

Tri Rolf Alter

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

8.4.2019

Sitra muistio
© Sitra 2019

Tri Rolf Alter

Valtioneuvoston ydin Suomessa
– miten valmistautua paremmin tulevaisuuteen

ISBN 978-952-347-110-8 (PDF)

www.sitra.fi

Julkaisua koskevat tiedustelut: julkaisut@sitra.fi

Sitran muistiot ovat tulevaisuustyömme taustaksi
tuotettuja sisältöjä.

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

Valtioneuvoston ydin (Centre of Government, CoG) on kiistatta yksi olennaisimmista toimeenpanovaltaa käyttävistä toimijoista demokraattisten valtioiden hallintoarkkitehtuurissa. CoG:n keskeisestä asemasta huolimatta¹ se ei ole suurelle yleisölle kovinkaan tuttu. Yllättävää kyllä, CoG ei myöskään ole yhteiskuntapoliittisten toimijoiden tai akateemisen maailman laajan mielenkiinnon kohteena. Miksi? Eikö juuri siellä demokraattisesti valittu poliittinen valta kohtaa valtion virkakoneiston, yhteiskunnallisia ja taloudellisia näkemyksiä ja aatteita viedä eteenpäin ja yhteiskuntapolitiikan moninaisiin haasteisiin muotoilla strategisia vastauksia ennen niiden esittämistä parlamentille? Kyllä, mutta hallitusten perustuslaillisten, instituuti-onaalisten ja toiminnallisten järjestelyjen rakeisuuden vuoksi valtioneuvoston ytimen merkitys, ulottuvuus ja vaikutus ovat paljon monimuotoisempia. CoG:n vahvuuksiin ja heikkouksiin vaikuttavat myös poliittinen asiayhteys, johtajuus ja osallistujien persoonallisuudet.

Suomen CoG:ssa on myös havaittavissa monia näistä piirteistä. Samalla se on hyötynyt Suomen päättäjien ja valtionhallinnon uudistusmielisestä asenteesta ja julkishallinnon rajoja rikkovasta toiminnasta. Niinpä Suomen CoG:in lähempi tarkasteleminen onkin mielenkiintoa ja älyllistä uteliaisuutta herättävä tehtävä. Se on myös malliesimerkki hallinnon uudistamiseen ja innovaatioihin liittyvistä mahdollisuuksista ja monimuotoisuudesta aikana, jolloin kansalaiset kaikkialla kyseenalaistavat julkishallinnon läpinäkyvyyden, vastuullisuuden ja rehellisyyden. Pääministeri Sipilän 8.3. 2019 tekemä päätös hallituksen eronpyynnöstä saattaa hyvinkin lisätä kiinnostusta tätä instituutiota kohtaan.

Haluan kiittää Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitraa ja sen johtajaa **Mikko Kososta** mahdollisuudesta osallistua Kansanvallan peruskorjaus -hankkeeseen tämän valtioneuvoston ydintä käsittelevän raportin kautta. Toivon mukaan kansainvälisen analyttisen näkökulman ja kehittämisvaihtoehtojen tarjoaminen rikastavat julkista keskustelua ja helpottavat Suomen CoG:n käytäntöihin liittyvää päätöksentekoa, kun uusi hallitus aloittaa työnsä.

On ollut etuoikeus työstää tätä raporttia Sitran vanhemman neuvonantajan **Jouni Backmanin** kanssa, sillä hänen pitkäaikaisesta kokemuksestaan Suomen eduskunnan jäsenenä ja hallituksen ministerinä oli paljon hyötyä analyysin laatimisessa. Haluan myös kiittää Suomen kaikkien valtionhallinnon tasojen viranomaisia siitä, että he tarjosivat auliisti minulle näkemyksiään (ja aikaansa!) valtion hallintokoneistosta. Vastuu tämän raportin sisältämistä havainnoista ja suosituksista on tietysti yksin minun.

ROLF ALTER

¹ "Centre Stage" on OECD:n Centres of Government -verkoston ensimmäisen OECD-maiden COG-käytäntöjä koskevan julkaisun otsikko.

Tiivistelmä

Valtioneuvoston ydin (Centre of Government, CoG) on todennäköisesti demokraattisten valtioiden hallintorakenteen yksi tärkeimmistä toimeenpanovaltaa käyttävistä instituutioista. Poliittiset näkemykset ja strategiat siirretään yhteiskuntapolitiikkaan ja valmistellaan hallituksen toteuttamaa ja eduskunnan tukemaa toimeenpanoa varten. CoG:n laatu on olennainen tekijä hallituksen toiminnan sekä kansalaisten luottamuksen ja hyvinvoinnin kannalta.

Kuten monissa muissakin maissa, Suomessa valtioneuvoston ytimessä on pääministeri. Perinteisesti pääministeri on suurimman eduskuntaryhmän suurimman puolueen puheenjohtaja, joka johtaa Suomen hallitusta ja vastaa hallitusohjelmasta. Viime vuosien huomattavien uudistusten myötä Suomen CoG:sta on tullut kansainvälisessä vertailussa yksi johtavista tämän kaltaisista instituutioista.

Kuten kaikkien hallitusten ympäri maailmaa, myös Suomen hallituksen on kuitenkin vastattava jatkuvasti muuttuviin ja monimutkaisiin haasteisiin, oli kyse sitten kansainvälisen tason haasteista tai taloudellisista, yhteiskunnallisista ja poliittisista muutoksista johtuvista haasteista Suomessa. Ollaanko tähän valmiita? Koska CoG on työn etulinjassa, jokaisen hallituksen tulisi pitää toimintaedellytysten ja organisaatorakenteiden arvioimista yhtenä riskienhallintastrategiansa keskeisimmistä alueista.

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra on tilannut tämän Suomen valtioneuvoston ydintä koskevan raportin osana laajempaa demokratian päivittämiseen tähtäävää hanketta. Nyt nykyisen eduskuntakauden päättyessä ja ennen uuden hallituksen muodostumista vaalien jälkeen näyttäisi olevan sopiva hetki tarkastella CoG:tä hieman tarkemmin.

Raportissa haastateltiin poliittisia ja hallinnollisia johtajia Helsingissä ja vertailtiin kansainvälisiä käytäntöjä ja kokemuksia. Lopputulos oli selkeä: CoG ei ole rikki, mutta pienillä korjauksilla saataisiin aikaan tuntuvia hyötyjä.

Muutosvaihtoehtoja kehitetään kolmella osa-alueella:

- Valtioneuvoston kanslian (VNK) selkeyttäminen
- VNK:n toimivallan päivittäminen
- Toiminnallisen valtioneuvoston ytimen vahvistaminen pääministerin ja valtiovarainministerin kesken

Suosittelut toimet näillä kolmella osa-alueella saattaisivat auttaa valtioneuvoston ydintä keskittymään olennaisiin vastuisiinsa, vahvistaa hallitusohjelman toteuttamista ja syventää valtion virkakoneiston kokemuksen ja tiedon mobilisointia. Näin CoG:n toiminta tehostuisi ja suomalaisten luottamus hallintoon kasvaisi. Raportissa kiinnitetään huomiota myös puoluejohtajien muodostamaan ryhmään, johon kuuluvat nykyään koalitiollahituksen kolme puoluejohtajaa (TRIO), ja suositellaan vaihtoehtoja alustaa koalitiopuolueiden eduskuntajohtajuudelle.

Sitra muistio

Valtioneuvoston ydin suomessa – miten valmistautua paremmin tulevaisuuteen

8.4.2019

Sisällys

Esipuhe	2
Kirjoittajan alkusanat	3
Tiivistelmä	4
Mikä on valtioneuvoston ydin (CoG)?	6
Jos se ei ole rikki, voit silti korjata sitä paremmaksi	7
Institutionaalinen näkökulma: Suomen valtioneuvoston kanslia	11
Institutionaalisen CoG-näkökulman rajoitteet	15
Muutosehdotukset	19
VNK:n selkeyttäminen	20
VNK:n päivittäminen	21
Toiminnallisen valtioneuvoston ytimen vahvistaminen	25
Lähdeluettelo	29

Jos se ei ole rikki, voit silti korjata sitä paremmaksi

Suomi tunnetaan OECD-maissa ja niiden ulkopuolellakin halustaan ja rohkeudestaan innovoida, päivittää ja hienosäätää julkishallintoa. Niinpä Suomelle onkin tarjolla nyt eduskuntavaalien ja uuden hallituksen kesällä 2019 alkavan työkauden kynnyksellä oivallinen tilaisuus tarkastella hallintouudistusten edistymistä sitten vuosien 2014–2015, jolloin aloitettiin hallituksen strategisen aseman huomattava uudistaminen, ja tutkailla vaihtoehtoja hallintokoneiston muokkaamiseksi tulevaisuudessa. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra on käynnistänyt tällä alalla vuonna 2018 useita hankkeita, joihin kuuluu myös Suomen valtioneuvoston ytimen lähempi tarkastelu⁴.

Pääministeri Sipilän 8.3.2019 tekemä hallituksen eropäätös kuvastaa CoG:n aseman tärkeyttä. Päätös voi myös saada analytytikot ja päättäjät kiinnostumaan poliittisen ja hallinnollisen koneis-

ton – myös CoG:n – soveltuvuuden arvioimisesta. Tässä asiayhteydessä ajoitus, perustelut ja pääministerin henkilökohtainen näkemys ovat olennaisessa osassa: eroanomus annettiin vain 10 päivää ennen eduskuntakauden loppua. Perusteluissa Sipilä viittasi sote-uudistukseen toteamalla, että ”yksi viidestä tärkeimmästä (tavoitteesta) ei tullut valmiiksi”. Hänen henkilökohtaiset perustelunsa olivat yhdistelmä poliittisen vastuun kantamista ja hänen ”sisäistä ääntään”⁵.

Tätä raporttia varten haasteltiin helmikuussa 2019 Suomen poliittista johtoa sekä virkamiesjohtoa. Kun heiltä kysyttiin valtioneuvoston ytimen nykyisestä institutionaalisesta asemasta, vastauksia

oli harvoin valmiina. Tyypillinen ensireaktio oli esimerkiksi ”hyvä kysymys!”. Vasta sitten seurasi vivahteikkaita pohdintoja ja havaintoja.

Kaiken kaikkiaan kommentteista kävi ilmi, että toimeenpanovallan korkeimmalla tasolla ollaan tietoisia rakenteellisista heikkouksista ja myös valmiita parannuksiin. Perusteluissa ei ollut havaittavissa puoluepoliittisia vaikutuksia, vaan enemmänkin aitoa huolta hallinnon suorituskyvystä taloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja poliittisesti monimutkaisessa tilanteessa. Havaittavissa ei ollut ajatuksia kriisistä tai kiireellistä tarvetta radikaaleihin suunnanmuutoksiin.

Useimmissa keskusteluissa mainittiin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, joka on ollut työläs ja siksi pitkä hanke. Sote-uudistusta on monissa yhteyksissä pidetty kaikista merkittävimpänä suomalaisena uudistuspaketina, ja se onkin erittäin olennainen esimerkki nykyajan yhteiskuntapolitiikan haasteista: monimutkaisten tai ”viheliäisten” ongelmien⁶ edistämiseen ja ratkaise-

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

⁴ Esityksiin ja työpapereihin kuuluvat Suomi hallinnon mahdollistamisen edelläkävijänä, Ilmiömainen julkinen hallinto, Yhteiskunnalliset ilmiöt, Tehtäväkeskeinen yhteiskuntapolitiikka ja Uusi arviointikulttuuri, demokratian päivittäminen.

⁵ Suomen hallitus eroaa – pääministeri Juha Sipilä kertoo miksi (englanninkielinen artikkeli), Finland today, 8.3.2019

⁶ ”Viheliäisiksi ongelmiksi” määritellään usein ongelmat, joihin ei löydy ratkaisua.

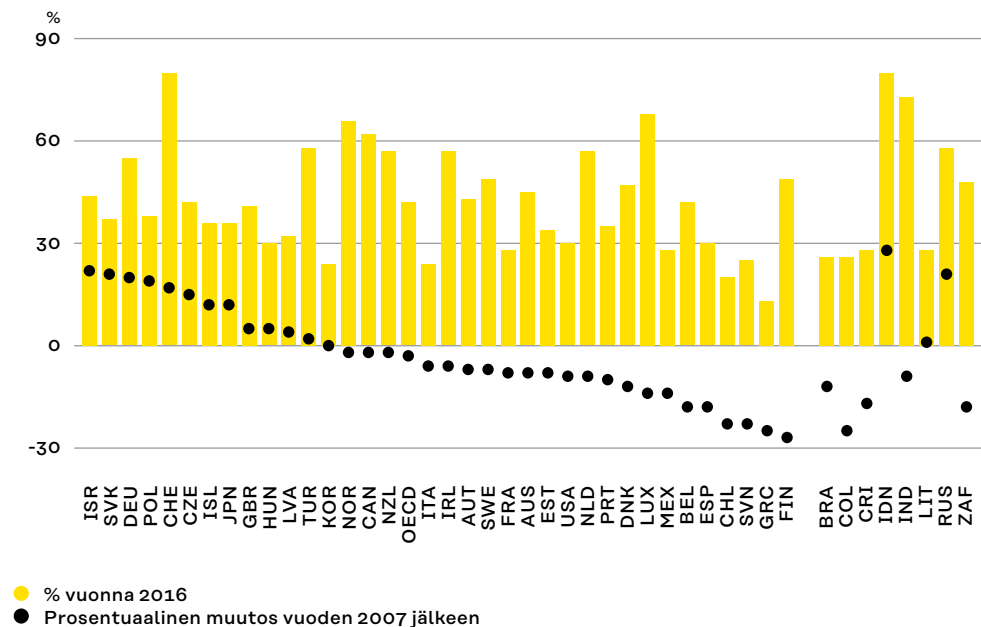
miseen tarvitaan poliittista johtoa ja sitoutumista, teknistä osaamista, eri ministeriöiden ja hallitustasojen välistä yhteistyötä, koordinoitua eduskunnan kanssa ja julkisen sektorin ulkopuolisten sidosryhmien osallistumista. Prosessi on silti usein hidas, vaikka aika on kortilla, kun olisi täytettävä lupaukset, vastattava kansalaisten odotuksiin ja toteutettava kestäviä ratkaisuja. Epäonnistumisen vaara on merkittävä, eikä se rajoitu vain uudistukseen; koko hallituksen kyvykkyys toimia tehokkaasti monimuotoisissa poliittisissa asioissa kyseenalaistetaan.

Tietysti myös kansainväliset suuntaukset vaikuttavat Suomen tilanteeseen. Talouselämältä ja työllisyydeltä kesti yli 10 vuotta toipua vuonna 2008 alkaneesta rahoitus-, talous- ja sosiaali-kriisistä. Tuolloin myös eriarvoisuus ja syrjäytyneisyyden tunne alkoivat yleistyä, paineet puuttua ilmastonmuutoksen kasvoivat ja tietoisuus ympäristön vahingoittumisesta lisääntyi.

Todennäköisesti pitkäaikaisin kärsijä on kuitenkin ollut luottamus hallintoon. Luottamus on tärkeää molempiin suuntiin: hyvä luottamus helpottaa uudistuspolitiikan toimeenpanoa. Hyvä luottamus myös kertoo hyvästä poliittisesta suorituskyvystä. Luottamuspula lisää yhteiskuntien huomattavaa jakautumista ja parlamentin hajanaisuutta. Hallitusten muodostamisesta on tullut entistä vaativampi tehtävä, jolla on huomattavia vaikutuksia myös CoG:n toimintaan.

KUVIO 1: LUOTTAMUS HALLINTOON JYRKÄSSÄ LASKUSSA SUOMESSA, 2007–2016

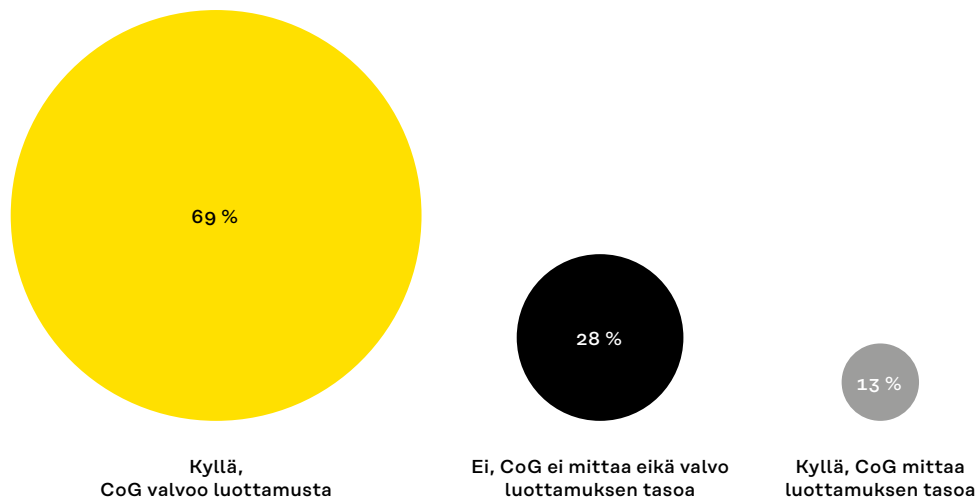
Lähde: OECD (2017)



Vuotta 2007 seuranneen kymmenen vuoden aikana luottamus hallintoon on laskenut Suomessa enemmän kuin muissa OECD-maissa (-27 prosenttiyksikköä). Vuonna 2016 hallintoon luotti 49 prosenttia väestöstä, millä Suomi asettui hieman OECD:n keskitason yläpuolelle. Lasku alkoi vuonna 2007 poikkeuksellisen korkeasta 76 prosentin tasosta (kuvio 1).

Luottamuksen mittaamisesta on tullut osa kansallisten tilastokeskusten, kansainvälisten laitosten, kuten OECD:n, ja hallitusten työtä. OECD:n viimeisimmän tutkimuksen mukaan 70 prosenttia valtioneuvoston ytimistä valvoo luottamusta ja osa niistä myös mittaa luottamuksen tasoa itse (kuvio 2).

KUVIO 2: LUOTTAMUS HALLINTOON: CoG:N KESKEINEN HUOLENAIHE



Suomi on hyvä esimerkki siitä, että näitä tuloksia ei tulisi tulkita irrallisina. Vaikka luottamusarviot ovat Suomessa kohtalaisen alhaisia, maa pärjää samalla hyvin muissa arvioinneissa: vuonna 2018 Suomi oli YK:n onnellisuusraportin mukaan maailman onnellisin maa ja Legatum Prosperity Indexin arvion mukaan maailman kolmanneksi hyvinvoivin ja hallinnollisesti maailman paras. Asiyhteydellä on merkitystä, kuten on myös eri mittausten tilastollisen laadun ja vertailukelpoisuuden rajoituksilla⁷.

Näin ollen Suomen nykyisen CoG:n merkityksen, laajuuden ja vaikutusten tarkastelu ei ole seurausta instituution tai valtioneuvoston murtoimisesta tai kriisistä, eikä sen syynä ole myöskään hallituksen eroilmoitus. 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 meneillään useita hankkeita jäsenmaiden luottamustietojen laadun parantamiseksi, jotta näiden tietojen selityskykyä ja kansainvälistä vertailukelpoisuutta voidaan parantaa.

Hallituksen toiminnan tarkasteluun ja ennakkoluulottomaan suhtautumiseen sen uudistamista kohtaan on monia syitä:

- Yhteiskuntapolitiikassa syntyy haasteita nopeaan tahtiin, ja ne ovat luonteeltaan entistä monialaisempia. Sitra on kehittänyt ”moniulotteisten ilmiöiden” konseptin. Ilmastonmuutos ja ympäristö, muuttoliike, ikääntyminen, alueelliset erot, teknologinen vallankumous, makroekonomisen taantuman uhka, haitat kansainväliselle kaupalle ja sijoitusohjelmille, Brexitin seuraukset – Suomen hallituksen on jatkuvasti etsittävä strategisia vastauksia jokaiseen näistä ”viheliäisistä ongelmista”, ylitettävä keskushallinnon siiloja, saatava kaikki hallitustasot mukaan ja tarkkailtava toteutus- ja suorituskykyä.
- Koska luottamus hallintoon on melko huonolla tolalla, vaaditaan muutakin kuin kykyä toteuttaa vaalikampanjoiden aikana annetut lupaukset ja vastata kansalaisten odotuksiin. Kansalaiset haluavat myös osallistua päätöksentekoprosessiin. Kansalaisten äänen huomiointi edellyttää hallinnollisen koneiston uudistamista, myös eduskunnassa.
- Suomen puoluekentän hajanaisuuden lisääntyminen tulee vaikuttamaan enemmistöhallituksen muodostamiseen tai poliittisten voimien muotoutumiseen, kuten Suomen naapurimaissa on nähty. Hallintokoneiston on kyettävä vastaamaan näihin poliittisen vallan moninaisiin muotoihin⁸.
- Jotta parannuksia saadaan aikaan, tarvitaan institutionaalisia muutoksia. Johtamisen laatu on olennaisessa asemassa todellisen suorituskyvyn kannalta. Vaikka Suomen kaltaisessa avoimen yhteistyön maassa tämän kyvykkyyden olettaisi olevan valmiina käytettäväksi, tuloksia syntyy vain, jos poliittinen johto ja virkamiesjohto pääsevät yhteisymmärrykseen rooleistaan hallintokoneistossa.

⁸ Sitra tutkii seurauksia tarkemmin erillisessä työssä.

Institutionaalinen näkökulma – Suomen valtioneuvoston kanslia (VNK)

Suomessa pääministeri muodostaa institutionaalisen valtioneuvoston ytimen. VNK:n johtajana pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja valvoo hallitusohjelman toimeenpanoa. Hän on myös valtioneuvoston poliittinen johtaja ja hänen tehtävänsä on sovittaa valtioneuvostossa esitettyjä näkemyksiä ja koordinoida toimeenpanoelimen työtä eduskunnan kanssa (kuvio 3).

KUVIO 3: PÄÄMINISTERIN ROOLI SUOMESSA

Lähde: Suomen valtioneuvoston verkkosivu, 2018

Valtioneuvoston toiminnan johtaja	Valtioneuvoston kanslian päällikkö	Hallituksen politiikan johtaja	Tasavallan presidentin sijainen tietyissä olosuhteissa
Johtaa valtioneuvoston yleisistuntoja	Varmistaa valtioneuvoston toiminnan sujuvuuden	Sovittaa yhteen eri hallitusryhmien näkemykset	
Kaikkien lakisäästeisten ministeri-valiokuntien puheenjohtaja ja toimii talousneuvoston, tutkimus- ja innovaatio-neuvoston sekä arvoniilautakunnan puheenjohtajana	Valvoo hallitusohjelman toimeenpanoa	Vastaa eduskunnan ja hallituksen työn yhteensovittamisesta	
	Vastaa Suomen EU-politiikan yhteensovittamisesta	Voi käynnistää eduskunnan hajottamisprosessin	

VNK:ta arvioitaessa on havaittavissa kaksi näkökulmaa, jotka vaikuttavat erityisen olennaisilta tämän raportin yhteydessä: VNK:n rakenteen ja vastuiden yhteensopivuus sekä kansainvälinen vertailu muiden OECD-maiden CoG-toimielinten kanssa⁹.

⁹ Tulosperhjäinen katsanto ei vaikuta soveltuvan, sillä silloin analyysi ulottuisi politiikkaan ja siihen vaikuttaisivat syy-suhteiden ja/tai seurausajattelun ristiriidat.

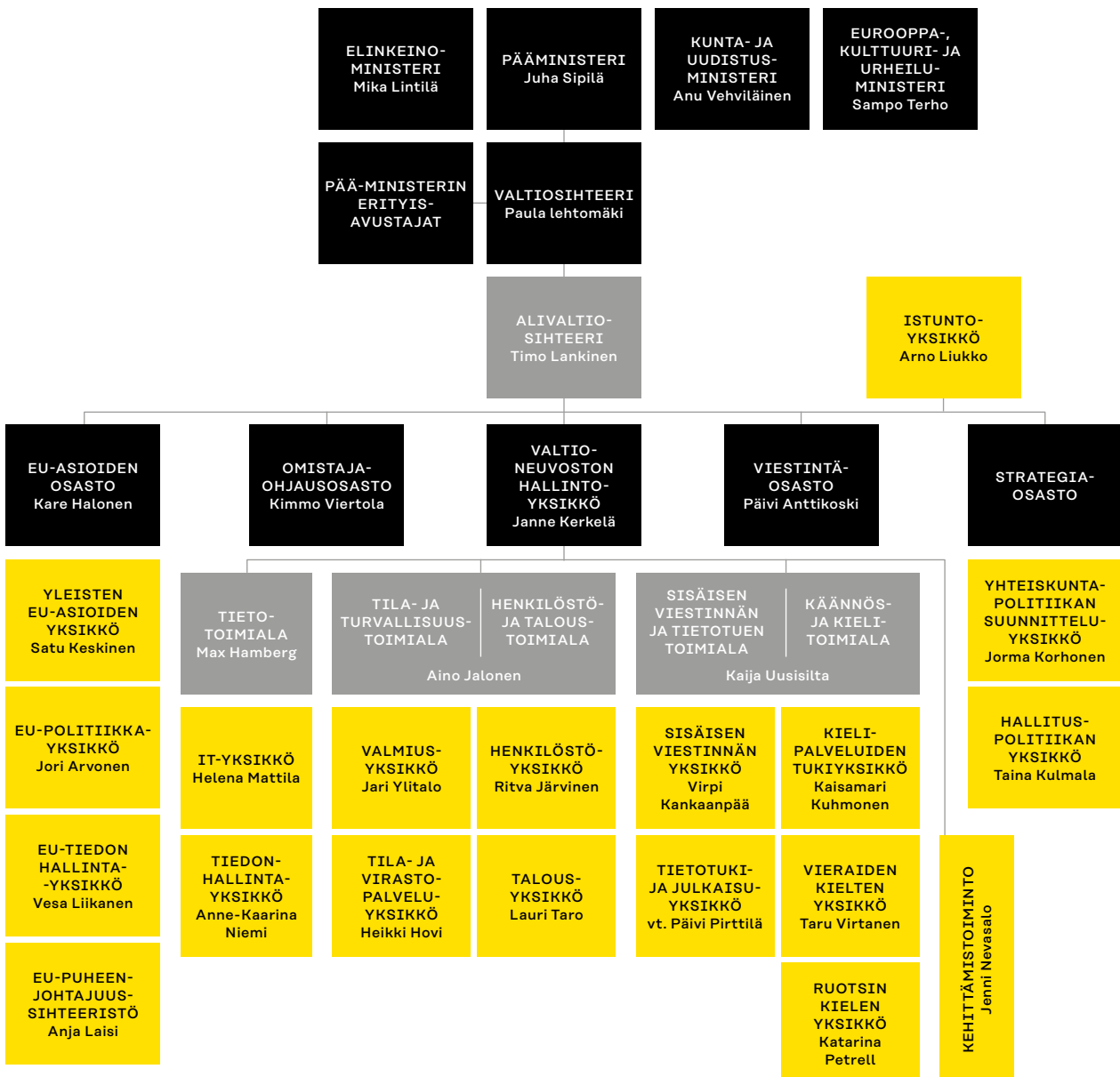
Miten VNK:n organisaatorakenne sopii yhteen sen vastuuprofiilin kanssa?

Kun verrataan pääministerin vastuita VNK:n organisaatiokarttaan vuoden 2018 lopulta (kuvio 4), havaitaan silmiinpistäviä epäjohtonmukaisuuksia:

- Pääministerin lisäksi VNK:hon kuuluu kolme ministeriä, nimittäin elinkeinoministeri, kunta- ja uudistusministeri ja Eurooppa-, kulttuuri- ja urheiluministeri. Yhdelläkään heistä ei näytä olevan minkäänlaista toiminnallista kytköstä kansliaan. Koska VNK:n johtaja on pääministeri, kolmen muun ministerin läsnäolo näennäisesti samalla tasolla pääministerin kanssa horjuttaa pääministerin johtoasemaa valtioneuvostossa.

KUVIO 4: VALTIONEUVOSTON KANSLIA SUOMESSA, JOULUKUU 2018

Lähde: Suomen valtioneuvoston verkkosivu, 2018



- Pääministerin tuki on järjestetty (Sipilän hallituksessa) poliittisesti nimitetyllä (VNK:n) valtiosihteerillä ja pysyvällä alivaltiosihteerillä (VNK:n virkamies). Valtiosihteerin toimenkuva sisältää poliittisen koordinaation, VNK:n johtamisen sekä kansliapäällikkökokouksen johtamisen (kansliapäälliköt ovat virkamiehiä, vaikka joidenkin nimike onkin valtiosihteerin). VNK:n valtiosihteerin puheenjohtajuus korkea-arvoisessa virkamiesryhmässä muodostaa ristiriitaisen asetelman: Sen voi ymmärtää olevan yhteys poliittisen ja hallinnollisen johtajuuden välillä. Se voi myös merkitä VNK:n suoraa johtosuhdetta hallintokoneistoon.
- Hallintoyksikkö tarjoaa keskeisiä palveluita koko valtioneuvoston hallinnolle, vaikkakaan kyseistä velvollisuutta ei luetella pääministerin tehtävissä.
- Valtioneuvoston EU-asioiden osasto ja strategiaosasto rinnastuvat suoraan pääministerin tehtäviin; omistajaohjausosasto löytyy VNK:sta kenties (väliaikaisten) poliittisten prioriteettien takia, mutta se ei kuulu pääministerin ”toimenkuvaan”. Osastojen ilmeiset kokoerot herättävät lisää kysymyksiä organisaation tasapainosta.

Suomen VNK:ssa on paljon yhteneväisyyksiä kansainvälisten käytäntöjen kanssa.

- VNK-rakenteessa ei näytä olevan tarkkaa institutionaalista ankkuria, kun on kyse pääministerin velvollisuudesta valvoa hallitusohjelman toimeenpanoa. Kuitenkin valtion ohjausjärjestelmän kehittämiseen vuosina 2014–2015 tähdänneen OHRA-hankkeenhan oli ”tarkoitus varmistaa, että hallituksen tärkeinä pitämät asiat pystytään toteuttamaan”. ”Hallituksen strategian muodostavat linjaava hallitusohjelma ja keinot täsmentävä hallituksen toimintasuunnitelma.”¹⁰ Vaikka

nykyisen hallituksen alkuaikoina pyrittiinkin tämän lähestymistavan noudattamiseen, käytäntö ei toteutunut.

- Lisäksi puuttuu selkeä institutionaalinen ankkuri, jolla luodaan sisällöllistä yhteistyötä VNK:n ja eduskunnan välille. Lainsäädännön muodollinen siirtyminen VNK:sta sitä vastoin on hyvin määritelty. Esitykset kulkevat eduskunnan pääsihteerin kautta säännöllisesti, ja hän on myös vastuussa eduskunnan muodollisesta työprosessista valiokunnissa ja täysistunnossa.

Miten VNK:n velvollisuudet vertautuvat muiden maiden valtioneuvoston ytimiin?

OECD:n tekemän CoG-tutkimuksen¹¹ tuloksiin verrattuna Suomen VNK:ssa on paljon yhteneväisyyksiä kansainvälisten käytäntöjen kanssa erityisesti kolmella tavallisimmalla CoG-vasuualueella, jotka ovat hallituksen kokousten järjestäminen, politiikan koordinoiminen valtiohallinnon alueella ja strategisten suunnitelmien laatiminen koko hallitukselle (kuva 5).

Hallituksen politiikan toimeenpanon valvominen on neljän tärkeimmän velvollisuuden joukossa vain neljäsosassa maista. Tulos voi yllättää, sillä useat maat ovat kuitenkin rakenta-

¹⁰ Lähde: <https://valtioneuvosto.fi/web/vnk/ohra>

¹¹ OECD:n viimeaikaiset CoG-tutkimukset mahdollistavat vertailun eri maiden käytäntöjen ja kokemusten välillä. Centres of Government -verkosto on yksi OECD:n vanhimmissa ja arvostetuimmista toimikunnista, ja se yhdistää eri hallitusten päämiesten kansliat.

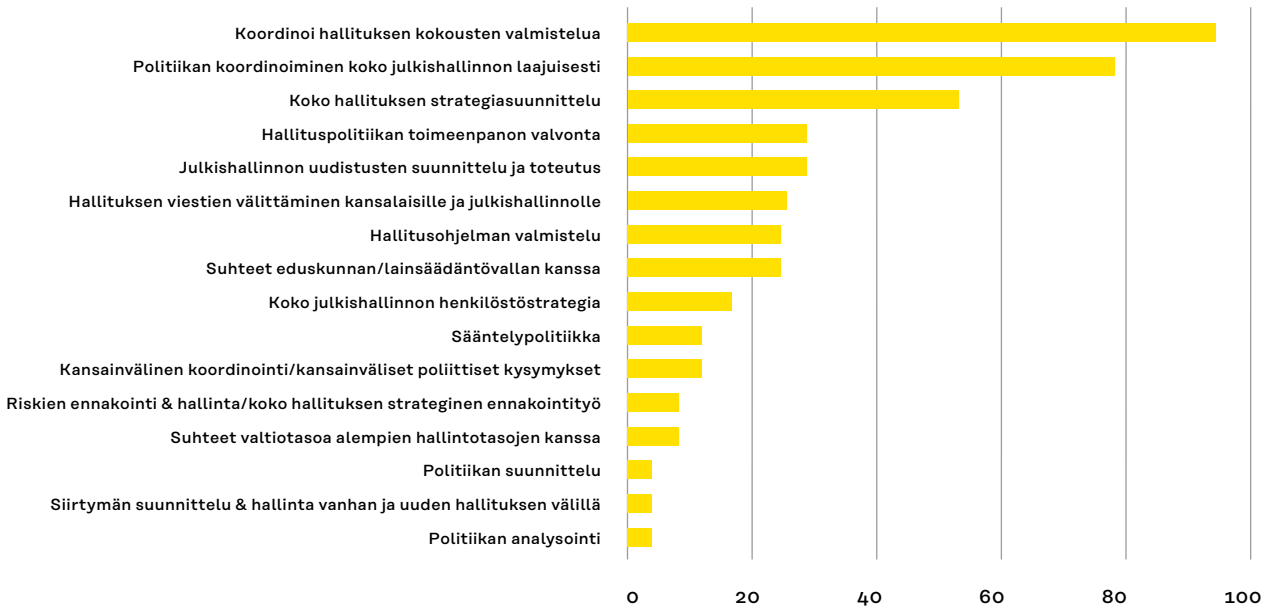
neet eri muotoisia organisaatioita valvontaa varten. Britannia on ollut etulinjassa tässä suuntauksessa, joka nyt on levinnyt niin kehittyneisiin kuin nousevan talouden maihinkin. Kuitenkin Suomen tapauksessa, kun huomioidaan strategisten suuntausten muodostus- ja tarkkailuprosessin monimutkaisuus hallitustasolla, toimeenpanon valvontaan tähtäävä institutionaalinen ankkuri lienee tarpeen.

Toinen OECD-tutkimuksen paljastama yllättävä tulos on se, että CoG:t ovat vain vähäisissä määrin vastuussa suhteista eduskuntaan; vain 20 prosenttia maista mainitsee tämän yhtenä neljästä tärkeimmistä vastuista. Suomessa kyseinen tehtävä sen sijaan kuuluu selvästi pääministerin työnkuvaan, vaikkakaan pysyvää yhteistyötä edellyttävää institutionaalista ankkuria VNK:hon ei ole.

KUVIO 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



Institutionaalisen CoG-näkökulman rajoitukset

Ministeri Anu Vehviläinen mainitsi vastikään puheessaan, että hänen mielestään ”valtio-neuvoston ydin...tarkoittaa monialaisten toimien sarjaa, jolla varmistetaan valtioneuvoston menestyksekkäs työskentely... Näiden toimien on edettävä tehokkaasti kohti samaa päämäärää, jotta voidaan varmistaa päätöksenteon ja toimeenpanon yleinen toimivuus”. (Kirjalliset vastaukset, 13.2.2019.)

Tämä näkemys valtioneuvoston ytimestä päätöksenteon keskuksena, jota johtaa pääministeri ja johon kuuluu muita hallitustason toimijoita ja virkamieshallintoa, on yhteensopiva kansainvälisten käytäntöjen ja kokemusten kanssa. ”Joissakin maissa OECD:n määritelmän mukaisia CoG:n tärkeitä toimia hoitaa kaksi tai useampia eri kokonaisuuksia; toisissa taas ytimeen on määritely kuulumaan myös muita toimielimiä, kuten valtiovarainministeriö.” (OECD, 2017.)

Suomessa valtiovarainministeriä voitaisiin käytännössä pitää osana toiminnallista CoG:ta sekä sisällöllisistä että poliittisista syistä. Sisällön puolesta olennaisen tärkeää on strategian ja

talousarvion välinen yhteys. Lisäksi yleensä muu hallitus hyväksyy valtiovarainministerin päätökset yleistä rahoitusasemaa, varojen käyttöä sekä pitkäaikaista finanssipolitiikan kehystä koskevilla asioissa. Tärkeä merkki valtiovarainministeriön vaikutuksesta on myös sen rooli talouspoliittisen ministerivaliokunnan ja raha-asiainvaliokunnan sihteeristönä. Molempien valiokuntien puheenjohtajana toimii pääministeri.

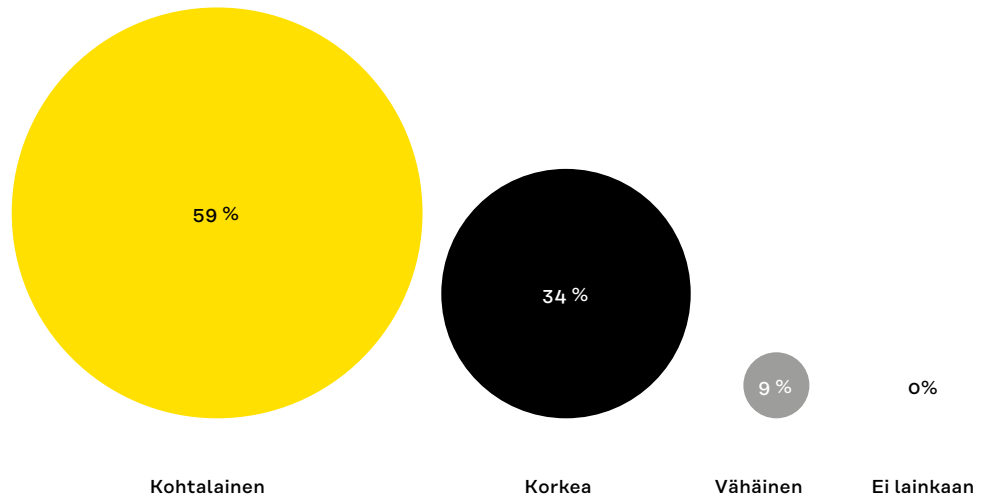
Politiikan näkökulmasta voidaan todeta, että perinteisesti pääministeri on suurimman eduskuntapuolueen puheenjohtaja. Toiseksi suurimman eduskuntapuolueen puheenjohtajasta tulee valtiovarainministeri, joka yleensä toimii myös

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

pääministerin sijaisena. Jos hallituskoalitiossa on useampia kuin kaksi puoluetta, niiden puheenjohtajista tulee myös ministereitä, ja tässä kaksoistehtävässä myös heidän voisi ajatella liittyvän toiminnalliseen CoG:hon. Toiminnallisen CoG:n perustana on siis vallan jakaminen koalitiohallituksen kumppanien kesken.

Kansainväliset käytännöt vaikuttavat tukevan joustavaa lähestymistapaa. Useimmissa maissa CoG pitää vaikutustaan muihin ministeriöihin kohtuullisena (kuvio 6). Syyt vaihtelevat maittain, mutta pääministerin perustuslaillinen primus inter pares -asema muihin hallituksen jäseniin tai ministerineuvostoon nähden on todennäköisesti olennaisen merkityksellinen. Käsitteen valossa pääministerin ja hallituksen jäsenten välillä ei yleensä ole hierarkkista suhdetta, jolloin pragmaattiset järjestelyt ovat ainoa mahdollinen seuraus.

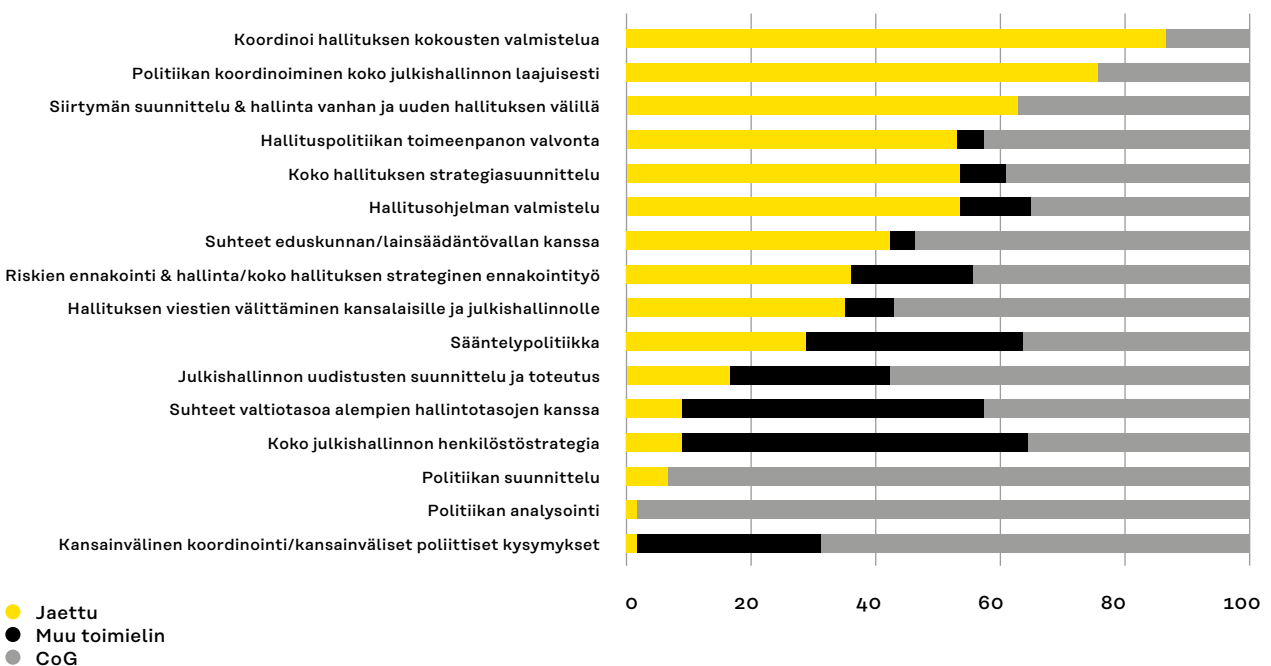
KUVIO 6: COG:N VAIKUTUS MUIHIN MINISTERIÖIHIN



Näin ollen CoG on velvollinen jakamaan vastuutaan muiden ministeriöiden kanssa. Kuvio 7 osoittaa, että vastuunjaossa on huomattavia eroja eri osa-alueiden välillä. CoG-vastuiden osuus on kuitenkin merkittävä CoG:n tärkeimmissä tehtävissä, kuten hallituksen kokousten järjestämisessä, politiikan koordinoimisessa hallituksen kesken ja toimeenpanon valvomisessa. Skaalan toisessa päässä sen sijaan julkishallinnon uudistaminen ja suhteiden ylläpito valtiotasoa alempien hallintotasojen kanssa jätetään pääosin muiden ministeriöiden hoidettavaksi.

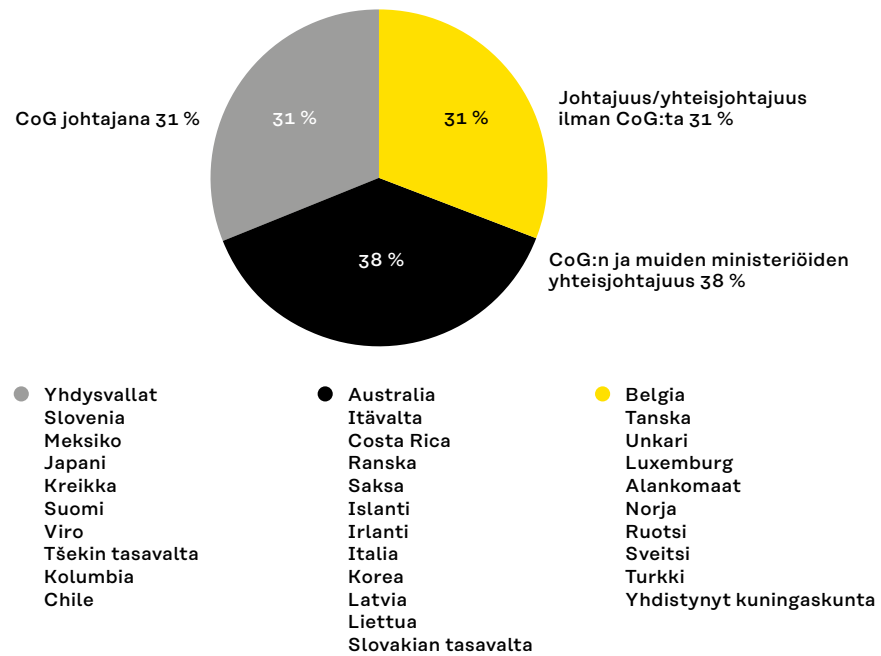
KUVIO 7: COG:N OSUUS ERI VASTUUALUEISTA

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



Monialaisen toiminnan vaatimus on muuttunut ensisijaisen tärkeäksi kestävän kehityksen tavoitteiden (Sustainable Development Goals, SDG) myötä. Kestävän kehityksen tavoitteiden keskeisenä ajatuksena on tavoitella synergioita ja kompromisseja asiaan liittyvien poliittisten osa-alueiden välillä, jotta ohjelman 16 tavoitetta voitaisiin ajan myötä saavuttaa. Tästä vaatimuksesta huolimatta mikään johtajuusmalli ei ole noussut ylitse muiden (kuvio 8). Alle kolmasosa OECD-maista – myös Suomi – on valinnut CoG:n johtamaan kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanoa yksin, kun taas 40 prosenttia maista on ottanut käyttöön jaetun johtajuuden.

KUVIO 8: KESTÄVÄN KEHITYKSEN TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMISEKSI TEHTÄVÄN TYÖN JOHTAMINEN



Puolueiden puheenjohtajat

Muodollisen hallintorakenteen ulkopuolella puolueiden puheenjohtajien muodostama ryhmä, jota tehtävänsä jättävässä hallituksessa kutsuttiin ”trioksi”, on ottanut osakseen olennaisen roolin tärkeisiin poliittisiin kysymyksiin liittyvässä viimekäden päätöksenteossa.

Monessa mielessä tätä epävirallista asetelmaa voitaisiin pitää käytännöllisenä ratkaisuna koalitiollahallitusten eripuraisten näkemysten suhteen esimerkiksi asioissa, jotka liittyvät hallituksen strategiaan, tärkeisiin hankkeisiin, kuten vireillä olevaan sote-uudistukseen, tai muihin erimielisyyksiin, joita syntyy hallituksen virallisissa puitteissa. Koska ryhmässä on yhteensä huomattavaa poliittista valtaa, se voi nopeuttaa päätöksentekoa, saavuttaa yhteisymmärryksen ja lyhentää pitkiä keskusteluja.

Tämä epävirallinen toimielin kuitenkin myös vastaa päätöksentekoon ja suorituskykyyn liittyvistä riskeistä. Koska ryhmä on pääasiallisesti luonteeltaan poliittinen, sen pohdintojen voi odottaa olevan vain vähäisissä määrin tai ei lainkaan näyttöön perustuvia; pohdinnoissa

joko otetaan tai ei oteta (täysin) huomioon toimeenpanon teknisiä vaikutuksia. Ei ole läpinäkyvyyttä siitä, onko ryhmässä hyödynnetty hallinnon tai muiden neuvoa-antavien lähteiden panosta. Ratkaisuja kehitettäessä ryhmän jäsenille voi kuitenkin ajan myötä syntyä poliittisia sitoumuksia, joita kuitenkin voidaan piilottaa tarkoituksellisen ovelien sanavalintojen taa.

Vaikka ryhmän päätökset esitetään hallitukselle virallista hyväksyntää varten, virallisen institutionaalisen CoG:n asema on vaarassa joutua uhatuksi. Tulosten siirtämiseksi hallinnolle käytetään epävirallisia tai puolivirallisia kanavia, ja vaihtoehtoisia viestintälinjoja ilmenee.

Hallinnon kannalta näkemys hankeylikuormituksesta ja prioriteettien selkeyden katoamisesta johtaa turhautumiseen, kun pitäisi panna toimeen asioita, jotka eivät enää vaikuta ”toimeenpanokelpoisilta”.

Siksi kompromisseiksi tarkoitettut poliittiset sopimukset voivat jäädä väliaikaisiksi ja niihin liittyvät kiistat nousta uudelleen esiin, kun käy ilmi, että alkuperäinen ratkaisu ei olekaan toteuttamiskelpoinen.

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

Muutosehdotukset

Poliittisten johtajien ja virkamiesjohdon haastatteluista kävi ilmi, että Suomen tilanteessa ei kaivata dramaattisia CoG:n muutoksia VNK:n instituution eikä toiminnallisen CoG:n suhteen. Toisaalta valtioneuvoston toimintaan kohdistuu lisääntyviä paineita, kansalaisten odotukset on täytettävä ja politiikalta puuttuu läpinäkyvyyttä. CoG ei ole ainoa haasteisiin vastaaja, mutta sen rooli on olennaisen tärkeä.

CoG:n parannustarpeita on tunnistettu, virallisia ja myös epävirallisempia muutosehdotuksia annettu ja niistä on keskusteltu. Eduskuntavaalien ja hallitusvaihdoksen myötä syntyvä mahdollisuus uudistumiseen kannattaisikin hyödyntää.

On tietysti virkaan astuvan hallituksen tehtävä päättää kokemusten, neuvojen sekä mieltymystensä pohjalta, mikä on parhaaksi Suomen CoG:lle. Koska olemassa ei ole myöskään kansainvälistä kaikille sopivaa ratkaisua,

tämän raportin pääasiallinen tavoite on tarjota mahdollisia muutosehdotuksia päättäjien harkittavaksi.

Raportin tavoite on tarjota mahdollisia muutosehdotuksia päättäjien harkittavaksi.

Yhteinen ymmärrys tavoiteltavista muutoksista on perusedellytys sille, että toimeenpanovallan nykyisiä hallintojärjestelyjä voidaan tarkastella eteenpäin katsovalla tavalla. Kun pidetään tämä näkökulma mielessä, CoG:n mahdollisia muutoksia voitaisiin tarkastella sen valossa, miten niiden voi odottaa vaikuttavan

- tulosten laatuun, kuten
 - uuden hallitusohjelman tulosten toteutumiseen
 - Suomen kansalaisten luottamuksen lisäämiseen hallituksen sopimusten toteutumista kohtaan
 - hallituksen toimien läpinäkyvyyden parantamiseen
- prosessien laatuun, kuten
 - toiminnallisen valtioneuvoston ytimen työhön
 - toimeenpanovallan ja eduskunnan sisällölliseen yhdenmukaistamiseen
 - poliittisen ja hallinnollisen johdon luottamusta herättävään yhteistyöhön.

Näistä tavoitteista sopimisen lisäksi kaikkia uudistussuunnitelmia pitäisi myös ennakoarvioida tapauskohtaisesti, jotta uudistukseen liittyvä poliittisen pääoman, taloudellisten resurssien ja henkilöpääoman käyttö 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 tai keskipitkän aikavälin uudistusohjelmien tulisi perustua sisällölliseen eikä poliittiseen harkintaan, konsensuksen etsimiseen disruption sijaan sekä kokonaisvaltaisiin ratkaisuihin, jotta uudistusten hyöty ja ”hintä” voidaan jakaa tasaisesti eri toimijoiden kesken.

VNK:n selkeyttäminen – keskeisten vastuiden korostaminen

Kun pidetään mielessä pääministerin vastuut VNK:n johtajana, kanslian selkeyttäminen saattaisi merkitä sitä, että muiden ministerien sisällyttämistä VNK:hon vähennettäisiin tai se vältettäisiin kokonaan. Samalla pääministerin rooli neljän tärkeimmän ministerivaliokunnan puheenjohtajana olisi ilmaistava selkeästi, jotta niiden merkitys politiikan eri osa-alueilla kävisi ilmi.

Poliittisen ja hallinnollisen ulottuvuuden yhdistämisen tarkastelu VNK:n valtiosihteerin osalta on tarpeellista. Tämä tulisi mieluiten tehdä niin, että nämä ulottuvuudet erotetaan toisistaan perinteiseen tapaan pysyvien ja vaihtuvien tehtävien kautta.

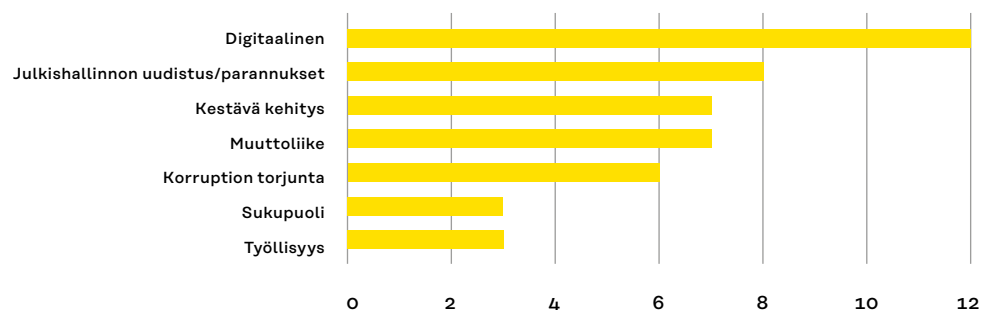
CoG:n toiminnan painoalueisiin saattavat vaikuttaa myös CoG:sta käsin johdetut politiikan alat. Kansainvälinen vertailu näyttäisi osoittavan, että CoG on varovainen poliittisten aloitteiden valinnan ja niiden määrän suhteen (kuvio 9).

Vaikka esimerkiksi digitalisaation systeeminen luonne saattaisi jossain määrin puoltaa keskitettyä lähestymistapaa, CoG on tältäkin osin keskeinen toimija vain muutamissa maissa. Tilanne julkishallinnon uudistusten osalta on vieläkin heikompi kuten myös eräiden muiden toimintojen osalta. Tämä sopii hyvin yhteen aiemman havainnon kanssa, jonka mukaan CoG:t jakavat enimmäkseen vastuuta muiden ministeriöiden kanssa (kuvio 9) sen sijaan, että olisivat yksin vastuussa.

KUVIO 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



VNK:n sisäisen valtioneuvoston hallintoyksikön (VNHY) roolia voidaan tarkastella institutionaalisesti ja sisällöllisesti eri vaihtoehtojen pohjalta:

Asetetaan ministeri VNK:n sisäiseen valtioneuvoston hallintoyksikköön.

Yhdistetään VNHY valtiovarainministeriön alaiseen valtionhallinnon kehittämisosastoon, joka vastaa valtionhallinnon kehittämisestä, henkilöstövoimavarojen johtamisesta sekä hallintopolitiikan valmistelusta ja toimeenpanosta. Näin saataisiin yhdistettyä hallintopolitiikka ja toimeenpanotyö. (Suora hallinnollinen tuki VNK:lle tulisi jättää yhdistämisen ulkopuolelle.)

Ylläpidetään tätä uutta kokonaisuutta valtiovarainministeriössä.

Luodaan uudelle kokonaisuudelle uusi ministeriö.

Perustetaan uusi virasto, jonka tehtävät olisivat esimerkiksi ”valtionhallinto, työllisyys ja innovaatiot”. Naapurimaista löytyy esimerkkejä tämän tyyppisestä organisaatiosta. Myös Suomesta näyttää löytyvän hyviä kokemuksia avoimista ja tehokkaista virastoista muilla politiikan alueilla, kuten maahanmuuton ja maankäyttöpalveluiden alalla – jotka ovat kaksi Suomelle hyvin merkittävää osa-aluetta.

Vain ensimmäinen vaihtoehto ei sopisi yhteen VNK:n selkeyttämistarpeen kanssa. Niinpä valinta muiden vaihtoehtojen välillä perustuisikin poliittisiin ja muihin näkemyksiin. Näihin tulisi sisällyttää myös päätöksenteon ja toimeenpanon laatuun kohdistuvat vaikutukset, sillä yksi hallintoviraston sisällyttämistä valtiovarainministeriöön puoltava syy on hallintoulottuvuuden merkityksen painottaminen hallituksen toimivuuden kannalta.

Hallinnon uudistamisessa keskeisellä sijalla ovat tuki virkamiesten urakehitykselle, virkamiesjohdon liikkuvuudelle ja johtamiskykyjen kehittämiseksi sekä innovaatioympäristön kehittämiseksi. Näiden parannusten tähtäämiseen parhaiten soveltuvasta institutionaalisesta ratkaisusta riippumatta uusi hallitus voisi myös päättää sisällyttää nämä parannukset tulevaan hallitusohjelmaan. Näin toimien hallitus osoittaisi, että poliittinen johto kiinnittää huomiota valtiokoneiston hallinnolliseen ulottuvuuteen pyrkimyksenään vahvistaa päättäjien ja virkamiesten välistä rajapintaa molemminpuolisen kunnioituksen ja luottamuksen pohjalta.

VNK:n päivittäminen

VNK:n vaikutusten vahvistamiseksi voitaisiin harkita kolmea parannusaluetta. Tätä ehdotusta ei tule pitää hallintokoneiston institutionaaliseen keskittämiseen tähtäävänä vaatimuksena. Ehdotus on luonteeltaan sisällöllinen, kuten yllä on esitetty: parempia tuloksia, parempi luottamus ja parempi prosessin laatu.

Hallituksen strategiaproessin vahvistaminen

Viimeaikaisten kokemusten perusteella poliittisen (strategisen) prosessin integroiminen talousarvioproessiin on edelleen keskeinen haaste¹². Suomen lisäksi tilanne on sama lähes tulkoon kaikissa OECD-maissa. Monissa tapauksissa strategia ja budjetointi ovat yhä eri organisaatioiden tehtäviä, ja näiden kahden näkökulman integrointi on parhaimmillaan vaillaista aina suunnittelusta toteutukseen ja arviointiin poliittisen syklin kaikilla osa-alueilla.

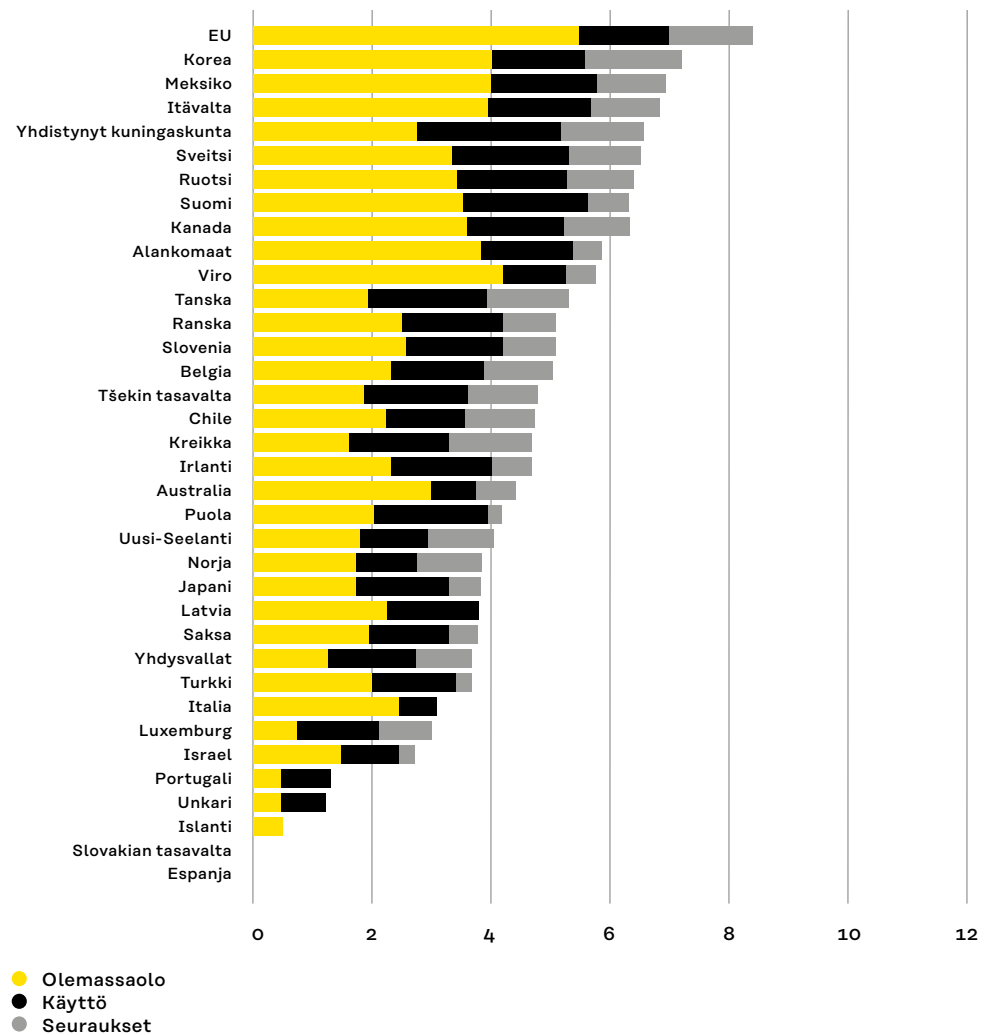
12 Kekkonen (2017)

OECD:n mukaan Suomi on tulosbudjetoinnissa parhaiten suoriutuvien maiden joukossa, mutta jopa tällä ryhmällä on vielä matkaa 100 prosentin tulokseen. Suomessa erityistä huomiota ansaitsee yleisten ja strategisten budjettikohtien käsite. Käytännössä tämä erottelu luo kaksi kustannuskategoriaa, kun sen sijaan tulisi soveltaa yhtenäisyysperiaatetta. Yhtenäisyys myös ehkäisisi erilaisten lähestymistapojen soveltamista toimeenpanoon ja hankkeiden ja poliittisten ohjelmien priorisointia asioita käsittelevissä ministeriöissä.

KUVIO 10: OECD:N TULOSBUDJETOINTI-INDEKSI 2016

Lähde: Downes, R ym. (2017), s. 17

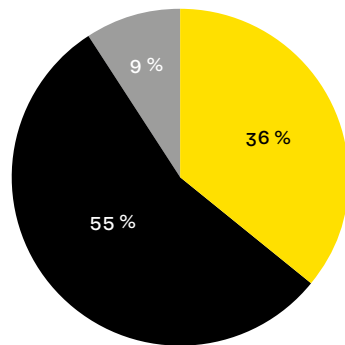
OECD:n tulosbudjetointi-indeksi 2016



Perustetaan selkeät ja riittävät toimeenpanon seurantaresurssit

Tämä tarkoittaisi ensisijaisesti selkeiden seurantatoimien luomista tai laajentamista, mitä ei pidä sekoittaa itse toimeenpanovastuun siirtämiseen muualle – sen on syytä säilyä ministeriöillä. Yli puolessa OECD-maista CoG johtaa hallitusohjelman toimeenpanon seurantaa, ja yli kolmasosassa vastuu jaetaan ministeriöiden kanssa (kuvio 11).

KUVIO 11: HALLITUSPOLITIIKAN TOIMEENPANOJA VALVOO...



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

Seurantatehtävä voitaisiin antaa strategiaosaston vastuulle, vaikkakin erillinen yksikkö tulisi myös kyseeseen tehtävän tärkeyden korostamiseksi. Esimerkkejä institutionaalisista ratkaisuista löytyy muualta, mutta jälleen kerran Suomen olisi itse kehitettävä oma lähestymistapansa, jotta se varmasti toimisi parhaiten Suomessa. Mahdollisten erillisten seurantayksiköiden perustaminen ministeriöihin pitäisi jättää ministerien ja kansliapäälliköiden harkintaan, sillä he todennäköisesti osaavat parhaiten noudattaa ja hyödyntää uusia koordinointivaatimuksia.

Kaksi varoitusta. Seurantaresurssien luomista VNK:hon voidaan kritisoida muualta ja erityisesti valtiovarainministeriöstä jo löytyvien resurssien kaksinkertaistamisena. Väitettä on arvioitava huolellisesti, sillä seurantaprosessin uskottavuus voi olla vaakalaudalla. On tarkasteltava laajemmin indikaattoreita myös finanssipoliittisten toimien ulkopuolelta, jotta seuranta-toimet saadaan vastaamaan strategisen hallitusohjelman poliittisia tavoitteita.

Perustetaan kansliapäälliköiden johtoryhmä (KPJR)

Viimeinen näkökohta koskee virkamiesjohdon osallisuutta itse toimeenpanossa. Jos kansliapäälliköistä perustettaisiin ryhmä, jonka puheenjohtajana toimisi VNK, voitaisiin saada aikaan voimakas johtamisen väline. KPJR edustaisi poliittisen ja hallinnollisen johtajuuden rajapintaa. Se olisi paikka, jossa hallitusohjelman strategiset tavoitteet jaetaan virkamiesjohdon kanssa ja tavoitteisiin liittyviä määrällisiä ja laadullisia indikaattoreita voitaisiin kehittää yhdessä – mikä

on keskeinen edellytys tavoitteita koskevan käytännöllisen ja selkeän yhteisymmärryksen luomiseksi.¹³

KPJR pystyisi varmasti lisäämään tietoisuutta poliittisesta johdosta poliittisten linjausten eri toteutusvaiheissa. Se pitäisi todellisen toimeenpanon ja tulosten edistymistä realistisesti silmällä ja samalla tarjoaisi arvokkaita tietoja hallituksen strategian mahdollisista muutostarpeista.

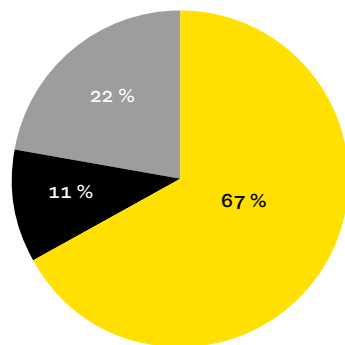
Pidemmällä aikavälillä KPJR:stä saattaisi olla paljonkin hyötyä, kun pyritään lisäämään luottamusta suunnittelulähtöiseen lähestymistapaan politiikan kehittämisessä ja käytännön toimeenpanossa. Ryhmän jäsenillä on laajan sisällöllisen ja institutionaalisen tiedon ja kokemuksen myötä hyvät edellytykset tuoda horisontaalista ja vertikaalista näkemystä asioihin poliittisen syklin kaikilla osa-alueilla aina haasteiden määrittelystä käytännön toimenpiteisiin.

Talousarvioon liittyvät näkökohdat

Tiukkojen taloudellisten resurssien aikana – eli käytännössä aina – CoG:n päivittäminen herättää hyvin todennäköisesti rahoitukseen liittyviä kysymyksiä. Tässä asiayhteydessä voisi olla merkityksellistä todeta, että CoG on viime aikoina laajentunut henkilöstömäärältään kahdessa kolmesta tarkastellusta maasta (kuvio 12).

KUVIO 12: MITEN COG ON MUUTTUNUT KOOLTAAN VUOSIEN 2012 JA 2016 VÄLILLÄ?

(Henkilöstömäärän suhteen)



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

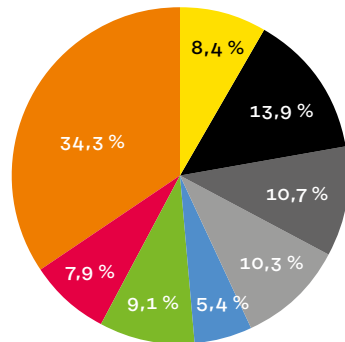
Vaikka olemassa ei ole pohjana käytettävää standardisoitua tai vakiomallista CoG:tä, saattaa olla hyödyllistä tarkastella, miten resurssit kohdistetaan muissa OECD-maissa. Viro vaikuttaisi erityisen otolliselta esimerkiltä käytännön tarkoituksia varten¹⁴ (kuvio 13). Tukiyksikköä lukuun ottamatta strategiayksikkö vie suurimman osan resursseista. Toinen puoli jakautuu enemmän tai vähemmän tasaisesti muiden vastuualueiden kesken.

¹³ Kansliapäälliköiden julkaisema virkamiesnäkemys Suomen mahdollisuuksista tulevalla hallituskaudella, 28.1.2019. (Englanninkielistä versiota dokumentista ei ole vielä saatavilla.)

¹⁴ Viro ja Suomi osallistuivat vuonna 2015 ensimmäistä kertaa OECD:n naapurimaiden hallintokatselmukseen muodostaen siten huomattavan ennakkotapauksen. Molempien maiden valtiosihteerit osallistuivat tulosten esittelytilaisuuteen Pariisissa.

KUVIO 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 %

Toiminnallisen valtioneuvoston ytimen vahvistaminen

Toinen uudistusehdotusten sarja koskee toiminnallista CoG:ta. Toiminnallisen CoG:n käsite juontuu institutionaalisen CoG:n ja muiden ministeriöiden tai toimielinten yhteisistä vastuista. Velvollisuuksia jaetaan säännöllisesti, vaikkakin vaihtelevissa määrin aina kunkin vastualueen mukaan, mutta silti jotkut väittävät, että keskeisten jakojärjestelyiden formalisointi lisäisi läpinäkyvyyttä, selkeyttäisi vastuualueita ja parantaisi poliittisia tuloksia.

Viro tarjoaa esimerkin CoG-instituutiosta, joka vuonna 2015 koostui valtioneuvoston kansliasta institutionaalisenä CoG:nä ja neljästä muusta ministeriöstä (kuvio 14).

KUVIO 14: COG-INSTITUUTTIOT, VIRO 2015



Suomen toiminnallisen CoG:n rakennuspalikoiksi ehdotetaan VNK:ta ja valtiovarainministeriötä.

Tätä melko vaatimatonta toiminnallista CoG:ta perustellaan pääasiassa sillä, että pyrki- myksenä on luoda edellytykset ”budjetti seuraa strategiaa” -vaatimuksen käytännön toteutuk- selle, mikä helpottaa hallitusohjelman strategisten tavoitteiden toteutumista. Se tosiasia, että valtiovarainministeri on koalitiollahituksessa perinteisesti toiseksi suurimman eduskunta- puolueen puheenjohtaja, tukee tätä perustelua.

Tämän yhteistyön toimintaperiaate on määriteltävä selkeästi osana koalitosopimusta. Saatavilla ei ole käytännön mallia strategian ja talousarvion täydellisestä integroimisesta, mutta toiminnallisen CoG:n viitekehysten tulisi suosia Suomessa parhaiten toimivan mallin kehittä- mistä.

Työn jakauttaminen pääministerin ja valtiovarainministerin kesken jakamalla heidän velvollisuutensa heidän välillään ei ole toimiva ratkaisu, sillä siinä menetettäisiin strategian ja budjetin yhdistämisen keskeiset edut, ja samalla saattaisi syntyä kiistaa hallituksessa.

Toiminnallisen CoG:n asialistaan on sisällytettävä vähintään neljä elementtiä:

1. Kohtuullisesti määritellyt hallituksen strategian tulokset – sekä määrälliset että laadulliset määritelmät. Ihannetilanteessa hallitusohjelmaan tulisi sisältyä visio ja strategiset tavoitteet, jotka eivät ole sidoksissa nykyiseen hallituskautteen, sillä kohtaamamme haasteet ovat monimuotoisia ja ulottuvat useille hallinnonaloille¹⁵.

2. Soveltuvat ja tavoitteisiin tiukasti liittyvät indikaattorit, jotka ovat vankkoja, toimintakykyisiä ja ajoissa saatavilla päätöksentekoa sekä mahdollisia korjausliikkeitä varten tilanteissa, joissa asetetuista tavoitteista on poikettu. Finanssipolitiikan suorituskyky tulee sisällyttää indikaattoreihin, ja niiden määrittelytoimiin on tartuttava osana hallitusohjelmasta käytäviä neuvotteluja.

3. Seurantamekanismit, joita johtavat VNK:n ja valtiovarainministeriön henkilökunta yhdessä. Kaikkien sovittujen indikaattoreiden seuranta tulee olemaan ratkaisevan tärkeää – talousarvioindikaattoreita ei saa jättää ulkopuolelle, mutta ne eivät myöskään saa olla ainoa seurannan kohde.

4. Yhteisymmärrys seurauksista ja sanktioista, jos strategiasta poiketaan. On kyettävä auttamaan ratkaisujen löytämisessä esimerkiksi siihen, millä ehdoin toimeenpanon epäonnistuminen tai virheelliset tulokset aiheuttavat resursien leikkauksia tai lisäyksiä tulosten aikaansaamiseksi.

Jos harkitaan toiminnallisen CoG:n laajentamista siten, että siihen kuuluisi poliittisen tasapainon ja näkyvyyden nimissä muita ministereitä – toisin sanoen tilanteessa, jossa koalitiohallitus koostuu useammasta kuin kahdesta puolueesta – on seurauksena todennäköisesti VNK:n ja

valtiovarainministeriön muodostaman toiminnallisen CoG:n hyötyjen heikkeneminen. Erityisesti toiminnallisen CoG:n sisällöllinen johdonmukaisuus heikkenisi, millä olisi kielteisiä seurauksia hallitusohjelmalle sekä hallituksen asemalle ja toiminnalle, ja vaarana olisi sielokulttuurin säilyminen ministeriöissä.

Kaksinapaisen toiminnallisen CoG:n perustamisella olisi myös vakavia seurauksia puolueiden puheenjohtajaryhmän mahdolliselle uudistamiselle, jos hallituksessa on useampia kuin kaksi koalitiopuoluetta. Riski epävirallisen CoG:n synnystä toimeenpanovallan institutionaalisen infrastruktuurin ja toiminnallisen CoG:n ulkopuolelle moninkertaistuisi. Toiminnallisen CoG:n ensisijainen vastuuvollisuus heikkenisi, millä olisi kielteisiä vaikutuksia näyttöön perustuvaan päätöksentekoon, läpinäkyvyyteen ja suorituskykyyn.

Hallituskoalition eduskuntaryhmien puheenjohtajien muodostama ryhmä voisi olla hyödyllinen vaihtoehto nykyiselle puheenjohtajien ryhmälle, jotta voitaisiin edistää ennakoivaa yhteistyötä toimeenpanovallan ja eduskunnan välillä. Se voisi auttaa varmistamaan parannusten aikaansaamisen valiokuntien ja täysistuntojen eduskuntaprosesseihin, helpottaa lainsäät-

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

¹⁵ Vehviläinen, A., kirjalliset vastaukset 13.2.2019

dännöllisen aikataulun laatimista koko hallituskauden ajalle ja ehkäistä lakiesitysten sumaa ja käsittelyn ruuhkautumista. Lisäksi se voisi tuoda näkyvyyttä kaikille koalitiollahitukseseen kuuluville puolueille.

Hallituksen työryhmäkulttuuri työskentelymenetelmänä

Toiminnallisessa CoG:ssa pääministerin ja valtiovarainministerin on työskenneltävä yhdessä kollegiaalisesti toisiaan täydentäen. Vaikka hallituskauden alussa vaikuttaa melko yksiselitteiseltä olla yhtä mieltä asioista ja laatia yhteinen visio, kokemusten perusteella ministeriöt pian ”nielaisevat” ministerinsä, jotka sitten unohtavat roolinsa hallituksen edustajina. Erityisen haitallista olisi, jos valtiovarainministeristä tulisi ministeriönsä edustaja hallituksessa.

Niinpä pääministerin ja valtiovarainministerin kyky toimia johtajina on ensisijaisen tärkeää. Myös virkamiesjohdon on kuitenkin täytettävä velvollisuutensa. ”On tärkeää, että virkamiehet avustavat poliittisia puolueita uuden hallitusohjelman laatimisessa ja siihen tarttumisessa, ja että he ymmärtävät, miten tavoitteet pannaan toimeen ja millaista johtajuutta tarvitaan”¹⁶.

Kuten mikä tahansa innovaatio, toiminnallisen valtioneuvoston ytimen luominen ja toiminta hyötyvät kokeilujaksosta ennen laajentamista todelliseen työympäristöön. Tietoisuutta hallintotyön monimutkaisuuksista sekä tulevan hallituksen jäsenten mahdollisuuksista ja velvollisuuksista hallintokoneistoa kohtaan ei voida pitää itsestäänselvyytenä. Tämän tietoisuuden lisääminen ja tuen kerryttäminen hallituksen työryhmäkulttuurista hyötymiseksi vaativat selkeitä investointeja tietoon, keskusteluun ja luottamuksen lisäämiseen – niin poliittisen johdon kuin virkamiesjohdonkin keskuudessa.

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 kestäväää 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.

Lähteet

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

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, in: 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, Työpaperi 31.8.2018

Suomen valtioneuvoston verkkosivu, 2018

Vehviläinen, A (2019), speech at Seminar of Public Leadership, 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