolla edelleen vahvistettaisiin yhtymäkohtien verkostoa, sillä ministeriöiden poliittiset edustajat osallistuisivat tällöin hallitusohjelman hallinnollisen puolen jatkuvaan tarkasteluun.

Kansliapäälliköiden johtoryhmästä saattaisi pitkällä aikavälillä tulla tärkeä institutionaalinen voimavara, kun politiikan kehittämisessä ja toteuttamisessa siirrytään muotoiluajatteluun perustuvaan lähestymistapaan. Ryhmällä on runsaasti sisällöllistä ja institutionaalista tietämystä ja kokemusta, joten sillä on hyvät edellytykset tuoda keskusteluun sekä horisontaalista että vertikaalista näkemystä alkaen haasteiden määrittelystä varsinaiseen toteutukseen asti.

Budjettinäkökohdat

Kun budjettivaroja on käytettävissä niukasti – eli periaatteessa aina – valtioneuvoston kanslian valmiuksien parantaminen herättää erittäin todennäköisesti kysymyksen rahoituksesta. Tässä yhteydessä saattaa olla olennaista huomata, että pääministeriä ja hallitusta tukevat elimet ovat viime aikoina lisänneet henkilöstöään kahdessa kolmasosassa maita (kuva 12).

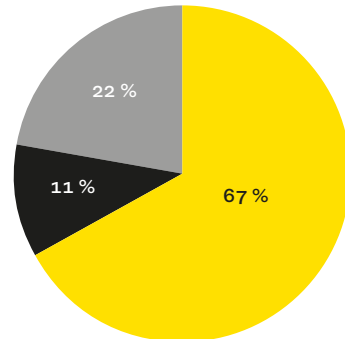
Vaikka valtioneuvoston ytimelle ei olekaan olemassa mitään vakiintunutta mallia, jota voitaisiin käyttää suunnittelun pohjana, saattaa olla valaisevaa perehtyä, miten resurssit on jaettu muissa OECD-maissa. Viro saattaa olla käytännössä erityisen merkittävä esimerkki¹⁴ (kuva 13). Strategiayksikkö saa tukiyksikön ohella suurimman osan resursseista. Toinen puoli on jaettu enemmän tai vähemmän tasaisesti muiden tehtävien kesken.

¹³ Ministeriöiden kansliapäälliköiden yhteinen virkamiesnäkemys avainkysymyksistä tulevalla hallituskaudella: [Mahdollisuudet Suomelle](#), Valtioneuvoston julkaisuja 28.1.2019..

¹⁴ Viro ja Suomi osallistuivat vuonna 2015 ensimmäiseen OECD:n toteuttamaan naapurimaiden yhteiseen hallinnon maa-arviointiin. Kyseessä oli siten huomattava ennakkotapaus. Kummankin maan valtiosihteerit osallistuivat tulosten esittelyyn Pariisissa.

Kuva 12: Miten CoG on muuttunut kooltaan vuosien 2012 ja 2016 välillä?

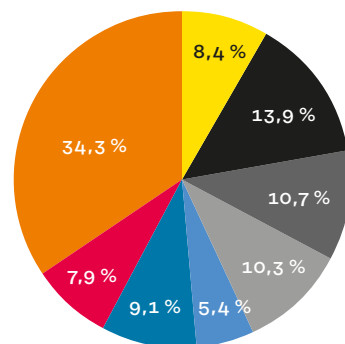
(Henkilöstömäärän suhteen)



- Kasvanut 67 % (18)
- Pienentynyt 11 % (3)
- Ei muutosta 22 % (6)

Kuva 13: Keskeiset rakenteet ja resurssien jakautuminen, 2016

Viro



- Pääministerin yksityistoimisto 8,4 %
- Strategiayksikkö 13,9 %
- EU-sihteeristö 10,7 %
- Hallituksen viestintäyksikkö 10,3 %
- Kansallisen turvallisuuden ja puolustuksen koordinoituyksikkö 5,4 %
- Virkamiesjohdon osaamiskeskus 9,1 %
- Oikeudellinen osasto + hallituksen sihteeristö 7,9 %
- Tukiyksikkö 34,3 %

Valtioneuvoston toiminnallisen ytimen vahvistaminen

Toinen osa mahdollisia uudistuksia koskee valtioneuvoston toiminnallista ydintä. Valtioneuvoston toiminnallisen ytimen käsite juontaa siihen, että institutionaalisella ytimellä ja muilla ministeriöillä tai elimillä on jaettuja vastuita. Vaikka vastuita jaetaan säännöllisesti, tosin eri määrin sen mukaan, minkä tyyppinen vastuu on kyseessä, keskeisten jakojärjestelyjen virallistaminen toisi lisää avoimuutta, selkeyttäisi vastuuvälillisyyttä ja parantaisi politiikan tuloksia.

Virossa valtioneuvoston ytimen instituutiot muodostuivat 2015 valtioneuvoston kansliasta ja neljästä muusta ministeriöstä (kuva 14).

Kuva 14: CoG-instituutiot, Viro 2015



*Hallituskoalition
eduskuntaryhmien
puheenjohtajien ryhmä
voisi olla hyödyllinen
vaihtoehto nykyiselle
puheenjohtajien ryhmälle.*

Suomessa valtioneuvoston toiminnallisen ytimen sanotaan muodostuvan valtioneuvoston kansliasta ja valtiovarainministeriöstä.

Tällaisen melko yksinkertaisen toiminnallisen ytimen olennainen perustelu on ensisijaisesti, että siten luodaan edellytykset noudattaa vaatimusta ”talousarvio perustuu strategiaan”. Se helpottaa hallitusohjelman strategisten tavoitteiden toteuttamista. Tätä perustelua tukee se seikka, että valtiovarainministerinä toimii perinteisesti koalitiollahituksen toiseksi suurimman eduskuntapuolueen johtaja.

Tämän yhteistyön toimintatapa on sovittava etukäteen osana koalitionsopimusta. Talousarvion ja strategian täydelliselle yhdistämiselle ei ole olemassa mitään mallia, mutta valtioneuvoston toiminnallisen ytimen puitteita olisi kehitettävä siltä pohjalta, mikä toimisi parhaiten Suomessa.

Pääministerin ja valtiovarainministerin työnjako ei voi perustua heidän vastuidensa jakamiseen, sillä se uhkasi johtaa erimielisyyksiin hallituksessa ja samalla menetettäisiin strategian ja talousarvion yhdistämisestä saatava ratkaiseva etu.

Valtioneuvoston toiminnallisen ytimen tehtäviin olisi sisällytettävä vähintään neljä tekijää:

1. Hallituksen strategian tavoitellut tulokset olisi esitettävä kohtalaisen yksityiskohtaisesti, ja niihin olisi sisällytettävä sekä määrällisiä että laadullisia yksityiskohtia. Ihannetapauksessa hallitusohjelmaan sisällytetään visio ja strategisia tavoitteita, jotka eivät ole sidottuja nykyiseen hallituskautteen, koska edessä olevat haasteet ovat monimuotoisia ja kattavat useita hallinnon aloja.¹⁵
2. Tarvitaan merkityksellisiä mittareita, jotka liittyvät tavoitteisiin läheisesti ja ovat vakaita, kestäviä ja saatavilla oikea-aikaisesti päätöksentekoa ja korjausliikkeitä varten siinä tapauksessa, että asetetuista tavoitteista poiketaan. Kun määriteltäviin mittareihin sisältyy talousarvion tulojen ja menojen kehitys, toimenpiteitä on käsiteltävä osana hallitusohjelmaa koskevia neuvotteluja.
3. Seurantamekanismeja olisi hoidettava yhdessä siten, että tehtävään osoitetaan henkilöstöä sekä valtioneuvoston kansliasta että valtiovarainministeriöstä. On ratkaisevan tärkeää varmistaa, että kaikkia sovittuja mittareita seurataan, talousarviomittareita pois sulkematta mutta keskittymättä kuitenkaan yksinomaan niihin.
4. Tarvitaan yhteisymmärrys periaatteista, joiden mukaan sovitaan seurauksista ja sanktioista, jos strategiasta poiketaan. Niiden avulla olisi muun muassa ratkaistava, millä edellytyksillä toimeenpanon puutteet ja vaillinaiset tulokset johtavat resurssien vähenemiseen tai päinvastoin kehotukseen lisätä niitä tulosten saavuttamiseksi.

¹⁵ Vehviläinen, A., kirjalliset vastaukset 13.2.2019

Valtioneuvoston toiminnallista ydintä saatetaan harkita laajennettavaksi siten, että siihen kuuluisi muita ministereitä poliittiseen tasapainoon ja näkyvyyteen liittyvistä syistä, esimerkiksi kun koalitiollahitukseen kuuluu enemmän kuin kaksi puoluetta. Sen seurauksena menetetään todennäköisesti etuja, joita liittyy valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön muodostamaan valtioneuvoston toiminnalliseen ytimeen. Erityisesti se heikentäisi toiminnallisen ytimen sisällöllistä logiikkaa, millä olisi kielteisiä seurauksia hallitusohjelmalle sekä hallituksen asemalle ja toiminnalle. Samalla kasvaisi riski, että siiloutuminen ministeriöiden välillä jatkuu.

Valtioneuvoston kaksinapaisen ytimen luomisella olisi vakavia seurauksia myös puoluejohtajien ryhmän mahdollisen uusiutumisen kannalta, jos koalitiopuolueita olisi enemmän kuin kaksi. Se moninkertaistaisi riskin, että toimeenpanovallan institutionaalisen infrastruktuurin ja valtioneuvoston toiminnallisen ytimen ulkopuolelle syntyisi valtioneuvoston epävirallinen ydin. Tällöin valtioneuvoston toiminnallisen ytimen pääasiallinen vastuuvollisuus heikkenisi, ja se vaikuttaisi kielteisesti näyttöön perustuvaan poliittiseen päätöksentekoon ja avoimuuteen, minkä lisäksi suorituskykykin heikkenisi. Uusi kansliapäälliköiden johtoryhmä voisi toisaalta – kokoonpanosta ja jäsenyydestä riippuen – vähentää puoluejohtajien ryhmän tarvetta, koska tieto kulkisi paremmin poliittisen ja hallinnollisen tason välillä.

Hallituskoalition eduskuntaryhmien johtajien foorumista voisi tulla käyttökelpoinen vaihtoehto nykyiselle puoluejohtajien ryhmälle ennakoivan yhteistyön edistämiseksi toimeenpanovallan ja eduskunnan välillä. Se voisi auttaa tehostamaan eduskunnan työskentelyä valiokunnissa ja täysistunnossa, helpottaa lainsäädäntökalenterin suunnittelua koko hallituskaudella ja estää säädösesitysten ruuhkautumisen. Lisäksi se antaisi näkyvyyttä kaikille koalitiollahitukseen kuuluville puolueille.

Tiimikulttuuri työmenetelmänä valtioneuvostossa

Pääministerin ja valtiovarainministerin on työskenneltävä valtioneuvoston toiminnallisessa ytimessä kollegiaalisesti ja täydennettävä toinen toistaan. Vaikka hallituskauden alussa vaikuttaa suhteellisen yksinkertaiselta sopia yhteisestä näkemyksestä ja sen muotoilusta, kokemus osoittaa, että varsin nopeasti ministerit ”uppoavat” ministeriöihinsä ja heillä on taipumusta unohtaa olevansa hallituksen edustajia. Erityisen haitallista olisi, jos valtiovarainministeristä tulisi ministeriön edustaja hallituksen suuntaan.

Sen tähden pääministerin ja valtiovarainministerin johtamistaidot ovat ratkaisevassa asemassa. Kuitenkin myös korkeiden virkamiesten on kannettava vastuunsa. ”On tärkeää, että virkamiehet auttavat poliittisia puolueita valmistelemaan uutta hallitusohjelmaa ja sitoutumaan siihen ja että he ymmärtävät, miten tavoitteet saavutetaan ja millaisia täytäntöönpanotaitoja siihen tarvitaan.”¹⁶

Samoin kuin kaikki innovaatiot, valtioneuvoston uuden toiminnallisen ytimen perustaminen ja toiminta hyötyvät kokeilujaksosta ennen skaalaamista todelliseen säännölliseen työympäristöön. Ei voida pitää itsestään selvänä, että uuden hallituksen jäsenet olisivat tietoisia hallintokoneiston monimuotoisuudesta ja siihen liittyvistä mahdollisuuksista ja velvollisuuksista. Tietoisuuden lisääminen ja hallituksen tiimikulttuurista saatavien etujen hyödyntäminen edellyttävät, että etukäteen panostetaan poliittiselle ja virkamiesjohdolle tiedottamiseen sekä keskinäisen vuoropuhelun ja luottamuksen rakentamiseen.

16 Vehviläinen, A. (2019)

Kirjoittaja

Tohtori Rolf Alter on kokenut ekonomisti, joka on ollut Senior Fellow berliiniläisessä School of Governance -yliopistossa vuodesta 2017. Sitä ennen hän työskenteli yli 25 vuotta OECD-järjestön palveluksessa Pariisissa. Vuonna 2006 hänet nimitettiin OECD:n pääsihteerin kansliapäälliköksi. Vuonna 2009 Alter nimitettiin OECD:n julkisen hallinnon yksikön johtajaksi.

Julkisen hallinnon yksiköstä Rolf Alter kasvatti yli 200 hengen joukkueen, jonka tehtävänä oli tukea hallitusten pyrkimyksiä kehittää julkisen sektorin kykyä tukea talouden kestävää kasvua ja kilpailukykyä. Alter on tehnyt yhteistyötä myös muiden kuin OECD-jäsenmaiden hallintojen kanssa erityisesti Lähi-idässä, Etelä-Amerikassa ja Keski-Aasiassa.

Rolf Alter on työskennellyt myös Kansainväliselle valuuttarahastolle IMF:lle Washingtonissa ja Saksan talousministeriölle Bonnissa. Hän on myös ollut jo useamman vuoden ajan Maailman talousfoorumin vuosittaisen riskiraportin ohjausryhmän jäsen.

Rolf Alter on väitellyt tohtoriksi saksalaisesta Göttingenin yliopistosta.

Lähdekirjallisuus

Downes, R., Moretti, D. ja Nicol, S. Budgeting and Performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results. OECD Journal on Budgeting, nide 2017/1.

From Decisions to Changes, Reforming the State Steering System – Report and recommendations of the OHRA-project. OHRA-hankeryhmän raportti, 1.12.2014 VM1442:00/2013.

Lähteenmäki-Smith K. Finland as a forerunner of enabling government. Sitran kansainvälinen Advisory Board, 31.8.2018.

Kekkonen, S. (2019). Strategic Policymaking Model - experiences from Finland. Singapore Global Government Summit, 8.2. 2019.

Kekkonen, S. (2017). System changes in the Finnish Governance context. Helsinki 30.11.2017.

Merkel, W. (2017). The Limits of Democratic Innovations in Established Democracies. Julkaisussa The Governance Report 2017, Hertie School of Governance, Oxford Press.

OECD (2016). CENTRE STAGE Driving Better Policies from the Centre of Government.

OECD (2017). Centre Stage II Organization and Functions at the Centre of Government, An illustrative selection of data from the 2017 survey.

OECD (2017). Government at a Glance.

OECD (2015). Public Governance Reviews: Estonia and Finland.

Sitra (2018). Ilmiömäinen julkinen hallinto. Keskustelualoite valtioneuvoston toimintatapojen uudistamiseksi. Työpaperi. 31.8.2018.

Suomen valtioneuvoston verkkosivusto, 2018.

Vehviläinen, A. (2019). Puhe julkishallintoa käsitelleessä seminaarissa 6.2.2019.

Vehviläinen, A. Kirjalliset vastaukset 13.2.2019


SITRA

SITRA MUISTIO 8.4.2019

Sitran julkaisemat muistiot ovat tulevaisuustyömme taustaksi tuotettuja sisältöjä.

ISBN 978-952-347-110-8 (PDF)
www.sitra.fi

SITRA.FI

Itämerenkatu 11–13
PL 160
00181 Helsinki
Puhelin 0294 618 991
 @SitraFund