

Valtioneuvoston johtaminen

**Jouni Backman
Säätöytalo
10.5.2023**

Hallituksen johtamisen kehittäminen

Sitran selvityksiä

SITRA

TYÖPAPERI

23.2.2018

KANSAN- VALLAN PERUSKORJAUS

Kaikki voimavarat käyttöön

Tekijät:



LAURA PYYHÄLÄ
Hallitusneuvoston puheenjohtaja, Sitra



JOUNI BACKMAN
Sitra

Yli 100-vuotias
eivät enää vas-
pääviesteistä
joissa keskei-
valtionneuvos-
luottamuksella.
Tässä työp-
pohjalta laadi-
kansanvaltam-
ratkaisuja mu-
lisäämiseen se-
niissä kannus-
edellytyksiä.
eduskunnan ja
nykyisellään t

SITRA

TYÖPAPERI

31.8.2018

ILMIÖMÄINEN JULKINEN HALLINTO

Keskustelualoite valtioneuvoston toimintatapojen uudistamiseksi

Tämän keskustelualoitteen tavoitteena on auttaa maan hallitusta ja ministeriöitä uudistamaan toimintaansa entistä strategisempaan, pitkäjänteisempään ja yhtenäisempään suuntaan.

Ehdotamme ennen muuta toiminnallisia ja väliaikaisia määrin rakenteellisia uudistuksia – kokonaisuutena, joka tarjoaa niin poliittiselle johdolle, ministeriöille kuin virkamiehille ovia strategisen päätöksenteon ja päätösten vaikuttavan toteutuksen tueksi.

Erityistä huomiota kiinnitetään Suomen tulevaisuuden kannalta tärkeiden, hallinnonrajat ylittävien ilmiöiden tunnistamiseen ja niihin vastaamiseen julkisen politiikan keinoin.

Keskustelualoitteen valmistelua on tukenut julkisen hallinnon ja muiden sektorien asiantuntijoista koottu ohjausryhmä. Lisäksi olemme kuulleet laajalti kotimaisia ja kansainvälisiä sidosryhmiä sekä hakeneet muutenkin maailmalta mallia valtioneuvoston työn uudistamiseksi.

Suomen hallinnon vahvuuskoikei mainitsen usein vakaus ja ennustettavuus. Niiden perinteisten vahvuuksien ylläpitämiseen ja uusien vahvuuksien kehittämiseen vaaditaan jatkossa aktiivista, tulevaisuussuuntautunutta otetta sekä vahvaa yhteistoiminnan kulttuuria, joihin tämä keskustelualoite tarjoaa osaitaan aineksia.

MUISTIO

Tri Rolf Alter

VALTIO- NEUVOSTON YDIN SUOMESSA – MITEN VALMISTAUTUA PAREMMIN TULEVAISUUTEEN

SITRA

MUISTIO

TAMMIKUU 2021

Matti Mörttinen

VALTIO- NEUVOSTON YDIN KRIISI- TILANTEESSA

Covid-19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle

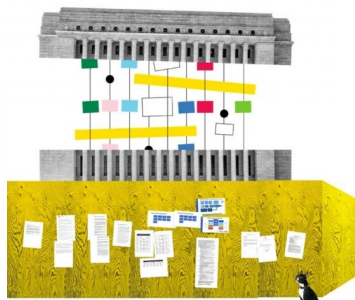
SITRA

SITRAN SELVITYKSIÄ 181

HELMIKUU 2021

MITEN SUOMEEN MUODOSTETAAN HALLITUS?

Selvitys hallituksen muodostamisprosessista.



Lia Heasman, Jouni Backman

LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTI- NEUVOSTON ROOLI KORONA- AIKANA

HÄRÄSKUU 2021

SITRA

SITRAN SELVITYKSIÄ 198

MARRAS

Miten Suomessa säädetään laki?

Selvitys lainsäädäntöprosessista ja sen johtamisesta

Jouni Backman

MUISTIO

Jouni Backman

MITEN HALLITUS- KOKOONPANO VAIKUTTAA SEN JOHTAMISEEN?

Muistio mahdollisen vähemmistöhallituksen tai yhden johtavan puolueen hallituksen eroista enemmistöhallitukseen

KESÄKUU 2021

SITRA

TYÖPAPERI

12.4.2023

MITEN LAINSÄÄDÄNNÖN VALMISTELUA OHJATAAN POLIITTISESTI?

Kuvaus lainvalmistelun poliittisesta ohjauksesta ja sen yhteydestä muodollisjuridiseen lainvalmisteluprosessiin

Jouni Backman

Työpaperi on ensimmäinen kuvaus lainvalmistelun poliittisesta ohjauksesta sekä sen toimijoista ja yhteydestä muodollisjuridiseen prosessiin. Työpaperin toimenpide-ehdotuksissa korostuvat ohjausjärjestelmän kehittäminen, läpinäkyvyyden lisääminen ja kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistaminen.

SITRA

SITRAN SELVITYKSIÄ 209

2022

MITEN EU-LAINSÄÄDÄNNÖSTÄ PÄÄTETÄÄN SUOMESSA?

Selvitys EU-lainsäädäntöprosessista ja siihen osallistumisesta

Laura Nordström, Jouni Backman ja Lea Konttinen



SITRA

Johtaminen ja toimintatapa vaihtelevat:

Katainen / Stubb 2011-2015

- Yksityiskohtainen hallitusohjelma.
- PM ja VM yhteistyö keskeisessä roolissa.

Sipilä 2015-2019

- Strateginen hallitusohjelma.
- Ministerivetoisuus, strategiaistunnot.
- Trio keskeinen toimija.

Rinne / Marin 2019-2023

- Ilmiöpohjainen hallitusohjelma.
- Kaikkien hallitusryhmien koordinointi – paljon avustajia.
- Viisikon rooli vähäisempi, ryhmärit keskeisessä roolissa.

Kaikilla kolmella lopussa paljon rauenneita esityksiä.

Jouni Backman

MITEN HALLITUS- KOKOONPANO VAIKUTTA A SEN JOHTAMISEEN?

Muistio mahdollisen vähemmistöhallituksen tai yhden johtavan puolueen hallituksen eroista enemmistöhallitukseen

KESÄKUU 2021

EDUSKUNTA



POLIITTINEN
(VAIHTUVA)

F O O R U M I

ARVIO VAKIINTUNEESTA TOIMINTAMALLISTA

ERINOMAINEN

- Vastuu omalle ministeriölle
- Vastuu yksittäisistä asioista
- Kansanedustajilla ei kollektiivista vastuuta
- ”Viisikon” asema ja tehtävät määrittelemättä
- Tulosvastuu kansalaisille neljän vuoden välein

- Tietojohdamisen käytännöt ja välineet kehittymättömät
- Ei yhtenäistä näkymää kokonaisuudesta: Strateginen, projektit, hankkeet.
- Kansallinen ja EU erillisinä.
- Ohjaus reagoivaa

- Hallituksen ja eduskunnan välinen yhteistyö heikko
- Ylimmän poliittisen johdon ja virkamieskunnan välinen yhteys heikko
- Poliittisen viestinnän tuki puuttuu

Strategisuus ja
näkemysel-
lisyys

Vastuullisuus

Tietojohdami-
nen

Verkosto-
johtaminen ja
viestintä

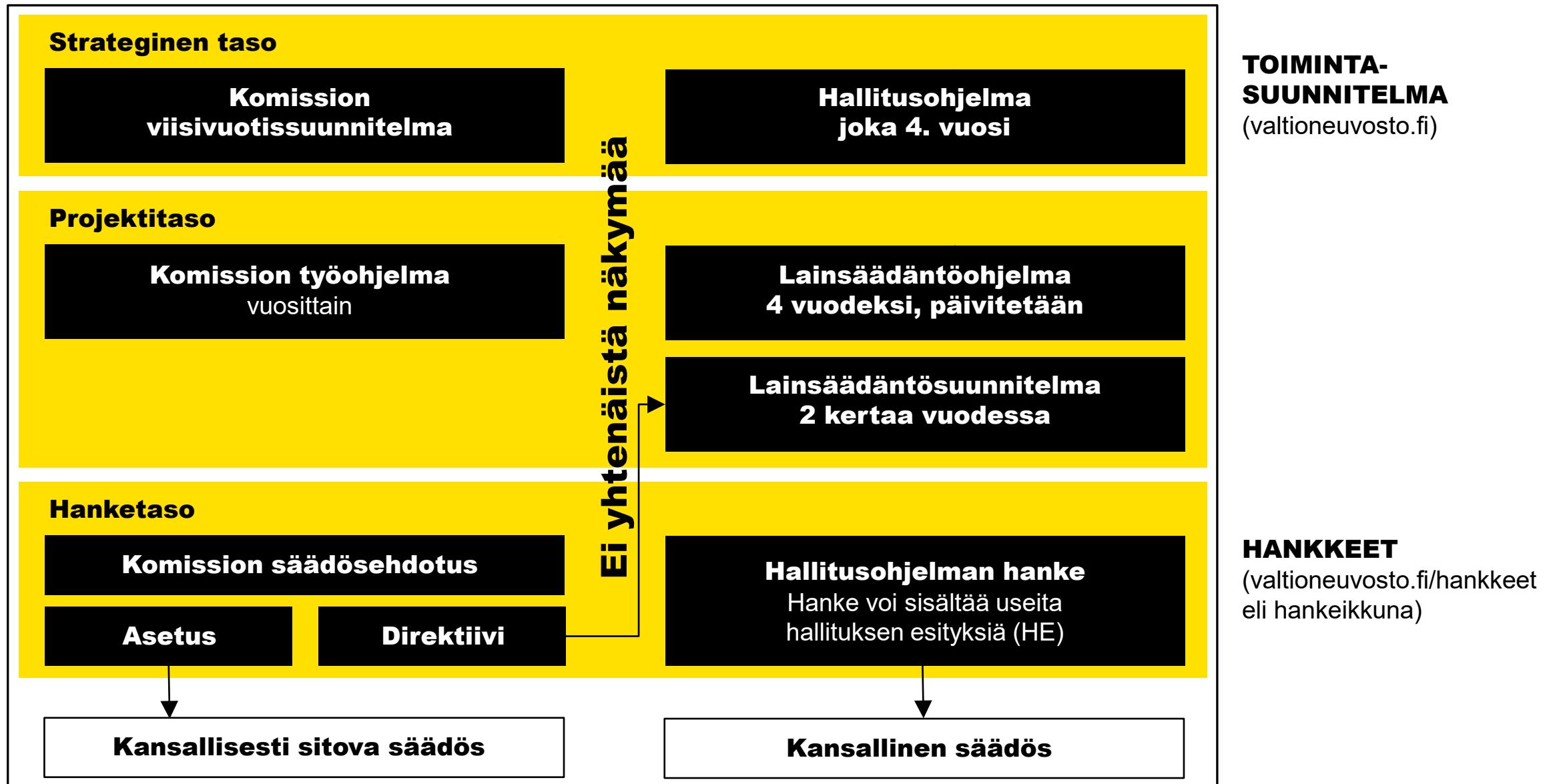
- Ylivaalikautisuus heikkoa
- Poikkihallinnollisuus vähäistä
- Yksityiskohtainen hallitusohjelma sitova
- Strategiset kärkihankkeet lähtöisin ministeriöistä
- Johtamisen tuki pääministerille riittämätön

HEIKKO

Yhteinen näkymä ja ohjaus EU- ja kansallisiin lainsäädäntöhankkeisiin puuttuu.

EU-HANKKEET

KANSALLISET HANKKEET



”Lainvalmisteluhankkeiden seuranta ja johtaminen on perustunut pitkälti lainvalmistelijoilta kerättäviin tietoihin. Tiedot on tarvittaessa kerätty aina kutakin käyttötarkoitusta varten erikseen. Kattavaa ja reaaliaikaista kokonaiskäsitystä lainvalmisteluhankkeista valtioneuvostotasolla ei ole ollut saatavilla. Myös ministeriöissä hankkeiden seuranta ja johtaminen on samasta syystä ollut haasteellista.”

Valtioneuvoston lainsäädäntötyön kehittämisen valmisteluryhmä
31.5.2019

” Uskokaa nyt. En minä tiedä, mitä siellä tällä hetkellä suunnitellaan. ”

Ministeri Lintilä 6.10.2020

”Poliittisen ohjauksen ja virkamiesvalmistelun välinen suhde luo omat haasteensa lainvalmisteluun. Varsinkin laajoissa hankkeissa liian tiukat aikataulut tai poliittisen ohjauksen ajoittuminen hyvän lainvalmistelun periaatteiden kannalta väärään ajankohtaan ovat omiaan luomaan jännitteitä lainvalmisteluun ja vaarantamaan hyvän virkamiesvalmistelun.”

Valtioneuvoston lainsäädäntötyön kehittämisen valmisteluryhmä
31.5.2019

”Poliittisella ohjauksella tarkoitetaan sitä, että poliitikot ohjaavat vahvasti lainvalmistelua, jota virkamiesten pitäisi tehdä puolueettomasti virkavastuulla.”

HS 7.12.2015

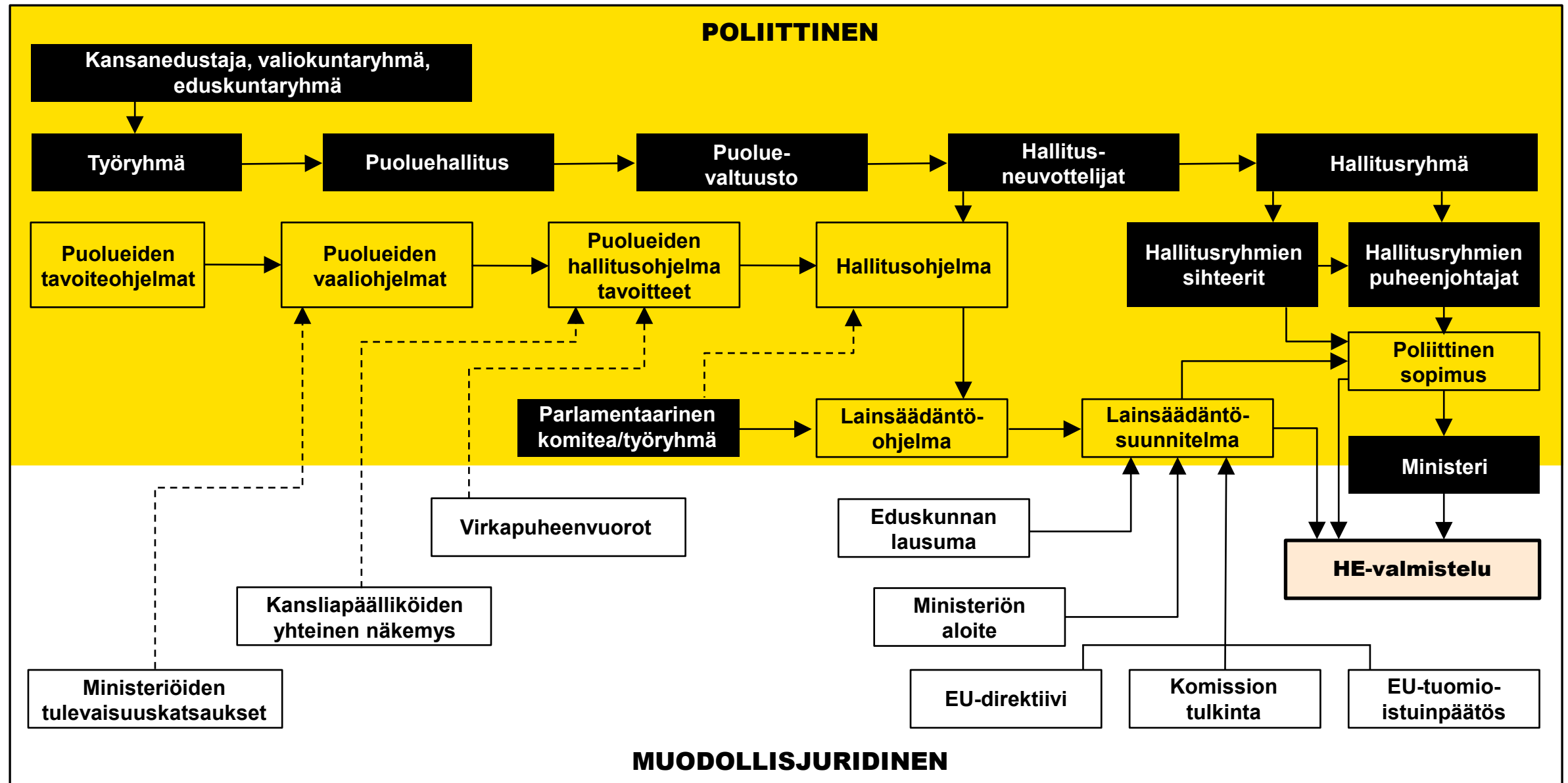
”On ollut tilanteita, joissa poliittiset intressit ja poliittisesti asetetut aikataulut ovat syrjäyttäneet hyvän lainvalmistelun periaatteet”

Oikeuskansleri Jaakko Jonkka HS 7.12.2015

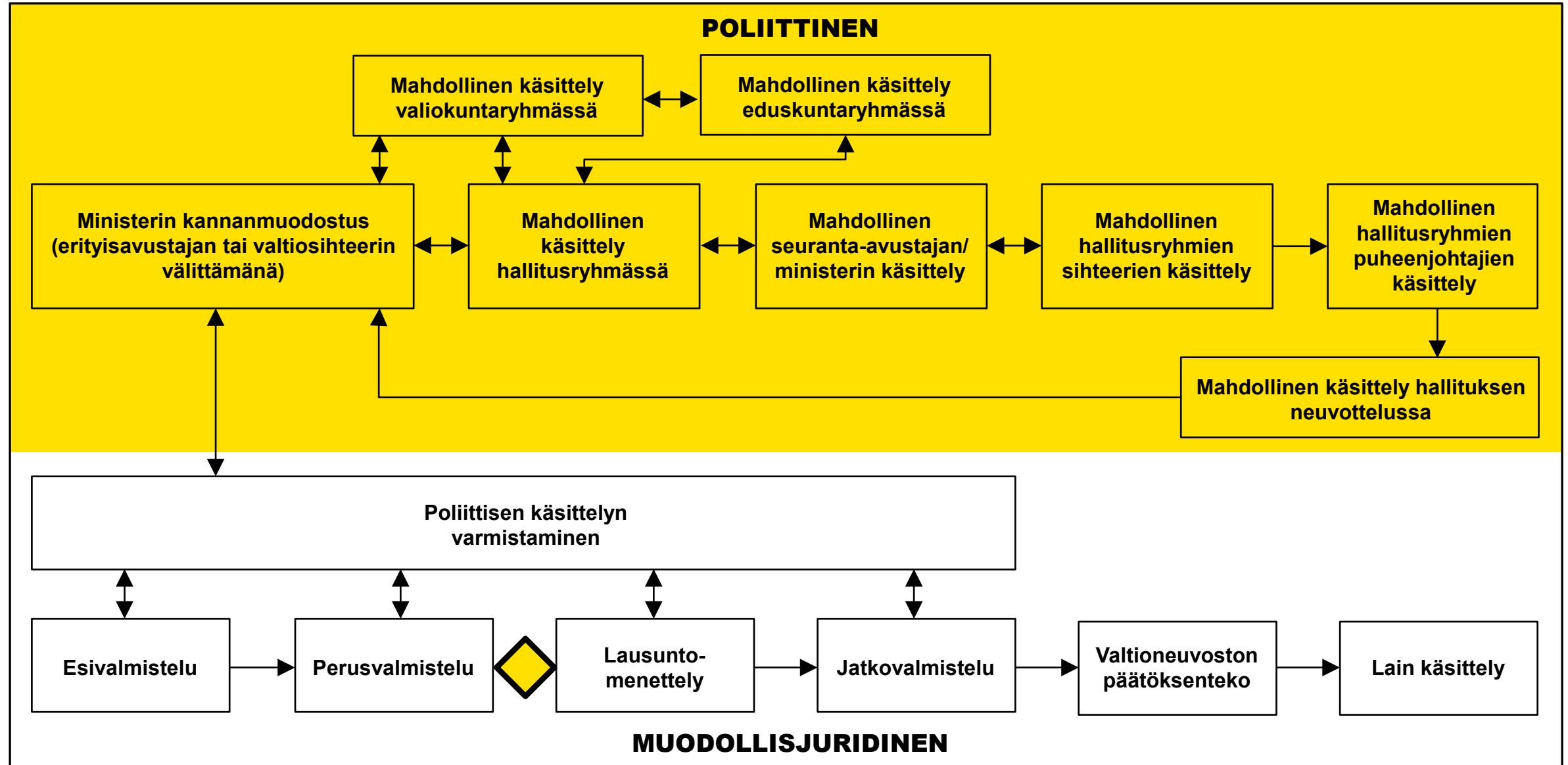
”Toisaalta oikein ajoitettu ja oikeansisältöinen myös yksityiskohtaisuuden tasoltaan oleva poliittinen ohjaus ovat merkittävä etu lainvalmistelulle.”

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti 20.5.2019

Lainvalmistelua edeltävän muodollisjuridisen ja poliittisen prosessin yhteys.



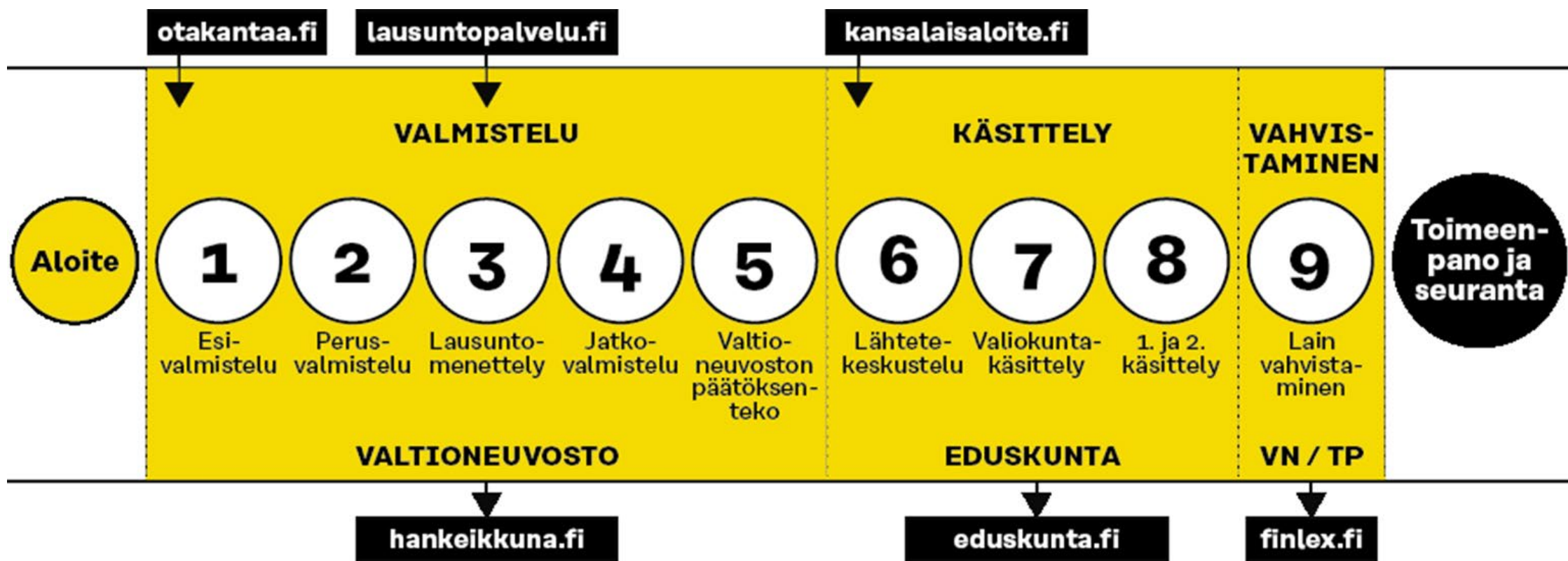
Lainvalmistelun poliittisen ohjauksen keskeiset vaiheet.



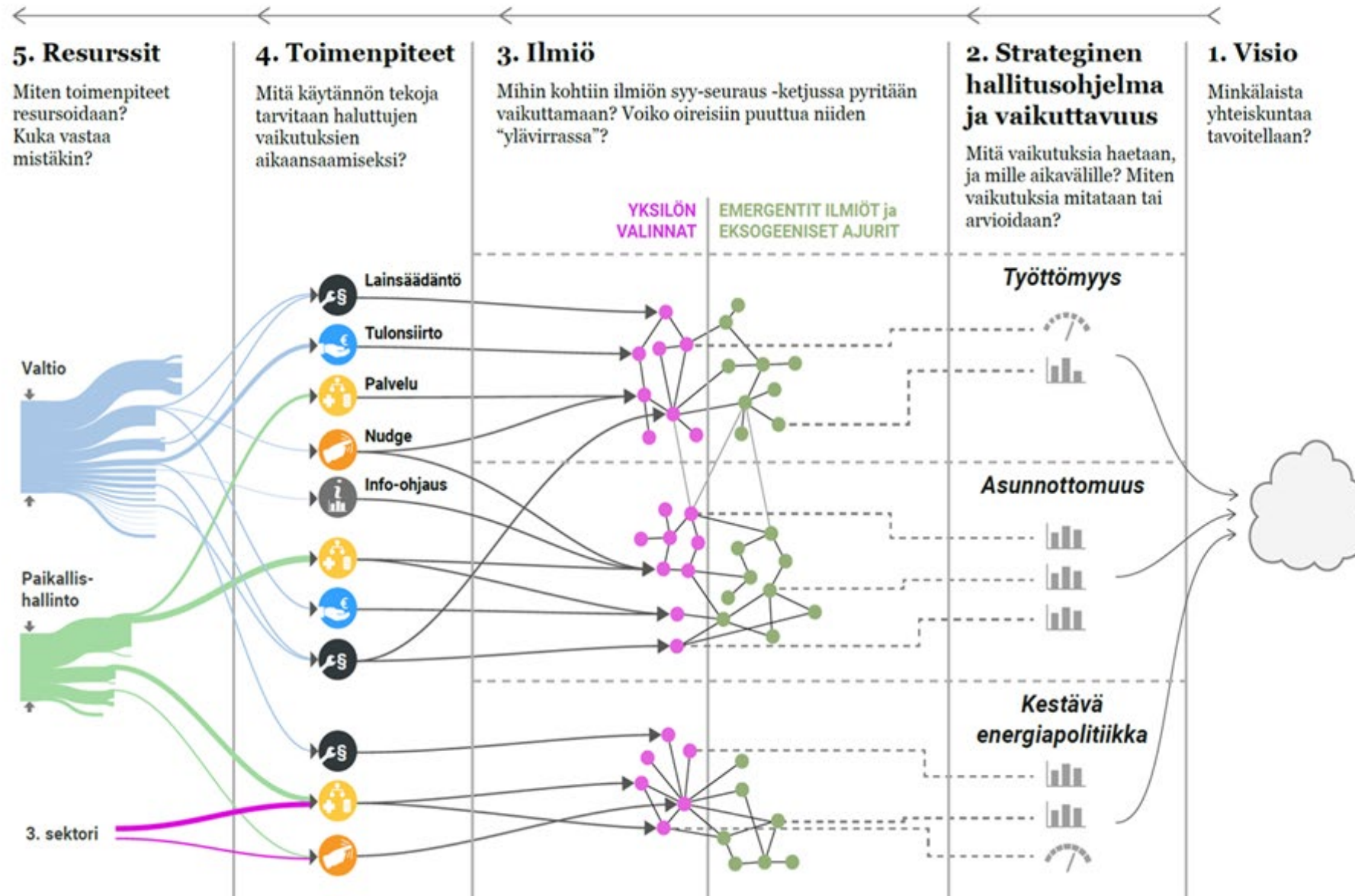
”Pätevän lainsäädäntöteorian puuttuessa poliittisen päätöksenteon vaihe näyttäytyy useimmille tarkastelijoille eräänlaisena ulkopuolisena, häiriötä, sattumanvaraisuuksia ja vajavaisesti perusteltuja ratkaisuja tuottavana tekijänä. Onnistumme kenties saavuttamaan melko pitkälle yhteisymmärryksen hyvän lainlaadinnan menettelytavoista ja kriteereistä, mutta poliittisen päätöksenteon rooli jää yhä eräänlaiseksi mustaksi laatikoksi, jota ei voi ymmärtää, mutta jonka kanssa on vain jotenkin tultava toimeen.”

Professori Jyrki Tala 2005

Kansalaisen näkymä ja osallistuminen lainsäädäntöprosessiin



Ilmiölähtöinen hallinto hahmottuu



TILANNEHUONEELLA VAIKUTTAVAMPAA UUDISTUSTYÖTÄ

NYKYTILANNE

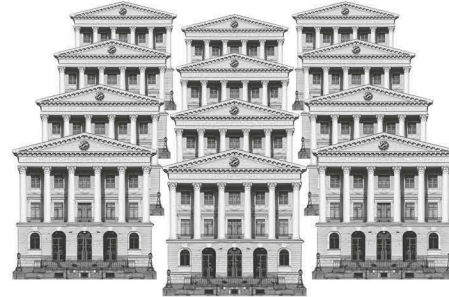
YHTEISKUNNALLINEN ILMIÖ

Nuorten syrjäytyminen on esimerkki ilmiöstä, jonka syy-seuraus-suhteet ovat monimutkaisia ja jonka hoitamiseen tarvitaan laaja-alaista osaamista ja jäsentynyt kokonaiskuva.

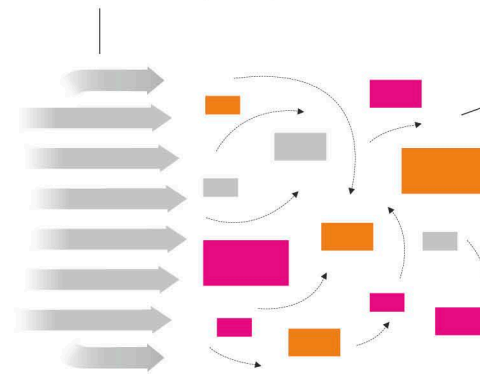


12 MINISTERIÖTÄ

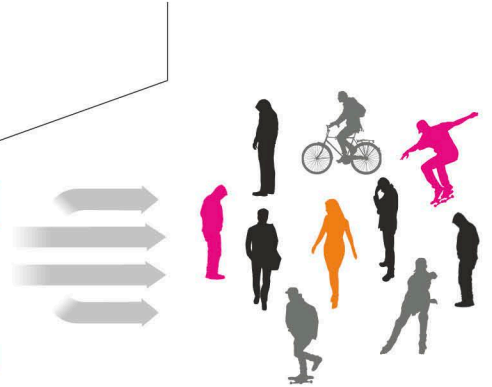
Ministeriöt ratkovat haasteita erikseen, kukin omasta näkökulmastaan käsin.



Rahat jaetaan lukuisille pienille hankkeille. Eurot eivät seuraa riittävästi poikkihallinnollisia tavoitteita ja tarpeita.



Lukuisten toisistaan irrallisten hankkeiden vaikutus kokonaisuuteen jää epäselväksi.



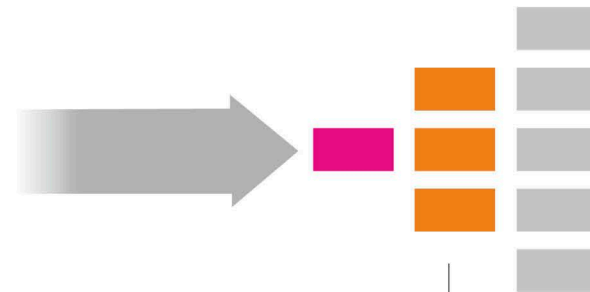
Tuloksia tulee arvioida vaikuttavuuden näkökulmasta asetettuihin tavoitteisiin peilaten.

ILMIÖLÄHTÖINEN HALLINTO

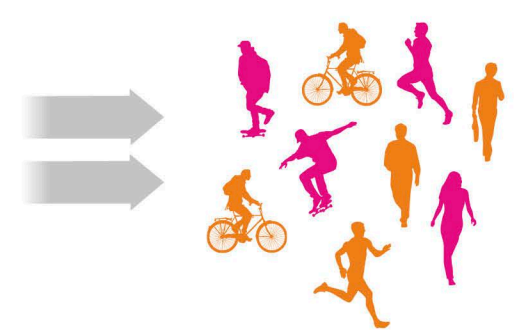
TILANNEHUONE

Työ keskitetään tilannehuoneisiin, joihin kootaan parhaat osaajat eri ministeriöistä.

Jotta eurot voidaan suunnata kokonaisuuden kannalta vaikuttavasti, tilannehuoneille budjetoidaan työhön tarvittavat taloudelliset resurssit.



Rahat jaetaan isommille kokonaisuuksille prioriteettien mukaan ja poikkihallinnollisiin tarpeisiin jätetään riittävästi liikkumavaraa.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

- Budjetti
- Kansantalous
- Vero
- Rahoitusmarkkinat
- Kv. rahoitusasiat
- Kunta – ja maakunta-asiat
- Osa omistajaohjauksesta

VALTIONEUVOSTON KANSLIA

Pääministeri

Valtiovarainministeri

Poliittinen
valtiosihteeri

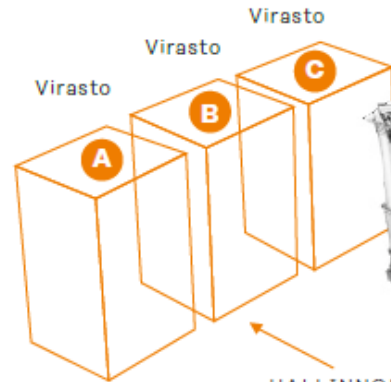
Pääministerin
valtiosihteeri

Hallitus-
puolueiden
koordinoivat
valtio-
sihteerit

VNK:n muut tehtäväkokonaisuudet

- Hallitusohjelmatyön tuki
- EU-asioiden ohjaus
- Taloudelliset ulkosuhteet
- Omistajaohjaus
- Viestintä

HAUS
kehittämiskeskus Oy



HALLINNONALAN
tulosohjaus

Konsernipalvelut

VNK:n
ministeri

Alivaltiosihteeri

JULKISHALLINNON KEHITYSOSASTO

Alivaltiosihteeri

TEHTÄVÄKOKONAISUUDET

Strateginen johtaminen:

- Prosessin uudistaminen, muutosjohtamisen ja reformien tuki ja ohjaus

Tiedolla johtaminen:

- Valtionhallinnon hallintopolitiikka
- Valtionhallinnon kokeilutoiminta
- Valtioneuvoston tutkimustoiminta
- JulkICT
- Ennakointi

HR ja rekrytointi:

- Ylimmän virkamiesjohdon rekrytointi ja rotaatio
- Ylimmän virkamiesjohdon johtamiskompetenssit
- Valtion keskitetty HR

Esimerkki pääministerin / VNK:n roolin vahvistamisesta valtioneuvoston johtamisessa.

Johtopäätökset ja suositukset 1/3:

- Hallitusohjelman strategisuutta / ilmiöpohjaisuutta ja poikkihallinnollista toimintatapaa on edelleen vahvistettava. Strateginen ketteryys säilytettävä!
- Hallitusohjelmassa on kirjattava tavoitteet (*“asia y muuttuu z määrän vuoteen xx mennessä”*) – tietoon perustuva virkavalmistelu selvittää keinot (laki vain yksi keino), joista poliittinen ohjaus tekee valinnat.
- Hallitusohjelmasta on tehtävä toimeenpanosuunnitelma, joka avataan perusteellisesti eduskuntaryhmille sekä virkakunnalle (kaikki sitoutetaan strategiseen kokonaisuuteen, ei vain toimialakohtaisiin tavoitteisiin / keinoihin).
- Toimintasuunnitelmaa on tarvittaessa päivitettävä vaalikauden aikana päätettävillä hankkeilla – ei vain hallitusohjelmassa olevilla tavoitteilla.
- Ilmiöihin puuttuminen edellyttää ainakin osittain ilmiöpohjaista budjetointia – vaikuttavuustavoitteisiin sidotuilla mittareilla.

Johtopäätökset ja suositukset 2/3:

- Pääministerin / VNK:n asemaa kokonaisuuden johtamisessa on vahvistettava.
- Kansliapäällikkökokouksen roolia pääministerin operatiivisena johtoryhmänä on vahvistettava.
- Poliittisen ohjauksen ja virkavalmistelun suhdetta ja tiedonvaihtoa on selkeytettävä.
- Valtioneuvoston yhteistä asianhallintajärjestelmä VAHVAA on kehitettävä avoimemmaksi (ml. EU-hankkeet) pohjaksi toiminnanohjausjärjestelmälle (ml. prosessidata). Keskeistä EU-hankkeiden ja kansallisten hankkeiden yhteinen näkymä (ml. strateginen ja prosessitaso), joka mahdollistaa myös paremman EU-tason ennakkovaikuttamisen.
- Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on lisättävä – edellyttää tietojärjestelmien avaamista sekä sovellusten kehittämistä.

Johtopäätökset ja suositukset 3/3:

- Poliittisen ohjauksen rakenteet, toimintatapa ja pelisäännöt on sovittava jo hallitusneuvotteluissa.
- Ministerityöryhmien on vastattava sekä poliittisesta, että hallinnonalakohtaisesta koordinaatiosta – huomioitava kokoonpanossa (esim. puolueittain 2+2+1+1 ministeriä).
- Poliittisen ohjauksen opas / käsikirja on laadittava VNK:n toimesta yhdessä eduskunnan, eduskuntaryhmien ja puolueiden kanssa.
- Poliittisten valtiosihteerien ja erityisavustajien roolia on selkeytettävä – hallitusryhmien valtiosihteerit mahdollisesti VNK:n yhteyteen – ministereille poliittisesta viestinnästä vastaavat erityisavustajat.
- Eduskunnan ja valtioneuvoston työn keskinäistä koordinaatiota on lisättävä.
- Ylivaalikautisissa hankkeissa on vahvistettava edelleen parlamentaaristen komiteoiden ja työryhmien roolia.