



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaaris- komitean (KEHU-komitea) mietintö



7/2015

Hallinnon kehittäminen



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) mietintö



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Pirkko Ala-Marttila /VM-julkaisutiimi

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2015

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, helmikuu 2015	
Tekijät	Pääsihteeri Päivi Pietarinen Sihteerit: lainsäädäntöjohtaja Pasi Järvinen työ- ja elinkeinoministeriö, lainsäädäntöneuvos Markus Siltanen ja neuvotteleva virkamies Jarmo Huotari, valtiovarainministeriö	
Julkaisun nimi	Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) mietintö	
Asiasanat	Eduskunta, hallinnon kehittäminen, johtaminen, keskushallinto, ministeriöt, pääministeri, rakenne, toiminta, valtioneuvosto	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 7/2015	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2015	
ISBN 978- 952-251-648-0 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251- 649-7(PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 74	Kieli Suomi
Tiivistelmä <p>Komitea on asettanut valtioneuvoston toiminnan tärkeimmäksi tavoitteeksi parlamentarismiin pohjautuvan toimivan, tehokkaan ja strategisen hallitustyöskentelyn, joka vahvistaa Suomen päätöksenteko- ja kilpailukykyä. Tavoitteen saavuttamiseksi valtioneuvoston toimintaa ja johtamista kehitetään pitkäjänteisesti yli vaalikausien siiloutumista välttämällä siten, että valtioneuvoston päätöksenteossa ja asioiden valmistelussa korostuu kollegiaalinen työskentely.</p> <p>Komitea pitää tärkeänä, että poliittisen johdon ja virkamiesjohdon väliset johtamisvastuut ovat selkeät. Poliittisten avustajien järjestelmä esitetään arvioitavaksi uudelleen. Keskeistä on myös, että valtioneuvoston ja sen ministeriöiden resursseja voidaan hyödyntää yhteisesti ja tarvittaessa liikutella niitä yli ministeriöhallinnonalojen.</p> <p>Komitean työ perustuu pääministeri <i>Jyrki Kataisen</i> hallitusohjelmassa 2011 sovittuun valtion keskuksenhallinnon uudistamistarpeita selvittävään hankkeeseen (KEHU), jonka tavoitteena on muodostaa valtioneuvostosta toiminnallisesti ja taloudellisesti yhtenäisempi rakenteellinen kokonaisuus. Valtioneuvoston rakenteisiin liittyvien kysymysten ollessa merkittäviä ja laajakantoisia, asetti valtioneuvosto 31.1.2014 parlamentaarisen komitean arvioimaan niitä toimikaudeksi 1.2.2014–31.1.2015.</p>		

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, februari 2015	
Författare	Generalsekreterare Päivi Pietarinen Sekreterarna: lagstiftningsdirektör Pasi Järvinen, arbets- och näringsministeriet, lagstiftningsråd Markus Siltanen och konsultativ tjänsteman Jarmo Huotari, finansministeriet	
Publikationens titel	Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) mietintö	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 7/2015	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvenes Print – Finlands Universitetstryckeri Ab, 2015	
ISBN 978-952-251-648-0 (hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978-952-251-649-7 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 74	Språk Finska
Sammandrag <p>Det viktigaste målet för statsrådets verksamhet är enligt kommittén att förverkliga ett på parlamentarism baserat välfungerande, effektivt och strategiskt regeringsarbete som förstärker Finlands beslutsfattandeförmåga och konkurrenskraft. För att uppnå målet ska statsrådets verksamhet och ledandet av det utvecklas långsiktigt inom ett tidsspänn som sträcker sig över valperioderna, så att man undviker silobildning och betonar kollegiala arbetssätt vid beredningen av ärenden.</p> <p>Kommittén ser det som viktigt att ansvarsfördelningen mellan den politiska ledningen och tjänstemannaledningen är tydlig. Systemet med politiska medarbetare föreslås bli omvärderat. Det är också mycket viktigt att statsrådets och ministeriernas resurser skulle kunna utnyttjas gemensamt, och vid behov flyttas över förvaltningsområdesgränserna.</p> <p>Kommitténs arbete baserar sig på arbetet som utförts av projektet för utredning av behoven att förnya den statliga centralförvaltningen (KEHU), om vilket man kommit överens i regeringsprogrammet för <i>Jyrki Katainens</i> regering från 2011. Målet var att forma statsrådet till en verksamhetsmässigt och ekonomiskt enhetligare strukturell helhet. Frågorna som gäller statsrådets strukturer är betydande och vittomfattande, och statsrådet tillsatte den 31 januari 2014 en parlamentarisk kommitté för att utreda dem. Kommitténs mandatperiod var 1.2.2014–31.1.2015.</p>		

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, February 2015	
Author(s)	General Secretary Päivi Pietarinen Secretaries: Director of Legislation Pasi Järvinen, Ministry of Employment and the Economy; Legislative Counsellor Markus Siltanen and Ministerial Adviser Jarmo Huotari, Ministry of Finance	
Title of publication	Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) mietintö	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 7/2015	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by	Juvenes Print – Finland University Print Ltd, 2015	
ISBN 978-952-251-648-0 (print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978-952-251-649-7(PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 74	Language Finnish
Abstract <p>The committee considers that the main objective of the Government's operations comprises functional, efficient and strategic governmental work, based on a parliamentary principle, which strengthens Finland's decision-making and competitiveness. To attain this goal, the Government's activities and leadership are subject to long-term development across parliamentary terms, while avoiding the silo mentality and emphasising collegial working methods in the Government's decision-making and preparation of matters.</p> <p>The committee deems it important that there be a clear division of duties between political leaders and senior civil servants. The committee suggests that the political adviser system be reassessed. It is also important that the resources of the Government and its ministries be available for shared use and, if necessary, for reallocation across the ministries' various administrative branches.</p> <p>The committee's work is based on the project for the investigation of reorganisation needs in central government (KEHU project), agreed in Prime Minister <i>Jyrki Katainen's</i> 2011 Government Programme. The goal of this project is to restructure central government into an operationally and financially more unified, structured entity. Because the questions related to the structure of the Government are significant and far-reaching, the Government appointed a parliamentary committee on 31 January 2014 to evaluate such issues during a term of office running from 1 February 2014 to 31 January 2015.</p>		

Valtioneuvostolle

Valtioneuvosto asetti 30.1.2014 parlamentaarisen komitean, jonka tehtävänä oli arvioida yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta. Toimeksianto liittyi pääministeri *Jyrki Kataisen* hallitusohjelmassa sovittuun valtion keskushallinnon uudistamistarpeita selvittävään hankkeeseen (KEHU-hanke). Parlamentaarisen komitean toimikausi alkoi 1.2.2014 ja se päättyi 31.1.2015. Komitea otti nimekseen KEHU-komitea.

Parlamentaarisen komitean tuli antaa lopullinen mietintö linjauksineen 31.1.2015 mennessä, jolloin siinä esitettyjä arvioita voidaan hyödyntää 19.4.2015 pidettävien eduskunta-vaalien jälkeistä hallitusta muodostettaessa. Komitean esittämiä lainsäädännön muutostarpeita voidaan toteuttaa myöhemmin.

Parlamentarisessa komiteassa oli jäseninä 12 kansanedustajaa, jotka edustivat kaikkia vaalikauden alun eduskuntaryhmiä. Pysyviä asiantuntijajäseniä komitealla oli neljä. Komitean puheenjohtajana toimi kansanedustaja *Tapani Mäkinen* Kansallisen kokoomuksen eduskuntaryhmästä.

Valtioneuvoston asettamispäätöksen mukaan parlamentaarisen komitean tehtävänä oli selvittää ja tehdä tarvittavat ehdotukset perustuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön seitsemästä valtioneuvoston tehtäviin ja toimintaan liittyvästä asiakokonaisuudesta. Mainitut asiakokonaisuudet ovat:

- 1) valtioneuvoston oikeus päättää organisaatiostaan ja resurssistaan
- 2) valtioneuvoston kokonaisuus ja tehtävä rakenne
- 3) valtioneuvoston suhde eduskuntaan
- 4) valtioneuvoston ja sen ministeriöiden johtamismalli
- 5) pääministerin asema ja hallituksen johtaminen
- 6) muiden ministereiden asema ja toimivaltasuhteet
- 7) poliittisen ja virkamiesjohtamisen suhde

Parlamentaarinen komitea kartoitti ja arvioi valtioneuvoston toimintaa ja sen taustalla olevaa säädösperustaa sekä organisatorista rakennetta selvittäessään tekijöitä, jotka vaikuttavat valtioneuvoston toiminnalliseen ja taloudelliseen yhtenäisyyteen. Lähtökohdaksi muotoutui löytää niitä valtioneuvoston käytänteitä, joita kehittämällä voidaan parantaa parlamentarisessa ohjauksessa ja valvonnassa toimivan hallituksen toimintaedellytyksiä ja vahvistaa valtioneuvoston strategisen näkemyksen toimeenpanoa ja vaikuttavuutta yhteiskunnassa. Komitean näkökulmasta organisatoriset muutokset eivät ole ensisijainen kehittämisen lähtökohta.

Parlamentaarinen komitea pitää tärkeänä, että valtioneuvoston toimintaa ja johtamista kehitetään pitkäjänteisesti yli vaalikausien. Tavoitteena on sellainen valtioneuvoston toiminta, jolla voidaan parhaiten vastata tulevaisuuden haasteisiin sekä vahvistaa Suomen päätöksenteko- ja kilpailukykyä.

Valtioneuvoston työssä korostetaan valtioneuvoston kykyä ja mahdollisuuksia toimia kollektiivina ja kollegiona yhteisen edun hyväksi. Asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa vältetään siiloutumista ja sektoroitumista. Valtioneuvostossa toimitaan yhtenäisesti yhteisin pelisäännöin ja vahvistetaan hallituksen sisäistä koheesiota. Hallinnonrajat ylittävää valmistelua ja päätöksentekoa parannetaan. Valtioneuvoston toimintaa kuvaa luottamus, jatkuvuus ja toimeenpanokyky.

Poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen roolit ovat selkeät. Parlamentaarinen komitea pitää tärkeänä, että poliittisten avustajien järjestelmä arvioidaan uudelleen.

Tavoitteena on, että valtioneuvoston ja sen ministeriöiden henkilöstöresurssit ja taloudelliset resurssit ovat koko valtioneuvoston yhteisiä resursseja. Niitä tulee voida hyödyntää yhteisesti ja niiden liikuteltavuutta hallinnonalojen välillä ehdotetaan lisättävän.

Parlamentaarinen komitea antoi väliraportin 21.10.2014 (Valtiovarainministeriön julkaisu 28/2014). Siihen koottiin komiteassa esillä ollutta pohdiskelua ja tehtyjä selvityksiä eri kehittämisvaihtoehdoista ottamatta vielä kantaa niiden sisältöön. Väliraportti ei sisältänyt komitean ehdotuksia, lukuun ottamatta toimeksiannon mukaisesti annettuja linjauksia ylimmän johdon virka- ja tehtävärakenteen uudistamisesta kyseistä uudistusta valmistelevalle erilliselle ohjausryhmälle.

Väliraportti sisälsi myös komiteassa laaditun kansainvälisen vertailun Alankomaiden, Irlannin, Ruotsin ja Tanskan valtioneuvostorakenteista, joissa kaikissa on tehty kiinnostavaa hallinnon uudistustyötä viime aikoina. Lisäksi väliraportissa selvitettiin yleisellä tasolla Ruotsissa 1997 toimintansa aloittaneen yhtenäisen valtioneuvostoviraston (*Regeringskansliet*) toimintaa (ns. ”Ruotsin malli”) ja Ruotsista saatuja kokemuksia valtioneuvostovirastosta.

Komitean puheenjohtajaksi valtioneuvosto nimesi kansanedustaja *Tapani Mäkisen* Kansallisen kokoomuksen eduskuntaryhmästä. Jäseniksi valtioneuvosto nimesi kansanedustajista *Sari Sarkomaan* Kansallisen kokoomuksen eduskuntaryhmästä, *Tarja Filatovin* ja *Johannes Koskisen* Sosiaalidemokraattisesta eduskuntaryhmästä, *Arja Juvosen* ja *Kimmo Kivelän* Perussuomalaisten eduskuntaryhmästä, *Kimmo Tiilikaisen* ja *Anu Vehviläisen* Keskustan eduskuntaryhmästä, *Merja Kyllösen* Vasemmistoliiton eduskuntaryhmästä, *Stefan Wallinin* Ruotsalaisesta eduskuntaryhmästä, *Tuija Braxin* Vihreästä eduskuntaryhmästä ja *Sari Palmiin* Kristillisdemokraattisesta eduskuntaryhmästä. Merja Kyllösen pyydettyä eroa Euroopan parlamenttiin siirtymisen vuoksi, hänen tilalleen nimettiin samasta eduskuntaryhmästä kansanedustaja *Martti Korhonen*.

Komitean pysyviksi asiantuntijoiksi kutsuttiin alivaltiosihteeri *Timo Lankinen* valtioneuvoston kansliasta, lainsäädäntöneuvos *Tuula Majuri* oikeusministeriöstä, professori *Veli-Pekka Viljanen* Turun yliopistosta ja professori *Jari Stenvall* Tampereen yliopistosta. Komitean pääsihteeriksi valtioneuvosto nimesi kansliapäällikkö *Päivi Pietarisen* korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Sihteeristön muiksi jäseniksi nimettiin lainsäädäntöjohtaja *Pasi Järvinen* työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä lainsäädäntöneuvos *Markus Siltanen*, neuvotteleva virkamies *Jarmo Huotari* ja osastopäällikön sihteeri *Satu Riiski* valtiovarainministeriöstä.

Komitea kokoontui 19 kertaa. Kokouksissa käsiteltiin tehtävänannon mukaisia asiakokonaisuuksia komitean sihteeristön laatimien taustamuistioiden pohjalta.

Komitea kuuli kahtatoista yhteiskunnallista vaikuttajaa asiantuntijoina. Pääministeri *Alexander Stubb* (2014–) sekä entisistä pääministereistä *Paavo Lipponen* (pääministeri 1995–2003), toimitusjohtaja *Matti Vanhanen* (pääministeri 2003–2010) ja komissaari *Jyrki Katainen* (pääministeri 2011–2014) esittivät kukin komitealle näkemyksiään siitä, miten valtioneuvostokokonaisuutta voitaisiin kehittää hallituksen tehokasta työskentelyä ajatellen. Lisäksi he kertoivat kokemuksiaan pääministerin asemasta hallituksen johtajana sekä näkemyksiään siitä, minkälaisia toimivaltuuksia, tukea ja työkaluja pääministeri tarvitsee hallituksen johtamiseen.

Europarlamentaarikko (komissaari 2004–2014) *Olli Rehniltä* komitea kuuli erityisesti vertailevaa arviota siitä, onko Euroopan komission toiminnassa piirteitä, joista voisi olla etua arvioitaessa kansallisen valtioneuvostomme organisaatiota, valtioneuvostoasioiden valmistelua tai strategista päätöksentekokykyä.

Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtaja *Tuomas Pöysti* esitti ajatuksiaan siitä, minkälaisilla rakenteellisilla ja/tai toiminnallisilla muutoksilla valtioneuvoston yhtenäisyyttä voitaisiin edistää. Esille tuli erityisesti valtiontalouden tarkastusviraston näkemykset keinoista, joilla hallituksen kollektiivista johtamista sekä valtioneuvostoasioiden valmistelua ja päätöksentekoa voitaisiin vahvistaa poikkihallinnollisissa asioissa. Valtiontalouden tarkastusvirasto on asiantuntijana arvioinut valtioneuvoston toimintatapoihin ja johtamiseen liittyviä kysymyksiä toistuvasti tuloksellisuustarkastuksissa, tilintarkastuksissa, ohjausjärjestelmätarkastuksissa sekä finanssipolitiikan tarkastuksissa ja valvonnassa.

Suomen itsenäisyyden juhlarahaston Sitran yliasiamies *Mikko Kosonen* esitteli komitealle Sitran hankkeita koskien valtion konserniohjauksen ja johtamisen kehittämistä sekä näkemyksiä valtioneuvostorakenteiden uudistamistarpeesta. Komitean aihepiiriä sivuaa Sitran 5.9.2014 julkaisema raportti ”*Governments for the Future: Building the Strategic and Agile State*”, jossa arvioidaan länsimaisten yhteiskuntien hallinnon ongelmia ja esitetään ehdotuksia ennakoivan, ripeän ja joustavan hallinnon saavuttamiseksi.

Valtiosihteerinä *Olli-Pekka Heinonen* valtioneuvoston kansliasta antoi komitealle arvionsa siitä, miten nykyinen poliittisten valtioshteereiden järjestelmä on toiminut, ja onko poliittisten valtioshteereiden ja ministeriöiden kansliapäälliköiden tehtävissä tai tehtävien keskinäisessä suhteessa kehittämisen tarvetta ministeriöiden johtamisen näkökulmasta. Viron pääministerin valtiosihteerinä *Heiki Loot* alusti komitealle Virossa vireillä olevista keskushallinnon uudistuksista.

Komitea kutsui yhteen kokoukseensa valtion virka- ja tehtävärakenteen uudistamisen ohjausryhmän puheenjohtajansa valtion työmarkkinajohtaja, osastopäällikkö *Juha Sarkion* johdolla. Lisäksi komitea kuuli erikseen ohjausryhmän sihteeristöstä hallitusneuvos *Kirsi Äijälää*. Finanssineuvos *Katju Holkeri* puolestaan kertoi komitealle keskushallinnon uudistamishankkeen kokonaisuuteen liittyvästä hankkeesta ohjausjärjestelmien kehittämiseksi (ns. OHRA-hanke).

Varsinaisen komiteatyöskentelyn ulkopuolella komitea on ollut mukana muutamissa muualla järjestetyissä tilaisuuksissa. Valtion ylimmälle virkamiesjohdolle suunnatussa, valtiovarainministeriön järjestämässä *Johdon Foorumin* kevään 2014 tilaisuudessa käytiin

¹ <http://www.sitra.fi/node/5895409>

osallistujien ja komitean sihteeristön välillä vuoropuhelu valtion keskushallinnon tulevaisuudesta. Lisäksi komitean sihteeristöstä osallistuttiin Tallinnassa, Virossa toukokuussa 2014 järjestettyyn OECD-yhteistyöseminaariin ”Strategy Processes in Government and Possibilities for Structural Flexibility”, joka liittyi Suomen ja Viron yhteiseen hallintopoliitiikan maa-arviointiin.

Saatuaan työnsä valmiiksi komitea luovuttaa kunnioittaen mietintönsä Valtioneuvostolle.

Helsingissä 31 päivänä tammikuuta 2015



Tapani Mäkinen



Sari Sarkomaa



Tarja Filatov



Johannes Koskinen



Arja Juvonen



Kimmo Kivelä



Kimmo Tiilikainen



Anu Vehviläinen



Martti Korhonen



Stefan Wallin



Tuija Brax



Sari Palm



Timo Lankinen



Tuula Majuri



Veli-Pekka Viljanen



Jari Stenvall



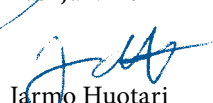
Päivi Pietarinen



Pasi Järvinen



Markus Siltanen



Jarmo Huotari



Satu Riiski

Sisältö

Valtioneuvostolle	9
1 Tiivistelmä linjauksista ja suosituksista	15
2 Työskentelyn lähtökohdat	21
2.1 Toimeksianto	21
2.2 Keskushallinnon uudistamisen (KEHU) kokonaisuus	22
3 Valtioneuvosto muuttuvassa yhteiskunnassa	27
3.1 Miksi muutoksia tarvitaan?	27
3.2 Yleiset tavoitteet	29
3.3 Lyhyesti valtioneuvoston toiminnasta	30
3.4 Aikaisemmista keskushallinnon uudistushankkeista	32
4 Kollegiaalinen valtioneuvosto	35
4.1 Ministerit ja pääministeri	35
4.1.1 Ministerin rooli osana valtioneuvostoa ja ministeriön päällikkönä	35
4.1.2 Lähtökohdaksi yksi ministeri ministeriöön	36
4.1.3 Ns. sirpaleministerit	37
4.1.4 Pääministeri	37
4.2 Valtioneuvostoasioiden hoitaminen	38
4.2.1 Valtioneuvostoasioiden valmistelu ja ns. valtioneuvostopäivät	38
4.2.2 Ministerivaliokunnat ja ministerityöryhmät	39
4.2.3 Iltakoulu	42
4.2.4 Asiantuntijuuden hyödyntäminen valmistelussa	43
4.2.5 Hallitusohjelma	43
4.3 Ministeriöt osana valtioneuvostokokonaisuutta	44

5	Ministeriön johtaminen	47
5.1	Ministeriöiden sisäiset johtamisjärjestelmät.....	47
5.1.1	Johtoryhmäyöskentely.....	47
5.1.2	Osallistumisoikeudet.....	48
5.1.3	Kokoontuminen.....	50
5.1.4	Käsiteltävät asiat.....	50
5.1.5	Muut johtoryhmät.....	52
5.2	Poliittiset avustajat.....	52
5.2.1	Poliittisten avustajien virkasuhdeasiat.....	52
5.2.2	Poliittiset valtiosihteerit ja muut poliittiset avustajat.....	54
5.2.3	Ehdotukset poliittisen johtamisjärjestelmän uudistamiseksi.....	59
5.2.4	Varaministerit.....	63
6	Resurssien joustavuus – yhtenäisemmät resurssit	65
6.1	Henkilöstövoimavarat.....	65
6.2	Taloudelliset resurssit ja muut resurssit.....	67
7	Organisaatorakenteeseen liittyvät muutostarpeet	69
8	Suositus komitean linjausten jatkotyöstämisestä ja seurannasta	71

1 Tiivistelmä linjauksista ja suosituksista

Parlamentaarinen komitea on keskittynyt työssään kolmeen kokonaisuuteen, jotka komitean näkemyksen mukaan ovat avainasemassa kehitettäessä valtioneuvoston toiminnallista rakennetta:

- 1) Valtioneuvoston toiminta kollegiaalisena valtioneuvostona, ja tähän liittyen ministerin asema ja tehtävät sekä valtioneuvostoasioiden valmistelu.
- 2) Ministeriön johtaminen, ja tähän liittyen ministeriöiden sisäiset johtamisjärjestelmät sekä poliittisten avustajien järjestelmän uudelleen arvioiminen.
- 3) Valtioneuvoston käytettävissä olevat resurssit, niiden yhteinen hyödynnettävyys ja liikuteltavuus.

Valtioneuvoston toiminta kollegiaalisena valtioneuvostona

Ministerit

- Ministerin tehtäväkuvassa ja roolissa painotetaan kollegiaalisuutta, yhteistä vastuuta, yhdessä toimimista ja sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin. Ministerin tehtävänä on ensisijassa toimia kollegiaalisen valtioneuvoston jäsenenä. Samalla hän johtaa oman hallinnonalansa ministeriötä.
- Valtioneuvosto toimii avoimesti ja ministeriöt viestivät ulospäin osana valtioneuvostokokonaisuutta.
- Lähtökohdaksi yksi ministeri ministeriöön. Ministeriössä voi toimia useampi ministeri ainoastaan, kun ministeriö on toimialtaan laaja tai muusta vastaavasta perustellusta syystä.
- Ministereiden tarkka lukumäärä riippuu hallitusohjelmasta ja siitä johtuvista strategisista ja poliittisista tavoitteista. Ministereitä nimitettäessä huomioidaan ensisijaisesti hallitusohjelman sisältö ja hallitusohjelman vaatimukset sekä toimialan vaatima työmäärä. Ministerin hoitamat tehtävät muodostavat eheän kokonaisuuden.
- Ns. sirpaleministereistä luovutaan.

- Parlamentaarinen komitea on myös pohtinut, voitaisiinko valtioneuvostoon nimittää ministereitä vastaamaan jostakin hallitusohjelman strategisesta painopistekokonaisuudesta siten, että tällaisella ministerillä olisi toimivaltuudet mainitun asiakokonaisuuden johtamiseksi, mutta hän ei toimisi ministeriön päällikkönä.
- Turvataan pääministerin tosiasialliset mahdollisuudet johtaa valtioneuvoston työskentelyä.

Valtioneuvostoasioiden hoitaminen

- Ministeri osallistuu henkilökohtaisesti keskeisten valtioneuvostoasioiden valmisteluun. Jotta tämä on ministerille ajankäytöllisesti mahdollista, keskitetään valtioneuvostotyöskentely muutamalle viikonpäivälle, ns. valtioneuvostopäiviin.
- Keskeiset valtioneuvoston valmisteluelimet ovat:
 - neljä lakisäätteistä ministerivaliokuntaa
 - tiettyä tehtäväkokonaisuutta varten asetetut ministeriryhmät
 - hallituksen iltakoulu
- Korostetaan ministereiden henkilökohtaista vastuuta ja rajoitetaan poliittisten avustajien osallistumista lakisäätteisten ministerivaliokuntien ja ministeriryhmien työskentelyyn.
- Helpotetaan ministerin mahdollisuuksia sijaistaa toista ministeriä ministerivaliokunnissa, jos ao. ministeriryhmä näin päättää.
- Talouspoliittisesta ministerivaliokunnasta voisi muodostua eräänlainen hallituksen työvaliokunta, joka käsittelee kaikki keskeiset talouspoliittiset asiat.
- Vähennetään ministeriryhmien määrää. Niitä perustetaan vain erityistarpeita varten yksittäisten asiakokonaisuuksien, kuten esimerkiksi hallitusohjelmassa sovitun strategisen kokonaisuuden valmisteluun.
- Tiedostetaan iltakoulun vahva perinne valtioneuvostoasioiden valmistelussa sekä muut hallituksen neuvottelut. Iltakoulu lisää hallituksen työskentelyilmapiiriä kollegiaaliseen suuntaan.
- Hyödynnetään monipuolista asiantuntijuutta nykyistä useammin ja aktiivisemmin asioiden valmistelussa (esimerkiksi laajapohjaiset komiteat).
- Hyödynnetään parlamentaarista työskentelyä etenkin laajakantoisten asioiden valmistelussa ja strategisesti tärkeiden asioiden seurannassa ja ohjauksessa.
- Kehitetään hallitusohjelmaa nykyistä strategisempaan suuntaan, jossa tuodaan esille hallituksen keskeisimmät tavoitteet. Erikseen neuvotellaan hallitusohjelman täytäntöönpano-ohjelma eli hallituksen toimintasuunnitelma.
- Ministeriöiden tehtävien osalta ministeriöissä keskitytään pääosin strategiaan valtioneuvostotyöskentelyyn, lainvalmisteluun ja kansainvälisiin tehtäviin. Toimeenpanevia operatiivisia tehtäviä voidaan osin siirtää ministeriöiden alaiselle hallinnolle, kuten keskushallinnon virastoille.

Ministeriön johtaminen

Sisäiset johtamisjärjestelmät

- Luodaan koko valtioneuvostoon ja kuhunkin ministeriöön mahdollisimman yhdenmukainen johtamismalli, jossa virkamiesvalmistelu tapahtuu yhdenmukaisesti ja koordinoitusti ja siihen kytkeytyvä poliittinen linjaaminen ja päättäminen samalla tavalla.
- Ministeriön työjärjestyksessä säädetään ministeriön johtoryhmätyöskentelyn periaatteista. Ministeriöissä on sekä ministerin vetämä ministeriön johtoryhmä että kansliapäällikön vetämä johtoryhmä.
- Johtoryhmien agendoja selkeytetään: Ministerin vetämällä ministeriön johtoryhmällä on kokonaisvastuu ministeriön strategisesta toiminnasta, lainsäädännöstä ja tuloksellisuudesta. Kansliapäällikön johtoryhmällä on puolestaan operatiivinen vastuu ministeriön ja sen hallinnonalan käytännön toiminnasta ja asioiden valmistelusta, täytäntöönpanosta ja seurannasta sekä poliittisella tasolla päätettyjen asioiden yhteensovittamisesta.
- Ministeriön johtoryhmässä käsiteltävät asiat valmistellaan kansliapäällikön johtoryhmässä.
- Mikäli ministeriössä on poikkeuksellisesti useampi ministeri, lähtökohtana on, että ministerin vetämän ministeriön johtoryhmän lisäksi toimii kaikkien ministerien yhteinen johtoryhmä.
- Ministerin poliittiselle avustajalle, ml. poliittiselle valtiosihteerille, mikäli ministeriössä sellainen on, annetaan läsnäolo- ja osallistumisoikeus kansliapäällikön vetämiin johtoryhmiin tiedonkulun edistämiseksi. Poliittisen avustajan ei kuitenkaan tule toimia johtoryhmässä ohjaavassa roolissa.
- Vältetään moniportaisia ministeriön sisäisiä johtamisjärjestelmiä.

Arvioidaan uudelleen poliittisten avustajien järjestelmä

- Keskitetään kaikkien poliittisten avustajien palkkaamiseen ja virkasuhteen ehtoihin liittyvät asiat valtioneuvoston kansliaan.
- Luovutaan kaikista ministeriön nimittämistä poliittisista avustajista, kuten virkamiessihteereistä ja lehdistöavustajista ja muista vastaavista ministeriön sisäisistä tehtävään määräämisistä.
- Laaditaan kokonaisvaltainen arvio poliittisen johdon palkkiotason määräytymisen perusteista. Arvioinnin suosituksineen tekee valtioneuvoston kanslian nimeämä puolueeton selvittäjä.
- Arvioidaan uudelleen poliittisten valtiosihteereiden järjestelmä. Tältä osin komiteassa on ollut esillä useampia vaihtoehtoja:

- 1) Mikäli ministereiden määrä on suppea, jokaiselle ministerille nimitetään poliittinen valtiosihteeri. Samalla muiden poliittisten avustajien määrää vähennetään.
 - 2) Mikäli ministereiden määrä on suurehko, nimitetään kullekin ministeriryhmälle yksi poliittinen valtiosihteeri.
 - 3) Nimetään kullekin hallituksen strategiselle päätavoitteelle poliittinen valtiosihteeri.
 - 4) Poliittisten valtiosihteereiden järjestelmästä luovutaan kokonaan.
- Mikäli poliittisia valtiosihteereitä nimitetään, tulee valtioneuvoston ohjesääntöä ja ministeriöiden työjärjestykset tarkistaa poliittisten valtiosihteereiden toimivaltuuksien osalta. Valtiosihteeriä nimitettäessä on myös syytä varmistua siitä, että poliittinen valtiosihteeri virkamiehenä täyttää vaadittavat kelpoisuusehdot, ja että virantäytössä noudatetaan soveltuvin osin valtion virkamiesten nimittämistä koskevia lainsäädöksiä.
 - Ministeriöissä sovitaan poliittisten avustajien ja mahdollisten poliittisten valtiosihteereiden tehtävät ja roolit sekä raportointivastuu kunkin vaali- tai toimikauden alussa.
 - Mikäli poliittisia valtiosihteereitä nimitetään, heidän tehtäväkuvaansa siirretään poikkihallinnollisten asioiden hoitamiseen.
 - Lähtökohtaisesti poliittisten avustajien määrää tulisi vähentää nykyisestä. Toisaalta tunnustetaan erikokoisten ministeriryhmien erilaiset tarpeet.
 - Luodaan kansliapäällikkökokouksista aito poikkihallinnollinen virkamiesjohtoryhmä suurien kokonaisuuksien valmistelun ja toimeenpanon koordinoimiseksi. Samalla kansliapäällikkökokouksen asema ja tehtävät institutionalisoidaan säädöstasolla.

Valtioneuvoston käytettävissä olevat resurssit

Henkilöstövoimavarat

- Valtioneuvostossa tavoitellaan osaavaa, motivoitunutta ja monialaista virkamieskuntaa, jolla on valmius valmistella asioita hallituksen strategisten painopisteiden mukaisesti tarvittaessa yli ministeriöhallinnonalojen.
- Varmistetaan riittävät henkilöstöresurssit valmisteltaessa hallituksen painopistealueisiin kuuluvia hankkeita ja valtioneuvoston poikkihallinnollisia hankkeita.
- Lisätään keinoja henkilöstön liikkuvuuden edistämiseksi ja poistetaan liikkuvuutta hidastavia raja-aitoja. Monipuolista kokemusta arvostetaan.

Taloudelliset ja muut resurssit

- Perustuslaista seuraa, ettei hallinnonaloittainen budjetointi lähtökohtaisesti mahdollista määrärahojen siirtämistä menoluokasta toiseen ilman eduskunnan myötävaikutusta. Taloudellisten resurssien käyttöä ja liikuteltavuutta voidaan kuitenkin muilla keinoin lisätä ja vahvistaa rajoittamatta eduskunnan budjettivaltaa.
- Selvitetään, voidaanko valtion tulo- ja menoarvioon laatia, eduskunnan myötävaikutuksella, erillinen budjettivaraus muutamille hallitusohjelman keskeisimmille poikkihallinnollisille tavoitteille.
- Yhteisten resurssien ja prosessien tehostamiseksi tarvitaan yhteisiä, yhteensopivia tietojärjestelmiä, jotta resursseja voidaan käyttää yli ministeriöhallinnonalojen joustavasti ja tehtävälähtöisesti.

2 Työskentelyn lähtökohdat

2.1 Toimeksianto

Osana keskushallinnon uudistamishanketta (KEHU) pääministeri *Jyrki Kataisen* hallitus linjasi iltakoulussaan kesäkuussa 2012 tavoitteekseen, että valtioneuvostosta muodostetaan toiminnallisesti ja taloudellisesti nykyistä yhtenäisempi rakenteellinen kokonaisuus seuraavasta hallituskaudesta 2015 alkaen.

Käsiteltyään keskushallinnon uudistushankkeessa esillä olleita ehdotuksia erityisesti ministeriöhallintoon liittyen hallituspuolueiden puheenjohtajat päättivät marraskuussa 2013, että valtioneuvoston rakenteisiin liittyvien kysymysten ollessa merkittäviä ja laajakantoisia asetetaan niitä ja niiden kehittämistarpeita arvioimaan parlamentaarinen komitea. Aikataululliseksi tavoitteeksi asetettiin komitean mahdollisten ehdotusten huomiointi kevään 2015 hallitusneuvotteluissa. Mikäli komitea päättäisi esittää perustuslain muuttamista vaativia uudistuksia, voidaan ne käytännössä toteuttaa vasta 2020-luvulla.

Valtioneuvoston yleisistunto asetti parlamentaarisen komitean 30.1.2014. Komitean tehtäväksi annettiin selvittää ja tehdä tarvittavat ehdotukset perustuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön seuraavista asiakokonaisuuksista:

- 1) valtioneuvoston oikeus päättää organisaatiostaan ja resurssistaan
- 2) valtioneuvoston kokonaisuus ja tehtävä rakenne
- 3) valtioneuvoston suhde eduskuntaan
- 4) valtioneuvoston ja sen ministeriöiden johtamismalli
- 5) pääministerin asema ja hallituksen johtaminen
- 6) muiden ministereiden asema ja toimivaltasuhteet
- 7) poliittisen ja virkamiesjohtamisen suhde

Lisäksi toimeksiantoon kuului antaa päälinjaukset valtion ylimmän johdon virka- ja tehtävä rakenteen uudistamisesta kyseistä uudistusta valmistellelle erilliselle ohjausryhmälle.

Komitean toimikausi oli 1.2.2014–31.1.2015. Väliraportti jatkovalmistelun keskeisimmistä linjauksista tuli antaa 31.8.2014 mennessä. Valtiovarainministeriö myönsi 17.6.2014 komitean pyynnöstä väliraportin antamiselle jatkoaikaa 30.9.2014 saakka. Väliraportti annettiin 21.10.2014 (Valtiovarainministeriön julkaisu 28/2014)

2.2 Keskushallinnon uudistamisen (KEHU) kokonaisuus

Parlamentaarisen komitean työskentely perustui laajaan keskushallinnon uudistushankkeeseen (KEHU), joka käynnistyi pääministeri *Jyrki Kataisen* hallitusohjelman pohjalta. Hallitusohjelmassa päätettiin, että valtion keskushallinnon uudistamistarpeista käynnistetään selvityshanke.

Valtiovarainministeriö asetti 16.12.2011 keskushallinnon uudistushankkeen (KEHU) ajalle 1.1.2012 – 31.3.2013 (VM131:00/2011). Keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin hallituksen strategisen näkemyksen toimeenpanon ja vaikuttavuuden tukeminen julkisessa hallinnossa ja yhteiskunnassa.

KEHU-hankkeen asettamispäätöksen mukaan hankkeen tehtävänä oli valmistella valtion keskushallinnon uudistamista tavoitteena

- yhtenäistää valtioneuvostossa tehtävä politiikka-, lainsäädäntö- ja resurssiohjaus
- tukea nykyistä paremmin hallituksen strategisen näkemyksen toimeenpanoa ja vaikuttavuutta julkisessa hallinnossa ja yhteiskunnassa
- lisätä henkilöstön ja taloudellisten resurssien liikkuvuutta ja edistää yhtenäisen toimintakulttuurin syntymistä valtion hallinnossa
- selvittää yhtenä vaihtoehtona ministeriöiden muodostaminen yhdeksi virastoksi, niin että hanke ei muuta ministereiden asemaa valtioneuvoston jäsenenä ja ministeriönsä toiminnan johtajina.

Keskushallinnon uudistamismahdollisuuksia valmisteli ensimmäisessä vaiheessa hankeryhmä (1.1.2012–31.3.2013), joka toimi valtioneuvoston kanslian (VNK) alivaltios sihteeri *Timo Lankisen* johdolla. Hankkeessa olivat edustettuina kaikki ministeriöt, oikeuskanslerinvirasto, eduskunnan kanslia sekä pääsopijajärjestöt. Hanke ei laatinut erillistä mietintöä, mutta osana hankeryhmän työtä valmisteltiin yhdessä ministeriöiden henkilöstön kanssa muistio ”*Valtioneuvoston 2015 tahtotilat*”.

Hankeryhmä kirjasi tahtotiloiksi muun ohella seuraavat asiat:

- hallituksella on hallitusohjelmaan perustuva strategiapäätös ja -prosessi, joilla johdetaan toimintaa, taloutta ja säädöspolitiikkaa, ja jotka ohjaavat valtioneuvoston rakennetta nykyistä yhtenäisemmin
- valtioneuvoston toimintakulttuuri perustuu avoimuuteen, luottamukseen ja jatkuvaan vuorovaikutukseen
- valtioneuvoston rakenne on toiminnallisesti ja taloudellisesti yhtenäinen
- valtioneuvosto ohjaa toimialojaan yhtenäisesti
- valtioneuvoston ydintoimintaa tukevat sisäiset palvelut ja hallinto on koottu kustannustehokkaalla ja ydintoimintojen toteuttamista helpottavalla tavalla yhtenäiseksi

KEHU-hankkeen poliittisesta ohjauksesta vastasi hallituspuolueiden puheenjohtajista muodostettu ministeriohjauksryhmä, joka oli asetettu 31.1.2015 asti. Ohjauksryhmän

puheenjohtajana toimi ensin pääministeri *Jyrki Katainen*, sittemmin pääministeri *Alexander Stubb*. Jäseninä olivat valtiovarainministeri *Antti Rinne* (aikaisemmin *Jutta Urpilainen*), puolustusministeri *Carl Haglund* (aikaisemmin *Stefan Wallin*), sisäministeri *Päivi Räsänen*, ympäristöministeri *Ville Niinistö* (26.9.2014 asti) ja kulttuuri- ja urheiluministeri *Paavo Arhinmäki* (4.4.2014 asti). Parlamentaarinen komitea ei kuitenkaan toiminut mainitun ministeriohjausryhmän ohjauksessa.

Hallituspuolueiden puheenjohtajat päättivät KEHU-hankkeen jatkosta 8.11.2013. Tässä yhteydessä päätettiin muun ohella asettaa parlamentaarinen komitea arvioimaan yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta. Keskushallinnon uudistamisen eri asiakokonaisuuksia selvittämistä ja valmistelemista päätettiin jatkaa viiden erillisen osa-alueen osalta, jotka olivat:

1. Parlamentaarinen komitea (KEHU-komitea)
2. Ylimmän johdon virka- ja tehtävärakenteen uudistus
3. Keskus- ja aluehallinnon virastouudistus (VIRSU)
4. Ohjausjärjestelmähanke (OHRA)
5. Valtioneuvoston hallintoyksikön (VNHY) perustaminen

Uudistuksen kokonaisuudesta vastasi valtiovarainministeriö. Osa-alueista parlamentaarinen komitea, ylimmän virkamiesjohdon uudistus, virastouudistus ja ohjausjärjestelmähanke olivat valtiovarainministeriön valmisteluvastuulla. Valtioneuvoston hallintoyksikön perustaminen oli puolestaan valtioneuvoston kanslian valmisteluvastuulla.

Seuraavassa esitellään uudistuksen osa-alueet tiivistetysti.

1. *Parlamentaarinen komitea*

Valtioneuvoston asettaman parlamentaariseen komitean (VM119:00/2013) tehtävänä oli pohtia valtioneuvoston rakenteiden uudistustarpeita ja keinoja hallituksen strategisen päätöksenteon toimintaedellytysten parantamiseksi. Komiteassa arvioitiin sekä toiminnallisiin että organisatorisiin rakenteisiin liittyviä uudistamistarpeita ja -mahdollisuuksia.

Käsitteellisesti valtioneuvoston (hallituksen) kokonaisuuteen kuuluvat pääministeri ja ministerit sekä laajemmassa organisatorisessa merkityksessä ministereiden johtamat valtioneuvoston kanslia ja muut ministeriöt. Komiteassa keskityttiinkin eduskunnan luottamusta nauttivan valtioneuvoston ja ministeriökokonaisuuden toimintaan. Ministeriöiden ohjauksessa toimivien virastojen asemaa ja tehtäviä sekä toisaalta ministeriöiden ohjausjärjestelmiä tarkasteltiin keskushallinnon uudistushankkeen muilla osa-alueilla.

2. *Ylimmän johdon virka- ja tehtävärakenteen uudistus*

Ylimmän johdon virka- ja tehtävärakenteen uudistamista valmisteltiin valtiovarainministeriön asettamassa ohjausryhmässä, joka asetettiin ajalle 3.2.2014–31.12.2014 (VM155:00/2013). Hanke liittyi parlamentaarisen komitean työhön, sillä komitea antoi ohjausryhmälle uudistuksen keskeisimmät poliittiset linjaukset. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi valtion työmarkkinajohtaja, osastopäällikkö *Juha Sarkio*.

Hallinnon sisäiset ja toimintaympäristön muutokset ovat tehneet ylimmän virkamiesjohdon uudistamisen entistä ajankohtaisemmaksi. Lähtökohtana uudistukselle oli edistää valtion kykyä rekrytoida päteviä johtajia ja toisaalta lisätä johdon liikkuvuutta ja käytettävyyttä koko valtiohallinnon sisällä. Muutoinkin tavoiteltiin poikkeihallinnollisuuden, liikkuvuuden ja hallinnon toimintakyvyn lisäämistä.

Hankkeessa valmistellut lainsäädäntömuutokset sisältyivät 4.12.2014 eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 298/2014 vp.). Virkamieslakiin ehdotetaan muun ohella lisättävän säännös ylimmän johdon nimittämisestä aina määräajaksi ja pääsääntöisesti yhtenäisistä viiden vuoden määräajoista. Lisäksi säädettäisiin ylimmän johdon yhteisistä kelpoisuusvaatimuksista.

3. *Keskus- ja aluehallinnon virastouudistus*

Valtiovarainministeriön 11.4.2014 asettamassa hankkeessa (VM040:00/2014) selvitetään valtion keskushallinnon ja aluehallinnon virastorakennetta (ns. VIRSU). Hankkeen alkuperäinen toimikausi oli 15.4.2014–31.12.2014, mutta sitä jatkettiin 28.2.2015 asti. Selvitystyötä ohjaa ministeriöiden kansliapäälliköistä koostuva ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimii sisäministeriön kansliapäällikkö *Päivi Nerg*. Hanke on jaettu keskushallinto- ja aluehallinto-osuuksiin, joiden puheenjohtajina toimivat finanssineuvos *Katju Holkeri* (keskushallinto) ja hallitusneuvos *Tarja Hyvönen* (aluehallinto).

Keskushallinnon virastorakenneselvityshanke laatii virastojen yhteiset kehittämissperiaatteet virastojen toimintojen kehittämiseksi ja taloudellisten reunaehtojen varmistamiseksi myös tulevana vuosina. Hanke esittää myös joukon konkreettisia virastorakenteita koskevia muutosesityksiä. Aluehallinnon virastorakenneselvityshanke puolestaan selvittää aluehallinnon ja keskushallinnon virastojen sekä valtion ja kuntien välistä työnjakoa, tarkastelee laajasti aluehallinnon nykyisiä tehtäviä ja selvittää aluehallinnon uudistusvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia.

Ohjausjärjestelmähanke

Valtiovarainministeriön asettama Valtion ohjausjärjestelmien kehittäminen –hanke (ns. OHRA), jonka toimikausi oli 16.12.2013–30.11.2014 (VM142:00/2013), luovutti raporttinsa pääministerille 9.1.2015. Hankkeeseen kuuluvaa valmisteluryhmää veti finanssineuvos *Sirpa Kekkonen* valtioneuvoston kansliasta sekä seuranta- ja tukiryhmää valtiosihteeri *Olli-Pekka Heinonen* valtioneuvoston kansliasta varapuheenjohtajanaan valtiosihteeri kansliapäällikkönä *Martti Hetemäki* valtiovarainministeriöstä.

Raportin johtopäätöksistä ja suosituksista tullaan käymään keskustelua eri foorumeilla ja erityisesti puolueiden kanssa vielä ennen seuraavan hallituskauden alkua.

Hankkeen keskeinen ajatus on, että hallituksella on yksi strategiaprosessi, jota tuetaan johdonmukaisesti tiedolla. Kun hallituksen keskeiset tavoitteet ovat selkeät, ja prosessit ohjataan tukemaan näiden saavuttamista, saadaan voimavaroja ja voimaa haluttujen muutosten aikaansaamiseen. Hallituksen ratkaistavina olevat kysymykset ovat monimutkaisia, jolloin niiden käsitteleminen yksittäisen sektorin näkökulmasta ei aina johda parhaaseen lopputulokseen. Yhden ongelman ratkaiseminen voi aiheuttaa uuden ongelman toisaalla.

Siksi on välttämätöntä huolehtia siitä, että ohjausprosessit vievät toimintaa samansuuntaisesti yhteisiin päämääriin.

Keskeinen OHRA-hankkeen ehdotus on uudenlainen hallituksen strategiakokonaisuus: Hallituksen strategia muodostuisi kahdessa vaiheessa: strategisen hallitusohjelman laadinta ja hallitusohjelmaa täsmentävä hallituksen toimintasuunnitelmavaihe, johon sisältyisi myös julkisen talouden suunnitelma (JTS). Hallituksen toimintasuunnitelma ja julkisen talouden suunnitelma yhdistetään sisällöllisesti ja ajallisesti, samoin kuin niiden vuosittainen tarkistus.

Valtioneuvoston hallintoyksikön (VNHY) perustaminen

Ministeriöiden yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät kootaan uuteen, 1.3.2015 toimintansa aloittavaan valtioneuvoston hallintoyksikköön (VNHY), joka sijoittuu valtioneuvoston kansliaan. Hallintoyksikön tehtävänä on ohjata, sovittaa yhteen ja kehittää valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisiä hallinto- ja palvelutehtäviä sekä vastata valtioneuvoston kanslian sisäisestä hallinnosta.

Muutosta valmisteltiin valtioneuvoston kanslian 4.12.2013 asettamassa hankkeessa (VNHY 2015 –hanke) (VNK017:00/2013). Tavoitteena on vahvistaa valtioneuvoston toimintaa siten, että ne tehtävät ja toiminnot, joilla tuetaan kaikkien ministeriöiden tehtävien hoitamista, hoidetaan jatkossa keskitetympin ja yhteisillä toimintamalleilla ja prosesseilla.

Hallintoyksikköön kootaan sellaiset yhteiset toiminnot, kuten tietotoimi, turvallisuus ja toimitilat, sisäinen viestintä ja kääntäminen, jotka yhteisellä tavalla tukevat kaikissa ministeriöissä näiden tehtävien hoitamista. Uudistus koskee noin 450:ää henkilöä, joista osa siirtyy valtioneuvoston kansliaan ja osa työskentelee jatkossakin hajautetusti ministeriöissä.

3 Valtioneuvosto muuttuvassa yhteiskunnassa

3.1 Miksi muutoksia tarvitaan?

Valtioneuvostolta odotetaan kyvykkyyttä vastata nykypäivän odotuksiin. **Ensimmäkin** yhä useammat asiakokonaisuudet ja rakennepoliittiset toimenpiteet koskevat useaa hallinnon alaa, jolloin siiloutunut ministeriöhallinto ei tue tehokasta päätöksentekoa, vaan tarvitaan enemmän kollegiaalisuutta ja sitoutuneisuutta yhteisiin tavoitteisiin.

Toiseksi muuttuva toimintaympäristö luo päätöksentekijöille yhä uudenlaisia ja monimuotoisempia ongelmia, jotka saattavat edellyttää nopeitakin strategisia ratkaisuja. Ongelman ratkaisu yhdellä toimialueella saattaa luoda uuden erilaisen ongelman toisella toimialueella. Toisin sanoen, valtioneuvostolta odotetaan strategista ketteryyttä reagoida tarvittaessa nopeisiinkin muutoksiin.

Kolmanneksi tarvitaan sitoutuneisuutta yhteiskunnan kokonaisedun kannalta tärkeiden pitkäjänteisten, tarvittaessa yli vaalikausien kestävien muutosten suunnitteluun ja toteuttamiseen. Suomen kilpailukyky edellyttää sellaista valtioneuvoston toimintaa, joka parhaalla mahdollisella tavalla vastaa tulevaisuuden haasteisiin.

Useat nykyajan ilmiöt tai päätöksentekoa vaativat ongelmat eivät asetaudu nykyisen ministeriörakenteen mukaisesti vaan ovat huomattavasti laaja-alaisempia ja monitahoisempia. Esimerkkinä mainittakoon vaikka kestävyysvajeeseen, ilmastonmuutokseen, tasa-arvoon tai syrjäytymiseen liittyvät kokonaisuudet. Ministeriöistä muodostuvalla valtioneuvostokokonaisuudella on tällöin erityinen vastuu asiakokonaisuuksien yhteensovittamisessa ja koordinoinnissa. Valtioneuvostoasioiden valmistelun ja päätöksenteon sekä niitä tukevien rakenteiden tulisi olla sellaiset, että hallituksella on tosiasiallinen kyky toimia kollektiivina ja kollegiona. Toisaalta sillä tulisi olla halua tukea strategisen hallinnon yhtenäisyyttä ja ehkäistä hallinnon sektoroitumista. Hallitukselta odotetaan yhteisvastuuta poikkihallinnollisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtiosääntöisenä kehityspiirteenä tunnistettu ministeriöiden aseman vahvistuminen on kuitenkin johtanut pikemminkin siihen, että lainsäädännön valmistelu ja politiikka-ohjaus jakautuvat varsin tiukasti sektoreittain eri ministeriöihin. Tämä ei tue parhaalla tavalla kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jolloin päätöksenteko ja sääntely muotoutuvat helposti sektorikohtaisiksi ja siiloutuneiksi. Länsimaissa teolliselta aikakaudelta periytyvä siilomainen valtioneuvostorakenne ei tällöin edesauta ongelmanratkaisua.

Myös henkilöstön ja määrärahojen liikuteltavuus hallinnonalojen välillä on nykyään varsin pientä, mikä ei edesauta resurssien optimaalista kohdentamista kulloistenkin strategisten tarpeiden mukaisesti.

Esimerkiksi valtiontalouden tarkastusvirasto on useaan otteeseen nostanut yhdeksi valtiontalouden keskeisimmäksi haasteeksi hajanaisen valtionhallinnon ja julkishallinnon rakenteen ja konserninäkökulman eli yhteisen näkökulman puuttumisen ja toimintamallien siiloutumisen sekä siihen liittyvän osaoptimoinnin (mm. VTV:n TTS 2012-2015). Valtioneuvoston toimintatapoihin ja johtamiseen liittyviä kysymyksiä se on lisäksi arvioinut muun muassa vuosikertomuksissaan eduskunnalle vuosien 2014 ja 2013 valtiopäiville (K 18/2014 vp. ja K 18/2013 vp.). Myös eduskunnan valiokunnissa on lainvalmisteluhankkeiden ja talousarvioiden käsittelyjen yhteydessä kiinnitetty huomiota hallinnonalojen siiloutumiseen (mm. TaVM 47/2010 vp., TyVL 5/2011 vp., TrVM 2/2012 vp.) sekä hallintokulttuurin ja päätöksenteon muutostarpeisiin (mm. TuVL 2/2014 vp.).

Laajoja yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita sisältävien politiikkakokonaisuuksien valmistelu edellyttää ministeriöiden yhteistyön lisäämistä yli toimialarajojen. Ministeriöiden toimialajakoja on yritetty ylittää kehittämällä yhteistoimintaa ja koordinaatiota sekä aikaisemmin esimerkiksi hallituksen politiikkaohjelmilla. Tarvitaan kuitenkin vielä uusia toimia hallinnonalat ylittävien valtioneuvostoasioiden valmistelun tehostamiseksi ja selkeyttämiseksi, jolloin mukana ovat kaikki asianosaiset ministeriöt, ja jossa varmistetaan riittävät resurssit sekä tiedon kulku ministeriöiden välillä.

Toisaalta yhteiskunnan muutokset sekä kansainvälistyminen, globalisaatio ja valtioiden keskinäisriippuvuus tuovat mukanaan uusia vaatimuksia viranomaisille. Valtiolla on esimerkiksi yhä enemmän kansainvälisten ja kansallisten tehtävien yhteensovittamista. Muutokset voivat myös olla nopeita. Suomen taloudellisen kilpailukyvyyn kannalta on tärkeää, että valtioneuvostolla on kyky reagoida aktiivisesti, tehokkaasti ja nopeasti ympäristön muutoksiin olivatpa ne kotimaisia tai valtiolliset rajat ylittäviä.

Johtamisella on tärkeä rooli keskushallinnon yhteisten tavoitteiden asettamisessa ja toteuttamisessa. Johtajilta odotetaan yhteistyötä kohti yhteisiä tavoitteita. Pääministeri toimii koko valtioneuvoston johtajana ja ministeri ministeriön johtajana. Kollegiaalisessa valtioneuvostotyöskentelyssä johtamisella voidaan vaikuttaa siihen, miten yhtenäistä ja strategista valtioneuvoston työskentely on. Ministerin mahdollisuuksia johtaa ministeriötään voidaan puolestaan parantaa ministeriöiden johtamisjärjestelmin. Käytännössä ministeriöiden sisäiset johtoryhmätyöskentelyn tavat ovat kehittyneet hyvinkin eri suuntiin.

Ministereillä on kautta aikain ollut apunaan poliittisia avustajia. He toimivat poliittisen ohjauksen rajapinnassa. Ministereiden työmäärän lisääntyessä on vuodesta 2005 myös muiden kuin pääministerin avuksi voitu nimittää poliittinen valtiosihteeri. Poliittisten valtiosihteereiden järjestelmässä on nähty selkeyttämisen tarvetta. Ajoittain väläytellään myös poliittisten valtiosihteereiden korvaamista vara- tai apulaisministereillä.

Käytettävissä olevat hallinnon resurssit ovat rajalliset, hallinnon tehtävien yhteensovittaminen ja tarvittaessa jopa niiden priorisointi tulee yhä tärkeämmäksi. Yhteisten päämäärien toteuttamista edesauttaa, jos käytävissä olevat resurssit – sekä henkilöstö- että taloudelliset resurssit – ovat joustavia ja allokoitavissa sinne, missä niitä kulloinkin tarvitaan.

Toisaalta toimintapolitiikalta kaivataan selkeää strategista näkemystä, jolla vastataan tulevaisuuden suuriin haasteisiin. Toimintapolitiikassa on tunnistettava pitkän aikavälin strategiset kysymykset ja yhteiskunnalliset haasteet. Hallitukselta odotetaan valmiutta paitsi vaalikauden mittaiseen strategiseen työskentelyyn, myös tasapainoiseen suhteeseen vaalikausien rajat ylittävään pitkäjänteiseen talous- ja politiikkasuunnitteluun.

Kansainvälisten arvioiden mukaan Suomen keskushallinnossa hallinnonalarajojen ylittämässä on käyttämättömiä mahdollisuuksia. OECD on edellisen hallituskauden aikana 2010 tekemässään Suomen hallinnon maa-arvioinnissa (*OECD Public Governance Review – Finland*)² nostanut kansallisen hallinnon haasteiksi erityisesti strategisen näkemyksen kehittämisen, henkilöstö- ja taloudellisten resurssien liikkuvuuden sekä yhteiseen tahtotilaan ja kokonaisnäkemukseen pyrkimisen. Lisäksi OECD peräänkuuluttaa johtajuuden vahvistamista ja asiantuntijavalmistelun hyödyntämistä päätöksenteossa.

OECD:n mukaan nykyisten julkisten palvelujen rakenteiden säilyttäminen edellyttää rohkeampia uudistuksia, jotta saataisiin strategista ketteryyttä vastata paremmin kansalaisten nykyisiin ja tuleviin tarpeisiin. Julkisen sektorin kokonaisuuden – hallinnon rajoista ja tasoista riippumatta – tulisi olla läheisemmässä yhteydessä kansalaisiin ja yrityksiin. Näin voitaisiin keskittyä siihen, miten julkisen sektorin eri osat toimivat paremmin yhteen ja kykenevät vastaamaan haasteisiin, joita aiheutuu pienentyvästä julkisesta hallinnosta ja palvelutuotannon kasvavista kustannuksista.

3.2 Yleiset tavoitteet

Yhteiskunnan jäsenten – yksilöiden, yhteisöjen ja yritysten – tarpeista lähtevä hyvä hallinto on hallinnon kehittämisen perimmäinen tavoite. Suomessa on vahva hyvän hallinnon perinne. Jokaisen oikeus hyvään hallintoon on kirjattu yhdeksi perusoikeudeksi perustuslakiimme ja Euroopan unionin perusoikeuskirjaan.

Hyvällä hallinnolla vahvistetaan kansalaisten luottamusta hallinnon toimintaan ja hallinnon lainalaisuuteen sekä kansalaisten oikeusturvaa. Hyvä hallinto ja toimivat julkiset instituutiot tuovat yhteiskunnallisia kustannussäästöjä. Hallinnon toimintatavoilla ja organisaatiolla vaikutetaan hyvän hallinnon toteutumiseen. Tämä koskee myös valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toimintaa.

Valtioneuvoston toimintaa kehitettäessä yleisinä tavoitteina ovat:

- Valtioneuvoston toiminnan ja johtamisen pitkäjänteinen, yli vaalikausien ulottuva kehittäminen.
- Parannetaan parlamentaarisessa ohjauksessa ja valvonnassa toimivan hallituksen toimintaedellytyksiä.

² http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-governance-reviews-finland-2010_9789264086081-en

- Tavoitellaan sellaista valtioneuvoston toimintaa, jolla voidaan parhaiten vastata tulevaisuuden haasteisiin, vahvistaa hallinnon päätöksenteko-, toimeenpano- ja reagointikykyä sekä edesauttaa Suomen kilpailukykyä.
- Korostetaan valtioneuvoston kykyä ja mahdollisuuksia toimia kollektiivina ja kollegiona yhteisen edun hyväksi. Asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa vältetään siiloutumista ja sektoroitumista. Parannetaan hallinnonrajat ylittävää valmistelua ja päätöksentekoa.
- Toimitaan yhtenäisesti yhteisin pelisäännöin ja vahvistetaan hallituksen sisäistä koheesiota. Valtioneuvoston toimintaa kuvaa luottamus ja jatkuvuus.
- Etsitään keinoja joustavoittaa resurssien käyttöä yhteisten strategisten tavoitteiden toteuttamiseksi.
- Kunnioitetaan valtiosäännön perusteita ja parlamentarismien periaatetta. Valtioneuvoston uudistamisessa huomioidaan eduskunnan valtiosääntöinen asema.
- Valtioneuvoston toiminta on esimerkki hyvästä hallinnosta, sen toiminta on luotettavaa, avointa ja läpinäkyvää.
- Johtaminen on selkeää ja strategista.
- Pidetään valtionhallinto jatkossakin houkuttelevana työnantajana.

3.3 Lyhyesti valtioneuvoston toiminnasta

Valtioneuvosto ylimpänä hallitusvallan käyttäjänä

Valtioneuvosto on Suomen tärkein hallinnollisia päätöksiä tekevä elin. Perustuslain 3 §:n vallanjakosäännöksen mukaan hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti ja valtioneuvosto. Valtiosääntömme yhtenä kehityslinjana on ollut parlamentarismien periaatteen mukainen hallituksen aseman korostuminen sekä suhteessa eduskuntaan että tasavallan presidenttiin. Valtiosääntömme lähtökohta on, että valtioneuvosto ja sen jäsenet nauttivat eduskunnan luottamusta (parlamentarismien periaate).

Perustuslain 60 § sisältää perussääntelyn valtioneuvoston kokoonpanosta, ministereiden kelpoisuusvaatimuksista ja valtiosääntömme perusperiaatteisiin kuuluvasta ministereiden poliittisesta ja oikeudellisesta vastuunalaisuudesta eduskunnalle.

Säännökset valtioneuvoston muodostamisesta uudistettiin kokonaisuudessaan vuoden 2000 perustuslaissa. Eduskunnan roolia vahvistettiin olennaisesti suhteessa aiempaan presidenttijohtoiseen muodostamismenettelyyn. Pääministerin valitsee nyt eduskunta, jolloin pääministeriehdokkaan valinnassa eduskunnan eri ryhmien välisillä neuvotteluilla on keskeinen merkitys. Samalla selvänä pyrkimyksenä oli enemmistöhallitusten muodostaminen samoin kuin hallituksen istuminen koko nelivuotisen hallituskauden ajan.

Vuosina 1987 ja 1991 silloista hallitusmuotoa uudistettiin tavoitteena tehostaa valtioneuvoston muodostamisen parlamentaarisia piirteitä. Hallitusmuodon muutokset eivät kuitenkaan sisältäneet riittävän tehokkaita takeita sen edustukselliseen kan-

sanvaltaan kuuluvan periaatteen seuraamisesta, että valtioneuvoston kokoonpano määräytyisi mahdollisuuksien mukaan hyvin suoraan eduskuntavaalien tuloksen ja eduskunnan kannanmuodostuksen perusteella (PeVM 10/1998 vp.). Perustuslakiuudistuksessa säännöstä muutettiin yhä parlamentaarisempaan suuntaan, jolloin lähtökohtana myös pyrkimys parlamentaarisen enemmistöhallituksen muodostamiseen.

Parlamentarismin periaatteen mukaista on, että eduskunta pääsee välittömästi hallitusta muodostettaessa vaikuttamaan sen ohjelmallisten tavoitteiden ja kokoonpanon määräytymiseen. Tarkoituksena on jo tässä vaiheessa varmistua siitä, että muodostettavan valtioneuvoston kokoonpano vastaisi eduskunnan tahtoa niin pitkälle kuin mahdollista.

Eduskunnan valiokuntalaitos uudistettiin vuonna 1991 ministeriövastaavuusperiaatteen pohjalta siten, että pääsääntöisesti valiokuntien nimet ja toimialat vastaavat ministeriöjakoa. Samassa yhteydessä uudistettiin myös valiokuntien työskentelytapoja siten, että valiokunnille tuli entistä paremmat mahdollisuudet seurata oman hallinnonalansa toimintaa. Tuolloin omaksuttuihin valiokuntalaitosta koskeviin ratkaisuihin ei perustuslain säätämisen yhteydessä ehdotettu muutoksia. Valiokuntaorganisaatiosta säädetään perustuslain 35 §:ssä.

Valtioneuvosto (hallitus) ymmärretään kahdella tavoin: Toisaalta se on pääministerin ja ministereiden muodostama kokonaisuus, toisaalta se käsittää organisatorisesti valtioneuvoston kanslian ja ministeriöt. Tässä mietinnössä on arvioitu sekä pääministerin ja ministereiden muodostaman hallituksen että valtioneuvoston kanslian ja ministeriöistä muodostuvan ministeriökokonaisuuden toimintaa.

Valtioneuvoston toimintaa johtaa pääministeri (perustuslain 66 §). Hänen tehtävänä on sovittaa yhteen eri hallitusryhmien näkemyksiä. Pääministerin vastuulla on myös eduskunnan ja hallituksen työn yhteensovittaminen. Pääministerin asemaa on kahden viime vuosikymmenen aikana tietoisesti vahvistettu erityisesti suhteessa tasavallan presidenttiin. Uudessa perustuslaissa korostetaan pääministerin asemaa valtioneuvoston työskentelyn johtajana. Presidentin valtaoikeuksia puolestaan karsittiin. Pääministerin aseman vahvistuminen vahvistaa hallitusjärjestelmämme parlamentarismin periaatetta.

Tärkeimmät päätöksensä valtioneuvosto tekee yleisistunnossaan asianomaisen ministerin esittelystä. Päätöksenteko yleisistunnossa on kollegiaalista.

Valtioneuvoston toiminta on nykyään varsin ministeriöpainotteista, kun selvänä valtiosääntöisenä kehityspiirteenä on ollut ministeriöiden vallan kasvu. Kun päätöksiä tehdään yhä enemmän ministeriöissä valtioneuvoston yleisistunnon sijaan, ministeriöiden itsenäisyys oman hallinnonalansa johtajana ja ministereiden asema ministeriön päällikkönä on kasvanut. Tämä puolestaan on näkynyt hallituksen toiminnallisena eriytymisenä ja päätöksenteon sektoroitumisena tai siiloutumisena.

Ministeriötä johtaa ministeri. Ministeri ratkaisee tärkeimmät asiat. Ministerit myös ohjaavat ministeriöiden alaisen hallinnon toimintaa. Ministereistä on tullut kiistatta hallinnonalojensa ja politiikkalohkojensa johtajia samalla kun he ovat kollegiaalisen valtioneuvoston jäseniä.

Tällä hetkellä ministeriöitä on 12. Ne muodostavat yhdessä valtioneuvoston. Yleiskielessä valtioneuvostosta käytetään useimmiten nimitystä hallitus. Myös tässä mietinnössä termejä valtioneuvosto ja hallitus käytetään rinnakkain.

Historiasta

Valtioneuvoston rakenteella on perusta autonomian ajan senaatissa. Vuonna 1918 senaatin talousosastosta muodostettiin valtioneuvosto ja aiemmin talousosastolle kuulunut lainkäyttö siirrettiin korkeimman hallinto-oikeuden tehtäväksi. Senaatin toimituskunnista muodostettiin ministeriöt. Senaattoreista tuli ministereitä ja senaatin talousosaston varapuheenjohtajasta pääministeri.

Valtioneuvoston asemaa arvioitaessa lähtökohtana oli senaatin asema, mitä ei esitetty muutettavaksi. Valtioneuvostosta muodostui ministerihallinto- ja keskusvirastojärjestelmien sekajärjestelmä. Ministerihallintojärjestelmässä kullakin ministerillä on vastuu hallinnonalansa asioista. Keskusvirastojärjestelmässä puolestaan hallinnon hoidosta vastaavat itsenäiset keskusvirastot. Kun itsenäisyyden alussa painotettiin keskusvirastoja, sodista lähtien kehitys on kulkenut kohti ministerihallintojärjestelmää, jossa ministerit johtavat ministeriötään ja ministeriöt ohjaavat oman alansa toimintapolitiikkaa. Ministereillä on laaja vastuu asioiden valmistelusta ja päätöksenteosta.

Itsenäistyneellä Suomella oli 1918 yksitoista (11) ministeriötä. Valtioneuvoston rakenne on koko itsenäisyyden ajan ollut varsin staattinen, kun ministeriöiden lukumäärä ja toimialat ovat pysyneet suhteellisen vakaina. Merkittävimpiin muutoksiin kuuluvat sosiaaliministeriön toimialan laajentuminen sosiaali- ja terveysministeriöksi 1968, ympäristöministeriön perustaminen 1984 ja kauppa- ja teollisuusministeriön sekä työministeriön yhdistyminen uudeksi työ- ja elinkeinoministeriöksi 2008. Toimialamuutoksista mainittakoon kunta- ja aluehallintoasioiden siirtäminen sisäasiainministeriöstä valtiovarainministeriöön vuonna 2008.

3.4 Aikaisemmista keskushallinnon uudistushankkeista

Viimeisten muutaman vuosikymmenen ajan hallinnon rakenteita on uudistettu aktiivisesti, mutta suurimmat muutokset ovat keskittyneet aluehallinto- ja virastotasolle. Hallinnon rakenteiden uudistuksilla on pyritty vastaamaan muuttuneisiin odotuksiin ja vaatimuksiin. 1980-luvun lopulta hallinnon rooli muuttui yhä enemmän kohti palvelevaa hallintoa. Samalla taloudellinen suhdanne heikkeni. Julkiselle sektorille asetettujen uusien odotuksien myötä ryhdyttiin hallinnon rakenteellisiin uudistuksiin. Tavoitteena oli hallinnon palvelukyvyyn parantaminen ja hallinnon hajauttaminen. 1990-luvulta esimerkiksi keskusvirastoja on lakkautettu ja hallinto-organisaatioita liikelaitoistettu ja yhtiöitetty, lääninhallinnosta on luovuttu ja keskushallinnon tehtäviä ohjattu aluehallintoviranomaisiin (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (ELY-keskukset).

Ministeriö- ja valtioneuvostotason organisatorisia rakenteita on uudistettu varovaisemmin. Ministeriöhallintoon pohjautuvalla valtioneuvostorakenteellamme on pitkä perinne ja se on säilynyt suhteellisen samannäköisenä itsenäisyyden alusta lukien.

Keskushallinnon uudistamista on selvitetty aikaisemminkin. Ministeriöiden välistä tehtävienjakoa ja valtion keskushallinnon kehittämisen yleisiä periaatteita arvioitiin vuosina 1974–1978 valtioneuvoston asettamassa ns. Keskushallintokomiteassa. Komitea antoi kaksi osamietintöä (I ja II; KM 1975:120 ja KM 1978:22), joissa esitetyillä ehdotuksilla pyrittiin parlamentaarisessa ohjauksessa toimivan hallituksen ja sen alaisen keskushallinnon toimintaedellytysten parantamiseen. Esimerkiksi poikittaisohjausta ehdotettiin lisättäväksi ja ratkaisuvaltaa siirrettävän ministeriöihin. Lisäksi esitettiin ministeriöiden välisten toimialojen tarkistamista. Tuohon aikaan hallitusvallan korostaminen presidentin vallan rajoittamisen kustannuksella osoittautui kuitenkin mahdottomaksi, eikä keskushallintokomitean esittämiä uudistuksia juurikaan otettu esille ennen kuin 1990-luvulla.

Hallinnon uudistamista lähdettiin voimallisemmin hakemaan 1980–1990 lukujen taitteessa pääministeri *Harri Holkerin* hallituskaudella. Julkisen hallinnon kehittämisen lähtökohdaksi asetettiin julkisen hallinnon tuottavuuden ja palvelukyvyn lisääminen. Tavoitteena oli hallinnon hajauttaminen, eri hallintotasojen tehtävä- ja vastuujaon selkeyttäminen sekä hallinnon tuottamien palvelujen parantaminen.

Erityisesti keskushallinnon tehtäviä ja toimivaltaa sekä keskusvirastojen asemaa hallintojärjestelmässä arvioitiin muun ohessa parlamentaarisessa *Hallinnon hajauttamiskomiteassa* (KM 1986:12). Komiteassa arvioitiin keskusvirastojen ja ministeriöiden suhdetta, mutta siinä ei tullut laajemmalti arvioida valtioneuvostotason rakenteita. Hallinnon ohjauksen kannalta komiteassa tosin linjattiin tavoitteeksi ministeriöiden aseman vahvistaminen hallinnonalansa yhteiskuntapolitiikan sisältöön vaikuttavassa ohjauksessa ja taloudellisen toiminnan ohjauksessa.

Valtioneuvoston 1991 asettamassa keskushallinnon hajautushankkeessa (ns. *Keskushallinnon rationalisointihanke*, KM 1992:28) kantavana ajatuksena oli, että hallinnon tuloksellisuutta ja tuottavuutta parannetaan karsimalla keskushallinnossa tehtävää päällekkäistä työtä ja siirtymällä kohti yksiportaista valtion keskushallintoa. Hankkeessa arvioitiin lähinnä keskusvirastotason hallintoa, tosin korostaen valtioneuvoston toimivaltaa valtion tehtävien organisoinnissa ja toiminnan edellyttämien voimavarojen suuntaamisessa eri hallinnonaloille. Eduskunta piti samassa yhteydessä tärkeänä, että ministeriöistä kehitetään oman hallinnonhaaransa valmistelu- ja koordinaatio-organisaatioita, kuten sitä, että niiden toimivaltaa omilla asioissaan korostetaan.³

Mainituissa keskushallinnon uudistushankkeissa oli painotettu ministeriöiden alaisen keskushallinnon asemaa ja tehtäviä. Ministeriö- ja valtioneuvostotason kehittämislinjoja on viime vuosikymmeninä arvioitu lähinnä vuosien 2000–2003 *Keskushallinnon uudistushankkeessa* (ns. KEHA). Hankkeen taustalla oli valtioneuvoston periaatepäätös ”*Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta*” ja pääministeri *Paavo Lipposen* II hallituksen päätös keskushallinnon uudistamisen tavoitteista ja keskeisistä toimenpiteistä.

Hankkeen ministerityöryhmän vetäjänä toimi ministeri *Suvi-Anne Siimes*. Ministerityöryhmä linjasi loppuraportissaan 28.6.2002⁴ muun ohella, että hallitusohjelma kirjoi-

³ Eduskunnan lausunto hallituksen 3.4.1990 antamasta selonteosta julkisen hallinnon uudistamiseksi.

⁴ http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittamisen/17792/17794_f.pdf

tettaisiin selkeämmin laajoja ja poikkihallinnollisia kokonaisuuksia hahmottavaksi linja-asiakirjaksi. Lisäksi hallitusohjelman toimeenpanon ohjaamiseksi esitettiin, että hallitus vahvistaisi heti toimikautensa alussa hallitusohjelman toteutusta konkretisoivan strategia-asiakirjan vaalikauden politiikkaohjelmineen. Strategisten toimintalinjojen ja politiikkaohjelmien seuranta- ja tarkistusprosessi kytkettäisiin budjetin kehysmenettelyyn. Ministerityöryhmä linjasi myös muita keinoja uudenlaisen toimintatavan, ohjelmajohtamisen kehittämiseksi. Ohjelmajohtamisella tavoitellaan hallituksen strategiatyöskentelyn vahvistamista ja hallinnonalarajat ylittävän koordinaation tehostamista.

Edelleen työryhmän näkemyksen mukaan ministeriöiden strategista tehtävää edistäisi ministeriöiden pitäminen kooltaan pieninä ja strategisesti suuntautuneina toimijoina. Operatiiviset toimeenpanotehtävät olisi työryhmän mielestä siirrettävissä virastoportaalle joko alue- ja paikallishallintoon tai tarvittaessa keskushallinnon virastoyksiköille. Toisena ministeriötason työskentelyn kehittämisenä työryhmä näki tukipalvelujen hoidon keskittämisen siihen erikoistuneille palvelutuottajille, jolloin ministeriöiden ja muidenkin hallinnon yksiköiden ydintoiminta tehostuisi ja hallinnon rakenteet kevenisivät.

Valtioneuvoston kanslian hankkeessa ”*Hallitusohjelman tehokkaan toimeenpanon menettelyjen kehittäminen*” (ns. KOKKA-hanke) valmisteltiin 2010–2011 silloista tulevaa hallituskautta varten suosituksia menettelyistä, joilla vahvistettaisiin hallitustyöskentelyn strategisuutta, ketteryyttä ja päätöksenteon pohjaa (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011).

4 Kollegiaalinen valtioneuvosto

4.1 Ministerit ja pääministeri

4.1.1 Ministerin rooli osana valtioneuvostoa ja ministeriön päällikkönä

Valtioneuvosto ministeriöineen on yksi kokonaisuus ja ministeriön päällikkönä toimiva ministeri on osa kollegiaalista valtioneuvostoa. Perustuslain 65 ja 66 §:stä ilmenee ajatus valtioneuvostosta yhtenä kokonaisuutena, joka vastaa yhteisesti hallitus- ja hallintoasioiden hoitamisesta.

Tärkeimmät päätöksensä valtioneuvosto tekee kollegiaalisessa valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtiosääntöinen kehityslinja on tosin viime vuosikymmeninä korostanut ministerin asemaa ministeriön johtajana. 1980-luvulta lähtien ratkaisujen teko on siirtynyt yhä enemmän valtioneuvoston yleisistunnolta ministeriöille. Kun vielä 1987 yleisistunnossa ratkaistiin noin 2.500 asiaa vuosittain, on määrä nykyään noin 1.000. Ratkaisuvallan jakaantumisesta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välillä säädetään perustuslaissa ja valtioneuvostosta annetussa laissa.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan ministeriön päällikkönä toimii ministeri. Ministeri on vastuunalainen eduskunnalle. Kuten todettua, suurin osa valtioneuvostossa päätettävistä asioista ratkaistaan ministeriöissä.

Perustuslaki ei edellytä, että jokainen ministeri olisi jonkin ministeriön päällikkö. Ministeriön päällikkönä toimivien ministereiden ohella valtioneuvostoon voi kuulua myös tiettyjä ministeriöiden toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrättyjä ministereitä. Mikäli samaan ministeriöön on nimitettyinä useampia ministereitä, ovat he toistensa suhteen rinnasteisia eikä alisteisia. Siten ministeriön päällikkönä toimiva ministeri ei voi puuttua samaan ministeriöön nimitetyn toisen ministerin omalla toimialallaan tekemiin ratkaisuihin. Työnjaosta ministereiden kesken ministeriössä päättää valtioneuvosto (laki valtioneuvostosta, VNL 4 §).

Ministeriö virkamiehineen vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tehtävä koskee myös ministeriön alaisen hallinnon ohjausta ja valvontaa. Toisin sanoen, ministerit johtavat hallinnonalansa ministeriöitä ja ohjaavat ministeriöiden alaisen hallinnon toimintaa.

Komitea on arvioinut ministerin asemaa ja toimivaltuuksia ministeriön johtajana eikä esitä ministerin asemaan ministeriön päällikkönä tai ministerin tehtäviin lainsäädännön tarkistamista edellyttäviä muutoksia.

Koska ministeri on osa kollegiaalista valtioneuvostoa, ministereiden tehtäväkuvassa ja roolissa tulee painottaa yhä enemmän kollegiaalisuutta, yhteistä vastuuta, yhdessä toimimista ja sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin. Ministerin tehtävänä on ensisijassa toimia kollegiaalisen valtioneuvoston jäsenenä. Samalla hän johtaa oman hallinnonalansa ministeriötä.

Tavoitteena on, että valtioneuvosto toimii avoimesti ja ministeriöt viestivät ulospäin osana valtioneuvostokokonaisuutta.

4.1.2 Lähtökohdaksi yksi ministeri ministeriöön

Ministeriössä voi olla yksi tai useampi ministeri, ja yhdellä ministerillä voi olla tehtäviä useammassa ministeriössä. Käytäntönä on ollut, että ministeriöön voidaan nimittää useampia ministereitä, jotka jakavat ministeriön tehtävät. Toisaalta tietyn toimialan ministeri voidaan määrätä hoitamaan jotakin, yleensä pienehköä osaa toisen ministeriön toimialasta. Tällä hetkellä esimerkiksi valtiovarainministeriössä on valtiovarainministeri sekä liikenne- ja kuntaministeri, joka on ministeri sekä valtiovarainministeriössä että liikenne- ja viestintäministeriössä. Lisäksi valtiovarainministeriölle kuuluvista tulliasioista vastaa sisäministeri ja EU:n budjettineuvostoa koskevista asioista eurooppa- ja ulkomaankauppaministeri.

Ministereiden toimialojen sirpaloituminen johtuu osin siitä, että ministeriöjako on Suomessa ollut varsin vakiintunut. Ministeriöjaon pysyvyyden vastapainoksi ministerien työnjako on kehittynyt ministeriöjaosta poiketen.

Aika ajoin esitetään, että valtioneuvostoasioiden valmistelua selkeyttäisi ja johtamista tehostaisi, jos kussakin ministeriössä toimisi vain yksi ministeri.

Esimerkiksi selvitysmies *Pekka Ojala* esitti selvityksessään ”*Yksiportaiseen keskushallintoon*” (KM 1992:28), että kunkin toimialan johdossa olisi vain yksi ministeri. Tällöin selvityksen mukaan välttyttäisiin yleisesti epätyytyttäväksi koetusta tilanteesta, jossa saman ministeriön virkamiehellä on useita valtioneuvoston jäseniä välittöminä esimiehinään.

Samoin *Valtioneuvoston työn uudistaminen –työryhmässä* (Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 23/1997) ja vuoden 2003 valtioneuvostolain valmistelun yhteydessä (ks. mm. HE 270/2002 vp.) oli esillä, että ministeriöiden jakamisesta usealle ministerille luovuttaisiin. Ministerin toimialan määräytyminen yhdenmukaisesti ministeriön toimialan kanssa arvioitiin vähentävän käytännön epäselvyyksiä asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Perustuslaki ei edellytä tiettyä ministereiden määrää, vaan valtioneuvostossa tulee olla tarvittava määrä ministereitä. Tarkoituksenmukaiseen ministereiden määrään vaikuttaa usea tekijä. Nykyisessä pääministeri *Alexander Stubb*in hallituksessa on 17 ministeriä.

Ns. salkuttomia ministereistä luovuttiin vuoden 2003 valtioneuvostolaissa. Ns. salkuttomia ministereitä ei hallitukseen ollut nimitetty 1940-luvun jälkeen, koska valtioneuvoston valmistelupakkoperiaate jättää vain vähän mahdollisuuksia muodostaa salkuttomalle

ministerille mielekästä tehtäväkokonaisuutta. Näin ollen salkuttomien ministerien nimitämisen hallitukseen ei katsottu juurikaan lisänneen hallitustyöskentelyn tehoa.

Lähtökohtana tulisi olla, että kussakin ministeriössä on vain yksi ministeri. Ministeriössä voi toimia useampi ministeri ainoastaan, kun ministeriö on toimialaltaan laaja tai muusta vastaavasta perustellusta syystä. Esimerkiksi ulkoasiainministeriöön, työ- ja elinkeinoministeriöön, valtiovarainministeriöön sekä sosiaali- ja terveysministeriöön on jatkossakin tarkoituksenmukaista nimetä yhtä useampi ministeri vastaamaan tuon ministeriön toimialaan kuuluvista asioista.

Ministereiden tarkka lukumäärä riippuu hallitusohjelmasta ja siitä johtuvista strategisista ja poliittisista tavoitteista. Ministereitä nimitettäessä huomioidaan ensisijaisesti hallitusohjelman sisältö ja hallitusohjelman vaatimukset sekä toimialan vaatima työ määrä, kuten EU-asiat. Ministerin hoitamat tehtävät muodostavat eheän kokonaisuuden.

Parlamentaarinen komitea on myös pohtinut, että valtioneuvostoon voitaisiin nimittää ministereitä vastaamaan jostakin hallitusohjelman strategisesta painopistekokonaisuudesta siten, että tällaisella ministerillä olisi toimivaltuudet mainitun asiakokonaisuuden johtamiseksi, mutta hän ei toimisi ministeriön päällikkönä.

4.1.3 Ns. sirpaleministerit

Sen lisäksi että ministeriön toimiala on jaettu kahdelle ministerille, voi ministeri olla ministeri useammassa ministeriössä vastaten toisessa ministeriössä vain yksittäisestä toimialasta. Toisaalta ministeriön toimialaan kuuluvia yksittäisiä asioita on saatettu hajauttaa kovin usealle ministerille. Tällöin puhutaan ns. sirpaleministereistä. Esimerkiksi jos sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluvat tasa-arvoasiat on annettu puolustusministerin vastuulle, voidaan tilannetta kutsua sirpaleministeriydeksi.

Samassa ministeriössä toimivien ministereiden työnjaon tulee olla selkeä. Ministeriön toimialaan kuuluvien tehtävien jakamista kovin usealle ministerille on vältettävä hallituksen kollegiaalisen toimintakyvyn ja ministeriöiden johtamisen näkökulmasta. Myös EU- ministerineuvostojen työskentelyn johdonmukaisuutta ja vaikuttavuutta lisää, kun kansallisten ministereiden toimivallat ovat selkeitä.

Sirpaleministerit saattavat lisätä myös virkamiestyötä, jos tärkeät ministeriön budjettiin, talousarvioon ja toimintaan liittyvät asiat joudutaan käsittelemään useamman ministerin kanssa.

Parlamentaarinen komitea katsoo, että hallitukseen ei tulisi nimittää ns. sirpaleministereitä.

4.1.4 Pääministeri

Valtioneuvoston toimintaa johtaa pääministeri. Pääministerin asema on muutaman viimeisen vuosikymmenen aikana parlamentarismien periaatteiden mukaisesti vahvistunut. Uuden perustuslain katsotaan vahvistaneen pääministerin asemaa valtioneuvoston työskentelyn johtajana ja yhteensovittajana. Uuden perustuslain säännökset korostavat monessa kohdin pääministerin asemaa myös päätöksentekijänä, tosin perustuslain sään-

nökset eivät merkitsevästi lisänneet pääministerin säädännäistä toimivaltaa. Merkittävimmät muutokset koskivat parlamentarismien periaatteen mukaisesti uudistettua pääministerin roolin kasvua hallitusta muodostettaessa.

Pääministeri huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta ja hän koordinoi hallinnonalat ylittävää hallituksen työskentelyä. Pääministeri myös johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa ja toimii lakisääteisten ministerivaliokuntien puheenjohtajana. Sen sijaan pääministeri ei toimi muiden ministerityöryhmien puheenjohtajana.

Pääministeri on hallituksen politiikan johtaja. Käytännössä hänen tehtävänä on pitkälti sovittaa yhteen eri hallitusryhmien näkemyksiä. Pääministerin vastuulla on myös eduskunnan ja hallituksen työn yhteensovittaminen. Pääministeri toimii hallituksen johtajana sekä hallituksen sisällä että suhteessa julkisuuteen.

Viimekädessä pääministerin asema muovautuu kulloistenkin poliittisten tarpeiden mukaisesti ja kunkin pääministerin henkilökohtaisten ominaisuuksien mukaan.

Pääministerin mahdollisuudet johtaa hallitusta ei edellytä perustuslain tai lainsäädännön tarkistamista. Käytännön tasolla tulee kuitenkin turvata pääministerin tosiasialliset mahdollisuudet johtaa valtioneuvoston työskentelyä. Tärkeää on esimerkiksi varmistua pääministerin ja valtiovarainministeriön yhteistyön saumattomuudesta. Pääministerillä on oltava riittävä avustajakunta, joka tukee häntä poliittisessa valmistelussa.

4.2 Valtioneuvostoasioiden hoitaminen

4.2.1 Valtioneuvostoasioiden valmistelu ja ns. valtioneuvostopäivät

Kollegiaalinen päätöksenteko valtioneuvoston yleisistunnossa on varsin muodollista. Tämän vuoksi on tärkeää, että päätöksentekoa edellyttävä valmistelu on kaikilta osin kollegiaalisuutta tukevaa ja selkeää. Parlamentaarinen komitea korostaa ministerin henkilökohtaista roolia valtioneuvostoasioiden valmistelussa.

Perustuslain 67.2 §:n mukaan kaikki valtioneuvostossa päätettävät asiat valmistellaan asianomaisissa ministeriöissä. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta.

Koska valtioneuvostolle kuuluvat asiat ovat usein useammalle kuin yhdelle ministeriölle tai hallinnonalalle kuuluvia, lisättiin valtioneuvostosta annettuun lakiin vuonna 2012 aiemmin valtioneuvoston ohjesäännössä (VNOS) ollut säännös ministeriöiden yhteistyöstä asioiden valmistelussa. Muutoksella haluttiin korostaa ministeriöiden yhteistyön tärkeyttä asioiden valmistelussa. Hyvä yhteistyö tukee sisällöllisesti ja muodollisesti laadukkaiden päätösten valmistelua, ja edesauttaa itse päätöksentekoa valtioneuvoston yleisistunnossa.

Laajakantoiset tai poliittisesti muutoin tärkeät asiat valmistellaan lakisääteisissä ministerivaliokunnissa tai muissa kollegisissa valmisteluryhmissä, kuten ministerityöryhmissä, ja joskus myös komiteoissa. Epävirallinen valmisteluinstituutio on perinteisesti ollut hallituksen iltakoulu.

Parlamentaarinen vastuu edellyttää, että ministerit voivat tehokkaasti seurata hallinnonalansa toimintaa sekä ohjata ministeriössä ja valtioneuvostossa päätöksenteon valmistelua. Siiloutuminen ehkäisemiseksi ja poikkihallinnollisten asioiden eteenpäinviemiseksi tarvitaan ministeriöiden välistä koordinointia ja eri ministeriöiden kantojen yhteensovittamista. Koordinointi ja kantojen yhteensovittaminen puolestaan edellyttää toimivaa poliittista ohjausta. Poliittisesta ohjauksesta vastaavat ministerit.

Asioiden valmistelun ja päätöksenteon tehokkuuden kannalta on edullista, jos poliittiset linjaukset ja poliittinen yhteensovittaminen voidaan tehdä jo asioiden käsittelyn varhaisessa vaiheessa. Tämän vuoksi parlamentaarinen komitea on kiinnittänyt erityistä huomiota työsäään siihen, miten valtioneuvostoasioiden valmistelua voitaisiin kehittää ja mahdollistaa ministereiden henkilökohtainen sitoutuminen valtioneuvoston yhteiseen työskentelyyn.

Poliittista ohjausta tarvitaan etenkin useamman ministeriön toimialaan kuuluvien poikkihallinnollisten asioiden ja muiden merkittävimpien asioiden valmistelussa. Nykyisten lakisääteisten ministerivaliokuntien ja epävirallisten ministerityöryhmien, iltakoulun ja hallituspuolueiden puheenjohtajien kokousten tehtävät ja roolit ovat tässä keskeisiä. Etenkin epävirallisten ministerityöryhmien osalta käytäntö on muovautunut suuntaan, jossa ministeriä sijaistaa herkästi poliittinen avustaja. Tämä ei edesauta valmistelussakin edellytettävien päätösten aikaansaamista.

Kollegiaalisen valtioneuvostotyöskentelyn kannalta on tärkeää, että hallinnonalastaan vastaava ministeri osallistuu henkilökohtaisesti keskeisten valtioneuvostoasioiden valmisteluun. Jotta tämä on ministerille ajankäytöllisesti mahdollista, tulee keskeiset valmistelukokoukset, kuten ministerivaliokunnat, ministerityöryhmät ja iltakoulu keskittää muutamalle viikonpäivälle, ns. valtioneuvostopäiviin. Komitea pitää myös tärkeänä, että ministerivaliokuntien ja ministerityöryhmien kokousten läsnäolotiedot ovat julkisia.

4.2.2 Ministerivaliokunnat ja ministerityöryhmät

Valtioneuvoston päätöksentekoa edellyttävältä valmistelulta odotetaan paitsi kollegiaalisuutta myös selkeyttä. Perinteisesti valmistelueliminä ovat toimineet neljä lakisääteistä ministerivaliokuntaa, muut ministerityöryhmät ja iltakoulu. Valtioneuvostoasioita on myös valmistelu muualla, kuten hallituspuolueiden puheenjohtajien kesken.

Komitea pitää tärkeänä, että keskeiset valmisteluelimet, joihin ministerit osallistuvat henkilökohtaisesti, ja jotka keskitetään ns. valtioneuvostopäiviin, ovat:

- neljä lakisääteistä ministerivaliokuntaa
- tiettyä tehtäväkokonaisuutta varten asetetut ministerityöryhmät
- hallituksen iltakoulu

Ministerivaliokunnat

Perustuslain 67.2 §:n mukaan valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten. Tarkemmin niistä säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa (23 §). Tarkemmin niiden tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä. Ministerivaliokunnat ovat keskeisimmät strategisen poliittisen valmistelun, ohjauksen ja johtamisen yhteistyöelimiä. Ne toimivat poliittisen sovittelun ja yhteensovittaminen foorumeina.

Lakisääteisiä ministerivaliokuntia on neljä: EU-ministerivaliokunta, ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, raha-asiainvaliokunta ja talouspoliittinen ministerivaliokunta. Ministerivaliokuntien puheenjohtajana on pääministeri. Johtuen valiokuntien huomattavasta tosiasiallisesta merkityksestä valtioneuvostotyöskentelyssä ja siitä aiheutuva tarpeesta säilyttää valiokuntien toiminta parlamentaarisen vastuun piirissä, voi niiden jäsenenä olla vain valtioneuvoston jäsen. Myös sijaisen on oltava valtioneuvoston jäsen. Sijaisuudesta päättää valtioneuvosto.

Ministerivaliokuntien kokouksiin voi osallistua asiantuntijoita ja ministeriöiden johtavat virkamiehet voivat toimia valiokunnissa pysyvinä asiantuntijoina. Valiokunnissa voidaan kuulla myös muita asiantuntijoita.

Valiokunnat ovat korostetusti hallituksen sisäisiä valmisteluelimiä, joiden tehtäviin ministereiden poliittisten avustajien toiminta ei välittömästi liity. Poliittisten avustajat eivät esimerkiksi voi sijaistaa ministeriä. Sen sijaan heillä voi käytännössä olla läsnäolo- tai osallistumisoikeus ministerivaliokuntien kokouksiin, joskaan asiasta ei ole säädetty valtioneuvoston ohjesäännössä. Osallistumisoikeudesta on käytännössä päätetty kunkin ministerivaliokunnan järjestäytymisen yhteydessä.

Tällä hetkellä käytännössä läsnäolo-oikeus on talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa valtioneuvoston kanslian valtiosihteerillä sekä pääministerin poliittisella ja talouspoliittisella erityisavustajalla; ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa pääministerin valtiosihteerillä ja kansainvälisten asioiden erityisavustajalla; EU-ministerivaliokunnassa pysyvänä asiantuntijana on pääministerin EU-erityisavustaja ja läsnäolo-oikeus valtioneuvoston kanslian valtiosihteerillä ja pääministerin kv-asiain erityisavustajalla, kun käsitellään EU:n ulkosuhteita; raha-asiainvaliokuntaan voidaan kutsua tapauskohtaisesti asiantuntijoita.

Ministerivaliokuntien määrään ei ole tarvetta tehdä muutoksia. Myös niiden jäsenyys on jatkosakin syytä rajata valtioneuvoston jäseniin parlamentaarisen vastuun säilyttämiseksi.

Parlamentaarinen komitea pitää tärkeänä, että lakisääteisten ministerivaliokuntien osalta helpotetaan ministerin mahdollisuuksia sijaistaa toista ministeriä, jos ao. ministeriryhmä näin päättää. Sijaistamistarvetta voi tulla etenkin sairaus- ja perhevapaiden vuoksi.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta

Talouspoliittisella ministerivaliokunnalla on keskeinen asema julkiseen talouteen ja yleiseen talouspolitiikkaan liittyvien asioiden valmistelussa. Talouspoliittinen ministerivaliokunta käsittelee kokonaistaloudellista kehitystä sekä yleisiä talouspoliittisia toimenpiteitä, julkisen talouden kehityksen pääsuuntaviivoja ja muita talouspoliittisia toimenpiteitä pääministerin määräämässä laajuudessa.

On nähtävissä, että julkisen talouden kestävyysvaje ja kansainvälisen talouden suhdanteet tulevat korostamaan talouspoliittisen ministerivaliokunnan merkitystä erityisesti hallitusohjelman talouspoliittisten tavoitteiden toimeenpanon valmistelun, koordinaation ja johtamisen elimenä.

Talouspoliittisesta ministerivaliokunnasta voisi muodostua hallituksen työvaliokunta, joka käsittelee kaikki keskeiset talouspoliittiset asiat. Sen työnjako etenkin raha-asiainvaliokunnan kanssa on syytä arvioida huolellisesti. Lisäksi on tärkeää varmistaa, että osallistuvilla ministereillä on asianmukaiset edellytykset osallistua valiokunnan työskentelyyn.

Ministerityöryhmät

Ministerivaliokuntien lisäksi asiakokonaisuuksia ja valtioneuvostoasioita valmistellaan epävirallisissa ministerityöryhmissä, jotka valtioneuvoston yleisistunto asettaa. Niitä perustetaan usein koko hallituskauden ajaksi. Ministerityöryhmiä on tällä hetkellä 12.⁵ Enimmillään niitä on ollut jopa parikymmentä. Puheenjohtajana ministerityöryhmässä toimii ministeri, jonka vastuulle käsiteltävä asiakokonaisuus on osoitettu. Puheenjohtajan ei tarvitse olla pääministeri. Jäseninä on ministereitä, joita käytännössä voi sijaistaa poliittinen avustaja.

Eri ministerityöryhmissä noudatetut käytänteet ovat muodostuneet erilaisiksi, eikä niiden toiminnasta ole tarkemmin säädetty valtioneuvostosta annetussa laissa tai valtioneuvoston ohjesäännössä.

Kuten lakisääteiset ministerivaliokunnatkin, ministerityöryhmät toimivat kollegiaalisen hallituksen valmistelu- ja poliittisen yhteensovittamisen eliminä. Näin ollen on tärkeää, että ministeri osallistuu henkilökohtaisesti ministerityöryhmän työskentelyyn. Tosin käytännössä poliittiset avustajat osallistuvat usein kokouksiin ministereiden sijaan. Tämä ei ole toivottava kehityssuunta. Lähtökohtana on, että ministerillä on ajankäytöllisestikin mahdollisuus osallistua henkilökohtaisesti ministerityöryhmän työskentelyyn.

Edelleen, koska ministerityöryhmissä eivät kaikki ministerit ole jäseninä, on niiden työskentelyssä varmistettava poikkihallinnollinen tiedonkulku myös niihin ministeriöihin, joiden ministeri ei osallistu työskentelyyn.

⁵ Nykyisen hallituksen ministerityöryhmien asiakokonaisuudet ovat: hallinto ja aluekehitys, sivistyspolitiikka, sosiaali- ja terveyspolitiikka, energia- ja ilmasto- ja ympäristöpolitiikka, peruspalveluohjelma, liikenne- ja viestintäpolitiikka, Venäjä-asiat, harmaa talous, sisäinen turvallisuus, kotoutus- ja maahanmuuttopolitiikka, saamelaisasiat.

Ministerityöryhmien työskentelyä tulisi selkeyttää kahdella tavoin: Toisaalta niiden määrää tulisi vähentää siten, että niitä perustetaan vain erityistarpeita varten yksittäisten asiakokonaisuuksien, kuten esimerkiksi hallitusohjelmassa sovitun strategisen kokonaisuuden valmisteluun.

Toisekseen lähtökohtana on, että ministeri osallistuu henkilökohtaisesti ministerityöryhmän työskentelyyn. Käytännön syyt ja tiedonkulku kuitenkin puoltavat sitä, että ministerin poliittinen valtiosihteeri tai avustaja voi poikkeuksellisesti olla läsnä kokouksissa esimerkiksi ministerin ollessa EU-kokouksessa tai ulkomailla. Poliittisen avustajan osallistumisesta ei kuitenkaan tule muodostua pääsääntöä, eikä hänen tule toimia ministerin virallisena sijaisena tämän estyneenä ollessakaan. Ministerin osallistuessa ministerityöryhmän kokoukseen ei poliittisella avustajalla tule olla osallistumisoikeutta.

4.2.3 Iltakoulu

On sanottu, että ”jos iltakoulua ei olisi, se tulisi keksiä”. 1930-luvun lopulla käyttöön otettu hallituksen iltakoulu on perinteisesti ollut merkittävä, mutta sääntelemätön kollegiaalinen yhteistyö- ja valmisteluelin. Sen kutsuu kokoon pääministeri. Etenkin ennen nykyistä perustuslakia hallituksen iltakoululla on ollut merkittävä valmistelu- ja koordinoititehtävä. Perustuslaissa ei iltakoulua mainita, eikä sitä mainittu hallitusmuodossa-kaan.

Viime vuosina iltakoulun työtavoissa ja roolissa on tapahtunut muutoksia. Valtioneuvostoasioita on yhä enenevässä määrin valmisteltu iltakoulun sijaan esimerkiksi hallituspuolueiden puheenjohtajien kesken. Aika ajoin on esitetty, että iltakoulun asemaa epävirallisena valmisteluelimänä vahvistettaisiin, tai vaihtoehtoisesti luotaisiin viikoittain kokoontuva hallituksen kabinettikokous hallituksen toimintapolitiikan yhteensovittamiseen. Myöskään kabinettikokouksella ei olisi muodollista päätösvaltaa.

Iltakouluun osallistuvat nykyään ministereiden lisäksi hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat, oikeuskansleri, pääministerin valtiosihteeri ja valtioneuvoston viestintäjohtaja. Lisäksi voidaan kuulla virkamiehiä ja asiantuntijoita. Iltakoulun luonteeneseen kuuluu, että muodollisia päätöksiä ei tehdä.

Iltakoululla on vahva perinne valtioneuvostoasioiden valmistelussa. Iltakoulu lisää hallituksen työskentelyilmapiiriä kollegiaaliseen suuntaan. Iltakoulu on keskeinen valtioneuvostoasioiden epävirallinen yhteistyö- ja valmisteluelin erityisesti, kun käsitellään yhteiskunnallisesti merkittäviä asioita, jotka saattavat vaatia laajapohjaisempaa kuin hallituksen sisäistä valmistelua.

Iltakoulun ohella, ja tarvittaessa sen rinnalla, voidaan pitää hallituksen muita neuvotteluita.

4.2.4 Asiantuntijuuden hyödyntäminen valmistelussa

Puheenvuoroja asiantuntijuuden lisäämisestä valtioneuvostoasioiden valmistelussa esitetään varsin usein. Komiteapohjaisia valmisteluelimiä käytetään Suomessa varsin vähän. Toisin on esimerkiksi Ruotsissa, jossa laajat asiat valmistellaan lähtökohtaisesti komiteoissa. Monipuolista asiantuntijuutta tulisi muutoinkin hyödyntää laajapohjaisessa valmistelussa etenkin, kun valmistellaan yhteiskunnallisesti merkittäviä ja laajakantoisia asioita.

Esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on vuoden 2015 valtion talousarviota käsitellessään arvioinut oikeuslaitoksen riittävän resurssoinnin yhteyttä vireillä oleviin oikeushallinnon uudistushankkeisiin (PeVL 29/2014 vp.) ja todennut, että toimia oikeudenhoidon tehostamiseksi ja kansalaisten oikeusturvan tason ja saatavuuden parantamiseksi tulee linjata laajapohjaisessa asiantuntija- ja parlamentaarisisessa valmistelussa.

Parlamentaarinen komitea katsookin, että monipuolista asiantuntijuutta tulisi hyödyntää nykyistä useammin ja aktiivisemmin asioiden valmistelussa esimerkiksi siten, että laajapohjaisia asioita valmistellaan komiteoissa.

Lisäksi parlamentaarista työskentelyä tulee hyödyntää nykyistä enemmän paitsi laajakantoisten asioiden valmistelussa myös strategisesti tärkeiden asioiden seurannassa ja ohjauksessa.

4.2.5 Hallitusohjelma

Hallitusohjelmaa voi pitää hallituksen ja pääministerin tärkeimpänä johtamisvälineenä. Kun vuonna 1991 hallitusmuodon muutoksella valtioneuvostolle annettiin velvollisuus antaa ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle, hallitusohjelmasta tuli hallituksen ja eduskunnan välinen asiakirja ja sen painoarvo kasvoi.

Itsenäisyyden alkuaikoina hallitusohjelma oli varsin yleisluonteinen asiakirja. Vuosikymmenten aikana hallitusohjelman laadinnasta kehittyi tärkeä prosessi, jossa tulevan hallituksen poliittisia tavoitteita ryhdyttiin valmistelemaan asiantuntijoita ja virkamiehiä kuulemalla. Niinpä hallitusohjelmat ovat 1980-luvulta lähtien olleet laajahkoja asiakirjoja, joiden kirjauksia on pyritty seuraamaan koko hallituskauden ajan. Monipuoluehallitusten aikana hallitusohjelmista on tullut yhä laajempia, kun niihin pyritään sovittamaan yhteen kaikkien hallituspuolueiden tavoitteet.

Kehitys ei ole omiaan tukemaan hallituksen strategista työskentelyä. Komitea pitääkin kannatettavana, että tulevasta hallituskaudesta lukien hallitusohjelmasta laadittaisiin nykyistä strategisempi asiakirja. Esimerkiksi Ruotsissa hallitusohjelma on yleisluontoinen strateginen linja-asiakirja (*regeringsförklaringen*) ja asiat linjataan yksityiskohtaisemmin vuosittaisessa budjettiesityksessä.

Strateginen hallitusohjelma viittaa käsitteenä siihen, että hallituksella on toiminnassaan valitut painopisteet, joihin se aikoo keskittyä. Kunkin strategisen painopisteen osalta tulisi olla ilmaistuna poliittinen tahtotila ja tavoitteet.

Hallitusohjelman strategiset painopisteet voivat olla hallinnonalakohtaisia tai yhteisiä, koko valtioneuvostoa koskevia tavoitteita. Tällaisia yhteisiä asioita ovat esimerkiksi Suo-

men kilpailukyky, julkisen talouden tasapainottaminen, oikeusturva ja sisäinen turvallisuus, työllisyys tai ympäristökysymykset.

Laadittaessa hallitusohjelmaa on erikseen mietittävä, (1) kuinka tarkasti kirjataan mihin strategiat perustuvat, (2) määritelläänkö keskeisimmät toimenpiteet ja keinot, joilla strategiaan tavoitteisiin arvioidaan päästävän, (3) miten hallituksen strategioiden arvioidaan vaikuttavan valtioneuvoston toimintaan, sen organisoitumiseen ja resurssointiin, (4) määritelläänkö keskeisimmät toimivaltasuhteet ja toteuttamisvastuut.

Hallitusohjelmasta sopimisen jälkeen käynnistyisi välittömästi poliittisesti ohjattu hallitusohjelman täytäntöönpanosuunnitelman eli hallituksen toimintasuunnitelman valmistelu, jossa poliittinen ja virkamiesjohto yhdessä konkretisoivat hallitusohjelman vaalikaudella toimeenpantavaksi suunnitelmaksi. Toimeenpanosuunnitelma tuodaan eduskuntaan tiedonantona. Hallitus ohjaa toimintasuunnitelmansa valmistelua ja tarkistamista sopimallaan kokoonpanolla.

Komitea pitää tärkeänä, että hallitusohjelmaan ja sen toimeenpanosuunnitelmaan kytetään seuranta sekä mahdollisuus muuttaa sitä kesken hallituskauden, jos hallituksen tavoitteet tai toimintaympäristö muuttuvat. Nykyisessä kansainvälisessä toimintaympäristössä neljän vuoden toimintasykli saattaa olla liian pitkä, kun hallitukselta odotetaan strategista ketteryyttä reagoida esimerkiksi maailmantaloudellisiin äkillisiin muutoksiin.

Parlamentaarinen komitea näkee toivottavana, että hallitusohjelmaa kehitetään nykyistä strategisemman linja-asiakirjan suuntaan, jossa tuodaan esille hallituksen keskeisimmät tavoitteet. Strategisen hallitusohjelman hyväksymisen jälkeen neuvotellaan erikseen hallitusohjelman täytäntöönpano-ohjelma eli hallituksen toimintasuunnitelma, jota voidaan tarvittaessa tarkastella uudelleen.

4.3 Ministeriöt osana valtioneuvostokokonaisuutta

Perustuslaki ei edellytä mitään tiettyä ministeriöiden määrää. Perustuslaista ja sen tulkinnasta kuitenkin seuraa, että ministeriöiden enimmäismäärästä ja niiden muodostamisen yleisistä perusteista on säädettävä lailla. Valtioneuvoston organisaation perussääntely on valtioneuvostosta annetun lain 1 §:ssä.

Valtioneuvostolla ei ole toimivaltaa päättää jakautumisestaan ministeriöihin. Sen sijaan toimialamuutoksista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksen tasoisesti. Valtioneuvosto voi sopia esimerkiksi hallitusneuvottelujen yhteydessä tilanteeseen ja ajankohdan vaatimukseen soveltuvista ministeriöjärjestelyjen muutoksista mitä tulee ministeriöiden toimialoihin. Ministeriöiden organisaatiomuutokset kuitenkin toteutetaan lainmuutoksina.

Vaikka ministeriöiden lukumäärä ei ole sidottu ministereiden lukumäärään, voidaan perustuslain 68 §:stä johtaa vaatimus siitä, että kunkin ministeriön toimialan tulee olla yhteiskunnallisesti merkittävä sekä hallinnollisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukainen.

Ministeriöillä on sekä strategisia että toimeenpanevia tehtäviä. Ministeriön tehtäviin kuuluu toimia osana valtioneuvostokokonaisuutta hallituksen tavoitteiden valmistelijana ja toimeenpanijana omalla hallinnonalallaan.

Ministeriöiden tehtävien erilaisuuden tunnistaminen on ministeriöiden organisaatorakenteen ja tehtävien kehittämisen lähtökohta. Suuntana tulee kuitenkin olla ministeriöiden tehtävien kehittäminen siten, että ministeriöissä keskitytään pääosin strategiseen valtioneuvostotyökentelyyn, lainvalmisteluun ja kansainvälisiin tehtäviin. Toimeenpanevia operatiivisia tehtäviä voidaan osin siirtää ministeriöiden alaiselle hallinnolle, kuten keskushallinnon virastoille.

Komitean toimeksiantoon ei ole kuulunut arvioida, mikä olisi tarkoituksenmukainen ministeriöiden määrä tai ministeriöiden koko. Toimeksiantoon ei myöskään ole kuulunut kartoittaa ministeriöiden toimivaltaan liittyvänä kysymyksenä sitä, onko nykyisten ministeriöiden toimivallassa muutostarpeita taikka ministeriöissä yhdistämis- tai erottamistarpeita.

5 Ministeriön johtaminen

5.1 Ministeriöiden sisäiset johtamisjärjestelmät

5.1.1 Johtoryhmätyöskentely

Ministeriön toimintaa johtaa ministeri (PL 68.2 §). Perustuslain säännöksestä seuraa, että ministeriön poliittinen ohjaus ja ministeriölle kuuluvien asioiden ratkaiseminen ministeriössä kuuluu viimekädessä ministerille eikä niitä voida siirtää ministeriössä virkamiehelle tai poliittiselle avustajalle.

Johtamisen tueksi ministeriöissä on johtoryhmiä. Lähtökohtaisesti ministeriöissä on sekä ministereiden vetämiä ministeriöiden johtoryhmiä (*ministeriön johtoryhmä*) sekä kansliapäällikön vetämiä johtoryhmiä (*kansliapäällikön johtoryhmä*). Ministeriön johtoryhmätyöskentelystä säädetään ministeriöiden työjärjestyksissä.

Käytännössä ministeriöiden sisäiset johtamisjärjestelmät eroavat varsin huomattavasti toisistaan. Eroavaisuuksia johtoryhmien työskentelyssä on lähinnä niiden kokoonpanossa, kokoontumisessa ja agendoissa. Samoin useamman ministerin ministeriössä käytänteet vaihtelevat siltä osin, onko ministeriössä kullakin ministerillä oma johtoryhmänsä vai onko heillä yhteinen johtoryhmä tai molemmat.

Ministeriöiden johtamisjärjestelmät vaihtelevat, kun ministeriöiden toiminnan luonteet ovat erilaisia ja ministeriöiden välillä asiasisällöt ja politiikkalohkojen määrät vaihtelevat. Jossakin ministeriössä toimiva johtamis- ja johtoryhmäjärjestelmä ei välttämättä ole realismia ministeriöissä, joiden vastuulla on laaja virastokokonaisuus tai merkittävä osuus hallitusohjelman tai esimerkiksi rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteistä.

Ministeriöiden johtoryhmätyöskentelyä on viime aikoina selvitetty muun muassa valtioneuvoston kansliassa (*Valtioneuvoston kanslian muistio 6.9.2013*). Parlamentaarinen komitea laati keväällä 2014 kyselyn ministeriöiden kansliapäälliköille, jossa selvitettiin ministeriöiden johtamiskäytänteitä, niissä tapahtuneita muutoksia ja muutostarpeita.

Johtoryhmätyöskentelyssä keskitytään yhteiskuntapoliittisesti ja hallinnonalan näkökulmasta tärkeimpien ja strategisesti merkittävien linjausten käsittelyyn, priorisointiin ja yhteiseen kokonaisnäkemykseen sekä talouden ja toiminnan suunnitteluun. Tulevaisuuden ennakointi on yhä tärkeämpi osa johtoryhmien työtä.

Nykyinen lähtökohta, jossa ministeriöissä toimii sekä ministerin vetämä ministeriön johtoryhmä että kansliapäällikön vetämä johtoryhmä, on lähtökohdiltaan onnistunut. Rootitus ministeriön johtoryhmän ja kansliapäällikön johtoryhmän välillä tulee kuitenkin olla selkeä, kuitenkin niin, että keskinäinen tietojenvaihto turvataan.

Monissa ministeriöissä on johtamisjärjestelmiä uudistettu viime aikoina. Esimerkkinä mainittakoon työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) johtamisjärjestelmä:

TEM on vuoden 2008 fuusionsa johdosta ollut erilaisten johtamisjärjestelmien ”koekaniini”. Alkuvuosina oli käytössä matriisiorganisaatio, josta on sittemmin luovuttu sen toimimattomuuden ja sekavuuden vuoksi. Matriisiorganisaatio ei osoittautunut toimivaksi kahden ministerin ministeriössä. Lisäksi malli johti kansliapäällikön kannalta mahdottomaan johtamistilanteeseen. Siksi on päädytty johtamisjärjestelmään, jossa resurssijoustavuutta ja matriisimaista toimintamallia edistetään, mutta vastuut pidetään selkeinä.

Ministeriössä on ministeriön johtoryhmä, joka toimii ministereiden tukena ministeriön ja hallinnonalaan liittyvien strategisten asioiden ja linjausten valmistelussa, toiminnan koordinoinnissa sekä merkittävien ja luonteeltaan periaatteellisten operatiivisten asioiden valmistelussa. Johtoryhmän puheenjohtajana toimii elinkeinoministeri ja varapuheenjohtajana työministeri. TEM on tiettävästi ainoa ministeriö, jonka ministerijohtoryhmässä ei käsitellä toiminta- ja taloussuunnitelmaa tai talousarvioesitystä, vaan ne käsitellään ministereiden ja valtiosihteerien yhteisessä erillispalaverissa. Johtoryhmän kokoontumistiheyteen ja agendaan on varsin suuri vaikutus kulloisellakin ykkösministerillä. Johtoryhmän kokoontumistiheydeksi on vakiintunut neljä kertaa vuodessa.

TEM:ssä on myös kansliapäällikön johtama virkamiesjohtoryhmä, joka toimii ministeriön johtoryhmälle ja kansliapäällikön ratkaistavaksi tuotavien asioiden valmisteluosastona. Virkamiesjohtoryhmä käsittelee hallinnonalan ja ministeriön toimintaan vaikuttavat keskeiset linjaukset ja toimintaa ohjaavat suunnitelmat sekä niiden edellyttämät voimavarakehykset.

Parlamentaarinen komitea pitää tavoitteena, että ministeriöiden toiminnan luonteiden eroavaisuuksista huolimatta koko valtioneuvostoon ja kuhunkin ministeriöön luodaan mahdollisimman yhdenmukainen johtamismalli, jossa virkamiesvalmistelu tapahtuu yhdenmukaisesti ja koordinoitusti ja siihen kytkeytyvä poliittinen linjaaminen ja päättäminen samalla tavalla.

Ministeriön työjärjestyksessä säädetään johtoryhmätyöskentelyn periaatteista, kuten johtoryhmien kokoonpanosta, niiden tärkeimmistä tehtävistä, avoimuudesta ja poliittisten avustajien osallistumisoikeudesta. Johtoryhmien kokoontumistiheydestä ei tarvita säännöksiä, vaan se määräytyisi tarpeen mukaan. Sekä ministerin että kansliapäällikön johtoryhmän tulisi kuitenkin kokoontua säännöllisesti ja riittävän usein.

5.1.2 Osallistumisoikeudet

Ministeriön johtoryhmät ovat kokoonpanoiltaan lähellä toisiaan: Puheenjohtajana on ministeri. Jos ministeriössä on poliittinen valtiosihteeri, osallistuu hän kokouksiin. Ministerin erityisavustajat joko osallistuvat, tai heillä on vähintäänkin osallistumisoikeus. Jäseninä ovat kansliapäällikkö, osastopäällikkötason virkamiehet ja viestintäjohtajat.

Vain harvassa ministeriössä henkilöstön edustaja on mukana ministeriön johtoryhmien työskentelyssä. Kuitenkin niissä ministeriöissä, jossa se on mahdollista, on ministeriön johto kokenut henkilöstön edustajan osallistumisen lähtökohtaisesti hyödylliseksi.

Ministeriössä voi toimia useampi ministeri, mikä aiheuttaa omat haasteensa ministeriön johtamiseen. Johtoryhmät ministeriöissä, joissa päätoimialat on jaettu kahden ministerin kesken, ovat kokoonpanoiltaan erilaisia: ministereillä voi olla omat johtoryhmänsä, yhteinen johtoryhmä tai molemmat. Useamman ministerin ministeriössä yhteinen johtoryhmä tukee tavoitetta ministeriön toimimisesta yhtenä kokonaisuutena ja lisäksi edesauttaa ministeriön sisäistä tiedonkulkua. Toisaalta se voi herättää kysymyksen ministereiden välisestä suhteesta, kun saman ministeriön ministerit eivät ole toisilleen alisteisia. On kuitenkin selvää, ettei ministerillä ole johtoryhmätyöskentelyssäkään toimivaltaa toisen ministerin toimialaan kuuluviin asioihin. Ministeriössä ykkösministeri on aina nimetty ja hän johtaa ministeriön johtoryhmää.

Ministeriön johtoryhmien lisäksi ministeriöissä on kansliapäällikön vetämät johtoryhmät. Tätä johtoryhmää kutsutaan vaihtelevasti virkamiesjohtoryhmäksi, valmistelevalle johtoryhmäksi tai osastopäällikkökokoukseksi. Poliittisten avustajien osallistumista lukuun ottamatta kansliapäällikön johtoryhmien kokoonpanot ovat varsin yhdenmukaiset: niihin osallistuvat osastopäällikkötason virkamiehet sekä hallinto- ja viestintäjohtajat. Ministeri ei osallistu kansliapäällikön johtoryhmiin.

Poliittiset valtiosihteerit osallistuvat vaihtelevasti kansliapäällikön johtoryhmiin: toisissa ministeriöissä poliittisella valtiosihteerillä ei ole lainkaan osallistumisoikeutta, toisissa ministeriöissä hänellä on osallistumisoikeus tai hän voi osallistua tiettyjen asioiden, kuten EU-asioiden käsittelyyn. Poliittisten valtiosihteereiden osallistumisoikeudesta ei ole säädetty valtioneuvoston ohjesäännössä vaan käytänteet ovat muotoutuneet ministeriöittäin, ja asiasta säädetään vain kunkin ministeriön työjärjestyksessä.

Valtioneuvoston ohjesäännössä (45a §) sen sijaan säädetään poliittisten erityisavustajien osallistumisoikeudesta. Pykälän mukaan poliittisilla erityisavustajilla on oikeus osallistua ministeriön johtoryhmän kokouksiin sekä muihin suunnittelu- ja valmistelukokouksiin. Pykälässä ei kuitenkaan täsmennetä poliittisen avustajan osallistumisoikeutta nimenomaisesti kansliapäällikön vetämiin johtoryhmiin. Tällä hetkellä joissain ministeriöissä ministerin erityisavustaja osallistuu myös kansliapäällikön johtoryhmän työskentelyyn, ja hän voi osallistua myös ministeriön osastojen johtoryhmien työskentelyyn. Toisissa ministeriöissä näin ei toimita. Yhteistä käytäntöä ei ministeriöissä ole.

Nykykäytännössä on epäselvää, mikä on poliittisten avustajien rooli kansliapäällikön johtoryhmässä ja/tai osaston johtoryhmässä, jos he kokouksiin osallistuvat. Parlamentaarinen komitea katsoo, että poliittisten avustajien osallistuminen myös muihin kuin ministerin vetämien johtoryhmien työskentelyyn lisää tiedon kulkua ministeriön sisällä. Ministerin poliittisen avustajan osallistuminen kansliapäällikön johtoryhmiin on erityisen tarpeen ministeriön sisäisen tiedonkulun kannalta pienten ministeriryhmien osalta, kun ministerillä saattaa olla useita poikkihallinnollisia asioita vastuullaan.

Poliittisten avustajien ei kuitenkaan tule toimia kansliapäälliköiden johtoryhmissä ohjaavassa roolissa, vaan osallistumisen tulee rajautua läsnäolo- ja osallistumisoikeuteen. Toisaalta tunnustetaan tilanne, jossa käsiteltävä asia on niin vahvasti kytköksissä poliitti-

seen johtamiseen, että poliittinen avustaja voi poikkeuksellisesti toimia poliittisen kannan välittäjänä.

Parlamentaarinen komitea suosittelee, että mikäli ministeriössä on poikkeuksellisesti useampi ministeri, tulisi lähtökohtana olla, että yhden ministerin vetämän johtoryhmän lisäksi toimii kaikkien ministereiden yhteinen johtoryhmä. Yhteinen johtoryhmä tukee tavoitetta ministeriön toimimisesta yhtenä kokonaisuutena ja edesauttaa ministeriön sisäistä tiedonkulkua.

Ministerin poliittiselle avustajalle, ml. poliittiselle valtiosihteerille, mikäli ministeriössä sellainen on, annetaan läsnäolo- ja osallistumisoikeus kansliapäällikön vetämiin johtoryhmiin, koska hänen läsnäolonsa lisää tiedon kulkua ministeriön sisällä. Poliittisen avustajan ei kuitenkaan tule toimia johtoryhmässä ohjaavassa roolissa. Asiasta tulisi säätää valtioneuvoston ohjesäännössä.

5.1.3 Kokoontuminen

Ministeriön johtoryhmien kokoontumistiheydessä on varsin huomattavia eroja: Joissain ministeriöissä ministeriön johtoryhmä kokoontuu lähes viikoittain. Toisaalta harvimmillaan se kokoontuu vain muutaman kerran vuodessa. Kansliapäällikön johtoryhmät kokoontuvat hieman useammin, eli vähintään kerran kuukaudessa, joissain ministeriöissä jopa viikoittain.

Kansliapäälliköille suunnatun kyselyn mukaan ministeriön hallinnonalalla ja koko valtionhallinnossa käynnissä olevat merkittävät kehittämishankkeet ovat lisänneet poliittisen johdon ja virkamiesjohdon säännöllisen yhteydenpidon tarvetta. Suuntana vaikuttaa olevan, että johtoryhmät kokoontuvat jossain määrin aiempaa tiheämmin. Johtoryhmien kokoontuminen riittävän usein lisää ministeriön sisäistä tiedonkulkua ajankohtaisista asioista ja tukee ministerin mahdollisuuksia johtaa ministeriötä.

5.1.4 Käsiteltävät asiat

Ministeriön johtoryhmissä käsitellään merkittävät koko hallinnonalaan sekä ministeriötä tai ministeriön useaa osastoa koskevat linjaukset, lainsäädäntöhankkeet ja muut asiat, jotka usein perustuvat hallitusohjelmaan ja muihin strategisiin linjauksiin. Kokousten agendalle kuuluvat myös ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä talousarvioesitykset. Toiminnan tuloksellisuuden arviointi kuuluu monessa ministeriössä ministerijohtoryhmän asialistalle. Ministeri voi nostaa haluamansa asian johtoryhmän agendalle.

Ministeriöistä ainoastaan työ- ja elinkeinoministeriössä ministerijohtoryhmä ei käsittele talousarvioon liittyviä asioita, koska ne käsitellään ministereiden ja valtiosihtereiden yhteisessä erillispalaverissa johtoryhmän sijasta.

Kansliapäällikön johtoryhmissä puolestaan korostuu operatiivinen linjavastuu ministeriön ja sen hallinnonalan toiminnasta, asioiden valmistelusta ja täytäntöönpanosta, lainsäädäntövalmistelusta ja sen seurannasta sekä yhä enenevässä määrin poliittisella tasolla päätettyjen strategisten asioiden yhteensovittamisesta.

Kuten ministeriön johtoryhmissä, myös kansliapäällikön johtoryhmissä käsitellään ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä talousarvioehdotukset ja seurataan niiden toteutumista. Joissain ministeriöissä kansliapäällikön johtoryhmän tehtäväksi on annettu sovittaa yhteen ministeriön vuosikellon mukaiset, strategisen tason laajat asiakokonaisuudet sekä merkittävät lainsäädäntö- ja tulosohejausasiat. Näissä johtoryhmissä otetaan esille myös ministeriön toiminnan suunnittelu ja kehittäminen. Myös strateginen henkilöstösuunnittelu kuuluu kansliapäällikön johtoryhmille. Joissain ministeriöissä kansliapäällikön johtoryhmässä on laajemminkin esillä henkilöstöasioita.

Muutamat ministeriöt ovat tuoneet esille, että ministeriöiden yhteisen kansliapäällikkökokouksen roolin muuttuminen on vaikuttanut myös ministeriössä kansliapäällikön johtoryhmässä käsiteltäviin asioihin. Virkamiesjohtoryhmässä käsitellään entistä enemmän hallitusohjelmaan tai muihin strategiisiin linjauksiin perustuvia laajoja kokonaisuuksia, kuten rakennepoliittista ohjelmaa.

Muutamissa ministeriöissä johtoryhmien työskentelyä on tietoisesti kehitetty entistä avoimempaan suuntaan. Nämä ministeriöt raportoivat kokemuksistaan myönteisesti. Osassa ministeriöistä on myös laadittu kirjalliset ohjeet (pelisäännöt) johtoryhmyöskentelystä.

Ministeriöiden johtoryhmyöskentelyä on parlamentaarisen komitean käsityksen mukaan syytä kehittää suuntaan, jossa ministeriön johtoryhmä kokoontuu riittävän usein käsittelemään ja linjaamaan koko hallinnonalan kannalta merkittävät asiat ja ministerin tärkeiksi pitämät asiat, jolloin se parhaiten tukee ministeriä tämän johtamistyössä. Kansliapäällikön johtoryhmä puolestaan toimii ministeriössä operatiivisena nyrkkinä, joka valmistelee, suunnittelee, toimeenpanee ja yhteensovittaa ministeriön ja hallinnonalan asiat.

Virkamiesjohtoryhmässä valmistellaan jo nyt yhä enenevässä määrin ministeriön johtoryhmiin vietävät asiat tavoitteena varmistaa, että johtoryhmien käsittelemät asiat ovat synkronissa keskenään. Ministeriön työjärjestyksessä tulisikin säännönmukaisesti säätää, että ministeriön johtoryhmässä käsiteltävät asiat valmistellaan kansliapäällikön johtoryhmässä. Muutoinkin on tärkeää, että tietojen vaihto johtoryhmien välillä toimii.

On myös tärkeää, että johtoryhmissä seurataan asioiden etenemistä. Esimerkiksi valtiontalouden tarkastusvirasto on pitänyt hyvänä käytäntönä, jos valmisteluhankkeita seurataan järjestelmällisesti ministeriöiden johtoryhmissä.⁶ Lisäksi johtoryhmien työssä olisi selkeästi tiedostettava, milloin käsiteltävä asia on saatettu johtoryhmälle tiedoksi ja milloin linjattavaksi tai päätettäväksi.

⁶ Mm. VTV:n tarkastusmuistio valtiovarainministeriön säädösvalmistelun arvioinnista 20.5.2014.

Parlamentaarinen komitea pitää tärkeänä, että johtoryhmätyöskentely on mahdollisimman avointa, ja että esimerkiksi kokoontumisajat ovat avoimesti etukäteen ministeriössä tiedossa.

Johtoryhmien agendoja selkeytetään: Ministerin vetämällä ministeriön johtoryhmällä on kokonaisvastuu ministeriön strategisesta toiminnasta ja sen tulokellisuudesta. Sen työskentelyssä keskitytään koko valtioneuvoston asioihin, merkittäviin hallinnonalan lainsäädäntö- ja muihin hankkeisiin sekä muihin ministerin tärkeiksi pitämiin ajankohtaisiin asioihin. Kansliapäällikön johtoryhmällä on puolestaan operatiivinen vastuu ministeriön ja sen hallinnonalan käytännön toiminnasta, lainsäädäntö- ja muiden asioiden valmistelusta, täytäntöönpanosta ja seurannasta sekä poliittisella tasolla päätettyjen asioiden yhteensovittamisesta.

Ministeriön johtoryhmässä käsiteltävät asiat valmistellaan kansliapäällikön johtoryhmässä. Asiasta on syytä säätää ministeriön työjärjestyksessä.

5.1.5 Muut johtoryhmät

Ministereiden johtamien johtoryhmien ja virkamiesjohtoryhmien lisäksi ministeriöissä toimii vaihtelevasti muunlaisia johtoryhmiä: Useimmissa ministeriöissä osastoilla on omat johtoryhmänsä. Muutamassa ministeriössä on erikseen osastojen alaisten yksiköiden ja vastuualueiden johtoryhmät.

Yhä enenevässä määrin ministeriöissä on sisäisten johtamisjärjestelmien lisäksi perustettu tai perusteilla koko hallinnonalan johtoryhmä, joka muodostuu ministeriön virkamiesjohdosta ja hallinnonalan pääjohtajista. Poikkihallinnollisia ministeriöiden johtoryhmiä ei tällä hetkellä ole.

Parlamentaarinen komitea pitää tärkeänä, että moniportaisia ministeriön sisäisiä johtamisjärjestelmiä vältetään. On tarpeellista, että toimintayksiköissä on omat johtoryhmänsä, mutta niiden tehtävänä on lähinnä substanssivalmistelu, asioiden yhteensovittaminen ja tiedon kulun varmistaminen. Ministeriön ja kansliapäällikön johtoryhmien ohella toimivien muiden johtoryhmien toimivallat ja vastuut tulee olla selkeät.

Suurten poikkihallinnollisten kokonaisuuksien hoitamiseksi voidaan harkita poikkihallinnollisten johtoryhmien perustamista esimerkiksi vaalikauden ajaksi.

5.2 Poliittiset avustajat

5.2.1 Poliittisten avustajien virkasuhdeasiat

Poliittiset avustajat valtioneuvoston kanslian alaisuuteen

Poliittisessa johtamisessa ministereillä on apunaan ministerin toimikaudeksi nimitettäviä poliittisia valtioshteereitä, erityisavustajia ja muita poliittisia avustajia, kuten lehdistöavustajia ja virkamiessihteereitä. Kaikkiaan nykyhallituksella on 11 poliittista valtioshteeriä ja noin 40 poliittista erityisavustajaa.⁷ Lisäksi on ministeriryhmäkohtaisia erityisavustajia.

⁷ Tilanne 15.1.2015.

Ministereiden ja erityisavustajien palkkaus, eläkkeet ja virkasuhdeasiat hoidetaan valtioneuvoston kansliasta (VNK). Se myös valmistelee erityisavustajien nimitykset. Määrärahat on erityisellä momentilla VNK:n päälukossa.

Ministereiden ja heidän erityisavustajiensa palkkaukset (arviomääräraha) oli vuodelle 2014 yhteensä 5.764.000 euroa. Tähän on laskettu henkilöstön enimmäismääräksi 54, josta 19 valtioneuvoston jäsentä ja 35 erityisavustajaa.⁸ Poliittiset valtiosihteerit⁹ ja ne avustajat, joiden palkka maksetaan ministeriön toimintamomentilta (mm. virkamiessihteerit), on toistaiseksi palkattu sijoitusministeriön toimintamenoista. Poliittisten valtiosihteerien palkkausmenot ovat noin 1.695.000 euroa vuodessa.

Aikaisemmasta poiketen vuoden 2015 talousarviossa myös poliittisten valtiosihteerien palkkakulut on siirretty valtioneuvoston kanslian momentille. Aiemmin poliittisten valtiosihteerien palkkausmenot tulivat asianomaisen ministeriön toimintamomentilta.

Vuoden 2015 talousarviossa palkkamenoihin on varattu 6.744.000 euroa. Henkilöstön määrä on enintään 66, joista 19 on valtioneuvoston jäsentä, 12 valtiosihteerää ja 35 erityisavustajaa. Valtiosihteerien palkkamenot on otettu mukaan vain hallituksen toimikauden loppuun saakka. Matkakulut, työterveys-, koulutus- ja muut vastaavat menot maksetaan sijoitusministeriön toimintamäärärahoista.

Parlamentaarinen komitea ehdottaa, että kaikkien poliittisten avustajien, ml. mahdollisten poliittisten valtiosihteerien, nimittämiseen, palkkaamiseen ja virkasuhteen ehtoihin liittyvät asiat hoidetaan jatkossa keskitetysti valtioneuvoston kansliasta. Kaikkien poliittisten avustajien palkkausmenot sijoitetaan valtion talousarviossa valtioneuvoston kanslian määrärahamomentille.

Samalla luovutaan kaikista ministeriön nimittämistä poliittisista avustajista, kuten virkamiessihteeristä ja lehdistöavustajista ja muista vastaavista ministeriön sisäisistä tehtävään määräämisistä.

Poliittisen johdon palkkaus

Ministereiden palkkio on määritelty edustajanpalkkiota koskevassa laissa. Tällä hetkellä ministereiden palkkio vastaa eduskunnan varapuhemiehen palkkiota vähennettynä viidellä prosentilla ja pääministerin palkkio eduskunnan puhemiehelle maksettavaa palkkiota vähennettynä viidellä prosentilla. Kansanedustajina toimiville ministereille maksetaan lisäksi puolet kansanedustajan palkkiota ja kulukorvausta.

⁸ Pääministerin palkkio on n. 11.110 €/kk, ministerin 9.261 €/kk ja erityisavustajan 4.100 –6.770 €/kk koulutuksesta ja kokemuksesta riippuen.

⁹ VNK:n valtiosihteerin palkka on n. 12.000 €/kk, muiden valtiosihteerien n. 9.000 €/kk.

Poliittiset valtiosihteerit ja ne avustajat, joiden palkka maksetaan ministeriön toimintamomentilta, on toistaiseksi palkattu sijoitusministeriön toimintamenoista. Vuoden 2015 talousarviossa poliittisten valtiosihteerien palkkakulut on siirretty valtioneuvoston kanslian momentille.

Poliittisten valtiosihteereiden palkka on tällä hetkellä ministeripalkkiota korkeampi. Palkkataso on myös noussut hieman enemmän kuin pääministerin ja ministereiden palkkiot vertailtaessa palkkoja vuoteen 2006, jolloin siirryttiin europalkkoihin.

Parlamentaarinen komitea katsoo, että poliittisen johdon palkkiotason määräytymisen perusteet tulee uudistaa siten, että palkat vastaavat tehtävän vastuuta ja vaativuutta. Esitetään, että arvioinnin suositukseen tekee valtioneuvoston kanslian nimeämä puolueeton selvittäjä ennen seuraavan hallituksen muodostamista.

5.2.2 Poliittiset valtiosihteerit ja muut poliittiset avustajat

Yleistä poliittisten valtiosihteereiden järjestelmästä

Valtioneuvoston kansliaan on vuodesta 1990 voitu nimittää pääministerin toimikaudeksi valtiosihteeri. Valtiosihteerin pääasiallisena tehtävänä on pääministerin lähimpänä apuna johtaa asioiden valmistelua, edistää ja seurata hallitusohjelman toteutumista sekä huolehtia yhteistyöstä muiden ministeriöiden kanssa.

Vuodesta 2005 myös muiden ministereiden avuksi on voitu nimittää poliittinen valtiosihteeri ministerin toimikaudeksi. Kun järjestelmä luotiin, tavoitteena oli ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistaminen ja ministereiden tukeminen heidän tehtäviensä hoitamisessa. Samanaikaisesti tavoiteltiin laajaksi paisuneen ministerien poliittisen avustajakunnan keventämistä.

Kaikissa ministeriöissä ei ole poliittista valtiosihteeriä. Ministerikohtainen tarve valtiosihteerin nimittämiseksi arvioidaan kulloisenkin hallituskokoonpanon muodostamisen yhteydessä. Tällä hetkellä pääministerin lisäksi 10:llä ministerillä on valtiosihteeri.¹⁰

Poliittisen valtiosihteerin nimittää virkaansa valtioneuvosto asianomaisen ministerin valinnan mukaisesti. Virka täytetään sitä haettavaksi julistamatta tai sen avoinna olemisesta ilmoittamatta. Valtiosihteeri on virkamieslain mukainen virkamies ja näin virkamiehenä oikeudellisessa virkavastuussa kuten muutkin virkamiehet. Hänen asemansa on kuitenkin sidottu poliittisesti ministeriin ja tämän nauttimaan luottamukseen eduskunnassa. Ministeri kantaa poliittisen vastuun valtiosihteerin toiminnasta. Valtiosihteerin rooli poliittisesti vastuunalaisena poliittisena johtajana ja toisaalta oikeudellinen asema virkamiehenä voivatkin olla osin jännitteessä keskenään.

¹⁰ Tilanne 15.1.2015. Valtiosihteeri on valtioneuvoston kanslian lisäksi sisäministerillä, puolustusministerillä, valtiovarainministerillä, kulttuuri- ja asuntoministerillä, maa- ja metsätalousministeriöllä, liikenne- ja kuntaministerillä, elinkeinoministerillä, työministerillä, sosiaali- ja terveysministerillä sekä peruspalveluministerillä.

Poliittisen valtiosihteerin viran muodollisista kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston ohjesäännön 43 §:ssä. Häneltä edellytetään ylempää korkeakoulututkintoa tai muulla tavoin hankittua pätevyyttä sekä tehtävän edellyttämää kokemusta. Muodollisena kelpoisuusvaatimuksena ei ole johtamisessa vaadittavat taidot. Kelpoisuusehtona olevaa ”muulla tavoin hankittua pätevyyttä sekä tehtävän edellyttämää kokemusta” ei ole määritelty tarkemmin. Valtiosihteeri on kuitenkin ministeriön johtoon kuuluva virkamies, jolloin hänellä tulee olla riittävä tausta, kokemus ja osaaminen valtiosihteerin tehtävään.

Valtioneuvoston ohjesäännön 44 §:ssä säädetään valtiosihteerin tehtävistä. Käytännössä valtiosihteeri toimii ministerin lähimpänä apuna poliittiseen ohjaukseen ja poliittisten asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Hän ei toimi ministeriön linjajohdossa, mutta hänelle voidaan osoittaa johtamistehtäviä erilaisissa valmisteluhankkeissa. Hän voi myös edustaa ministeriä kansallisissa ja kansainvälisissä tilaisuuksissa, jotka eivät edellytä ministerin henkilökohtaista osallistumista sekä osallistua ministerin sijaisena asioita valmisteleviin hallituksen ministerityöryhmiin.

Poliittiset valtiosihteerit eivät voi olla jäseninä lakisääteisissä ministerivaliokunnissa. He eivät myöskään voi toimia ministerin sijaisena valtioneuvoston yleistunnossa, tasavallan presidentin esittelyssä, eduskunnan täysistunnossa tai ministerin vastatessa eduskuntakysymyksiin. Eduskunnan valiokunnissa valtiosihteeri voi esiintyä ministerin sijaisena lukuun ottamatta niitä tilanteita, joissa valiokunta haluaa nimenomaisesti kuulla ministeriä.

Kun valtiosihteerijärjestelmä luotiin, arvioitiin, että valtiosihteerien tarve voidaan päättää kunkin hallituskokoonpanon muodostamisen yhteydessä, eikä valtiosihteereitä ole välttämätöntä nimetä kaikkiin ministeriöihin tai kaikille ministereille. Tarve valtiosihteerin nimittämiselle on siten jäänyt joustavien käytännön ratkaisujen ja talousarviopäätösten varaan. Valtiosihteerin tehtävät ovat muodostuneet ministerikohtaisiksi, kun valtiosihteerin käsittelemät asiat vastaavat ministerin toimialaa.

Poliittisten valtiosihteerien järjestelmästä esitettyjä huomioita

Poliittiset valtiosihteerit ja erityisavustajat toimivat poliittisen ohjauksen rajapinnassa. Poliittisten valtiosihteerien järjestelmä on ollut käytössä noin kymmenen vuotta. Parlamentaarinen komitea pitää valitettavana, ettei tänä aikana ole laadittu perusteellista selvitystä siitä, kuinka hyvin valtiosihteerijärjestelmä on lisännyt valtioneuvoston päätöksentekokykyä.

Valtiosihteerijärjestelmän toimivuutta selvitettiin jossain määrin valtioneuvoston kanslian valtioneuvostolain muutostarpeiden arviointityöryhmässä vuonna 2009. Arviointityöryhmän (*Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2009*) mukaan valtiosihteerijärjestelmä on otettu käyttöön kunkin ministeriön oman toimintakulttuurin mukaisella tavalla. Työryhmän käsityksen mukaan valtiosihteerijärjestelmä on osoittautunut käytännössä toimivaksi tavaksi vahvistaa poliittista ohjausta ministeriöissä. Se myös helpottaa ministerin työtaakkaa ja aikatauluongelmia.

Mainittu työryhmä tosin nosti esiin eräitä käytännössä huomioitavia näkökohtia valtiosihteerien työn järjestämisestä liittyen erityisesti kansliapäällikön ja valtiosihteerin yhteistyöhön ja työnjakoon, johtoryhmätyöskentelyyn ja ministerin sijaisena toimimiseen.

Se myös esitti, että valtiosihteereillä tulisi olla mahdollisuus olla puheenjohtajan suostumuksella läsnä asiantuntijana talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa ja EU-ministerivaliokunnassa silloin, kun ministeri on estynyt. Näin työryhmän mukaan turvattaisiin kaikille hallituspuolueille mahdollisuus vaikuttaa ministerivaliokunnan työhön, ja toisaalta turvattaisiin ministeriön kannan esille tuonti ministerivaliokunnan työssä.

Viime aikoina valtiosihteerijärjestelmän toimivuuteen ja poliittisten esikuntien asemaan on kiinnitetty huomiota usealla taholla. Varsin yhdensuuntaisesti katsotaan, että poliittisten esikuntien koko on laajentunut ennakoimattomasti ja että poliittisten valtiosihteereiden asemaa ja tehtäviä suhteessa virkamiesjohtoon tulisi selkeyttää. Esimerkiksi OECD on Suomen hallinnon maa-arvioinnissa (2010) todennut poliittisten valtiosihteerien aseman jäänen Suomessa epäselväksi ja suositellut sen selkiyttämistä johtamisen tehostamiseksi.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on kiinnittänyt huomiota ministereiden esikuntien kokoon ja tehtäviin suhteessa ministeriöiden virkamiesvalmisteluun julkisen talouden suunnitelmista antamissaan mietinnöissä (VaVM 6/2014 vp ja VaVM 9/2013 vp). Valiokunnan mukaan ministereiden esikuntien rooli ei saa hämärtää virkamiesvastuulla tapahtuvaa virkamiesvalmistelua ja valmistelun yhteyttä ministeriin. Se on suositellut, että vaalien jälkeen nimitettävä hallitus huolellisesti harkitsisi valtiosihteeri- ja erityisavustajajärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta ja suuruutta. Valiokunnan mukaan on myös tärkeää, että ministerit tehostavat eduskunnan ja eduskuntaryhmien osallisuutta asioiden valmistelussa.

Myös *Valtion virkamieseettinen toimikunta* (VM:n julkaisu 3/2014) on osaltaan kiinnittänyt huomiota poliittisen roolin ja virkamiesroolin kirkastamisen eron tärkeyteen valtiorhallinnon tasapuolisuuden ja riippumattomuuden näkökulmasta.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta (TaVM 10/2013 vp) ja *valtiorhallituksen tarkastusvirasto* (K 18/2013 vp) ovat molemmat esittäneet varsin kriittisiä huomioita järjestelmän kokonaistoimivuudesta erityisesti mitä tulee poliittisten avustajien nimittämiseen, määrään ja rooliin suhteessa virkamiesjohtoon. Eduskunnan tarkastusvaliokunta esitti mainitussa mietinnössään, että parlamentaarinen KEHU-komitea on oikea paikka ratkaista poliittiseen johtamiseen ja virkamiesjohtamiseen liittyvät epäkohdat sekä tehdä tarvittavat lainsäädännölliset ehdotukset ja toimintatapaehdotukset.

Käytännössä havaituille epäkohdille poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen suhteessa on syytä etsiä ratkaisuja. Hallituksen iltakoulu hyväksyi 21.5.2014 käytännesäännöt (*code of conduct*) poliittisen päätöksenteon ja virkamiesvalmistelun sekä toimeenpanon laadun parantamiseksi. Ne syntyivät käytännön työn myötä tiedostetusta tarpeesta kirkastaa yhteisiä toimintatapoja. Käytännesäännöt ovat hyvä pohja poliittisen päätöksenteon ja virkamiesjohtamisen selkeyttämiseksi. Lisäksi tarvitaan sen arviointia, voidaanko muilla toimin taikka lainsäädäntömuutoksilla edesauttaa tehtävien ja toimivaltuuksien selkeyttämistä.

Muut poliittiset avustajat

Valtiosihteereiden lisäksi ministereillä on erityisavustajia ja muita poliittisia avustajia. He suorittavat ministerin heille antamia tehtäviä toimimatta esittelijänä tai asioiden ratkaisijana.

Ministereiden erityisavustajat nimittää pääministeri ministerin esityksestä (VNOS 45 a §). Heidän palkkauksensa ja muut virkasuhdeasiat hoidetaan valtioneuvoston kansliasta. Varsinaisten erityisavustajien lisäksi ministerit ovat voineet palkata muita poliittisia avustajia esimerkiksi nimikkeellä lehdistöavustaja, virkamiessihteeri tai neuvotteleva virkamies. Tällöin heidät nimittää tehtävänsä ao. ministeriö.

Poliittisten avustajien toimenkuva riippuu ministeristä ja ministeriöstä, mutta useimmiten he avustavat ministeriä kansainvälisissä ja talouspoliittisissa sekä EU-asioissa, lehdistösuhteissa ja ministeriö- tai eduskuntasuhteissa. Tällä hetkellä pääministerillä ja puolueiden puheenjohtajina toimivilla ministereillä on useampi avustaja, muilla ministereillä yksi. Lisäksi on ministeriryhmäkohtaisia erityisavustajia.

Poliittisten avustajien järjestelmän juuret juontavat vuoteen 1927, mistä alkaen pääministerillä on ollut henkilökohtainen poliittinen sihteeri. Pääministerin roolin kasvaessa tuli esiin poliittisten avustajien lisääminen. 1990-luvulla pääministerillä oli jo 4–6 hengen suuruinen poliittinen esikunta. Tällä hetkellä pääministerillä on kuusi erityisavustajaa.

1960-luvulla tuli ajankohtaiseksi poliittisten avustajien palkkaaminen myös muille ministereille. Katsottiin, että toisaalta valtioneuvoston keskeinen asema ja toisaalta ministereiden lisääntyvä työtaakka edellyttivät ministereille poliittista apua sidosryhmätyöskentelyssä. Apua tarvittiin myös asioiden poliittiseen valmisteluun ja ministerin puheiden valmisteluun.

Vuonna 1970 käytäntö laajeni siten, että kullekin hallituspuolueen ministeriryhmälle asetettiin poliittinen sihteeri (ns. ylimääräinen esittelijä). Varsinainen erityisavustajajärjestelmä luotiin vuonna 1972, jolloin jokainen hallituksen ministeri sai poliittisen avustajan. Poliittisen sihteerin nimike muutettiin vuonna 1990 ministerin erityisavustajaksi. He ovat monipuoluehallitusten työskentelyssä keskittyneet keskinäisen informaation vaihtoon ja hallitusten poliittisten päätösten valmisteluun.

Virkamiesjohtaminen

Suomessa virkamiehistöllä on perinteisesti ollut vahva rooli yhteiskunnan rakentajana. Virkamiehistöä pidetään yleensä ottaen ammattitaitoisena ja luotettavana. Ministeriöissä ylimpinä virkamiesjohtajina toimivat kansliapäälliköt.

Kansliapäällikkö ei kuulu ministeriön poliittiseen johtoon vaan vastaa ylimpänä virkamiehenä ministeriön asianmukaisesta ja tuloksetta toiminnasta. Kansliapäällikkö johtaa, kehittää ja valvoo ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa siten kuin valtioneuvoston ohjesäännössä (45 §) tarkemmin säädetään. Kansliapäällikön tehtäviin kuuluu myös virkamiesyhteistyö muiden ministeriöiden kanssa. Virkanimikkeenä ulkoasiainministeriössä ja valtiovarainministeriössä on valtiosihteeri kansliapäällikkönä.

Ministeriöihin perustettiin kansliapäällikköiden virkoja 1960-luvulla osana tuolloista johtamisjärjestelmän ja ministereiden toimintamahdollisuuksien kehittämistä. Tosin jo itenäisyyden alusta ministeriöissä oli kansliapäälliköitä. Tuolloin joku ministeriön vanhemmista virkamiehistä määrättiin ministeriön virkamiesjohtajaksi, jonka tehtävänä oli ministeriön työskentelyn yleinen valvonta sekä huolenpito erinäisistä kanslia- ja taloustehtävistä.

Aikaisemmin kansliapäällikön nimitti perustuslain 126 §:n nojalla tasavallan presidentti, mutta 1.3.2012 voimaan tulleella muutoksella ministeriöiden kansliapäälliköiden nimittämisestä ei enää säädetä perustuslaissa, vaan tavallisella lailla. Nimitystoimivalta on tältä osin siirtynyt presidentiltä valtioneuvostolle. Ministeriön ylimmän virkamiehen nimittäminen oli perusteltua osoittaa valtioneuvostolle ottaen huomioon ministeriön virkamiesjohdon merkittävä asema valtioneuvoston toiminnassa.

Poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen tehtävät

Kun nykyinen poliittisten valtiosuhteiden järjestelmä luotiin, tavoitteena oli ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistaminen ja ministereiden tukeminen heidän tehtäviensä hoitamisessa erityisesti EU-asioissa parlamentaarisen vastuun periaatteen mukaisesti. Poliittinen valtiosuhteeri toimii ministerin apuna ministeriön johdossa.

Kansliapäällikön tehtävänä on puolestaan johtaa, kehittää ja valvoa ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa. Ministeriöiden kansliapäälliköt edustavat jatkuvuutta virkamiesjohdossa, vaikkakin ovat nykyään nimitettyinä virkaansa viiden vuoden määräajaksi. Määräaika ei kuitenkaan ole sidottu ministerin toimikauteen.

Rajanveto poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välillä ei tällä hetkellä ole riittävän kirkas. Tosin poliittisten valtiosuhteiden asema ministeriön organisaatiossa herätti keskustelua jo, kun poliittisten valtiosuhteiden järjestelmä luotiin.¹¹ Erityisesti haluttiin varmistaa, ettei ministeriön kansliapäällikkö ole alisteisessa asemassa suhteessa valtiosuhteeriin, eikä valtiosuhteerillä ole oikeutta pidättää itselleen kansliapäällikön ratkaistaviksi kuuluvia asioita.

Käytännössä poliittiselle johdolle ja toisaalta virkamiesjohdolle kuuluvat tehtävät ja toimivaltuudet ovat osoittautuneet epäselviksi esimerkiksi mitä tulee valtioneuvostoasioiden valmisteluun. Käytännöt voivat myös vaihdella ministeriöittäin ja/tai hallituskausittain. Valtiosuhteeri on esimerkiksi voinut osallistua kansliapäällikölle kuuluvan lainvalmistelun johtamiseen, kun valmistelusta vastaavalla osastopäälliköllä ei ole ollut suoraa yhteyttä ministeriin vaan valtiosuhteeri tai erityisavustaja on ohjannut valmistelua. Toisaalta on raportoitu tilanteista, joissa ministeri on delegoinut ministerin vastuulle kuuluvaa lainvalmistelua tai budjetti- ja taloussuunnittelun poliittista ohjausta poliittisille avustajilleen.

Käytännössä havaitut epäkohdat poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen suhteessa tulee ratkaista. Tarvitaan sekä säädosmuutosten tarkistamista että toimintamallien kirkastamista ja yhteisistä toimintatavoista sopimista. Lähtökohtana tulisi olla, että ministerit ja poliittiset avustajat keskittyvät poliittisen valmistelun johtamiseen (mitä tehdään) ja ylin virkamiesjohto (kansliapäälliköt) vastaa valmistelun tehokkaasta toteuttamisesta (miten tehdään).

¹¹ Ks. mm. PeVL 13/2002 vp. ja PeVM 5/2004 vp.

5.2.3 Ehdotukset poliittisen johtamisjärjestelmän uudistamiseksi

Poliittisen johtamisen selkeyttäminen suhteessa virkamiesjohtamiseen

Poliittiset avustajat toimivat poliittisen ohjauksen rajapinnassa. Erityisesti poliittisten valtioshteereiden järjestelmän kokonaistoimivuus sekä poliittisten avustajien määrä ja tehtävät ovat aiheellisesti esillä yhteiskunnallisessa keskustelussa.

Parlamentaarisella komitealla ei ole lyhyehkön toimikautensa ja laajan toimeksiantonsa vuoksi ollut mahdollista laatia seikkaperäistä selvitystä poliittisten valtioshteereiden järjestelmän toimivuudesta. Se on kuitenkin perehtynyt asiasta esitettyihin edelläkin viitattuihin huomioihin ja lisäksi kartoittanut muun ohella asiantuntijakuulemisten avulla valtioshteerijärjestelmän toimivuutta.

Poliittisten avustajien järjestelmä kaipaa uudistamista erityisesti mitä tulee poliittisten valtioshteereiden asemaan, tehtäviin ja toimivaltuuksiin. Samalla arvioidaan tarkoituksenmukainen poliittisten avustajien määrä.

Poliittisen johtamisjärjestelmän kantavana ajatuksena on, että valtioneuvosto ja sen ministerit vastaavat poliittisesta johtamisesta. Poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen tukee olla selkeää ja toisiaan tukevaa. Kuten edellä ministeriöiden sisäistä johtoryhmätyöskentelynä koskevassa jaksossa todettiin, tavoitteena on luoda koko valtioneuvostoon ja kuhunkin ministeriöön mahdollisimman yhdenmukainen johtamismalli, jossa virkamiesvalmistelu tapahtuu yhdenmukaisesti ja koordinoitusti ja siihen kytkeytyvä poliittinen linjaaminen ja päättäminen samalla tavalla.

Ministeri johtaa ministeriötä. Ministerin ei tule delegoida vastuulleen kuuluvan lainvalmistelun taikka budjetti- ja kehysvalmistelun poliittista linjaamista poliittisille avustajille. Nämä asiat kuuluvat ministerin vastuulle ja ne käsitellään säännönmukaisesti ministeriöiden johtoryhmissä. Ministerin ohjeiden mukainen linjavastuu ministeriön ja hallinnonalan toiminnasta, ml. lainsäädäntövalmistelun operatiivinen johtaminen, kuuluu kansliapäällikön toimivaltaan.

Parlamentaarisen komitean näkemyksen mukaan poliittista johtamisjärjestelmää on uudistettava erityisesti mitä tulee poliittisten valtioshteereiden asemaan ja tehtäviin sekä suhteessa virkamiesjohtamiseen.

Komiteassa on ollut esillä useita vaihtoehtoja, miten poliittisten valtioshteereiden järjestelmää voitaisiin arvioida uudelleen:

- 1) Mikäli ministereiden määrä on suppea, jokaiselle ministerille nimitetään poliittinen valtioshteeri. Samalla muiden poliittisten avustajien määrää vähennetään.
- 2) Mikäli ministereiden määrä on suurehko, nimitetään kullekin ministeriryhmälle yksi poliittinen valtioshteeri.
- 3) Nimetään kullekin hallituksen strategiselle päätavoitteelle poliittinen valtioshteeri.
- 4) Poliittisten valtioshteereiden järjestelmästä luovutaan kokonaan.

Poliittisten valtiosihteereiden toimivalta ministeriön johdossa

Mikäli päädytään siihen, että jatkossakin poliittisia valtiosihteereitä nimitetään, tulee heidän tehtävät ja toimivalta rajoittua ministerin poliittisen johtamisen tukemiseen. Poliittisella valtiosihteerillä ei ole *de facto* esimiesasemaa linjahallintoon kuuluviin virkamiesvalmistelijoihin nähden eikä poliittinen valtiosihteeri voi korvata kansliapäällikköä ministeriön operatiivisessa johdossa. Valtiosihteeriä nimitettäessä on myös syytä varmistua siitä, että poliittinen valtiosihteeri virkamiehenä kaikin puolin täyttää vaadittavat kelpoisuusehdot, ja että virantäytössä noudatetaan soveltuvin osin valtion virkamiesten nimittämistä koskevia lainsäädöksiä.

Tällöin säädösten pohjalta poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen suhdetta tulee kirkaistaa ensinnäkin arvioimalla valtioneuvoston ohjesäännön toimivaltuuksia koskevia pykäläitä. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtiosihteerin tehtävänä on ministerin apuna ”edistää ja seurata ministerin toimialalla hallitusohjelman toteuttamista”. Tämä tehtävä on omiaan tuomaan päällekkäisyyttä valtiosihteerin ja kansliapäällikön väliseen työnjakoon erityisesti laajojen ja yksityiskohtaisten hallitusohjelmien aikana. Jos kaikki ministeriöiden keskeiset hankkeet kirjataan hallitusohjelmaan, voi valtiosihteeri käytännössä puuttua varsin kattavasti ministeriön virkamiesvalmisteluun.

Edelleen valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtiosihteerin tehtävänä on ”ohjata ministerin apuna asioiden valmistelua”. Hänellä on myös yleistoimivalta ”hoitaa muut tehtävät, jotka ministeri hänelle antaa”. Tiedossa on tilanteita, joissa normaali kansliapäällikön johdolla tapahtuva virkamiesvalmistelu on korvattu valtiosihteerihoitoisella valmistelulla. Ei ole tarkoituksenmukaista, että poliittiset esikunnat johtaisivat asiantuntijavalmistelua esimerkiksi lainvalmistelussa.

Parlamentaarinen komitea esittää, että mikäli poliittisia valtiosihteereitä nimitetään, tulee valtioneuvoston ohjesääntöä tarkistaa siten, ettei poliittisella valtiosihteerillä ole *de facto* esimiesasemaa linjahallintoon kuuluviin virkamiesvalmistelijoihin nähden.

Ministeriön työjärjestyksissä säädetään valtioneuvoston ohjesääntöä tarkemmin valtiosihteerin toimivaltuuksista. Työjärjestyksen tulee olla sopusoinnussa sen yleistavoitteen kanssa, että valtiosihteereiden toimivaltuudet eivät ulotu ministeriön linjahallinnon tai virkamiesvalmistelun johtamiseen.

Lisäksi käytännössä poliittisen johtamisen selkeyttämiseksi poliittisten erityisavustajien ja mahdollisten poliittisten valtiosihteereiden tehtävät ja roolit sekä raportointivastuu on syytä sopia selkeästi ministeriössä kunkin vaali- tai toimikauden alussa.

Painopistemuutos poliittisten valtiosihteereiden tehtäväkuvaan

Mikäli poliittisia valtiosihteereitä nimitetään, tulee tehtävää ja toimenkuvaa muutoinkin selkeyttää kuin tarkistamalla heidän asemaansa ministeriön johdossa.

Parlamentaarisen komitean mielestä tehtävässä tulee painottua nykyistä enemmän koko hallituksen strategisten asioiden koordinointi ja eteenpäinvieminen sekä poikkihallinnollinen yhteistyö. Poliittisen valtiosihteerin roolina tulee olla ennen kaikkea valtioneuvosto-

asioiden valmistelun ja päätöksenteon poliittinen koordinoiti. Tällä hetkellä poliittisten valtioshteereiden keskinäinen yhteydenpito, kuten noin kuukausittain pääministerin valtioshteerin johdolla pidettävät yhteistyökokoukset, eivät komitean käsityksen mukaan riittävällä tavalla vastaa poikkihallinnollisiin tarpeisiin. Poliittisten valtioshteereiden yhtenä tehtävänä on jo nykyisen valtioneuvoston ohjesäännön (44 §) mukaan huolehtia yhdessä kansliapäällikön kanssa ministeriön ja muiden hallinnonalojen yhteistyöstä.

Käytännössä todettuina esteinä poliittisten valtioshteereiden poikkihallinnollisten asioiden koordinointiin on ensinnäkin se, ettei valtioshteeri ole kaikissa ministeriöissä. Toisekseen, valtioshteeri on aina kiinnitetty ministerin, ei ministeriön toimialaan. Käytännössä poliittista poikkihallinnollista koordinaatiota hoitavatkin vahvemmin poliittiset erityisavustajat kuin poliittiset valtioshteerit.

EU-asioiden hoitaminen ei myöskään ole osoittautunut aivan niin keskeiseksi osaksi poliittisten valtioshteereiden työtä, kuin järjestelmää luotaessa ennakoitiin. Valtioshteerijärjestelmää perustettaessa yhtenä keskeisenä perusteena oli ministereiden lisääntyneet tehtävät EU-asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Valtioshteereiden ajateltiin helpottavan EU:n myötä kasvavaa ministereiden työmäärää. Tämän vuoksi päätettiin muun ohessa, että valtioshteeri voi toimia ministerin sijaisena asioiden valmisteluun liittyvissä kansainvälisissä tehtävissä (VNL 6 § 2 mom.). Lähtökohdaksi kuitenkin otettiin, että päätösvallan käyttäminen säilyy poliittisesti vastuunalaisella ministerillä.

Edustaminen EU-ministerineuvostossa kuuluu lähtökohtaisesti ministerille. Ministerin estyneenä ollessa Suomea edustaa kokouksissa Suomen pysyvä edustaja Euroopan unionissa, tämän sijainen tai ministerin poliittinen valtioshteeri. Käytännössä pysyvän edustajan/poliittisen valtioshteerin osallistuminen ministerin sijaan EU:n ministerineuvostossa vaihtelee ministeriöittäin, ministereittäin, neuvoston kokoonpanon ja käsiteltävien asioiden mukaan.

Karkean arvion mukaan noin 80 %:ssa ministerineuvoston kokouksista Suomea on edustanut ministeri henkilökohtaisesti. Suomen ministereillä, jotka ovat hallituksen jäseniä ja jotka osallistuvat neuvostotyöskentelyyn poliittisina päätöksentekijöinä, on katsottu olevan ratkaisevasti paremmat vaikutusmahdollisuudet kokouksissa verrattuna muihin edustajiin.

Poliittisten valtioshteereiden järjestelmän perusteleminen erityisesti lisääntyneiden EU-asioiden vuoksi ei edellä olevan valossa näytä käytännössä muodostuneen heidän tärkeimmäksi työtehtäväkseen eikä sitä ole tarkoituksenmukaista tähän suuntaan kehittääkään.

Poliittisten valtioshteereiden tehtävää, mikäli heitä jatkossa nimitetään, tulee yhä enemmän siirtää poikkihallinnollisten asioiden hoitamiseen.

Tällöin on luontevaa, että hallituksella, jossa ministereiden määrä on suppeampi kuin tällä hetkellä, jokaiselle ministerille voitaisiin nimittää poliittinen valtioshteeri yhteisten valtioneuvostoasioiden koordinointiin.

Toisaalta hallituksessa, jossa ministereiden määrää ei karsita nykyisestä, voi olla tarkoituksenmukaista nimittää poliittinen valtioshteeri kullekin ministeriryhmälle tai kullekin hallituksen strategiselle tavoitteelle. Tällöinkin poliittisen valtioshteerin tehtävässä korostuu poikkihallinnollisten asioiden koordinoiti.

Poliittisten avustajien määrä

Poliittisen avustajakunnan määrä on tällä hetkellä huomattavan laaja. Yhteensä 17:stä ministeristä 11:llä on valtiosihteeri. Kun valtiosihteerijärjestelmä luotiin, oli valtiosihteereitä yhdeksän. Poliittisia erityisavustajia on noin 40.

Kun poliittisten valtiosihteereiden sijoittuminen ministeriöihin on vaihdellut hallituksittain ja jopa ministereittäin, eikä yhteisiä pelisääntöjä ole muodostunut sille, miten poliittiset valtiosihteerit jaetaan ministereiden kesken, on myös muiden poliittisten avustajien määrä vaihdellut. Tämä on heijastunut myös poliittisten valtiosihteereiden ja muiden poliittisten avustajien väliseen tehtävänjakoon.

Lähtökohtaisesti poliittisten avustajien määrää tulisi vähentää nykyisestä. Toisaalta tunnustetaan erikokoisten ministeriryhmien erilaiset tarpeet, jolloin poliittisten avustajien määrä voidaan tasapainottaa ministeriryhmän koon mukaan. Pienemmällä ministeriryhmillä on suurempi tarve poliittisille avustajille, joilla on osaltaan seurantavastuu toisten ministeriöiden asioista ja poikkihallinnollisista asioista.

Kansliapäällikkökokoukset

Ministeriöiden kansliapäälliköt ovat 1920-luvun alusta pitäneet yhteisiä kansliapäällikkökokouksia. Kansliapäällikkökokoukset ovat ministeriöiden kansliapäälliköiden pysyvä yhteistoimintaelin, jonka puheenjohtajana on pääministerin valtiosihteeri. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan kansliapäällikkökokous toimii valtioneuvoston johtamisen tukena (10.3 §). Kansliapäällikkökokouksen säädösperustana on myös pidetty valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:ää, jonka mukaan kansliapäälliköiden tehtävänä on vastata virkamiesyhteistyön järjestämisestä yhdessä muiden ministeriöiden kanssa.

Kansliapäällikkökokouksia on viime vuosina kehitetty yhä enemmän suuntaan, jossa painotetaan kansliapäällikön työn merkitystä sekä valtioneuvostotason yhteisissä asioissa että omassa ministeriössä. Vaikka kansliapäällikkö toimii oman ministeriönsä ylimpänä virkamiehenä, kansliapäällikön työssä valtioneuvostoa katsotaan kokonaisuutena.

Vaikka kansliapäällikkökokoukset toimivat jo nyt ministeriöiden välisenä yhteistyöelimenä, kansliapäällikkökokousta voitaisiin entistä paremmin hyödyntää koko valtioneuvostotason päätöksenteossa, koordinoinnissa ja yhteistyössä. Myös OECD on Suomen hallinnon maa-arvioinnissa (2010) esittänyt yhtenä keinona julkisen sektorin johtamiskapasiteetin lisäämiseksi kansliapäällikkökokouksen yhä parempaa hyödyntämistä päätöksentekoon ja yhteistyöhön.

Kansliapäällikkökokouksista voitaisiin kehittää aito poikkihallinnollinen virkamiesjohtoryhmä suurien kokonaisuuksien valmistelun ja toimeenpanon yhtenäistämiseksi ja johtamiseksi. Kansliapäällikkökokous muodostaisi johtoryhmän koko valtioneuvoston virkamiestyölle. Hallitus voisi jopa pääministerin johdolla antaa virkamiesjohdolle eri kokoonpanoissaan tilannekohtaisia määrää-aikaisia poikkihallinnollisia valmistelutehtäviä.

Parlamentaarinen komitea suosittelee, että kansliapäällikkökokouksista luodaan aito poikkihallinnollinen virkamiesjohtoryhmä suurien kokonaisuuksien valmistelun ja toimeenpanon koordinoimiseksi.

Samalla kansliapäällikkökokouksen asema tulisi institutionalisoida säädöstatasolla. Sen roolista ja tehtävistä tulisi säätää nykyistä tarkemmin.

Mikäli jatkossakin nimitetään poliittisia valtiosihteereitä, joiden tehtävässä painottuu hallituksen strategisten asioiden eteenpäinvieminen ja poikkihallinnollinen yhteistyö, tulee kansliapäällikkökokouksen ja poliittisten valtiosihteereiden yhteistyölle luoda tarkoituksenmukaiset yhteiskokoukset tai muu vastaava säännönmukainen yhteistyömuoto.

5.2.4 Varaministerit

Ministeriöiden johtamista ja poliittisten valtiosihteereiden järjestelmää arvioidessaan parlamentaarinen komitea on keskustellut myös poliittisten valtiosihteereiden korvaamisesta selkeämmin poliittista vastuuta korostavalla vara- tai apulaisministerijärjestelmällä. Varaministereillä tarkoitetaan tässä asemassaan varsinaiselle ministerille alisteisia, parlamentaarisesti vastuunalaisia avustavia ministereitä, jotka tukisivat ministeriä poliittisessa johtamisessa. Lähtökohtana olisi, että varaministerit valikoituisivat kansanedustajien joukosta. Varaministereiden tehtävät ja toimivaltuudet voitaisiin sinällään toteuttaa hyvinkin eri tavoin.

Järjestelmän sopivuutta poliittis-valtiolliseen järjestelmäämme on selvitetty aikaisemminkin. Esimerkiksi *Valtioneuvostolakitoimikunta* (KM 2002:7) piti varaministerijärjestelmää varsin vieraana Suomen oloihin, ja katsoi, ettei sitä myöskään olisi mahdollista toteuttaa ilman perustuslakiin tehtäviä laajoja muutoksia. Myös *Keskushallintokomitea* (KM 1978:22) torjui aikanaan apulais- tai varaministerijärjestelmän muun muassa sen edellyttämien valtiosääntömuutosten vuoksi.

Perustuslakimme ei tunne vara- tai apulaisministerijärjestelmää. Näin ollen järjestelmään siirtyminen edellyttäisi perusteellista selvitystä varaministerijärjestelmän yhteensopivuudesta valtiosääntöjärjestelmäämme, ja sen toteuttaminen edellyttäisi perustuslain tarkistamista. Perustuslain muuttamisen laajuuteen tosin vaikuttaisi paljolti se, missä muodossa järjestelmä omaksuttaisiin.

Perustuslain näkökulmasta varaministerijärjestelmään siirtyminen edellyttäisi arvioita ainakin varaministereiden toimivaltuuksista, varaministerin ja varsinaisen ministerin suhteesta, varaministereiden poliittisesta ja oikeudellisesta vastuusta sekä järjestelmän vaikutuksista eduskuntatyöskentelyyn.

Varaministerin ja poliittisen valtiosihteerin ero

Valtiosihteerit eivät ole poliittiselta tai oikeudelliselta asemaltaan ministeriin rinnastettavia. Heidät nimitetään ministerin toimikaudeksi avustamaan ministereitä ja toimimaan sijaisina asioiden valmisteluun liittyvissä kansallisissa ja kansainvälisissä tehtävissä. Valtiosihteeri voi osallistua ministerin sijaisena mm. valmisteleviin ministerityöryhmiin tai -valiokuntiin. Hän ei kuitenkaan voi toimia ministerin sijaisena lakisäätöissä ministeri-

valiokunnissa eikä myöskään valtioneuvoston istunnoissa, tasavallan presidentin esittelyissä, eduskunnan täysistunnoissa tai ministerin vastatessa eduskuntakysymyksiin. Sen sijaan eduskunnan valiokunnissa valtiosihteeri voi esiintyä ministerin sijaisena lukuun ottamatta tilanteita, joissa valiokunta haluaa nimenomaisesti kuulla ministeriä.

Valtiosihteeri on valtioneuvoston nimittämä virkamies. Hän on virkamiehenä toimimaan virkamieslain mukaisessa virkavastuussa, kuten muutkin virkamiehet. Hänen asemansa on kuitenkin sidottu poliittisesti ministeriin ja tämän nauttimaan luottamukseen eduskunnassa. Ministeri kantaa poliittisen vastuun valtiosihteerinsä toiminnasta.

Nykyinen lainsäädäntö ei mahdollista sitä, että valtiosihteeri toimisi samanaikaisesti kansanedustajana. Jos kansanedustaja nimitettäisiin valtiosihteerin virkaan, seuraa valtion virkamieslaista, että hänet lain nojalla vapautetaan tuosta tehtävästä.

Kysymykset varaministereiden poliittisesta ja oikeudellisesta vastuusta sekä varaministerijärjestelmän vaikutuksista eduskunnan toimintaedellytyksiin ja parlamentarismiin toteutumiseen ovat mittavia.

Varaministerijärjestelmä edellyttäisi niin laajojen perustuslakiin liittyvien kysymysten ratkaisemista, ettei järjestelmään siirtyminen vaikuta ainakaan tässä vaiheessa tarkoituksenmukaisimmalta vaihtoehdolta vahvistaa ministeriöiden poliittista johtamista.

6 Resurssien joustavuus – yhtenäisemmät resurssit

Yhtenä keinona valtioneuvoston strategisen ketteryyden lisäämiseksi on esitetty käytävissä olevien resurssien nykyistä joustavampaa liikuteltavuutta ministeriöhallinnonalojen välillä. Toisin sanoen, kun nykyään henkilöstö- ja budjettiresurssit on varsin tiukasti jaettu ministeriöittäin, voitaisiin jatkossa hakea keinoja sille, miten parhaalla mahdollisella tavalla saadaan hyödynnettyä koko ministeriöistä koostuvan valtioneuvostokokonaisuuden voimavaroja. Liikkuvuutta lisäämällä voitaisiin mahdollistaa koko valtioneuvoston käytössä olevien voimavarojen nykyistä joustavampi kohdentaminen eri ministeriöille valtioneuvostossa yhteisesti päätettyjen strategisten painopisteiden mukaisesti ministeriörajojen estämättä.

Pisimmälle vietyinä voimavarojen kokoaminen yhteen merkitsisi sitä, että kaikki ministeriöiden virat olisivat valtioneuvoston yhteisiä, mikä todennäköisesti edellyttäisi myös yhteisiä toimintameno- ja määrärahoja. Parlamentaarinen komitea ei kuitenkaan pidä ensisijaisena kehittämävaihtoehtona kokonaan yhteisiä valtioneuvoston resursseja, sillä henkilöstö- ja taloudellisten resurssien liikuteltavuutta ja/tai yhteiskäyttöisyyttä voidaan edistää myös muunlaisin keinoin.

6.1 Henkilöstövoimavarat

Ministeriöistä koostuva valtioneuvosto on yksi kokonaisuus. Vaikka virkamiehet ovat sijoitettuina ministeriöihin, toimivat he koko valtioneuvoston virkamiehinä ja koko valtioneuvoston yhteisenä resurssina. Valtioneuvoston henkilöstövoimavarojen yhteistä käyttöä vahvistaa esimerkiksi ministeriöiden sisäisten hallinto- ja palvelutehtävien kokonaisuuden valtioneuvoston kansliaan perustettavaan hallintoyksikköön (VNHY) 1.3.2015 lukien.

Suomalaista virkamieskuntaa on perinteisesti arvostettu ja valtiota pidetty houkuttelevana työnantajana. Näkemyksillä töiden pysyvyydestä, mahdollisuuksista ammattitaidon kehittämiseen sekä töiden mielenkiintoisuudesta on myönteistä vaikutusta valtion työnantajakuvaan ja sitä kautta alttiuteen hakeutua valtion palvelukseen.

Valtioneuvosto osana valtionhallintoa tulee jatkossakin olla houkutteleva työnantaja, ja valtioneuvoston työnantaja, joka panostaa henkilöstön ammattitaitoon ja sen kehittämiseen. Toimiva ja tehokas hallinto tarvitsee osaavaa virkamieskuntaa. Hyvän hallinnon lähtökohdaksi on aina kansalaisten luottamus viranomaisiin ja viranomaistoimintaan.

Yhä enemmän valtiolla ja valtioneuvostossa arvostetaan moniammatillista osaamista ja liikkuvuutta yli hallinnonalarajojen.¹² Virkamiesten ammattitaidossa tulisikin korostaa nykyistä enemmän moninäkökulmaista ja moniammatillista yhteistyötä ja innovatiivisuutta yli ministeriöhallinnonalojen.

Hallinnon kokonaisuutta edistää, jos henkilöstöllä on paitsi kiinnostus myös valmius hoitaa eri tehtäviä valtioneuvostokokonaisuudessa hallituksen strategisten painopistealueiden mukaisesti. Monipuolisia ammatillisia valmiuksia edistetään henkilöstön liikkuvuudella, koulutuksella, harjoittelulla, valmennuksella ja hyvällä esimiestyöskentelyllä. Tavoitteena on osaava ja motivoitunut virkamieskunta, jolla on valmius hoitaa eri tehtäviä valtioneuvostokokonaisuudessa hallituksen strategisten painopistealueiden mukaisesti.

Erityisesti esimiestehtävissä arvostetaan monipuolista kokemusta ja liikkumista johtamistehtävästä toiseen sekä myös mahdollisuutta siirtyä arvostetusti asiantuntijatehtäviin. Vuonna 2011 lisättiin valtioneuvoston ohjesääntöön vaatimus, jonka mukaan ylimmältä johdolta vaaditaan monipuolista kokemusta. Tämä osoittaa, että etenkin esimiestehtävissä pidetään etuna monialaista osaamista ja kokemusta useammalta hallinnonalalta tai toimialalta.

Henkilöstön liikkuvuutta myös muissa kuin ylimmän johdon tehtävissä tulisi edelleen lisätä, jolloin mahdollistetaan koko valtioneuvoston käytössä olevien voimavarojen nykyistä joustavampi kohdentaminen eri ministeriöille valtioneuvostossa yhteisesti päätettyjen strategisten painopisteiden mukaisesti ministeriörajojen estämättä. Tämä edistää laajojen poikkihallinnollisten kokonaisuuksien valmistelua.

Edelleen valmisteltaessa hallituksen painopistealueisiin kuuluvia hankkeita on varmistuttava riittävästä resurssista. Esimerkiksi ministeriöiden säädösvalmisteluresurssien riittävyyden osalta on raportoitu puutteita erityisesti henkilöstön riittävyydessä. Priorisointia on jouduttu tekemään monessa ministeriössä.

Erityisesti valtioneuvoston poikkihallinnollisia hankkeita valmisteltaessa tulee varmistua riittävästä virkamiesresurssista yli hallinnonalojen. Tällä ei tavoitella virkojen kokoaamista yhteen vaan järjestelmää, jossa tiettyä hanketta toteuttamaan ja valmistelemaan kootaan eri ministeriöistä parasta osaamista edustava valmisteluryhmä. Esimerkiksi tärkeissä poikkihallinnollisissa lainvalmisteluhankkeissa valmistelijoiden tulee voida siirtyä joustavasti määrääjäksi yli ministeriörajojen.

Parlamentaarinen komitea pitää tärkeänä, että henkilöstöä kannustetaan myös omaehtoiseen liikkuvuuteen hallinnonalojen välillä ja hallinnon sisällä. Tätä edesauttaa, kun valtioneuvosto ja ministeriöt työnantajina arvostavat monipuolista työelämän kokemusta rekrytoinneissaan ja urakehityksessä.

Liikkuvuuden myötä virkamiehet välittävät uutta osaamista, uusia toimintatapoja ja uusia työkaluttureita. Parhaat käytänteet siirtyvät organisaatiosta toiseen. Henkilöiden kierto tehtävästä toiseen vahvistaa organisaatioiden ja sitä kautta koko valtionhallinnon osaamispääomaa. Henkilökierron myötä laajenevat verkostot tukevat työntekijän ammatillista kehittymistä ja lisäävät hänen mahdollisuuksiaan sijoittua työelämässä. Myös organisaatioiden ja ministeriöiden verkostoitumisen vahvistaminen on avainasemassa, kun tavoitellaan yhä tiiviimpää yhteistyötä hallinnonalojen välillä ja yhtenäisempää valtioneuvostoa.

¹² ks. mm. Tulevaisuuden johtajat – valtion johtajapolitiikan arviointiraportti, Valtiovarainministeriön julkaisu 7/2011.

Hallinnonalojen väliset raja-aidat tulisivat olla mahdollisimman matalat, jotta henkilöstöllä on tosiasialliset valmiudet liikkuvuuteen. Liikkuvuutta rajoittavia tekijöitä tulisi madaltaa esimerkiksi yhdenmukaistamalla palkkausjärjestelmät, tietojärjestelmät ja henkilöstöetuudet. Lisäksi ministeriöiden toisistaan eroavia toimintakulttuureita voidaan yhtenäistää erilaisin työyhteisöllisin keinoin.

Parlamentaarisen komitean mukaan valtioneuvostossa tulee tavoitella osaavaa, motivoitunutta ja monialaista virkamieskuntaa, jolla on valmius valmistella asioita hallituksen strategisten painopisteiden mukaisesti.

Varmistetaan riittävät henkilöstöresurssit valmisteltaessa hallituksen painopistealueisiin kuuluvia hankkeita ja valtioneuvoston poikkihallinnollisia hankkeita.

Lisätään keinoja henkilöstön liikkuvuuden edistämiseksi. Monipuolista kokemusta arvostetaan.

6.2 Taloudelliset resurssit ja muut resurssit

Perustuslain mukaisesti eduskunnalle kuuluu budjettivalta eli valta päättää valtion tuloista ja menoista. Budjettivallan käyttäminen on lainsäädäntövallan ohella toinen eduskunnan perustehtävistä. Eduskunta päättää vuosittain annettavista valtion talousarvioista ja se myös käsittelee vaalikauden kuluessa tehtävät kehyspäätökset. Budjetti rakennetaan pääluokittain ministeriörakenteen mukaisesti.

Perustuslain 85 § talousarvion määrärahoista sisältää yhden keskeisistä budjettiperiaatteista: määrärahoja ei voi siirtää talousarvion kohdasta toiseen, ellei eduskunta ole sitä nimenomaisesti talousarviossa sallinut. Jos kuitenkin määrärahojen käyttötarkoitukset liittyvät läheisesti toisiinsa, voidaan lailla poiketa siirtokiellosta. Edelleen lailla (laki valtion talousarviosta 7a ja 7 b §) on säädetty, että viraston tai laitoksen toimintaan tarkoitettuja määrärahoja voidaan henkilöstövoimavarojen uudelleen kohdentamiseksi siirtää toisen viraston käytettäväksi sen toiminnasta aiheutuviin vastaaviin menoihin. Määräraha voidaan myös siirtää toiselle ministeriölle ministeriön toimialan muuttuessa.

Hallinnonaloittainen budjetointi ei lähtökohtaisesti mahdollista määrärahojen siirtämistä menoluokasta toiseen ilman eduskunnan myötävaikutusta. Mainitusta perustuslain määrärahojen siirtokiellosta (ns. *virement*-kielto) ei tosin käytännössä ole olemassa tulkintakannanottoja esimerkiksi perustuslakivaliokunnalta.

Onkin esitetty sen selvittämistä, tulisiko ja voitaisiinko taloudellisten resurssien yhteistä käyttöä ja liikuteltavuutta vahvistaa esimerkiksi laatimalla muutamille hallitusohjelman keskeisimmille poikkihallinnollisille tavoitteille erillinen budjettivaraus.

Määrärahojen allokointiin hallinnonalojen välillä vaikuttaa myös julkisen talouden suunnitelmat. OECD on Suomen hallinnon maa-arvioinnissa (2010) todennut, että kehysmenettely rajoittaa merkittävästi mahdollisuuksia priorisoida uudelleen resursseja. Myös

eduskunnan tarkastusvaliokunta on (TrVM 10/2011 vp.) esittänyt eduskunnalle parempia edellytyksiä vaikuttaa kehyksiä koskevaan päätöksentekoon ja kehysten noudattamista ja tavoitteiden toteutumista koskevaan seurantaan.

Parlamentaarinen komitea korostaa, että valtion talousarvion ja julkisen talouden suunnitelma tulee valmistella yhtenäisten tavoitteiden pohjalta, jolloin hallinnonaloittainen budjetointi vastaa hallituksen strategisia tavoitteita ja painopisteitä. Päätöksenteossa ei ajauduta taloudellisesti tehotomaan osittaisoptimointiin. Määrärahojen kohdennukset tukevat hallitusohjelman tavoitteita.

Tähän liittyen eduskunnalla on oltava riittävät edellytykset vaikuttaa julkisen talouden suunnitelmia koskevaan päätöksentekoon sekä sen noudattamista ja tavoitteiden toteutumisesta koskevaan seurantaan.

Muiden resurssien osalta parlamentaarinen komitea korostaa yhteisten tietojärjestelmien tärkeyttä valtioneuvostoasioiden hoitamiseksi. Yhtenäisen valtioneuvoston toiminta edellyttää nykyistä yhtenäisempiä tietojärjestelmiä. Monimutkainen järjestelmäympäristö on yksi keskeisistä taloudellisen ja tuottavan toimintatavan esteistä.

Valtioneuvostolla on nykyisellään vain kolme kaikille yhteistä tietojärjestelmää: Eutori EU-asioiden hallintaan, PTJ valtioneuvoston asioiden valmisteluun ja Buketti budjettivalmisteluun. Muilta osin ministeriöiden välillä asiakirjoja ja muuta tietoa välitetään lähinnä sähköpostilla tai paperilla.

Niukassakaan taloudellisessa tilanteessa ICT-hankinnoista ja järjestelmien kehittämisestä ei tule tarpeettomasti tinkiä. Suurin osa hankkeista on osa laajempaa toiminnan kehittämisen hanketta, jota uudet tietojärjestelmät tukevat ja useissa tilanteissa mahdollistavat uudet toimintatavat. Julkisten ICT-hankintojen kustannustehokkuutta ja riskien hallintaa tulee tehostaa. Julkisten ICT-hankkeiden kustannusten seurannassa ja riskien hallinnassa todennettujen puutteiden korjaamiseen tulisi ryhtyä pikimmiten (ks. esim. TrVM 7/2014 vp). Hankkeille tulee laatia ennen käynnistämistä kustannus-hyötyanalyysi ja seurata niiden toteutumista.

Perustuslaista seuraa, ettei hallinnonaloittainen budjetointi lähtökohtaisesti mahdollista määrärahojen siirtämistä menoluokasta toiseen ilman eduskunnan myötävaikutusta. Taloudellisten resurssien käyttöä ja liikutelavuutta voidaan kuitenkin muilla keinoin lisätä ja vahvistaa rajoittamatta eduskunnan budjettivaltaa.

Parlamentaarinen komitea esittää, että selvitetään voidaanko valtion tulo- ja menoarvioon laatia, eduskunnan myötävaikutuksella, erillinen budjettivaraus muutamille hallitusohjelman keskeisimmille poikkialueellisille tavoitteille.

Yhteisten resurssien ja prosessien tehostamiseksi tarvitaan yhteisiä, yhteensopivia tietojärjestelmiä, jotta resursseja voidaan käyttää yli ministeriöhallinnalojen joustavasti ja tehäväälähtöisesti.

7 Organisaatorakenteeseen liittyvät muutostarpeet

Parlamentaarinen komitea selvitti toimikautensa alkuvaiheessa myös valtioneuvoston organisatoriseen rakenteeseen liittyviä muutosmahdollisuuksia ja –tarpeita. Ensinnäkin arvioitiin sitä, tulisiko valtioneuvostolla olla oikeus päättää ohjesäännöllään omasta organisaatiostaan eli ministeriörakenteestaan. Toisaalta arvioitiin yleisellä tasolla edellytyksiä muodostaa ministeriöistä yksi valtioneuvostovirasto esimerkiksi Ruotsin *Regeringskanslietin* malliin.

Mainituilla organisaatiomuutoksen malleilla ei kuitenkaan ollut komitean enemmistön kannatusta ja näin ollen komitea päätti väliraportissaan luopua niiden jatkoselvittämisestä. Väliraportissa on kuitenkin esitetty molempien vaihtoehtojen arviointia.

Yhteenvetona voidaan todeta, että yhtenä keinona valtioneuvostorakenteiden yhtenäistämiseksi on ajoittain esitetty¹³, että valtioneuvosto voisi itse, omalla asetuksellaan (eli valtioneuvoston ohjesäännöllä, VNOS), päättää ministeriöjaosta sen sijaan, että muutoksesta säädetään eduskunnan antaman lain tasolla. Tällöin muutokset ministeriörakenteeseen voitaisiin toteuttaa nykyistä kevyemmin ja nopeammassa aikataulussa. Esimerkiksi vuonna 2008 toimintansa aloittaneen työ- ja elinkeinoministeriön perustaminen osoitti, että lainsäädäntö on osin jäykkää suurempia ministeriöiden organisaatiomuutoksia ajatellen.

Mikäli valtioneuvoston yleisistunto voisi valtioneuvoston asetuksella päättää ministeriöidensä toimialoista ja määrästä, voisi se todennäköisesti suunnata toimintaansa jossain määrin nykyistä joustavammin ja kevyemmällä menettelyllä vastaamaan hallituksen ohjelman ja toiminnan painopisteitä. Valtioneuvosto voisi esimerkiksi päättää tarvittavasta ministeriörakenteesta hallitusohjelmasta tai sen täytäntöönpanosta sovittaessa. Ministeriöorganisaatiolle annettaisiin riittävän selvä tavoite, joista valitsee poliittinen yhteisymmärrys.

Järjestely olisi kuitenkin jossain määrin ongelmallista parlamentarismien periaatteen toteutumisen kannalta. Edelleen, käytännössä etenkin laajat organisaatiouudistukset aiheuttavat myös kustannuksia ainakin lyhyellä aikavälillä ja syövät resursseja tuloksellisesta toiminnasta. Lisäksi, vaikka valtioneuvoston organisointitoimivaltaa muutettaisiinkin, olisivat ministeriöt edelleen omia itsenäisiä ministeriövirastoja.

¹³ Mm. Komiteamietintö ”Yksiportaiseen keskushallintoon”, KM 1992:28, s. 14.

Pelkät valtioneuvoston ohjesäännöllä tehtävät ministeriö rakenneuudistukset eivät myöskään vielä turvaa toimintamäärärahojen ja henkilöstöresurssien tehtäväkohtaista joustavaa käyttöä, kuten ei myöskään edellä esitettyjä toimintakäytäntöihin liittyviä kehittämissajatuksia.

Valtioneuvostolle annettava oikeus päättää ministeriöjaotuksestaan ilman eduskunnan myötävaikutusta edellyttäisi sekä perustuslain että tavallisen lainsäädännön tarkistamista.

Pidemmälle vietyinä valtioneuvoston rakenteiden yhtenäistäminen voisi merkitä esimerkiksi sitä, että ministeriöiden sijaan olisi yksi valtioneuvostovirasto. Tällöin ministeriöt eivät enää olisi itsenäisiä virastoja vaan yhden yhtenäisen valtioneuvostoviraston osia tai osastoja. Valtioneuvostovirastolla olisi yhteiset toimintamäärärahat ja yhteiset virat.

Suomessa ei toistaiseksi ole selvitetty yhtenäisen valtioneuvostoviraston perustamiselle tykytyksiä ja vaikutuksia poliittis-valtiolliseen järjestelmään. Joka tapauksessa valtioneuvostoviraston perustaminen edellyttäisi muutoksia sekä perustuslakiin että varsinkin mittavassa määrin muuhun lainsäädäntöön.

Suomen ja Ruotsin poliittisen ympäristön eroavaisuuksien vuoksi Ruotsin malli ei ainaakaan sellaisenaan soveltuisi meille. Se ei myöskään ratkaise kokonaisuudessaan suomalaisen hallinnon siiloutumisen ja strategisen johtamisen vajauksen ongelmia.

Näin ollen parlamentaarinen komitea pitikin tärkeämpänä keskittyä työskentelyssään muihin valtioneuvoston toimintaan liittyviin kysymyksiin kuin organisatoriseen rakenteeseen liittyviin muutosmahdollisuuksiin.

Parlamentaarinen komitea esittää kuitenkin harkittavaksi, että seuraavan vaalikauden alussa tehtäisiin perusteellinen selvitys mahdollisen yhtenäisen valtioneuvostoviraston edellytyksistä ja sen vaatimista lainsäädäntömuutoksista.

8 Suositus komitean linjausten jatkotyöstämisestä ja seurannasta

Suurin osa parlamentaarisen komitean suosituksista ja linjauksista ei edellytä lainsäädäntömuutoksia, vaan ne koskevat pikemminkin valtioneuvostotoiminnan hyviä käytänteitä, jotka ovat otettavissa käytäntöön 19.4.2015 pidettävien eduskuntavaalien jälkeistä hallitusta organisoitaessa.

Perustuslain tarkistamista edellyttäviä muutoksia ei esitetä. Valtioneuvoston ohjesääntöä esitetään tarkistettavaksi erityisesti mitä tulee ministeriöiden sisäisiin johtamisjärjestelmiin, poliittisten avustajien asemaan sekä poliittisten avustajien osallistumisoikeuteen kansliapäällikön johtoryhmiin. Kansliapäällikkökokouksen roolista ja tehtävistä tulisi säättää nykyistä tarkemmin. Poliittisten valtiosihteereiden järjestelmän uudelleenarvioinnista seurannee säädösmuutostarpeita.

Samalla ministeriöiden työjärjestykset on syytä tarkistaa vastaamaan edellä mainittuja muutoksia sekä muita komitean suosituksia ja linjauksia.

Valtioneuvoston kansliassa on vireillä Ministerin käsikirjan uudistaminen. Parlamentaarinen komitea esittää, että tämän mietinnön suositukset ja linjaukset otetaan huomioon mainittua käsikirjaa työstettäessä.

Parlamentaarinen komitea on niin ikään esittänyt valtioneuvoston kanslialle puolueettoman selvitysmiehen nimeämistä arvioimaan poliittisen johdon palkkiotason määrittämisen perusteita.

Parlamentaarinen komitea suosittelee, että sen suositusten ja linjausten jatkotyöstäminen tapahtuu virkatyönä valtioneuvostossa.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

7/2015
Valtiovarainministeriön julkaisu
Helmikuu 2015

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-648-0 (nid.)
ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-649-7 (pdf)

VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:

Budjetti
Hallinnon kehittäminen
ICT-toiminta
Kunnat
Ohjaus ja tilivelvollisuus
Rahoitusmarkkinat
Taloudelliset ja
talouspoliittiset
katsaukset
Valtion työmarkkinalaitos
Verotus