



6.9.2017

Valtioneuvoston kanslia

VNK/156/05/2016

Lausunto valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuurista

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin (VNKA) toiminta-arkkitehtuurin luonnoksesta. Luonnos on valmisteltu VNK:n johdolla toimivassa valtioneuvoston arkkitehtuuriryhmässä jossa on edustajat viidestä ministeriöstä. Työtä on ohjannut ohjausryhmä jossa on edustaja kaikista ministeriöistä.

Toiminta-arkkitehtuurin luonnoksessa kuvataan valtioneuvoston yhteisiä toimintoja ja niiden tavoitetilaa, sekä VNKA:n arkkitehtuuriperiaatteet ja hallintamalli. Periaatteet ja yhteisten toimintojen nykytila on ollut palautekierroksella ministeriöissä marraskuussa 2016. Tällä kerralla VNK pyytää palautetta erityisesti toiminta-arkkitehtuurin tavoitetilasta ja hallintamallista.

Valtiovarainministeriön havainnot valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuurin luonnokseen esitetään seuraavassa.

Yleisiä huomioita

Valtiovarainministeriö pitää ilahduttavana että VNK on ottanut vastuun valtioneuvoston yhteisten toimintojen kehittämisestä ja valinnut menetelmäksi kokonaisarkkitehtuurin tietohallintolain (634/2011) edellyttämällä tavalla. Työryhmä on tarttunut isoon haasteeseen yrittäessään jäsentää valtioneuvoston yhteisiä tehtäviä ja toimintoja.

Valtiovarainministeriö katsoo, että toiminta-arkkitehtuurin tavoitetilaa ja hallintamallia ei tulisi hyväksyä ilman korjauksia. Luonnos on vielä keskeneräinen ja sisältää virheitä. Tällaisenaan nyky- ja tavoitetilan kuvaukset eivät palvele valtioneuvoston yhteisten toimintojen kehittämistä. Tekstin tarkennukset tulisi tehdä yhteistyössä toimintojen vastuutahojen kanssa.

VNKA toiminta-arkkitehtuuri -asiakirjan käyttötarkoitus ja toimeenpano jäävät luonnoksessa epäselviksi. Jos tavoitteena on kehittämistyötä sitova ja ohjaava dokumentti, siihen tulisi lisätä mahdolliset jatkovalmistelu- ja päätöksenteko-

prosessit ja niihin vietävät muutostarpeet sekä varmistua, että näistä on yhteinen käsitys. Tavoitetilan kuvaukseen tulisi selventää onko tavoitteena parantaa hallinnon toimintakykyä yleisesti vai nykyisen hallituksen ohjelman läpivientiä.

Valtiovarainministeriön kannalta tärkeää olisi täsmentää etenkin hallituksen strategiaproessin ja JTS-proessin yhtymäkohdat. Tavoitetilan kuvauksessa kohdassa *A1 hallituksen strategiaproessin* kehittämistarpeena esitetty maininta ("Seuraavan hallituksen fiskaalinen liikkumavara hahmotetaan nykyistä paremmin") on ongelmallinen. Hyvän budjettiproessin ominaispiirteisiin kuuluu se, että määrärahojen taso ja allokaatio määritellään yhdessä prosessissa (JTS), eikä muodosteta tässä suhteessa rinnakkaisia prosesseja. Fiskaalinen liikkumavara, tai sen puute, on keskeinen osa nimenomaan JTS-prosessia, eikä sitä tule tehdä strategiaproessin puitteissa. Tavoitetilan kuvaus tulee tarkistaa tältä osin yhdessä VM budjettiosaston kanssa.

Toiminta-arkkitehtuurin luonnos tuo esiin, ehkä tarkoittamattakin, valtioneuvoston yhteisten toimintojen ohjaukseen sisältyvät solmukohdat ja epäselvyydet. Luonnoksessa on kuvattu harhaanjohtavasti VM:n kehittämisvastuita julkisen hallinnon, valtionhallinnon ja valtioneuvoston ohjauksessa. Valtiovarainministeriöllä on säännöksiin todettu ohjaustoimivalta valtion talous- ja henkilöstöhallinnossa, julkisen hallinnon ja johtamisen kehittämisessä, valtion hankintatoimessa sekä julkisen hallinnon ICT-toiminnassa.

Yhteisten toimintojen ohjauksivastuita on kirjattu erityisesti tavoitetilan kuvauksessa kohdassa *B4.3 VN:n yhteisen toiminnan ohjaus* ja kuvissa 42-43. Kuvattu tavoitetila ei kuitenkaan vastaa nykyisiä säädöksiä eikä pohjaudu valtioneuvoston kehittämissuostuon ehdotuksiin. VM vastaa jatkossakin yleisten puitteiden luomisesta valtion- ja julkisen hallinnon yhteisille tehtäville, ja VNK:n roolina on ohjata ko. toimintoja valtioneuvostossa näiden yleisten puitteiden mukaisesti. Ohjaustehtävien lisäksi on hyvä huomata, että VM:llä on rooli myös VNHY:n tuottamien palveluiden käyttäjänä samoin kuin muillakin ministeriöillä.

Prosessien tunnistaminen ja kuvaaminen kehittämisen tueksi on arkkitehtuurityön ydintä. Luonnoksessa on ansiokkaasti yritetty jäsentää erilaisia valtioneuvoston yhteisiä toimintoja prosessialueiksi. Kuvattu prosessikartta (s. 56) sisältää kuitenkin selkeitä päällekkäisyyksiä ja ristiriitaisuuksia, erityisesti *B4 Päättöksenteko, tuki ja palvelut* -osion suhteessa muihin prosessialueisiin. Näitä on kuvattu tarkemmin lausunnon liitteessä.

Prosessit on tunnistettu ja kuvattu sekä nyky- että tavoitetilassa hyvin yleisellä tasolla. Kuvausten ylimalkaisuuden takia luonnoksessa esitetyt prosessikohtaiset kehittämiskohteet jäävät kuitenkin perustelematta. Prosessien kuvaamiseen olisi kannattanut käyttää VNK:n Vahva-hankkeessa tehtyjä prosessikuvauksia.

Valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuurissa olisi tärkeää pitäytyä valtioneuvoston ja ministeriötason valmistelu- ja päätöksentekotehtävissä. Toisaalta valtioneuvoston ja sen ministeriöiden ns. substanssitehtävät sekä tuki- ja palvelutehtävät pitäisi erottaa toisistaan selkeämmin kuin mitä luonnoksessa on esitetty. Päätöksenteko (ml. hallintopäätösten teko), on keskeinen ministeriöiden substanssitehtävä eikä sitä tulisi rinnastaa tukitehtäviin.

Luonnos VNKA:n hallintamalliksi on melko teoreettinen ja byrokraattinen. Hallintamallissa VNKA:n kehittämishankkeet nähdään muusta kehittämisestä erillisinä hankkeina. Käytännössä KA-työ tehdään kuitenkin kehittämishankkeiden yhteydessä tai rinnalla, sekä asiantuntijatasolla. Valtioneuvoston yleisistunnon ja myös kansliapäällikkökokouksen roolit voisivat olla puhtaasti linjavia.

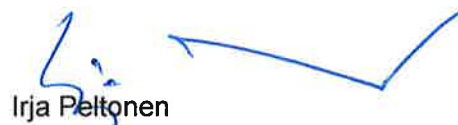
Yksityiskohtaiset havainnot ja korjausehdotukset VNKA toiminta-arkkitehtuuriluonnoksen tavoitetilaan ja nykytilaan ovat lausunnon liitteenä.



valtiosihteeri
kansliapäällikkönä

Martti Hetemäki

tietojohtaja



Irja Peltonen

Liite

Yksityiskohtaiset havainnot VNKA toiminta-arkkitehtuurin luonnoksesta

Tiedoksi

BO/Vallinheimo, KO/Sneck, VVC/Pirhonen, KHT/Kalsi

LIITE: Yksityiskohtaiset havainnot VNKA toiminta-arkkitehtuurin luonnoksesta

Lisäykset toiminta-arkkitehtuuriin

Yhteisten toimintojen kuvauksiin tulisi lisätä

- **Valtioneuvoston ja eduskunnan vuorovaikutus:** perustuslain 43-47 §:ssä käsitellään eduskunnan ja valtioneuvoston vuorovaikutusta (välikysymys, valtioneuvoston tiedonanto ja selonteko, kysymykset, ilmoitukset, keskustelut, kertomukset sekä eduskunnan tiedonsaantioikeus). Luonnoksesta ei kuitenkaan löytynyt kohtaa, jossa olisi kuvattu esim. kirjallisiin kysymyksiin vastaamisen prosessia, vaikka se vie ajoittain ministeriöissä runsaasti työaikaa.
- **Valtioneuvoston ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutus:** tämä tehtävä koskee kaikkea valmistelua ja kattaa mm. viestinnän, kansalaisten tiedusteluihin ja kansalaiskirjeisiin vastaamiset, osallistamisen säädösvalmistelu- ja muihin kehittämishankkeisiin, uudet demokratia työkalut jne.

Luonnoksen luku 2 Periaatteellinen taso

Luku 2.2 Toimijat ja niiden välinen vuorovaikutus on arkkitehtuurin ymmärtämisen kannalta keskeinen. Taulukon 3 (keskeiset toimijat) sisältö vaatii selvennystä. Erityisesti ulkoisten ja sisäisten toimijoiden määrittely ja roolit ovat vaikeasti hahmotettavissa. Ulkoisissa toimijoissa määritellään julkishallinto, joka toimijoiden vuorovaikutuskuvan mukaan toimeenpanee valtioneuvoston päätöksiä. Tästä näkökulmasta esimerkiksi hallinnonalojen merkitys jää epäselväksi, tarkoitetaanko hallinnonaloja pl. ministeriöt. Aluehallintovirastojen mainitseminen erikseen antaa sen kuvan, etteivät ne kuuluisi millekään hallinnonalalle. Luonnoksessa julkishallintoon lasketaan myös kuuluvan kunnat, maakunnat ja Ahvenmaan maakunta, joiden niputtaminen vuorovaikutuksen kuvaamisen näkökulmasta on ongelmallista. Näin esitetty julkishallinnon määritelmä lienee laadittu vain tämän luonnoksen tarpeita silmällä pitäen. Olisi kuitenkin syytä harkita, voitaisiinko arkkitehtuurityössä käyttää hyväksi olemassa olevia määritelmiä ja luokituksia, esim. Tilastokeskuksen sektoriluokitusta.

Ulkoisista toimijoista puuttuu mm. VTV ja eduskunnan tarkastusvaliokunta, jolle on säädetty erityistehtäviä.

Samoin epäselvä on *Ohjaus ja koordinaatio* -toimintasektori. Arkistolaitos ja oikeuskanslerinvirasto kuuluvat julkishallintoon ja ovat virastoja. Juhta ja Vahti puolestaan ovat julkishallinnon yhteisiä hankkeita tai työryhmiä, eivät vastavia toimijoita kuin virastot. Verkostoja tuskin voidaan rinnastaa oikeuskanslerin varsin suuriin toimivaltuuksiin.

Epäselvää on myös palvelutoimittajien määrittely. Tarkoitetaanko tässä valtion palvelutuottajien kuten Palkeet, Valtori, Hansel jne. vai yleensä kaikkia valtiolle palveluita tuottavia tahoja.

Sen lisäksi, että toimijat on määritelty epäselvästi, kuvan 3 hahmotelma antaa liian yksinkertaistetun kuvan toimijoiden vuorovaikutuksesta. Esim. jos julkishallinto määritellään luonnoksessa esitetyllä tavalla, on vuorovaikutus esimerkiksi kuntien kanssa paljon päätösten toimeenpanoa monipuolisempaa.

Luvussa 2.3 Sidos- ja viitearkkitehtuurit taulukossa 5 kohdassa *Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon kohdearkkitehtuuri (Kieku)* linkki johtaa kuntien taloushallinnon viitearkkitehtuuriin. Valtion taloushallinnon linkki on <https://www.avoindata.fi/data/fi/dataset/valtion-taloushallinnon-arkkitehtuuri>.

Luvussa 2.5 Hyvän hallinnon perusteet voisi mainita myös valtion talousarvion laadinnassa ja soveltamisessa huomioon otettavat budjettiperiaatteet (tasapaino-, yleiskatteisuus-, täydellisyys-, vuotuis- ja erittelyperiaate).

Luonnoksen luku 3 Valtioneuvoston nykytilanne yhteisen toiminnan näkökulmasta

Luvun 3.1 valtioneuvoston nykytilan taustaa kuvaavat poiminnat voisi harkita poistettavaksi tai rajattavaksi arkkitehtuurityön kannalta välttämättömpään.

Luku 3.2 on varsin suppea ja sisällöltään epäselvä suhteessa otsikkoon (... *tehtävä*). On myös tarpeen täsmentää, mistä luvussa esitetty valtioneuvoston toiminnan tavoite on peräisin, onko se esim. nykyisen hallituksen asettama, virkamiesten odotus tai näkemys vai perustuuko se voimassa olevaan sääntelyyn.

Luvussa 3.4 lukijan on vaikea erottaa, mikä on nykytilan kuvausta ja mikä sen arviointia ja mitkä ovat johtopäätökset ja kehittämistarpeet. Nämä tulisi erottaa esityksessä selkeämmin esim. omiksi alaluvuikseen tai taulukkuuotoon. Voisi harkita, riittäisivätkö havainnoista kootut taulukot ja tarvittaessa viittaukset lähteen ao. kohtaan.

Kuvan 4 Kieku-viittauksen merkitys jää epäselväksi.

Taulukossa 8 tulisi korjata kohta YPS2: "Ohjelmaan sisältyvän valtionalouden kehityksen seuranta ja täsmentäminen talousarviomenettelyn yhteydessä." Vaalikauden kehystä täsmennetään keväisin JTS:n (johon sisältyy valtionalouden kehys) yhteydessä ja JTS on pohjana TAE:n tekemiselle. Parempi muotoilu esim. "*Vaalikauden JTS:n seuranta ja tarkistaminen keväisin JTS-prosessin yhteydessä.*" Kohdassa YPV2 pitäisi varmaan olla "vaalikauden kehityksen" sijasta vaalikauden JTS.

Luvussa 3.4.2 (*Ohjauksen ja suunnittelun nykyinen toimintatapa*) taulukossa 11 kuvataan seurantaprosesseja. Näihin tulisi ottaa mukaan talousarviolaissa määritelty tilinpäätös (toimintakertomuksineen), sillä se koskee myös ministeriöitä. JTS- ja TAE-valmistelun ohjaus kuuluu VM:lle, mikä tulisi erikseen mainita. Ministeriöt tekevät tarkempaa ohjausta hallinnonaloillaan.

Kuvan 8 jälkeen sivun 34 viimeinen kappale kaipaisi täydennystä tulevaisuus- katsausten ja hallituksen vuosikertomuksen välissä olevista prosesseista. Kappaleen kahdessa viimeisessä virkkeessä esitetty hallituksen vuosikertomuksen nykytilan arviointi vaatisi täsmentämistä. Hallituksen vuosikertomuksen tarkoituksena on antaa eduskunnalle kertomus valtionalouden tilasta sekä hallituksen keskeisten yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta. Eduskunta ja valtionalouden tarkastusvirasto antavat vuosittain arvionsa hallituksen vuosikertomuksesta. Oleellista näiden arvioiden ja myös talousarviosäädösten mukaan on kytkentä talousarvioprosessiin, ei niinkään tulosohjausprosessiin.

Taulukossa 12 olisi hyvä tarkentaa vastuut: talousarvioehdotuksen valmistelu vastuuministeriö, talousarvioesityksen valmistelu VM.

Taulukossa 13 esitetyt havainnot hallituksen vuosikertomuksen kehittämiskohdeista vaatisivat vielä analysointia ja tarkistamista, sillä ne eivät vastaa esim. eduskunnan tai valtionalouden tarkastusviraston kannanotoissa esitettyjä kehittämistarpeita. Hallituksen vuosikertomuksessa ei ole toistaiseksi missään vaiheessa ollut tarkoitukseen esittää kytkentöjä tulosohjausprosessiin, vaan se on ennen kaikkea hallituksen perustuslaissa säädetty kertomus eduskunnalle mm. talousarvion toteutumisesta.

Myös mittareita koskeva havainto (taulukossa 13) vaatisi tarkistusta. Viime vuosina eduskunnan ja VTV:n arvioissa hallituksen vuosikertomuksesta on erityisesti painotettu vaikuttavuuden arviointia sekä laadukasta tavoitteenasetantaa, jossa jo TAE-prosessissa suunnitellaan tavoitteen toteutumisen raportointi. Varsinaisia mittareihin liittyviä ongelmia ei arvioinneissa ole juurikaan tullut esiin. Nämä tulisi tarkistaa myös luvun 3.6 taulukon 24 kehittämiskohteista.

Luku 3.4.4.1 EU-asioiden käsittelyyn osallistuvat myös muut ministerivaliokunnat sen mukaan kuin niistä on säädetty tai määrätty. Kuvaan 10 tulisi lisätä myös raha-asiain ja talouspoliittinen ministerivaliokunta.

s. 43 todetaan että EU-asioiden yhteensovittaminen tapahtuu merkittävässä asioissa EU-ministerivaliokunnassa. Taloudelliset asiat pitää kuitenkin yhteensovittaa myös talouspoliittisessa ja raha-asiain ministerivaliokunnassa.

Luonnoksen luku 4 Valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuurin tavoitetila

Luvussa 4.2 kuvassa 14 tavoitetilan prosessijäsennys ei vastaa mitään olemassa olevaa toimintojen jaottelua, eikä edes nykytilan kuvausta. Nykytila on kuvattu käyttäen jaottelua jonka perusteena ovat VNOS, Kieku -hankkeen määritelmät sekä vuonna 2012 tehty esiselvitys valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurista (luonnoksen s. 26-27). Tavoitetilassa jaotteluun on yllättäen lisätty kaksi uutta prosessialuetta (*B4 Päätöksenteko, tuki ja palvelut* sekä *C Yhteiset toimeenpanotehtävät*). Nämä muutokset olisi hyvä perustella.

Prosessikartassa käsitteistöäkin on muutettu nykytilakuvaukseen verrattuna. Esim. *ohjaus ja suunnittelu* on tavoitetilan kuvassa *toiminnan ja talouden suunnittelu (B1)*. Termin muutos olisi hyvä lyhyesti perustella. Lisäksi on syytä harkita, kuuluuko hallituksen vuosikertomusprosessi tähän osaan, sillä siinä ei ole kyse suunnittelusta vaan seurannasta ja raportoinnista. Jos kuitenkin tarkoitus on kuvata myös seurantaprosessia, otsikkoa tulisi täsmentää ja ottaa mukaan hallituksen vuosikertomuksen lisäksi tilinpäätös. Sama tarkistus on tarpeen tehdä sivulla 64 luvussa *B1 Toiminnan ja talouden suunnittelu*.

Luvussa 4.3 kohdassa A1 hallituksen strategiaproessin kehittämistarpeena esitetty maininta ("Seuraavan hallituksen fiskaalinen liikkumavara hahmotetaan nykyistä paremmin") tulisi poistaa tai muotoilla uudelleen. Fiskaalinen liikkumavara määritellään ensisijaisesti JTS-prosessissa, eikä muissa prosesseissa tulisi tehdä päällekkäisiä linjauksia.

Kohdan *A3 Yhteiskunnallisten toimintojen linjausten valmistelun* tuominen valtioneuvoston-yhteisiin toimintoihin on hyvä asia. Ajallisesti pidempien haasteiden (esim. ilmastonmuutos) käsittelyyn tulisi luoda valtioneuvostossa yhteiset menettelyt.

A4 Valtioneuvoston ennakointiprosessi -osioon tulisi yhtenä kokonaisuutena sisällyttää Valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointiprosessit. Ne linkittyvät ja niiden tulee linkittyä selkeästi toisiinsa ja yhteiskuntapolitiikan valmisteluun. A4 otsikko voisi olla *Valtioneuvoston tutkimus, ennakointi ja arviointi*, jolloin siihen voisi nostaa soveltuvin osin tekstiä osioista B4.2. *Päätöksenteon ja arvioinnin tuki* ja B4.4 *Selvitys- ja tutkimustoiminta*.

B-kokonaisuuden otsikko *Toimeenpanon valmistelu* on harhaanjohtava ja antaa ymmärtää, että päätökset olisi jo tehty, vaikka kyse on nimenomaan hallituksen strategioiden, linjausten ja suunnitelmien konkretisoimisesta päätöksiksi ja sen edellyttämästä valmistelusta. Kuvaavampi otsikko voisi olla esimerkiksi *Ohjaus ja päätöksenteko*.

B1 Toiminnan ja talouden suunnittelu -otsikkoa voisi täydentää esimerkiksi **Ohjaus, toiminnan ja talouden suunnittelu ja seuranta**.

Kohdassa B1.1 kuvaan 23 TAE-prosessin sidosprosesseihin voisi harkita lisättäväksi tilinpäätöksen.

Kohdassa B1.2 kuvassa 25 tulosohjausprosessin sidosprosesseissa hallituksen vuosikertomusprosessi vaatisi selventämistä ja perusteluja. Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään perustuslaissa ja sen sisällölliset vaatimukset on kytketty erityisesti talousarviolain ja -asetuksen mukaiseen raportointiin. Hallituksen vuosikertomuksen sijaan kuvassa voisi olla tilinpäätösprosessi (toimintakertomuksineen).

Kohdassa B1.3. toistetaan aiemmin esitetyt ja yläpuolella kommentoidut arviot hallituksen vuosikertomuksen kehittämistarpeista. Sivun 67 lopun kappale kehittämisestä sekä sivun 68 muutoslista vaatisivat vielä tarkistusta sekä sisällöllisesti että terminologialtaan. Esim. toteamus hallituksen vuosikertomuksen vahvasta kytkeytymisestä julkisen talouden suunnitteluprosessiin ja tulosohjausprosessiin vaatisi täsmennystä, mitä näillä tarkoitetaan. Hallituksen vuosikertomus kytkeytyy kuitenkin tosiasiaassa näitä enemmän talousarvioprosessiin.

Kuvassa 26 esitettyyn hallituksen vuosikertomuksen laadintaprosessiin tulee täydentää tilinpäätöksiä koskevat vaiheet (mm. Valtiokonttorin rooli valtion tilinpäätöksen valmistelussa). Eduskunnan, ministeriöiden ja valtionalouden tarkastusviraston rooli on selkeästi kuviossa esitettyä laajempi. Ainakin VTV:n tekemä valtion tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastus tulisi lisätä kuvaan.

Kuvaan 27 voisi lisätä sidosprosessiksi tilinpäätöksen.

B2 Säädösvalmistelu on kuvattu varsin pintapuolisesti, kuvausta voisi täydentää seuraavilla:

- Säädösvalmistelun eri vaiheissa asiaa voidaan käsitellä myös eri ministeri-valiokunnissa (erit. talouspoliittinen) tai -työryhmissä taikka hallituksen strategiaistunnossa, joista ei ole mainintaa prosessikuvauksessa.
- Samoin vaiheista puuttuu viestintä, joka on olennainen osa säädösvalmistelua.
- Käännösyksikköä voidaan tarvita prosessin eri vaiheissa.
- LM3 Lausunnotmenettelyvaihe: puuttuu arviointineuvosto
- Kehittämiskohteissa on edelleen kehittämiskohteena vaikutusarvioinnin kehittäminen, vaikka arviointineuvosto on ollut toiminnassa vuoden päivät.
- LV6: Eduskuntakäsittelyvaiheen toimijoista puuttuvat valiokuntien kuulemat asiantuntijat
- LV7: Toimijoista puuttuu valtioneuvosto
- Voisi lisätä kokonaan uuden vaiheen LV8: Jälkikäteisarviointi.

Säädösvalmistelun kehittämiskohteista puuttuvat kokonaan vireillä oleva hallituksen esityksen uudistamistyö, sekä uusien työvälineiden kehittäminen korvaamaan vanhoja työvälineitä. Nämä muuttavat työtapoja ja prosesseja väisämättä.

B2.2. Lakia alemmanasteisia säädöksiä valmistelee pääsääntöisesti se säädösvalmistelija tai tiimi, joka vastaa säädöskokonaisuudesta muutenkin. Periaatteessa säädösvalmistelun ohjeistus koskee tätäkin valmistelua. Yhtenäiset toimintatavat ovat kannatettavia.

Kuvaan 29 voisi lisätä sidosprosesseiksi JTS- ja TAE-prosessit (budjettilakiesitykset), ja kuvaan 30 TAE-prosessin ja raha-asiain valiokuntakäsittelyn.

B3 EU- ja kansainvälisten suhteiden hoitamisen kuvaukset ovat varsin ylläpitäviä. Yksityiskohtaisemmat kuvaukset nykytilasta helpottaisivat prosessien sujuvoittamiskohteiden tunnistamista. Yksityiskohtaiset prosessikaaviot olisivat luotavissa sekä EU-säädösvalmisteluasioiden, EU:n toimivaltaan kuuluvien kansainvälisten sopimusten, että kansainvälisten sopimusten laadinnan osalta käyttämällä nykyistä ohjeistusta pohjana.

B3.1 EU-asioiden valmistelun kehittämiskohteiksi voisi lisätä

- prosessiomistajuuden (työnjako EU-asioissa: esim. VNK vs. substanssministeriö),
- (ennakko)vaikuttamisen korostaminen EU:n toimielimiin (myös muihin kuin parlamenttiin),
- kansallisen ja EU-puolen rajapinnan selkeyttäminen (EU- ja kansallinen puoli limittyvät toisiinsa: vaikea erottaa toisistaan) ja
- hallitustason strategisten EU-tavoitteiden kulkeminen hallitusohjelmasta aina käytännön EU-työhön.

B3.2 Osallistuminen kansainvälisten järjestöjen toimintaan: VM:ssä ministeri ja poliittinen taso osallistuvat säännöllisesti esim. OECD:n, kansainvälisten rahoituslaitosten sekä Pohjoismaiden ministerineuvoston päätöksenteon valmisteluun vuosikokouksissa ja tärkeimmissä linjanvetokysymyksissä. Ministeriöiden välillä on olemassa näiden valmistelua varten määritellyt yhteensovitusprosessit. Muissa kansainvälisissä organisaatioissa tehtävästä valmistelusta ei ole helppo saada tietoa, tai sitä ei ainakaan ole aktiivisesti tarjolla. Tietojen kokoaminen yhteiseen tietämuskantaan, kuten luonnoksessa ehdotetaan (sivu 74), saattaisi helpottaa tiedonvälitystä.

B3.4 Muu kansainvälisten suhteiden hoitaminen: Vierailujen valmistelu vie runsaasti aikaa, joten keinot, joilla vierailujen prosessia saadaan sujuvoitettua (ml. matkat, tilavaraukset, taustat, spiikkaarit, raportointi, viestintä) ovat kannattavia.

B4 Päätöksenteko, tuki ja palvelut -osioon on yhdistetty hyvin eritasoisia asioita. Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden ydintoimintaan kuuluvan toimialan päätöksenteon ja sen valmistelun rinnastaminen valtioneuvoston sisäiseen toimintaan ja sen ohjaukseen ei ole johdonmukaista. Toisaalta VN-tason arvioinnin tuki sekä selvitys- ja tutkimustoiminta kuuluisi luontevammin yhteiskuntapolitiikan valmistelun alle yhdessä valtioneuvoston ennakoitotoiminnan kanssa.

B4.1 Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden päätöksenteko - otsikon mukaisesti osio kattaisi myös ministeriöissä tapahtuvan päätöksenteon, mutta teksti kuvaa vain valtioneuvoston yleisistunnon prosessia. Toiminto on keskeinen osa valtioneuvoston ja ministeriöiden ydintoimintaa. Ministeriöt valmistelevat oman toimialansa asiat valtioneuvoston tai tasavallan presidentin päätettäväksi. Päätöksentekoa on hyvin monenlaista, valtioneuvoston yleisistunnon osalta päätettävät asiat on määriteltävä valtioneuvoston ohjesäännössä. Ministeriöiden päätettävät asiat löytyvät pääosin toimialojen substanssilainsäädännöstä. Valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksentekoa on runsaasti myös toiminnan ja talouden suunnittelussa, lainvalmistelussa sekä EU- ja kv-asioissa. Tässä luvussa ilmeisesti tarkoitetaan valtioneuvoston ja sen ministeriöiden muuta päätöksentekoa.

Havaituissa kehittämiskohteissa nostetaan esiin pääasiassa avoimen hallinnon ja viestinnän tavoitteet. Päätöksenteossa tulee luonnollisesti noudattaa myös laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden periaatteita. Valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksenteon ja toiminnan laillisuutta. Kuvassa 39 on kuvattu valtioneuvoston päätöksenteon ai-

van viime vaiheen prosessi, ns. PTJ-järjestelmä. Päätöksenteon valmistelu on tapahtunut yleensä kuukausien ajan ennen varsinaista päätöstä. Kuvassa tai tekstissä ei ole myöskään huomioitu ministeriöiden päätöksentekoa, jota tehdään jatkuvasti. Valtioneuvoston kanslian istuntoyksikkö tuskin vastaa ministeriöiden päätöksentekoprosessin toimivuudesta. On erikoista, että ohuen tekstin johtopäätöksenä on todettu, että valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksenteon osalta ei ole tunnistettuja kehittämiskohteita. On oletettavaa, että valtioneuvoston oikeuskanslerinvirastossa on runsaastikin huomioita valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksenteon kehittämiskohteista. Lisäksi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden päätöksenteon ja siihen liittyvien valmisteluprosessien ja toimintatapojen yhtenäisyydessä olisi varmasti kehittämistä.

B4.2 Ministerivaliokuntien ja muun päätöksenteon ja arvioinnin tuki:

Valtioneuvostossa on ministerivaliokunnat ulko- ja turvallisuuspolitiikan, Euroopan unionia koskevien asioiden, raha-asiain sekä talouspolitiikan valmistelua varten. Valiokunnat käsittelevät pääsääntöisesti valmistelevasti asioita. Siten ne kuuluvat toiminnallisesti osaksi ko. asioiden päätöksentekoa. On epäselvää tarvitaanko niille oma osio vai voisivatko ne olla osa edellisen B4.1 -kohdan päätöksentekoa. Sinänsä ministerivaliokuntien toiminnan selkeämpi kuvaaminen olisi erittäin hyödyllistä virkamiesvalmistelun ja päätöksenteon yhtenäisyyden näkökulmasta. On vaikeaa nähdä, että ministerivaliokuntien päätöksenteon ja arvioinnin tuelle olisi tarkoituksenmukaista määritellä yhtä päävastuullista tahoja. Lienee loogisempaa, että ministerivaliokuntien toimintojen kuvaaminen kuuluisi ko. valiokuntien sihteerityöskentelystä vastaaville ministeriöille (UM, VNK, VM). VM vastaa raha-asiain ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan sihteerin tehtävistä.

Osiossa kuvattu jatkuva ennakointi, arviointi, indikaattorityö ja seuranta kuuluvat yleisesti osaksi niin yhteiskuntapolitiittisten linjausten valmistelua kuin valtioneuvoston ja sen ministeriöiden päätöksenteon valmistelua. Nämä voisivat olla asioita, jotka olisivat edellä *Valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointiprosessin (A4)* ja *Päätöksentekoprosessin (B4.1)* tunnistettuja kehittämiskohteita.

B4.3 VN:n yhteisen toiminnan ohjaus -osioon on yhdistetty monentasoisia asioita, joista osa liittyy valtioneuvoston sisäisten yhteisten toimintojen ohjaukseen (VNK), ja osa valtionhallinnon tai julkisen hallinnon yleiseen ohjaukseen (VM), joka on VM:n ydintoimintaa. Lisäksi jokaiselle ministeriölle kuuluu oman toimialansa ja hallinnonalansa ohjaus.

Luonnoksen mukaan ohjaustoimenpiteille tavoitellaan geneeristä toimintamallia, jossa tavoitetilassa "on kehitetty valtioneuvoston yhteisiä työ- ja toimintatapoja yhteistyössä sidosryhmien kanssa".

Epäselväksi jää mille ohjauksen tasolle geneerinen toimintamalli kohdistuisi. Onko tavoitteena kehittää ohjauksen avulla valtioneuvoston sisäisiä yhteisiä toimintatapoja, vai ministeriöiden oman toimialan ohjauksen yhtenäisyyttä talous- ja henkilöstöhallinnossa, johtamisen kehittämisessä ja ICT-toiminnassa, vai tavoitellaanko VNK:n ja VM:n yhteistyön kehittämistä valtioneuvoston yhteisen toiminnan ohjauksessa, vai sittenkin VNHY:n ja VM:n ohjaustehtävien selkeyttämistä. Kaikki ovat varmaan hyviä tavoitteita, mutta teksti vaatii tältä osin täsmentämistä.

Toimialan ohjaus kuuluu toiminnallisesti tulosohjaukseen, ja sen yhdistämistä osioon B1 tulisi vielä harkita. Vastaavasti VNHY:n toimialaan kuuluvien yhteisten hallinto- ja palvelutoimintojen ohjauksen irrottamista omaksi kokonaisuudeksi muiden sisäisten toimintojen kanssa voisi harkita (uusi C-kokonaisuus).

Kuvaan 42 (ja vastaava teksti) pitäisi tarkentaa VM:n rooli: VM vastaa julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (ei vain valtionhallinnon - korjaus tekstiin),

sekä valtionhallinnon hankintatoimen ohjauksesta (lisäys). VM vastaa johtamisen kehittämisestä valtionhallinnossa (ei valtioneuvostossa - korjaus).

B4.4 Selvitys- ja tutkimustoiminta liittyy olennaisesti sekä yhteiskuntapolitiikan valmisteluun että valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksenteon valmisteluun. Osioista voisi siirtää valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan ja strategisen tutkimusrahoituksen osaksi *Valtioneuvoston ennakointi-, suunnittelu- ja arviointiprosessia (A4)*.

B4.5 VNHY:n tuottamat palvelut olisi tarkoituksenmukaista irrottaa valtioneuvoston ja ministeriöiden substanssitehtävistä omaksi kokonaisuudeksi (uusi C-kokonaisuus).

C Yhteiset toimeenpanotehtävät -osion otsikko ja sisältö ei vastaa mitään käytettyä luokittelua ja onkin epäselvää, millä perusteilla se on muodostunut. Selkeämpää olisi erottaa valtioneuvoston ja ministeriöiden sisäiset hallintotehtävät ja niiden ohjaus omaksi osioksi. Otsikko voisi olla esimerkiksi *Hallinto- ja palvelutehtävät*.

C1 Hallintopäätökset muodostavat keskeisen osan valtioneuvoston ja ministeriöiden tehtäviä. Hallintopäätöksiä käsittelevä teksti ja tavoitetilä jäävät tässä suhteessa turhan ohueksi. Valtioneuvoston ja ministeriöiden tekemien hallintopäätösten sisältöä ei ole avattu muuten kuin noteeraamalla erikseen valtioneuvoston (C2) ja lupahallinto (C3). Hallintopäätösten sisällöllistä skaalaa on mahdollista tarkastella mm. PTJ-asiatyypien ja päätösten sekä myös valtioneuvoston kirjaamon ja ministeriöiden tiedonhallinta- ja arkistomuodostussuunnitelmien kautta. On tärkeää että hallintopäätösten valmistelun yhtenäisyyteen ja hyvän hallinnon periaatteiden huomioimiseen panostetaan valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuurin tavoitteissa. On selvää, että useisiin valtioneuvoston ja ministeriöiden hallintopäätöstyyppeihin olisi mahdollista ja hyödyllistä kehittää yhtenäisempi toimintatapa ministeriöissä. Tällaisia päätöstyyppejä ovat esim. tietopyyntöpäätökset ja kantelut. Vastuutaho olisi tärkeää nimetä. Luontevimmin tämä olisi oikeusministeriö tai valtioneuvoston kanslia.

C2 Valtionavustuksiin ja valtionosuuksiin liittyvä päätöksenteko on merkittävä valtioneuvoston ja ministeriöiden erityistehtävä, joka kuuluisi luontevimmin valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksenteon alle (B1). Valtionosuuksien myöntäminen kunta- ja tulevassa maakuntahallinnossa tulee myös kuvata ja asettaa sille tavoitteet. Valtionavustusten osalta yhtenä tavoitteena voisi olla että ministeriöissä päätetään vain strategisimmat valtionavustukset ja muut valtionavustukset ratkaistaisiin virastoissa (esim. uusi Lupa- ja valvontavirasto).

C3 Lupahallinnon kuvauksessa tulisi keskittyä nimenomaan valtioneuvoston ja sen ministeriöiden lupahallinnon kuvaukseen ja tavoitetilään, ei ministeriöiden hallinnonalan lupahallinnon yhdenmukaistamiseen ja selkeyttämiseen. Tekstissä viitataan poliisin lupahallintoon, mutta on epätodennäköistä ovatko ministeriöiden käsittelemät lupa-asiat suoraan verrattavissa virastojen suurivolyymiin lupaprosesseihin. Yhtenä tavoitteena voisi olla, että ministeriöissä ratkaistaan vain strategisimmat luvat ja muut luvat ratkaistaisiin virastoissa (esim. uusi Lupa- ja valvontavirasto).

Tekstistä jää epäselväksi mihin liittyy maininta "Varmistetaan jatkuvalla seurannalla, että valtion maksuperustelain mukainen maksullinen toiminta on kustannusvastaavaa ja maksuttoman toiminnan resursoinnista huolehditaan." VM budjettiosasto huolehtii, että maksullinen toiminta on kustannusvastaavaa, ja eduskunta antaa riittävät resurssit maksuttomaan toimintaan. Virke tulisi poistaa.

C-osiossa hallintopäätösten, valtionapujen ja lupapäätösten tarkastelu jää melko irrallisiksi, kun niistä ei ole vastaavaa nykytilan kuvausta ja arviointia kuten muista toiminnoista. Olisi hyvä kuvata mitä hallintopäätöstyyppisiä, ja valtionapu- ja lupaprosesseja valtioneuvostossa ylipäänsä on, jotta voisi arvioida mitkä niistä ovat yhtenäistettävissä. Muussa tapauksessa voisi harkita, onko niiden mukaan ottaminen luonnokseen tässä vaiheessa tarpeen.

C4 Kehittämistoiminnan ja hankkeiden hallinnan tavoitetilana voisi olla että ministeriöissä olisi ainoastaan strategisen kehittämistoiminnan ja strategisten hankkeiden hallinta ja muun kehittämistoiminnan ja hankkeiden hallinta olisi virastoissa.

C5 Valtionyhtiöiden omistajaohjaus -osion teksti on sinänsä konkreettista ja varsin osuvaa. Yksittäisenä huomiona, että tavoitteena oleva uusi raportointijärjestelmän käyttöönotto edellyttää ministeriöiden omistajaohjauksesta vastaavien virkamiesten kouluttamista VNK:n omistajaohjausosaston toimesta. Omistajaohjaus voisi sisältönsä puolesta kuitenkin kuulua luontevammin B-kokonaisuuteen (Ohjaus ja päätöksenteko).

Luonnoksen luku 5 Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin hallintamalli

Luvussa 5.2 *Organisointi, toimijat ja vastuut* todetaan että kansliapäällikkökokous valmistelee arkkitehtuurin johtamista ja hyödyntämistä koskevat linjaukset. Olisi luontevampaa ja kustannustehokkaampaa että VNKA-koordinaatioryhmä valmistelisi linjaukset ja kansliapäällikkökokous päättäisi niistä. Samoin valtioneuvoston yleisistunnon rooli tuntuu ylimitoitetulta. Kuva 52 vaikuttaa täsmällisemmältä kuin teksti tässä kohtaa.

Luvussa 5.3 muutoshallinnan kuvaus on melko teoreettinen. Tosiasiassa arkkitehtuurin muutokset liittyvät tai johtuvat tyypillisesti jostain toiminnan kehittämishankkeesta, jolloin arkkitehtuuria koskevat linjaavat päätökset on parasta yhdistää ko. hanketta koskeviin linjauspäätöksiin. Erillinen arkkitehtuurilinjausten käsittely ei välttämättä edistä hanketta eikä ymmärrystä asiayhteyksistä. VNKA-koordinaatioryhmän tulisi tukea substanssihankeita VNKA:n noudattamisessa ja kehittämisessä, eikä niinkään kehittää VNKA:a itsenäisesti.

Taulukossa 25 mainitaan kansliapäällikkökokouksen tuotoksena KA-kuvaukset. Tarkoitus on kuitenkin kai hyväksyä koordinaatioryhmän valmistelemat KA-kuvaukset.

Kohdissa 5.3.3.3-4 ehdotettu erillinen VNKA-koordinaatioryhmän katselmointi tai lausuntomenettely yhteisten ratkaisujen projektiehdotuksille on turha ja päällekkäinen tietohallintolain mukaisen tietojärjestelmähankkeiden lausuntomenettelyn kanssa. Paremminkin ryhmän edustajan tulisi osallistua ao. hankkeisiin suunnitteluvaiheessa ja sitä kautta varmistaa VNKA-tavoitetilän toteutuminen.

Luonnoksen luettavuus

Viimeistelyssä asiakirjaa tulee tiivistää ja rakennetta selkeyttää, jotta se olisi käyttökelpoinen. Luonnokseen on poimittu runsaasti aineistoa eri lähteistä, mutta näennäisen sattumanvaraisesti ja ilman perusteluja. Valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuurin hahmottamista helpottaisi, jos asiakirjassa rajauduttaisiin vain arkkitehtuurityön kannalta olennaisiin seikkoihin ja viitattaisiin tarvittaessa lähdeaineistoihin. Erityisesti seuraavia asioita olisi selvennettävä:

- mikä on toiminta-arkkitehtuurin tarkoitus, sen sitovuus ja suhde muihin, voimassa oleviin toimintaa ohjaaviin aineistoihin kuten lainsäädäntöön, työjärjestyksiin, prosessikuvauksiin, toimintaohjeisiin ym.

- mitkä osat asiakirjasta ovat taustoittavaa ja mitkä varsinaista arkkitehtuuridokumentaatiota, josta on tarkoitus tehdä päätöksiä, ja missä organisaatioissa ja prosesseissa päätöksiä on tarkoitus tehdä
- sisältöä on tarkistettava suhteessa asiakirjan alussa tehtyihin rajauksiin
- aineistosta on erotettava selkeämmin nykytilan kuvauksen faktat, nykytilasta esitetyt näkemykset, esiin tulleet kehittämissideat sekä ideoista jalostuneet kehittämissuhteet
- käsitteistö tulee yhdenmukaistaa asiakirjan eri luvuissa sekä suhteessa muuhun yleisesti käytettyyn käsitteistöön (esim. Tilastokeskuksen sektori-luokitus)
- mikä on toiminta-arkkitehtuurin muutosehdotusten merkitys ja suhde muussa kehittämistyössä tehtyihin havaintoihin ja valintoihin.