



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

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



28/2014

Hallinnon kehittäminen



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

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

Valtiovarainministeriön julkaisuja

28/2014

Hallinnon kehittäminen



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

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2014

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, lokakuu 2014	
Tekijät	Pääsihteeri Päivi Pietarinen, valtiovarainministeriö Sihteerit: lainsäädäntöjohtaja Pasi Järvinen, työ- ja elinkeinoministeriö, lainsäädäntöneuvos Markus Siltanen ja neuvotteleva virkamies Jarmo Huotari, valtiovarainministeriö	
Julkaisun nimi	Yhtenäisen vartioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) väliraportti	
Asiasanat	Eduskunta, hallinnon kehittäminen, johtaminen, keskushallinto, ministeriöt, pääministeri, rakenne, toiminta, valtioneuvosto	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 28/2014	
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, 2014	
ISBN 978-952-251-617-6 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-618-3 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 66	Kieli Suomi
Tiivistelmä <p>Parlamentaarisen komitean työ perustuu pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa 2011 sovittuun valtion keskushallinnon uudistamistarpeita selvittävään hankkeeseen (KEHU-hanke). Hankkeen 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. Komitean toimikausi on 1.2.2014–31.1.2015.</p> <p>Parlamentaarisen komitean tulee antaa lopullinen mietintönsä tammikuussa 2015. Ennen lopullista mietintöä komitea antaa väliraportin. Käsillä olevaan väliraporttiin on koottu komiteassa esillä ollutta pohdiskelua ja tehtyjä selvityksiä eri vaihtoehdoista ottamatta vielä kantaa niiden sisältöön, tai niitä linjaamatta. Väliraportti ei vielä sisällä komitean ehdotuksia.</p> <p>Valtioneuvoston rakenteellista ja toiminnallista yhtenäisyyttä voidaan lähestyä eri tavoin. Siihen liittyy mm. valtioneuvostoasioiden valmistelu ja toimeenpano, ministeriöiden johtaminen, poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välinen suhde sekä henkilöstö- ja taloudellisten resurssien käyttäminen yli hallinnonrajojen. Komitea tulee lopullista mietintöään varten selvittämään ja arvioimaan tämänkaltaisia valtioneuvoston yhtenäisyyteen vaikuttavia tekijöitä. Toimeksiantonsa mukaisesti se myös linjaa osana keskushallinnon uudistushanketta ylimmän virkamiesjohdon virka- ja tehtävärakenteen uudistamisen kyseistä uudistusta valmistelevalle ohjausryhmälle.</p> <p>Tärkeimpänä tavoitteena parlamentaarisen komitean työssä on parlamentarismiin pohjautuva toimiva ja tehokas hallitustyöskentely sekä hyvän hallinnon vahvistaminen.</p>		

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, oktober 2014	
Författare	Generalsekreterare: Päivi Pietarinen, finansministeriet Sekreterare: lagstiftningsdirektör Pasi Järvinen, arbets- och näringsministeriet, lagstiftningsråd Markus Siltanen och konsultative tjänstemannen Jarmo Huotari, finansministeriet	
Publikationens titel	Yhtenäisen vartioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) väliraportti	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 28/2014	
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, 2014	
ISBN 978-952-251-617-6 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-618-3 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 66	Språk Finska
Sammandrag <p>Parlamentariska kommitténs arbete baserar sig på projektet som utreder behoven att förnya statens centralförvaltning (KEHU-projektet), som ingick i programmet för statsminister Jyrki Katainens regering från 2011. Målet med reformen är att omforma statsrådet till en verksamhetsmässig och ekonomiskt enhetligare strukturell helhet. Eftersom frågorna som anknyter till statsrådet har omfattande betydelse och utsträckning, tillsatte statsrådet den 31 januari 2014 en parlamentarisk kommitté för utvärderingen av dem. Kommitténs mandatperiod är 1.2.2014–31.1.2015.</p> <p>Parlamentariska kommittén ska avge sitt slutliga betänkande i januari 2015. Kommittén kommer att ge ut en mellanrapport innan det slutliga betänkandet. Denna aktuella mellanrapport innehåller kommitténs funderingar och utredningar om olika alternativ, dock utan ställningstaganden till innehållet i eller riktlinjer för de kommande rekommendationerna. Mellanrapporten innehåller alltså inte några egentliga förslag från kommittén.</p> <p>Statsrådets strukturella och funktionsmässiga enhetlighet kan betraktas ur flera olika perspektiv. Den anknyter bl.a. till beredningen och verkställandet av statsrådsärenden, ledandet av ministerier, förhållandet mellan den politiska ledningen och tjänstemannaledningen samt förvaltningsgränsöverskridande utnyttjande av personal- och ekonomiresurser. För det slutliga betänkandet kommer kommittén att utreda och uppskatta dessa slags faktorer som påverkar statsrådets enhetlighet. Den ska i enlighet med sitt uppdrag, i anslutning till projektet för att reformera centralförvaltningen, även bereda riktlinjer för förnyandet av den högsta tjänstemannaledningens tjänste- och uppgiftsstruktur åt styrgruppen som bereder reformen i fråga.</p> <p>Det viktigaste målet med den parlamentariska kommitténs arbete är att framhäva fungerande och effektivt regeringsarbete som baserar sig på parlamentarism samt att förstärka god förvaltning.</p>		

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, October 2014	
Author(s)	General Secretary Päivi Pietarinen, Ministry of Finance 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 vartioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) väliraportti	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 28/2014	
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, 2014	
ISBN 978-952-251-617-6 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-618-3 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 66	Language Finnish
Abstract <p>The work of the parliamentary committee is based on the project investigating reorganisation needs in central government (KEHU project), agreed in Prime Minister Jyrki Katainen's 2011 Government Programme. The goal of the project is to restructure central government into an operationally and financially more unified, structured entity. As the questions related to the structure of the Government are significant and far-reaching, the Government appointed a parliamentary committee to evaluate these questions on 31 January 2014. The committee will operate from 1 February 2014 to 31 January 2015.</p> <p>The parliamentary committee shall submit its final report in January 2015. The committee will issue an interim report before the final report. The thoughts presented at committee meetings and studies of various alternatives have been compiled into this interim report, without commenting on their contents or outlining policies at this stage. The interim report does not include proposals by the committee.</p> <p>The structural and operational unity of the Government can be approached from many angles. The question involves aspects such as the preparation and execution of government, the management of ministries, the relationship between political leadership and management by civil servants, and the use of human and financial resources across. For its final report, the committee will investigate and evaluate those factors that have an impact on the Government's unity. In accordance with its appointed task, the committee will also outline the reorganisation of the positions and duties of leading civil servants to the steering group preparing the reorganisation.</p> <p>The principal goal of the committee's work is to achieve a functional and efficient method of governmental work, based on parliamentary principles, and to reinforce good administration.</p>		

Valtioneuvostolle

Valtioneuvosto asetti 30.1.2014 parlamentaarisen komitean, jonka tehtävänä on arvioida yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta. Toimeksianto liittyy 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. Väliraportti jatkovalmistelun keskeisimmistä linjauksista annetaan 30.9.2014 mennessä. Komitea otti nimekseen KEHU-komitea.

Komiteassa on jäseninä 12 kansanedustajaa, jotka edustavat kaikkia eduskuntaryhmiä. Pysyviä asiantuntijajäseniä komitealla on neljä. Komitean puheenjohtajana toimii kansanedustaja *Tapani Mäkinen* Kansallisen kokoomuksen eduskuntaryhmästä.

Valtioneuvoston asettamispäätöksen mukaan komitean tehtävänä on 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 resursseistaan
2. valtioneuvoston kokonaisuus ja tehtävärakenne
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

Komiteassa kartoitetaan ja arvioidaan erilaisia organisatorisia ja toiminnallisia teki-
jöitä, jotka vaikuttavat valtioneuvoston toiminnalliseen ja taloudelliseen yhtenäisyyteen, tai jotka ovat omiaan vahvistamaan valtioneuvoston strategisen näkemyksen toimeenpanoa ja vaikuttavuutta yhteiskunnassa.

Toimeksiannon mukaan komitean tehtävänä on edellisen lisäksi linjata osana keskushallinnon uudistushanketta ylimmän virkamiesjohdon virka- ja tehtävärakenteen uudistaminen kyseistä uudistusta valmistelevalle ohjausryhmälle.

Parlamentaarisen komitean tulee antaa lopullinen mietintönsä tammikuussa 2015, jolloin siinä esitetyjä arvioita voidaan hyödyntää seuraavaa hallitusta muodostettaessa. Mikäli komitea tulee esittämään muutostarpeita lainsäädäntöön, voidaan ne toteuttaa myöhemmin.

Ennen lopullista mietintöä komitean tulee antaa väliraportti, jossa kartoitetaan eri vaihtoehtoja tarkemmin selvittävistä asiakokonaisuuksista. Tähän käsillä olevaan väliraporttiin on näin ollen koottu komiteassa tähän asti esitettyä pohdiskelua ja tehtyjä selvityksiä eri vaihtoehtoista. Väliraportissa ei vielä oteta tarkemmin kantaa esitettyjen vaihtoehtojen sisältöön. Linjaukset esitetään tammikuussa 2015 annettavassa lopullisessa mietinnössä. Väliraportti sisältää kuitenkin toimeksiannon mukaisesti linjauksia ylimmän johdon virkaja tehtäväarakenteen uudistamisesta ko. uudistusta valmistelevalle erilliselle ohjausryhmälle.

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 Juosen* 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 ennen väliraportin antamista 12 kertaa. Kokouksissa on käsitelty tehtävänannon mukaisia asiakokonaisuuksia komitean sihteeristön laatimien taustamateriaalien pohjalta.

Toistaiseksi komitea on kuullut yhtätoista 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 komitealle näkemyksiään siitä, miten valtioneuvostokokonaisuutta voitaisiin kehittää hallituksen tehokasta työskentelyä ajatellen. Lisäksi he kertoivat kokemuksiaan pääministerin asemasta hallituksen johtajana ja näkemyksiään siitä, minkälaista tukea tai työkaluja pääministeri tarvitsee hallituksen johtamiseen.

Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtaja *Tuomas Pöysti* kertoi, minkälaisilla rakenteellisilla ja/tai toiminnallisilla muutoksilla voitaisiin edistää valtioneuvoston yhtenäisyyttä. Komiteaa kiinnostaa 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”¹, jossa arvioidaan länsimaisten yhteiskuntien hallinnon ongelmia ja esitetään ehdotuksia ennakoivan, ripeän ja joustavan hallinnon saavuttamiseksi.

Valtiosihteeri *Olli-Pekka Heinonen* valtioneuvoston kansliasta antoi komitealle arvionsa siitä, miten nykyinen poliittisten valtiosihteereiden järjestelmä on toiminut, ja onko poliittisten valtiosihteereiden ja ministeriöiden kansliapäälliköiden tehtävissä tai tehtävien keskinäisessä suhteessa kehittämisen tarvetta ministeriöiden johtamisen näkökulmasta. Viron pääministerin valtiosihteeri *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 (OHRA).

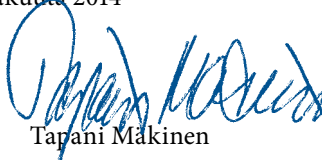
Varsinaisen komiteatyöskentelyn ulkopuolella komitea on ollut mukana muutamissa muualla järjestetyissä tilaisuuksissa. Valtion ylimmälle virkamiesjohdolle suunnatussa, valtiovarainministeriön järjestämässä Johdon Foorumin kevään 2014 tilaisuudessa käytiin osallistujien ja komitean sihteeristön välillä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

Tärkeimpänä tavoitteena parlamentaarisen komitean työssä on parlamentarismiin pohjautuva toimiva ja tehokas hallitustyöskentely sekä hyvän hallinnon vahvistaminen.

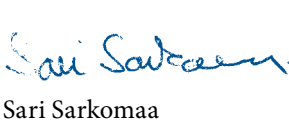
¹ <http://www.sitra.fi/node/5895409>

Komitean asettamispäätöksen mukaan komitean on laadittava väliraportti jatkotyössä linjattavista asioista. Tässä tarkoituksessa komitea luovuttaa kunnioittavasti väliraporttinsa Valtioneuvostolle.

Helsingissä 8 päivänä lokakuuta 2014



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 Työskentelyn lähtökohdat	15
1.1 Toimeksianto	15
1.2 Keskushallinnon uudistamisen (KEHU) kokonaisuus.....	16
2 Kohti yhtenäisempää valtioneuvostoa	21
2.1 Lähtökohdat	21
2.2 Aikaisemmista keskushallinnon uudistushankkeista.....	24
2.3 Miksi muutoksia valtioneuvoston rakenteisiin?	26
2.4 Komitean yleiset tavoitteet	28
3 Kansainvälinen vertailu	29
3.1 Alankomaat, Irlanti, Ruotsi ja Tanska.....	29
3.2 Yhteenveto kansainvälisestä vertailusta.....	29
4 Komitean työskentelyn painopisteitä	33
4.1 Valtioneuvosto – pääministeri, ministerit ja ministeriöt.....	33
4.2 Valtioneuvoston työskentely – valmistelu, päätöksenteko, toimeenpanokyky	34
4.3 Ministeriön johtaminen	36
4.4 Ylimmän johdon virka- ja tehtävärakenteen uudistaminen.....	38
4.5 Resurssien joustavuus – yhtenäisemmät resurssit	39
4.6 Valtioneuvostolle oikeus päättää organisoitumisestaan	41
4.6.1 Työ- ja elinkeinoministeriön perustaminen	42
4.6.2 Valtioneuvostolle oikeus päättää omasta organisaatiostaan?	43
4.7 Yhtenäiseen valtioneuvostovirastoon?.....	44
4.7.1 Yleistä	44
4.7.2 Ruotsin malli valtioneuvostovirastosta.....	45
5 Yhteenveto	51
Liite 1a Kysymykset suurlähetystöille.....	57
Liite 1b Vastaukset suurlähetystöiltä	57

1 Työskentelyn lähtökohdat

1.1 Toimeksianto

Osana 2011 alkanutta keskushallinnon uudistamishanketta 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 parlamentaarinen komitea arvioimaan yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta ja rakenteiden kehittämistarpeita. Aikataululliseksi tavoitteeksi asetettiin komitean mahdollisten ehdotusten huomioiminen kevään 2015 hallitusneuvotteluissa. Mikäli komitea päättäisi esittää perustuslain muuttamista vaativia uudistuksia, voidaan ne käytännössä toteuttaa vasta 2020.

Valtioneuvoston yleisistunto asetti parlamentaarisen komitean 30.1.2014. Toimeksiantonsa mukaisesti komitean tehtävänä on selvittää ja tehdä tarvittavat ehdotukset perustuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön seuraavista asiakokonaisuuksista:

1. valtioneuvoston oikeus päättää organisaatiostaan ja resursseistaan
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

Osana parlamentaarisen komitean työtä käsitellään myös toisen keskushallinnon uudistushankkeen osan, eli valtion ylimmän johdon virka- ja tehtävä rakenteen uudistamisen, päälinjaukset. Ylimmän johdon uudistus valmistellaan erillisessä ohjausryhmässä, mutta sen poliittista linjausta vaativat yksityiskohdat käsitellään toimeksiannon mukaisesti parlamentaarisessa komiteassa. Tarkoituksena on, että ylimmän johdon uudistukseen liittyvät lainsäädäntömuutokset annetaan hallituksen esityksenä eduskunnalle kuluvan hallituskauden aikana.

Komitean toimikausi on 1.2.2014–31.1.2015. Väli­raportti jatkovalmistelun keskeisimistä linjauksista tuli antaa 31.8.2014 mennessä. Valtiovarainministeriö myönsi 17.6.2014 komitean pyynnöstä toimeksiannossa sovitun väli­raportin antamiselle jatkoaikaa 30.9.2014 saakka.

1.2 Keskushallinnon uudistamisen (KEHU) kokonaisuus

Parlamentaarisen komitean työskentely perustuu laajempaan 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 keskushallinnon uudistushankkeelle 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 valtionhallinnossa
- 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) alivaltiosihteeri 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 vastaa hallituspuolueiden puheenjohtajista muodostettu ministeriohjausryhmä, joka on asetettu 31.1.2015 asti. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi ensin pääministeri *Jyrki Katainen*, sittemmin pääministeri *Alexander Stubb*. Jäseninä ovat 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 ole toiminut hallituspuolueiden puheenjohtajien ohjauksessa.

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

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

Uudistuskokonaisuudesta vastaa valtiovarainministeriö. Osa-alueista parlamentaarinen komitea, ylimmän virkamiesjohdon uudistus, virastouudistus ja ohjausjärjestelmähanke ovat valtiovarainministeriön valmisteluvastuulla. Valtioneuvoston hallintoyksikön perustaminen on puolestaan valtioneuvoston kanslian valmisteluvastuulla.

Seuraavassa esitellään uudistuksen osa-alueet tiivistetysti.

1 Parlamentaarinen komitea

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

Valtioneuvoston kokonaisuuteen kuuluvat pääministeri ja ministerit sekä laajemmassa merkityksessä ministereiden johtamat valtioneuvoston kanslia ja muut ministeriöt. Komitea tulee toimeksiantonsa mukaisesti rajaamaan mietinnössään esitettävät linjaukset ja arviot eduskunnan luottamusta nauttivaa valtioneuvostoa (hallitusta) liittyviin kysymyksiin. Ministeriöiden ohjauksessa toimivien virastojen asemaa ja tehtäviä sekä toisaalta ministeriöiden ohjausjärjestelmiä tarkastellaan käynnissä olevan keskushallinnon uudistushankkeen muilla osa-alueilla.

2 Ylimmän johdon virka- ja tehtävärakenteen uudistus

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

Hallinnon sisäiset ja toimintaympäristön muutokset ovat tehneet ylimmän virkamiesjohdon uudistamisen entistä ajankohtaisemmaksi. Valmisteltavan uudistuksen piiriin tulevat kuulumaan ylimmän johdon noin sata virkamiestä. Lähtökohtana uudistukselle on, että ylin virkamiesjohto on valtionhallinnon yhteinen voimavara. Uudistuksella pyritään tukemaan tämän yhteisen henkilöstövoimavaran kehittymistä ja toisaalta tukemaan valtion tavoitteita työnantajana.

Hankkeella tavoitellaan poikkihallinnollisuuden, liikkuvuuden ja hallinnon toimintakyvyn lisäämistä. Edelleen tavoitellaan ammattimaista ja tuloksellista johtamista sekä valtionhallinnon tuottavuutta ja kestävää kehitystä. Uudistuksella pyritään etsimään erilaisia vaihtoehtoja, miten edistetään valtion kykyä rekrytoida päteviä johtajia ja johdon liikkuvuutta ja käytettävyyttä koko valtiohallinnon sisällä.

3 Keskus- ja aluehallinnon virastouudistus

Valtiovarainministeriön 11.4.2014 asettamassa hankkeessa (VM040:00/2014) selvitetään valtion keskushallinnon ja aluehallinnon virastorakennetta. Hankkeen määräaika on 31.12.2014. 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).

Keskushallinto-osuuden tavoitteena on selvittää keskushallinnon virastorakenteen kehittämismahdollisuudet niin, että virastojen kehittämisessä huomioidaan erityisesti myös valtioyhteisön kokonaisuuden kehittämistarpeet. Tavoitteena on käyttää valtion resursseja tehokkaasti ja vähentää päällekkäistä työtä.

Keskushallinnon virastoja on ajan myötä organisoitu eri hallinnonaloilla monin eri tavoin. Hallinnonalat poikkeavat tehtäviltään ja kooltaan huomattavasti eikä virastojen kehittäminen ole kaikilla hallinnonaloilla ollut systemaattista. Hankkeessa selvitetään virastojen toimintaa yhtenäisen luokittelumallin avulla. Mallin pohjalta pyritään luomaan kehittämisen lähtökohdat ja sen tuomat mahdollisuudet ja sen pohjalta muotoilla tulevia kehittämisperiaatteita. Samalla esitetään myös konkreettisia kehittämisideoita. Tarkoituksena on myös arvioida tarvetta koota yhteen erityisesti pieniä virastoja.

Edelleen valtion aluehallintoa koskien hankkeessa selvitetään aluehallinnon rakenteen uudistusvaihtoehtoja sekä toisaalta aluehallinnon ja keskushallinnon virastojen välistä ja toisaalta aluehallinnon ja kuntien välistä työnjakoa. Lisäksi siinä arvioidaan eri uudistusvaihtoehtojen vaikutuksia asiakas-, organisaatio- ja sidosryhmänäkökulmista. Arviointia tehdään suhteessa hankkeen tavoitteisiin, joita ovat mm. palvelujen saatavuuden ja yhden-

vertaisuuden sekä toiminnan tuottavuuden parantaminen. Ratkaisuvaihtoehtoja arvioidaan myös siitä näkökulmasta, miten hyvin ne selkeyttävät ja yhtenäistävät valtion aluehallinnon järjestelmää, tehtäviä ja tavoitteita sekä turvaavat alueelliset kumppanuudet ja varmistavat valtion aluehallinnon päätöksenteon ja läsnäolon alueilla.

Selvitystyössä on tähän mennessä määritelty neljä vaihtoehtoista perusorganisointimallia valtion aluehallinnon uudistusvaihtoehtoiksi sekä kartoitettu valtion keskus- ja aluehallinnon sekä valtion aluehallinnon ja kuntien työnjaon tarkistamisen kannalta keskeisimmät tehtävät.

Ohjausjärjestelmähanke

Valtiovarainministeriön 11.12.2013 asettamassa Valtion ohjausjärjestelmien kehittäminen -hankkeessa (OHRA) arvioidaan vaihtoehtoja valtionhallinnon ohjauspolitiikan tukemiseksi (VM142:00/2013). Hankkeen toimikausi on 16.12.2013–30.11.2014. Siihen kuuluvaa valmisteluryhmää vetää finanssineuvos *Sirpa Kekkonen* valtioneuvoston kansliasta sekä seuranta- ja tukiryhmää valtiosihteeri *Olli-Pekka Heinonen* valtioneuvoston kansliasta varapuheenjohtajanaan valtiosihteeri kansliapäällikkönä *Martti Hetemäki* valtiovarainministeriöstä.

Hankkeen tavoitteena on tukea hallituksen strategisen näkemyksen toimeenpanoa ja vaikuttavuutta julkisessa hallinnossa ja yhteiskunnassa sekä saada valtioneuvostossa tehtävä politiikka-, lainsäädäntö- ja resurssiohjaus nykyistä yhtenäisemmäksi sekä vahvistaa niitä tukevaa tietopohjaa ja toimeenpanokykyä. Hankkeen tehtävänä on tehdä suosituksia seuraavalla hallituskaudella noudatettavista menettelyistä ja toiminnan pelisäännöistä. Hankkeessa valmistellaan hallitusohjelman strategisen toimeenpanon tiiviimpää kytkemistä valtioneuvoston ydinprosesseihin sekä tietopohjan ja toimeenpanokyvyn vahvistamista. Työtä tukee myös samanaikaisesti käynnistynyt Suomen ja Viron yhteinen hallintopolitiikan OECD-arviointi.

Tuloksena tavoitellaan suosituksia seuraavalla hallituskaudella noudatettavista menettelyistä ja toiminnan pelisäännöistä. Toisaalta hanke tuottaa aineistoa keskushallinnon kokonaisuudistuksen muille hankkeille.

4 Valtioneuvoston hallintoyksikön (VNHY) perustaminen

Ministeriöhallinnon voimavarojen yhtenäistämiseen tähtää Valtioneuvoston kanslian 4.12.2013 asettama hanke valtioneuvoston sisäisten hallinto- ja palvelutehtävien kokoamisesta yhteen (VNHY 2015) (VNK017:00/2013). Tavoitteena on vahvistaa valtioneuvostoon toimintaa siten, että ne tehtävät ja toiminnot, joilla tuetaan kaikkien ministeriöiden tehtävien hoitamista, hoidettaisiin jatkossa keskitetympin ja yhteisillä toimintamalleilla ja prosesseilla. Hanke valmistelelee ministeriöiden hallinto- ja palvelutehtävien kokoamisen uuteen, 1.3.2015 toimintansa aloittavaan valtioneuvoston hallintoyksikköön.

Jatkossa näistä tehtävistä vastaisi valtioneuvoston kanslia ja sinne perustettava valtioneuvoston hallintoyksikkö. Käytännössä hallintoyksikköön kootaan sellaiset yhteiset toiminnot, kuten henkilöstöhallinto, käännöstyöt, tietotekniikka ja turvallisuus, jotka yhteisellä

tavalla tukevat kaikissa ministeriöissä näiden tehtävien hoitamista. Uudistus koskisi noin 500:ttä henkilöä, joista tosin ainakin osa työskentelisi myös jatkossa hajautetusti ministeriöissä. Ulkoasiain- ja puolustusministeriön erityispiirteet otetaan uudistuksessa huomioon.

Tällä hetkellä hankkeessa on käynnistynyt valmistelun viimeinen vaihe ennen toiminnan käynnistämistä. Tavoitteena on hallintoyksikön toimintojen sisäinen organisointi ja valtioneuvoston hallintoprosessien kokoaminen siten, että valtioneuvoston hallintopalvelut voidaan taata niin siirtymävaiheessa kuin varsinaisen toiminnan käynnistymisen jälkeen.

2 Kohti yhtenäisempää valtioneuvostoa

2.1 Lähtökohdat

Parlamentaarisen komitean tavoitteena on arvioida nykyisen valtioneuvostokokonaisuuden toimintaa ja rakennetta suhteessa sille asetettuihin odotuksiin. Valtioneuvoston rakenne vastaa pitkälti itsenäisyytemme alun tilannetta. Yhteiskunta on kuitenkin voimallisesti muuttunut tuon jälkeen. Hallinnon rakenteiden ja toiminnan uudistuksilla on pyritty vastaamaan muuttuneisiin odotuksiin ja vaatimuksiin.

Viimeisten muutaman vuosikymmenen ajan hallintoa on uudistettu aktiivisesti, mutta suurimmat muutokset ovat koskeneet aluehallinto- ja virastotasoa eikä niinkään valtioneuvostotasoa. 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 perusta autonomian ajan senaatissa. Vuoden 1918 lopulla senaatin talousosastosta muodostettiin valtioneuvosto ja senaatin toimituskunnista ministeriöt. Senaattoreista tuli ministereitä ja senaatin talousosaston varapuheenjohtajasta pääministeri.

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 kauppaja- teollisuusministeriön sekä työministeriön yhdistyminen uudeksi työ- ja elinkeinoministeriöksi 2008. Toimialamuutoksista mainittakoon kunta- ja aluehallintoasioiden siirtäminen sisäasiainministeriöstä valtiovarainministeriöön vuonna 2008.

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

Perustuslaki ei edellytä mitään tiettyä määrää ministeriöiden määrää, mutta perustuslaista on johdettavissa vaatimus siitä, että ministeriöiden perustamisesta ja lakkauttamisesta sekä ministeriöiden välisistä toimialamuutoksista on säädettävä eduskuntalain tasoisin normein.

Valtioneuvoston toimintaa johtaa pääministeri. Käytännössä uuden perustuslain myötä pääministeri on suurimman puolueen puheenjohtaja. Hänen tehtävänä on sovittaa yhteen eri hallitusryhmien näkemyksiä. Pääministerin vastuulla on myös eduskunnan ja hallituksen työn yhteensovittaminen. Pääministerin asema on kahden viime vuosikymmenen aikana vahvistunut erityisesti suhteessa tasavallan presidenttiin. Uusi perustuslaki korostaa pääministerin asemaa valtioneuvoston työskentelyn johtajana ja yhteensovittajana. Myös valtioneuvoston muodostamisprosessi rakentuu pääministerin valintamenettelyn ympärille. Suomen pääministeriltä puuttuu kuitenkin osin sellaista itsenäistä päätöksentekovaltaa, mitä usean muun maan pääministerillä on.

Pääministerin aseman vahvistuminen vahvistaa hallitusjärjestelmämme parlamentarismin periaatetta. Suomessa on aina noudatettu parlamentarismia, jonka mukaisesti ministereiden tulee nauttia eduskunnan luottamusta, mutta presidentin huomattavien valtaoikeuksien vuoksi suomalaisittain muunneltuna. Vuoden 2000 perustuslain myötä valtiojärjestyksen parlamentaarisia piirteitä tietoisesti korostettiin. Samalla selvänä pyrkimyksenä oli enemmistöhallitusten muodostaminen samoin kuin hallituksen istuminen koko nelivuotisen hallituskauden ajan.

Valtioneuvosto on Suomen tärkein hallinnollisia päätöksiä tekevä elin. Perustuslain 3 §:n vallanjakosäännöksen mukaan hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti ja valtioneuvosto. Valtiosääntömme yhtenä kehityslinjana on ollut hallituksen aseman korostuminen sekä suhteessa eduskuntaan että tasavallan presidenttiin.

Tärkeimmät päätöksensä valtioneuvosto tekee yleisistunnossaan asianomaisen ministerin esittelystä. Päätöksenteko on kollegiaalista. 1980-luvulta lähtien ratkaisujen teko on siirtynyt yhä enemmän valtioneuvoston yleisistunnolta ministeriöille. Kun vielä 1987 yleisistunnossa ratkaistiin noin 2.500 asiaa, on määrä nykyään noin 1.000. Ratkaisuvallan jakaantumisesta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välillä säädetään perustuslaissa ja valtioneuvostosta annetussa laissa.

Valtioneuvoston toiminta on nykyään ministeriöpainotteista ja selvänä valtiosääntöisenä kehityspiirteenä on ollut ministeriöiden vallan kasvu. Kun yleisistunnon sijaan päätöksiä tehdään yhä enemmän ministeriöissä, ministeriöiden itsenäisyys oman hallinnon-alansa johtajana on lisääntynyt. Tämä puolestaan on lisännyt hallituksen toiminnallista eriytymistä ja päätöksenteon sektoroitumista. Tällöin onkin syytä kysyä, miten näissä olosuhteissa voidaan parhaiten turvata koko hallituksen kollektiivinen päätöksentekokyky ja strateginen toimintakyky.

Ministeriötä johtaa ministeri. Ministeri ratkaisee tärkeimmät asiat. Ministerit myös ohjaavat ministeriöiden alaisen hallinnon toimintaa. Ministereistä on tullut kiistatta hallinnonalojensa ja politiikkalohkojensa johtajia. Ministerien asemaa valtioneuvostossa ja ministeriöiden johdossa korostaa myös viimeaikainen hallitustavan parlamentaaristen piirteiden vahvistuminen.

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.

Hallitusohjelman lisäksi hallituksessa ja ministeriöissä laaditaan lukuisia erillisstrategioita.

Valtioneuvostoasiat valmistellaan ministeriöissä. Laajakantoiset tai poliittisesti muutoin tärkeät asiat valmistellaan ministerivaliokunnissa tai muissa kollegisissa valmisteluryhmissä, kuten ministerityöryhmissä tai komiteoissa. Neljän lakisääteisen ministerityöryhmän lisäksi on tällä hetkellä 12 epävirallista ministerityöryhmää.

1930-luvun lopulla käyttöön otettu hallituksen iltakoulu on perinteisesti ollut merkittävä, mutta sääntelemätön kollegiaalinen yhteistyö- ja valmisteluelin. Viime vuosina iltakoulun työtavoissa ja roolissa on kuitenkin tapahtunut muutoksia. Valtioneuvostoasioita on myös valmistelu muualla, kuten hallituspuolueiden puheenjohtajien kesken.

Johtamisella on tärkeä rooli keskushallinnon yhteisten tavoitteisen 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.

Valtioneuvostoon voi kuulua paitsi ministeriön johdossa toimivia ministereitä, myös tiettyjä ministeriöiden toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrättyjä ministereitä. Ministeriössä voi näin ollen olla useampi ministeri ja toisaalta yksi ministeri voi olla ministeri useammassa ministeriössä. Puhutaan ns. ”sirpaleministereistä”.

Ministereiden työmäärän lisääntyessä on vuodesta 2005 myös muiden kuin pääministerin avuksi voitu nimittää poliittinen valtiosihteeri. Poliittisten valtiosihteereiden järjestelmä on sinällään osoittautunut kohtuullisen hyödylliseksi, mutta poliittisten valtiosihteereiden nimittämisessä sekä toimivallanjaossa ministeriöiden ylimpien virkamiesjohtajien, eli kansliapäälliköiden, välillä on nähty selkeyttämisen tarvetta. Ajoittain väläytellään myös poliittisten valtiosihteereiden korvaamista vara- tai apulaismistereillä.

2.2 Aikaisemmista keskushallinnon uudistushankkeista

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 parlamentarisessa ohjauksessa toimivan hallituksen ja sen alaisen keskushallinnon toimintaedellytysten parantamiseen. Esimerkiksi poikittaisohjausta ehdotettiin lisätäväksi ja ratkaisuvalltaa siirrettävän ministeriöihin. Lisäksi esitettiin ministeriöiden välisen 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 palvelukyvyyn lisääminen. Tavoitteena oli hallinnon hajauttaminen, eri hallintotasojen tehtävä- ja vastuujonon selkeyttäminen sekä hallinnon tuottamien palvelujen parantaminen.

Erityisesti keskushallinnon tehtäviä ja toimivaltaa sekä keskusvirastojen asemaa hallintojärjestelmässä arvioitiin muun ohessa parlamentarisessa 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 omissa asioissaan korostetaan.²

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”³ ja pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen päätös keskushallinnon uudistamisen tavoitteista ja keskeisistä toimenpiteistä.⁴

² Eduskunnan lausunto hallituksen 3.4.1990 antamasta selonteosta julkisen hallinnon uudistamiseksi.

³ Huhtikuu 1998.

⁴ 24.5.2000.

Hankkeen ministerityöryhmän vetäjänä toimi ministeri Suvi-Anne Siimes. Ministerityöryhmä linjasi loppuraportissaan 28.6.2002⁵ seuraavanlaisia suosituksia liittyen valtioneuvoston työskentelyn tehostamiseen, ministeriöiden työskentelyn tehostamiseen ja ministeriöiden toimialoihin:

1 Valtioneuvoston työskentelyn tehostaminen

Ministerityöryhmä esitti muun ohella hallitusohjelman kirjoittamisen nykyistä 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 politiikkaohjelmiseen. Edelleen strategisten toimintalinjojen ja politiikkaohjelmien seuranta- ja tarkistusprosessi kytkettäisiin budjetin kehysmenettelyyn niin, että hallitus käsittelee ohjelmansa toteuttamiselle luotuja toimintasuunnitelmia ja resurssien allokointia yhtenä kokonaisuutena kerran vuodessa. Johtovastuu politiikkaohjelmassa kuuluu koordinoivalle ministerille ja poikkihallinnollisia politiikkaohjelmia varten asetetaan määräaikaista ministerityöryhmiä koordinoivan ministerin puheenjohtajalla.

Tarkastelukohteeksi asetettiin lisäksi vuotuisen budjettiprosessiin liittyvän kehysmenettelyn ja hallitusohjelman seurannan olennaisesti aiempaa parempi yhteensovittaminen. Tavoitteeksi asetettiin, että välittömästi uuden vaalikauden alussa voitaisiin määrittellä 3-5 poikkihallinnollista politiikkaohjelmaa, joita käsitellään uusien periaatteiden mukaisesti kehys- ja budjettiprosesseissa.

Ministerityöryhmä linjasi myös muita keinoja uudenlaisen toimintatavan, ohjelmajohdantamisen kehittämiseksi. Ohjelmajohtamisella tavoitellaan hallituksen strategiatyöskentelyn vahvistamista ja hallinnonalarajat ylittävän koordinaation tehostamista.

2 Ministeriöiden työskentelyn tehostaminen

Työryhmän näkemyksen mukaan ministeriöiden strategista tehtävää edistäisi ministeriöiden pitäminen kooltaan pieninä ja strategisesti suuntautuneina toimijoina. Ministeriö vastaa lainvalmistelun ja muun valtioneuvostotason poliittisen päätöksenteon valmistelusta sekä vastuualueensa ohjaustehtävistä. Ministeriöiden ydintehtäviin kuuluu myös toimialansa kehittäminen ja yhteistyö sekä kotimaisten että kansainvälisten toimijoiden kanssa. Sen sijaan operatiiviset toimeenpanotehtävät olisi työryhmän mielestä siirrettävissä virastoportaalle joko alue- ja paikallishallintoon tai tarvittaessa keskuhallinnon 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.

⁵ http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/17792/17794_f.pdf

Tulosohjausjärjestelmän terävöittäminen nähtiin myös yhtenä ministeriötason strategisen ohjauksen välineenä.

3 *Ministeriöiden toimialat*

Työryhmässä keskusteltiin myös ministeriöiden välisten toimialarajojen tarkoituksenmukaisuudesta. Suosituksissa toimialarajoja ei lähestytty yleisenä rakenteellisenä kysymyksenä vaan kolmen nimetyn kokonaisuuden, nimittäin elinkeinopolitiikan tehostamisen, kuntatalouden ohjauksen ja omistajaohjauksen koordinaatiokysymyksenä.

2.3 Miksi muutoksia valtioneuvoston rakenteisiin?

Yhteiskunta muuttuu ja monimutkaistuu, jolloin myös valtioneuvoston työskentelyltä odotetaan yhä enemmän horisontaalista politiikkatavoitteiden asettamista ja kyvykkyyttä nopeasti reagoida muuttuvaan toimintaympäristöön. Myös henkilöstön ja määrärahojen liikuteltavuus hallinnonalojen välillä on nykyään varsin pientä, mikä ei edesauta resursien optimaalista kohdentamista kulloistenkin strategisten tarpeiden mukaan.

Yhä useammin lainsäädäntö- ja politiikkakokonaisuudet sivuavat useampaa kuin yhtä hallinnonala. Valtioneuvoston organisaatio ja toimintatavat eivät kuitenkaan ole kehittyneet samassa suhteessa, kun sen tehtävät ovat laajentuneet ja monimutkaistuneet. Päätettävien asioiden monimutkaisuuden, epäselkeyden sekä ympäröivän yhteiskunnan muutosten nopealiikkeisyyden takia nykyisillä toimintatavoilla tuskin enää pärjätään.

Useat nykyajan ongelmat eivät asettaudu nykyisen ministeriörakenteen mukaisesti vaan ovat huomattavasti laaja-alaisempia ja monitahoisempia. Esimerkkinä mainittakoon vaikka ympäristöön, ilmastonmuutokseen, luonnonvaroihin, tasa-arvoon, syrjäytymiseen tai lasten asemaan liittyvät kokonaisuudet. Ministeriöistä muodostuvalla valtioneuvostokokonaisuudella on tällöin erityinen vastuu asiakokonaisuuksien yhteensovittamisessa ja koordinoinnissa. Valtioneuvoston päätöksenteon ja rakenteiden tulisi olla sellaiset, että sillä on kyky toimia kollektiivina ja kollegiona ja halu tukea strategisen hallinnon yhtenäisyyttä ja siten ehkäistä hallinnon sektoroitumista.

Tosiasiassa ministeriöiden aseman vahvistuminen on johtanut siihen, että lainsäädännön valmistelu ja politiikkaohjaus jakautuvat varsin tiukasti sektoreittain eri ministeriöihin. Tämä ei tue parhaalla tavalla kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja sääntely muotoutuu helposti sektorikohtaiseksi ja siiloutuneeksi. Kun yhteiskunnan muutosnopeus on kasvanut huomattavasti, ei teollisen aikakauden siilomainen valtioneuvostorakenne edesauta ongelmanratkaisua. Hallitukselta odotetaan yhteisvastuuta poikkihallinnollisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Esimerkiksi valtionalouden tarkastusvirasto on useaan otteeseen nostanut yhdeksi valtionalouden keskeisimmäksi haasteeksi hajanaisen valtionhallinnon ja julkishallinnon rakenteen ja konserninäkökulman eli yhteisen näkökulman puuttumisen ja toimintamallien siiloutumisen sekä siihen liittyvän osioiminnin (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, TrVM 2/2012 vp) sekä hallintokulttuurin ja päätöksenteon muutostarpeisiin (mm. TuVL 2/2014 vp.).

Laajoja yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita sisältävien politiikkakokonaisuuksien valmistelu edellyttää ministeriöiden yhteistyötä yli toimialarajojen. Ministeriöiden toimialajakoja on yritetty ylittää kehittämällä yhteistoimintaa ja koordinaatiota sekä hallituksen politiikkaohjelmilla.

Lakisääteisiä valmisteluelimiä ovat ministerivaliokunnat. Valtioneuvostoasioita valmistellaan yhä enenevässä määrin erilaisissa epävirallisissa ministerityöryhmissä ja hallituksen puheenjohtajien epävirallisissa neuvotteluissa. Hallinnon alat ylittävien valtioneuvostoasioiden valmistelu edellyttäisi kuitenkin selkeämpää ministeriöiden välistä valmisteluprosessia, jossa ovat mukana kaikki asianosaiset sektoriministeriöt, ja jossa varmistetaan riittävät resurssit sekä tiedon kulku ministeriöiden välillä.

Myös kansainvälistyminen, globalisaatio ja teknistyminen tuovat mukanaan uusia vaatimuksia ja tehtäviä viranomaisille. Valtiolla on yhä enemmän kansainvälisten ja kansallisten tehtävien yhteensovittamista. Suomen taloudellisen kilpailukyvyn kannalta on tärkeää, että valtioneuvostolla on kyky reagoida aktiivisesti, tehokkaasti ja nopeasti ympäristön muutoksiin olivatpa ne kotimaisia tai valtiolliset rajat ylittäviä. Kun samalla huomioidaan, että 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 maa-arvioinnissa (OECD Public Governance Review – Finland)⁶ nostanut kansallisen hallinnon haasteiksi erityisesti strategisen näkemyksen kehittämisen, henkilöstö- ja taloudellisten resurssien liikkuvuuden sekä yhteiseen tahtotilaan ja kokonaisnäkemykseen 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.

⁶ http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-governance-reviews-finland-2010_9789264086081-en

Hyvä hallinto on hallinnon kehittämisen perimmäinen tavoite. Suomessa on vahva hyvän hallinnon perinne. Oikeus hyvään hallintoon on kirjattu perustuslakiimme jokaisen perusoikeudeksi kuten myös Euroopan unionin perusoikeusperuskirjaan. Hyvällä hallinnolla vahvistetaan samalla kansalaisten oikeusturvaa. Hallinnon rakenteilla – toimintatavoilla ja organisaatiolla – vaikutetaan hyvän hallinnon toteutumiseen. Tämä koskee myös valtioneuvoston toimintaa. Hyvä hallinto ja toimivat julkiset instituutiot lisäävät yleistä luottamusta viranomaistoimintaan ja tuovat sitä kautta yhteiskunnallisia kustannussäästöjä.

2.4 Komitean yleiset tavoitteet

Valtioneuvoston rakenteiden uudistamismahdollisuuksia arvioidessaan parlamentaarinen komitea on asettanut yleisiksi tavoitteikseen seuraavat:

- Parannetaan parlamentaarisessa ohjauksessa ja valvonnassa toimivan hallituksen toimintaedellytyksiä.
- Tavoitellaan sellaista valtioneuvoston toimintaa ja rakenteita, joilla voidaan parhaiten vastata tulevaisuuden haasteisiin, vahvistaa hallinnon 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 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 Kansainvälinen vertailu

3.1 Alankomaat, Irlanti, Ruotsi ja Tanska

Osana toimeksiantonsa mukaista selvitystyötä parlamentaarinen komitea on laatinut tiiviin kansainvälisen vertailun muutamien vertailumaiden valtioneuvostorakenteista. Vertailumaiksi ovat valikoituneet Alankomaat, Irlanti, Ruotsi ja Tanska. Maat valittiin vertailuun pitkälti sen vuoksi, että niissä kaikissa on komitean käsityksen mukaan tehty kiinnostavaa hallinnon uudistustyötä viime aikoina.

Vertailu on toteutettu yhteistyössä kohdemaiden suurlähetystöjen kanssa. Suurlähetystöjen vastaukset perustuvat erityisesti asemamaan virkakunnan kanssa käytyihin keskusteluihin. Kysymykset koskevat valtioneuvoston organisatorista asemaa, pääministerin asemaa, valtioneuvoston ja keskushallinnon virastojen oikeudellista rakennetta, valtioneuvoston päätöksentekoa ja asioiden valmistelua sekä poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välistä suhdetta. Tämä väliraportti sisältää yhteenvedon vertailumaiden vastauksista. Esitetyt kysymykset ja annetut vastaukset ovat tämän väliraportin liitteenä 1 a ja b. Ruotsin valtioneuvostovirastoa kuvataan tarkemmin väliraportin jaksossa 4.7.2.

3.2 Yhteenveto kansainvälisestä vertailusta

Valituissa vertailumaissa ministeriöiden määrä vaihtelee yhdentoista ja kahdenkymmenen välillä (vähiten Alankomaissa ja Ruotsissa, eniten Tanskassa). Tällä hetkellä istuvissa hallituksissa ministereiden määrä vaihtelee 13–24 välillä (vähiten Alankomaissa, eniten Ruotsissa). Muutamissa maissa on tämän lisäksi apulaisministereitä (Irlanti) tai poliittisia valtioshteereitä (Alankomaat, lähellä apulaisministeriä). Nämä toimivat usein rajoitetulla toimivallalla varsinaisen ministerin apuna, mutta tehtäväkenttä ja asema vaihtelevat vertailumaittain. Tanskassa ei ole vara- tai apulaisministereitä.

Hallitusohjelmat ovat vertailumaissa Ruotsia lukuun ottamatta varsin laajoja asiakirjoja, jotka sisältävät yksityiskohtaisia tavoitteita. Edellä mainituista poiketen Ruotsissa hallitusohjelma on yleisluontoinen strateginen linja-asiakirja (regeringsförklaringen) ja asiat linjataan yksityiskohtaisemmin vuosittaisessa budjettiesityksessä. Vertailumaissa hallitusohjelmia on mahdollista muuttaa kesken hallituskauden hallitusosapuolien yhteisymmärryksellä mutta käytännössä muutokset ovat harvinaisia. Irlannissa hallitusohjelma on kahden hallituspuolueen sopimus, jolloin tavoitteiden uudelleen määrittely on helpompaa.

Pääministerillä on vertailumaissa keskeinen rooli hallituksen päämiehenä, ministerineuvoston puheenjohtajana ja lisäksi pääministeri vastaa eri tavoin hallituksen työn yleisestä koordinoinnista ja organisoinnista. Keskeisimmässä asioissa päätöksenteko on kuitenkin ministerineuvostolla. Ainoana tasavaltana mukana olevassa Irlannissa presidentin rooli on suhteessa pääministeriin vähämerkityksellinen ja lähinnä seremoniallinen. Irlannissa pääministeri nimittää myös parlamentin ylähuoneen senaattorit.

Valtioneuvoston rakenne on vertailumaissa vaihteleva. Alankomaissa ja Tanskassa valtioneuvosto koostuu itsenäisistä ministeriöistä, kun taas Irlannissa ja Ruotsissa valtioneuvosto jakautuu departementteihin, jotka sinänsä voivat olla varsin itsenäisiä. Vertailumaista Ruotsissa valtioneuvosto muodostaa kollektiivisimman kokonaisuuden ministeriöiden itsenäisyyttä arvioitaessa, kun taas muissa maissa ministeriöt vaikuttavat hyvin itsenäisiltä riippumatta niiden organisointitavasta.

Valtioneuvoston päätöksenteon ja asioiden valmistelun kannalta vertailumaissa on eroja. Alankomaissa ministerineuvoston yhteisesti päätettävät asiat on määritelty ministerineuvoston työjärjestyksessä. Muut asiat voi toimivaltainen ministeri ratkaista itsenäisesti, ellei pääministeri toisin päättä. Kaikki keskeiset poliittiset linjanvedot ja hallituspuolueiden väliset ristiriidat käsitellään ja tarvittaessa sovitellaan ministerineuvostossa.

Irlannissa hallituksen (kabinetin) istunnoissa tehdään viralliset hallituksen päätökset esimerkiksi lainsäädännön voimaansaattamiseksi. Keskeiset poliittiset linjaukset tehdään valtioneuvoston istunnossa ministerien esittelystä, mikä muodostaa valtaosan valtioneuvoston virallisten istuntojen sisällöstä. Ruotsissa hallitus päättää asioista kollektiivisesti. Yksittäinen ministeri ei voi tehdä poliittisia päätöksiä, vaan ainoastaan ministeriön sisäisiä päätöksiä, jos hän on saanut siihen toimivaltuudet. Tanskassa asiat koordinoidaan hallituspuolueiden välillä ja koordinaatiokomitean kokouksissa. Yksittäiset ministerit voivat päättää lähinnä ministeriönsä sisäisistä hallinnollisista asioista ja silloinkin, mikäli päätökset vaativat rahaa, niistä sovitaan talouskomiteassa.

Alankomaissa, Irlannissa ja Tanskassa ministeriön virkamiespäällikkönä on kansliapäällikkö tai virkamiesvaltios sihteeri. Ruotsissa poliittisesti nimitetty valtios sihteeri (UD:ssä kabinettssekreteraren) on ylin virkamiesjohtaja ministeriössä. Alankomaissa johtamisen tukena ovat sekä ministeri- että kansliapäällikkövetoiset johtoryhmät. Irlannissa ja Tanskassa on virkamiestasoinen johtoryhmä. Ruotsin johtoryhmäjärjestelyistä ei ole käytettävissä tarkkaa tietoa.

Poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen suhteessa on myös merkittäviä eroja. Alankomaiden järjestelmässä ei ole poliittisia valtiosihtereitä tai muita poliittisesti nimettyjä avustajia. Myöskään Irlannissa ei ole poliittisesti nimettyjä avustajia yksittäisiä diplomaattivavustajia lukuun ottamatta. Tanskassa jokaisella ministerillä on yksi poliittisesti nimetty avustaja, poliittisia valtiosihtereitä ei ole. Ruotsissa jokaisella ministerillä on tukeaan poliittisesti nimitetty esikunta, joka muodostuu valtiosihteeristä, poliittisista neuvonantajista ja lehdistöneuvonantajista.

Alankomaiden, Irlannin ja Tanskan valtioneuvostojen rakenne on suurelta osin vakiintunut eikä merkittäviä muutosesityksiä ole vireillä tai näköpiirissä. Ruotsissa valtioneuvostorakennetta on uudistettu vuodesta 1997 ja tämä työ jatkuu osittain. Ruotsissa nykyjärjestelmään ollaan kuitenkin pääosin tyytyväisiä, joskin on myönnetty, että se on varsin

monimutkainen. Uusia merkittäviä muutosesityksiä ei kuitenkaan ole vireillä. Irlannissa senaatin asemaa tultaneen uudelleen arvioimaan. Tanskassa usea ministeri on joutunut jättämään tehtävänsä tai saanut varoituksen erilaisten asiavirheiden johdosta. Samalla myös korkeita virkamiehiä on eronnut. Tanskassa käydäänkin nyt julkista keskustelua virkamiesten vastuusta ja roolista.

4 Komitean työskentelyn painopisteitä

Tässä väliraportissa kartoitetaan eri vaihtoehtoja komiteatyöskentelyn myöhemmässä vaiheessa tarkemmin selvitettävistä asiakokonaisuuksista. Väliraporttiin on tämän mukaisesti koottu parlamentaarisisessa komiteassa esillä ollutta pohdiskelua ja tehtyjä selvityksiä eri vaihtoehtoista ottamatta vielä kantaa niiden sisältöön, tai niitä linjaamatta. Lopullinen mietintö ehdotuksineen ja linjauksineen annetaan tammikuussa 2015.

Väliraportissa linjataan kuitenkin valtion ylimmän johdon virka- ja tehtävärakenteen uudistamisesta ko. uudistusta valmistelevalle ohjausryhmälle. Tarkoitus on, että hallituksen esitys virkamieslain muuttamisesta annetaan eduskunnalle syksyn 2014 aikana.

Valtioneuvoston tasolla yhtenäisyyttä voidaan lähestyä eri näkökulmista. Sitä voidaan tarkastella esimerkiksi toimintatapojen tai hallinnon sisällön kannalta. Tällöin arvioidaan esimerkiksi valtioneuvostoasioiden valmistelua ja toimeenpanoa tai ministeriöiden johtamisjärjestelmiä, kuten poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välistä suhdetta taikka hallinnonrajat ylittävien henkilöstö- ja taloudellisten resurssien hyödynnettävyyttä.

Komitea tulee työssään arvioimaan erityisesti tämänkaltaisia toimintatapoja ja toiminnallisia rakenteita valtioneuvoston yhtenäisyyden edistämiseksi.

4.1 Valtioneuvosto – pääministeri, ministerit ja ministeriöt

Pääministeri. Pääministerin asema on Suomessa vahvistunut uuden perustuslain myötä yleiseurooppalaisen trendin mukaisesti parlamentarismien hengessä. Pääministerin ensisijainen tehtävä on toimia hallituksen johtajana hallituksen sisällä ja suhteessa julkisuuteen. Hallituksen sisäinen toimintakyky on ensisijaisesti pääministerin vastuulla ja hän koordinoi hallinnonalat ylittävää hallituksen työskentelyä. Pääministerin asema muovautuu kulloistenkin poliittisten tarpeiden mukaisesti ja kunkin pääministerin henkilökohtaisen ominaisuuksien mukaan. Monipuoluehallituksessa pääministerin rooli ei kuitenkaan ole yhtä vahva kuin yksipuoluehallituksessa.

Perustuslain myötä pääministerin säädännäisiä tehtäviä ja toimivaltuuksia on lisätty. Vaikka pääministerin kyky johtaa hallitusta ei edellyttäisikään perustuslain tai lainsäädännön tarkistamista, voidaan silti arvioida, onko tämänhetkinen tilanne riittävä varmistamaan pääministerin tosiasialliset mahdollisuudet johtaa valtioneuvoston työskentelyä.

Ministerin asema ja tehtävät. Ministerin asemaan ministeriön päällikkönä tai ministerin tehtäviin ei tarvittane lainsäädännön tarkistamista edellyttäviä muutoksia. Sen sijaan voidaan arvioida muita tekijöitä, jotka voisivat vaikuttaa valtioneuvoston yhtenäisyyteen.

Esimerkiksi ministereiden tehtäväkuvassa voisi painottua nykyistä enemmän yhteinen vastuu ja yhdessä toimiminen. Ministerin tehtävänä on toimia kollegiaalisen valtioneuvoston jäsenenä samalla, kun hän johtaa oman hallinnonalansa ministeriötä.

Valtioneuvoston tehokasta kokoonpanoa, ministereiden määrää ja toimialaa tulee arvioida osana hallitusneuvotteluprosessia. Tällöin ministereitä nimettäessä otettaisiin ensisijaisesti huomioon hallitusohjelman asettamat vaatimukset.

Ministeriöiden johtamista voisi selkeyttää, jos kussakin ministeriössä olisi vain yksi ministeri, poikkeuksena toimialtaan laajat ministeriöt. Ns. sirpaleministerit on usein koettu haasteellisiksi johtamisen ja kollegiaalisuuden näkökulmasta. Sirpaleministerillä tarkoitetaan sitä, että ministeriössä toimii kahta useampi ministeri tai että sama ministeri on ministeri useammassa ministeriössä.

Ministeriön tehtävät. Ministeriö on päällikkövirasto, jonka päällikkönä toimii ministeri. Ministeriön tehtävät määritellään laissa. Ministeriön tehtäviin kuuluu toimia osana valtioneuvostokokonaisuutta hallituksen tavoitteiden valmistelijana omalla hallinnonalallaan.

Ministeriöillä on sekä strategisia että toimeenpanevia tehtäviä. Ministeriö on paitsi osa valtioneuvostoa myös oman hallinnonalansa johtava viranomainen. Ministeriöiden tehtävät vaihtelevat ministeriöittäin. Ministeriöiden tehtävien erilaisuuden tunnistaminen on ministeriöiden organisaatorakenteen ja tehtävien kehittämisen lähtökohta. Suuntana voisi kuitenkin olla ministeriöiden tehtävien kehittäminen siten, että ministeriöissä keskitytään pääosin strategiseen valtioneuvostotyöskentelyyn, 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.

4.2 Valtioneuvoston työskentely – valmistelu, päätöksenteko, toimeenpanokyky

Valtioneuvoston työskentelyyn liittyy kysymykset valtioneuvostoasioiden valmistelusta, päätöksenteosta ja päätösten toimeenpanosta. Tältä osin komitean pohdinnoissa on ollut seuraavanlaisia asioita:

Hallitusohjelma. Tulisiko hallitusohjelmaa kehittää nykyistä strategisemmän linjaasiakirjan suuntaan. Useasti esitetään, että hallitusohjelmassa tulisi keskittyä muutamaa keskeiseen strategiseen teesiin ja linjaukseen. Yhtenä vaihtoehtona on lisäksi esitetty, että strategisen hallitusohjelman hyväksymisen jälkeen neuvoteltaisiin erillisessä menettelyssä hallitusohjelman täytäntöönpanosta.

Hallitusohjelmaan liittyy sen vuotuinen seuranta sekä mahdollisuus muutoksiin 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.

Hallitusohjelman lisäksi ministeriöissä laaditaan hallinnonalakohtaisia strategioita. Olisi mietittävä keinoja, miten nämä hallituksen tai ministeriöiden erillisstrategiat voidaan sitoa nykyistä paremmin hallitusohjelmaan. Yhtenä keinona saattaisi olla ainakin keskeisimpien erillisstrategioiden saattaminen säännönmukaisesti valtioneuvoston yleisistunnon hyväksyttäväksi.

Hallituksen strategiset tavoitteet ohjaavat koko valtioneuvoston työskentelyä. Valtioneuvoston keskeisiä prosesseja, kuten hallitusohjelmaa, julkisen talouden suunnitelmaa, budjettia, lainvalmistelua ja hallinnon ohjausta tulisi tarkastella nykyistä yhtenäisempänä kokonaisuutena. Ohjausjärjestelmien uudistamista arvioidaan tarkemmin parhaillaan KEHU-kokonaisuuden toisessa osahankkeessa (OHRA).

Valtioneuvostoasioiden valmistelu. Laajat ja poliittisesti tärkeät asiat käsitellään ja päätetään kollegiaalisesti valtioneuvostossa. Useamman ministeriön toimialaan kuuluvien poikkihallinnollisten asioiden ja muiden merkittävimpien valtioneuvostoasioiden valmistelun on oltava selkeää. Nykyisten lakisääteisten ministerivaliokuntien ja epävirallisten ministerityöryhmien, iltakoulun ja hallituspuolueiden puheenjohtajien kokousten tehtävät ja roolit ovat keskeisiä arvioitaessa hallituksen kyvykkyyttä strategiseen työskentelyyn.

Lakisääteisten ministerivaliokuntien määrä tulee jatkossakin pitää pienenä. Ministerivaliokuntien työssä keskeisintä on tärkeiden asioiden poliittinen sovittelu ja yhteensovittaminen. Ministerivaliokunnilla on strategisen poliittisen ohjauksen ja johtamisen tehtäviä.

On esitetty arvioitavaksi, tulisiko epävirallisten, koko hallituskauden ajaksi perustettavien ministerityöryhmien määrää vähentää. Ministeriryhmiä perustettaisiin jatkossa vain erityistarpeita varten yksittäisen asiakokonaisuuksien valmisteluun. Ministerityöryhmien toimeksianto- ja johtovastuita tarkasteltaisiin uudelleen. Koska ministerityöryhmissä eivät kaikki ministerit ole läsnä, on niiden työskentelyssä varmistettava poikkihallinnollinen tiedonkulku. Erikseen on harkittava, millä edellytyksin poliittiset valtiosihteerit ja erityisavustajat voivat osallistua ministereiden sijaan näihin valmistelukokouksiin, vai tulisiko osallistuminen rajata vain ministereille.

Yleisesti ottaen esimerkkinä toimivasta hallinnonalat ylittävästä yhteistyöstä nostetaan usein EU-asioiden koordinaatio, joka on yhteinen prosessi, mutta joka kuitenkin toimii yksittäisapauksellisesti ja reaktiivisesti.

Yhteiskunnallisesti merkittävät asiat saattavat vaatia myös laajapohjaisempaa kuin hallituksen sisäistä valmistelua. Iltakoulu on perinteisesti toiminut epävirallisena valmisteluinstituutiona. Iltakoulussa voi olla läsnä myös virkamiehiä ja asiantuntijoita. Iltakoulun asema asioiden valmistelussa on viime vuosina muuttunut.

Asioiden valmistelussa voitaisiin harkita myös asiantuntijuuden hyödyntämistä entistä aktiivisemmin esimerkiksi komiteoiden muodossa.

Valtioneuvoston päätöksenteko. Parlamentaarisen hallitusmallin periaatteisiin kuuluu, että kaikki tärkeät päätökset tehdään hallituksessa yhdessä, ja että niistä voidaan myös keskustella yhdessä. Valtioneuvostoasioiden päätöksentekoprosessin tai valtioneuvoston yleisistunnon ja ministereiden ratkaisuvallan jakautumiseen ei ole esitetty muutostarpeita.

4.3 Ministeriön johtaminen

Johtaminen on yksi osakokonaisuus arvioitaessa yhtenäisen valtioneuvoston toimintaa. Johtamisen osalta voidaan ensinnäkin tarkastella ministeriöiden sisäisiä johtamisjärjestelmiä. Toisaalta voidaan tarkastella rajanvetoa poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välillä:

Ministeriöiden johtamisjärjestelmät

Ministeriöiden sisäiset johtamisjärjestelmät eroavat varsin huomattavasti toisistaan. Kun yhdessä ministeriössä poliittinen johtoryhmä saattaa kokoontua vain neljä kertaa vuodessa, toisessa kokoonnutaan jopa joka toinen viikko. Ministeriöiden toimialat ja tehtävät tosin vaihtelevat. Siitä huolimatta ministeriöiden johtoryhmäkäytänteitä voitaisiin mahdollisuuksien mukaan pyrkiä yhdenmukaistamaan. Koko valtioneuvostoon ja kuhunkin ministeriöön voitaisiin esimerkiksi luoda yhdenmukainen johtamismalli, jossa virkamiesvalmistelu tapahtuisi koordinoitusti ja siihen kytkeytyvä poliittinen linjaaminen ja päättäminen samalla tavalla. Johtoryhmätyöskentelystä säädettäisiin ministeriöiden työjärjestyksissä.

Johtoryhmäkäytänteet eroavat erityisesti mitä tulee ministerin vetämän johtoryhmän ja kansliapäällikön vetämän virkamiesjohtoryhmän päätösvaltaan ja kokoonmistityteen sekä kokoonpanoon, erityisesti poliittisten avustajien oikeuteen osallistua virkamiesjohtoryhmiin.

Useamman ministerin ministeriössä ministereiden yhteiset johtoryhmäkäytänteet vaihtelevat. Jos ministeriössä on useampi ministeri – useasti vielä eri puolueista – ministeriön yhteinen johtoryhmä saattaisi olla tarpeen sisäisen tiedonkulun vuoksi, ja jotta ministeriö voi toimia yhtenä kokonaisuutena.

Suurien poikkihallinnollisten kokonaisuuksien osalta myös poikkihallinnollisia johtoryhmiä on esitetty harkittavaksi.

Poliittiset valtiosihteerit ja erityisavustajat. Ministeriön päällikkönä toimii ministeri. Ministereiden avuksi on vuodesta 2005 voitu nimittää myös poliittinen valtiosihteeri ministerin toimikaudeksi.⁷ Lisäksi ministereiden apuna toimii poliittisia erityisavustajia, jotka hekin nimitetään ministerin toimikaudeksi.

Poliittiset valtiosihteerit ja erityisavustajat toimivat poliittisen ohjauksen rajapinnassa. Vaikka poliittisten valtiosihteereiden järjestelmä on ollut käytössä jo kymmenen vuotta, ei ole laadittu perusteellista selvitystä siitä, kuinka hyvin valtiosihteerijärjestelmä on lisännyt valtioneuvoston päätöksentekokykyä. Yleisesti ottaen valtiosihteerijärjestelmää pidetään varsin hyödyllisenä sen helpottaessa ministereiden kasvavaa työtaakkaa etenkin EU-asioiden osalta. Ministeriöiden johtamisen näkökulmasta poliittisten esikuntien asema ja rooli suhteessa ministeriön virkamiesjohtoon vaativat kuitenkin selkeyttämistä.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta (TaVM 10/2013 vp) ja valtiontalouden tarkastusvirasto (K 18/2013 vp) ovat esittäneet osin varsin kriittisiä huomioita järjestelmän kokonaistoimi-

⁷ Pääministerin avuksi on poliittinen valtiosihteeri voitu nimittää jo vuodesta 1990 lukien.

vuudesta erityisesti mitä tulee poliittisten avustajien nimittämiseen, määrään ja rooliin suhteessa virkamiesjohtoon. Myös valtion virkamieseettinen toimikunta (VM:n julkaisu 3/2014) on vastikään osaltaan kiinnittänyt huomiota poliittisen roolin ja virkamiesroolin kirkastamisen eron tärkeyteen valtionhallinnon tasapuolisuuden ja riippumattomuuden näkökulmasta. Valtiovarainvaliokunta puolestaan on todennut, ettei poliittisten esikuntien rooli saa hämärtää virkamiesvastuulla tapahtuvaa virkamiesvalmistelua (VaVM 9/2013 vp).

Tällä hetkellä yhtenä epäkohtana on esitetty, ettei ole olemassa yhteisiä kriteerejä sille, miten valtiosihteerit jaetaan ministereiden kesken. Valtiosihteerien sijoittuminen ministeriöihin on vaihdellut hallituksittain ja jopa ministereittäin. Ministerikohtainen tarve valtiosihteerin nimittämiseksi arvioidaan kulloisenkin hallituskokoonpanon muodostamisen yhteydessä. Tällä hetkellä 17:stä ministeristä 13:lla on valtios sihteeri.

Mikäli valtiosihteerijärjestelmä halutaan säilyttää, on harkinnanarvoista selvittää, tulisiko jokaiselle ministerille nimittää poliittinen valtios sihteeri. Muutos saattaisi edellyttää samalla muiden poliittisten avustajien määrän vähentämistä. Kun poliittisten valtiosihteerien järjestelmä luotiin, todettiin muiden erityisavustajien määrää voitavan vähentää.⁸ Joka tapauksessa olisi luotava pysyvät pelisäännöt valtiosihteerien ja poliittisten avustajien määräämiselle.

Poliittisen johdon ja virkamiesjohdon suhde. Suomessa virkamiehistöllä on perinteisesti ollut vahva rooli yhteiskunnan rakentajana. Virkamiehistöä pidetään ammattitaitoisena ja luotettavana. Ministeriöissä ylimpinä virkamiesjohtajina toimivat kansliapäälliköt.

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

Poliittisen valtiosihteerin tehtävään puolestaan kuuluu toiminnan poliittinen ohjaus. Kun poliittisten valtiosihteerien järjestelmä luotiin, tavoitteena oli ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistaminen ja ministereiden tukeminen heidän tehtäviensä hoitamisessa erityisesti EU-asioissa parlamentaarisen vastuun periaatteen mukaisesti. Edelleen voidaan arvioida poliittisten valtiosihteerien tehtävää strategisten hallitusohjelmatavoitteiden edistämiseksi.

Rajanveto poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välillä ei ole tällä hetkellä aivan kirkas. Poliittiselle johdolle ja toisaalta virkamiesjohdolle kuuluvat tehtävät ja toimivaltuudet ovat osoittautuneet sekä käytännössä että säädännäisesti jossain määrin epäselviksi. Käytännöt voivat myös vaihdella ministereittäin. Työnjako vaatii täsmentämistä. Erityisesti tämä koskee poliittisten valtiosihteerien ja kansliapäälliköiden välistä tehtävänjakoa.

Hallituksen iltakoulu hyväksyi 21.5.2014 käytäntösäännöt (code of conduct) poliittisen päätöksenteon ja virkamiesvalmistelun sekä toimeenpanon laadun parantamiseksi. Käytäntösäännöt ovat hyvä pohja poliittisen päätöksenteon ja virkamiesjohtamisen selkeyttämiseksi.

On myös esitetty selvittäväksi, miten poliittisten valtiosihteerien korvaaminen poliittisesti vastuunalaisilla vara- tai apulaisministereillä voisi selkeyttää tai vahvistaa poliittista

⁸ HE 142/2004 vp ja PeVM 5/2004 vp.

vastuuta ministeriöiden johdossa. Kun selvitetään, miten poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen yhteensovittamista voitaisiin parantaa, tähän liittyy kysymys myös poliittisten valtioshteereiden järjestelmän kehittamisestä suuntaan, jossa kansanedustaja voisi toimia ns. vara- tai apulaisministerinä.

1920-luvun alusta toimineet kansliapäällikkökokoukset ovat osoittaneet merkityksensä valtioneuvostoasioiden yhteensovittamisessa. Vielä voidaan kuitenkin pohtia, voitaisiinko kansliapäällikkökokouksia entistä paremmin hyödyntää koko valtioneuvostotason päätöksenteossa, koordinoinnissa ja yhteistyössä: voitaisiinko kansliapäällikkökokouksista esimerkiksi kehittää aito poikkihallinnollinen virkamiesjohtoryhmä suurien kokonaisuuksien valmistelun ja toimeenpanon yhtenäistämiseksi ja johtamiseksi.

Poliittisten valtioshteereiden keskinäinen yhteydenpito ei aivan samassa määrin vastaa poikkihallinnollisuuteen, sillä kaikissa ministeriöissä ei valtioshteeriä tällä hetkellä ole. Poliittisten valtioshteerien tehtävää strategisten hallitusohjelmatavoitteiden edistämässä voitaisiin edelleen arvioida.

4.4 Ylimmän johdon virka- ja tehtävärakenteen uudistaminen

Komitean toimeksiannon mukaisesti sen tulee linjata valtiovarainministeriön asettamalle ylimmän virkamiesjohdon uudistusta valmistelevalle ohjausryhmälle sen esittämät uudistusehdotukset ja poliittista linjausta vaativat yksityiskohdat. Tavoitteena on, että ohjausryhmän valmistelema hallituksen esitys voidaan antaa eduskunnalle syksyn 2014 aikana.

Virkamiesjohdon uudistuksessa perimmäisenä tavoitteena on edistää ylimmän johdon mahdollisuuksia olla koko valtioneuvoston yhteisenä resurssina. Lisäksi tavoitellaan ammattimaista ja tuloksellista johtamista sekä valtionjohdon tehtävien houkuttelevuutta. Suomalainen julkinen hallinto on perinteisesti arvostanut pitkälle erikoistunutta asiantuntemusta, mikä vaikuttaa siihen, että henkilöstön liikkuvuus myös johdon tasolla on ollut varsin vähäistä.

Uudistuksen kohteena olevia johdon tehtäviä ovat ministeriöiden kansliapäällikön, alivaltioshteerin ja osastopäällikön tehtävät sekä eräät valtioneuvoston asetuksella säädettyvät ministeriön osastopäällikön tehtävää vastaavat tehtävät ja välittömästi ministeriön alaisen viraston päällikön tehtävät.

Uudistus tulee koskemaan vain tätä rajattua, noin sadan virkamiehen joukkoa kuitenkin siten, että erikseen on tarkoin vielä arvioitava, missä tehtävissä edellytetään sellaista erityisasiantuntemusta, että tehtävä on syytä sulkea uudistuksen ulkopuolelle. Rajauksen on koskettava ainakin tuomareita ja syyttäjiä, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta, ulkoasiainministeriötä ja poliisin ylintä johtoa.

Tarkoituksenmukaista on, että haetaan keinoja ylimmän johdon virkarakenteen yhdenmukaistamiseksi. Uudistuksen myötä ylimmän johdon tehtävät ovat aina määräaikaisia ja määräaikaisuudet ovat yhdenmittaisia, lähtökohtaisesti 5 vuotta. Tällä hetkellä määräaikaisessa tehtävässä määräaikaisuudet vaihtelevat yleensä 5–7 vuoden välillä. Lisäksi n. 30 % ylimmästä johdosta on nimetty virkaansa toistaiseksi. Uudistus olisi tältä osin vaikutuksiltaan rajallinen. Lisäksi se koskisi vain uusia nimityksiä.

Kun ylimmän johdon virkoihin nimitetään jatkossa määrääjäksi, tulee riittävällä tavalla huolehtia henkilöiden palvelussuhdeturvasta määräaikaisuuden jälkeen. Mahdollisuuksia on useita.

Tavoiteltavaa on myös, että valtionhallinnon johdon tehtävien houkuttelevuutta lisätään ja etsitään keinoja edistää hallinnon ulkopuolisten henkilöiden hakeutumista johdon tehtäviin. Tällä hetkellä vain alle 20 ylimmässä johdossa työskentelevistä on rekrytoitu kunnilta tai yksityiseltä sektorilta. Käytännössä hakeutumista johdon tehtäviin saattaa rajoittaa yksityisen sektorin palveluksessa olevien haluttomuus tai mahdottomuus lähteä mukaan julkiseen hakumenettelyyn. Yhtenä keinona ohjausryhmä onkin esittänyt, että hakemusten julkisuussäännöksiä muutettaisiin. Ohjausryhmä ehdottaa, että hakija voi halutessaan kieltää hakemuksensa julkistaminen hakuvaiheen alussa kuitenkin siten, että hakemus tulee julkiseksi kolmen arkipäivän kuluttua hakuajan päättymisestä. Hakija saisi tiedot muista hakijoista ja voisi sen perusteella itse päätellä, haluaako hän pitää hakemuksensa voimassa vai peruuttaako hän sen, jolloin se tulisi julkiseksi vasta viiden vuoden kuluttua.

Komitea pitää mahdollisuutta ei-julkiseen hakumenettelyyn sinänsä perusteltuna, kun otetaan huomioon uudistuksen tavoitteet. Perustuslaista ja julkisuuslainsäädännöstä kuitenkin seuraa, että viranomaisten asiakirjojen, kuten viranhakuasiakirjojen, julkisuutta voidaan rajoittaa vain painavasta tai välttämättömästä syystä.

Ohjausryhmä on vielä ehdottanut, että käynnistetään määrääkainen kokeilu johdon valintalautakunnasta. Perustettava johdon valintalautakunta tukisi ministeriöitä rekrytoinneissa ja osallistuisi rekrytointiprosessien kehittämiseen. Vastuu rekrytoinnista säilyy rekrytoivalla ministeriöllä. Komitea ei näe esitetynkaltaiselle valintalautakunnalle perusteita. Sen ei nähdä lisäävän liikkuvuutta hallinnonalojen välillä tai yhdenmukaistavan valtioneuvostotoimintaa taikka tuovan sille muutakaan vastaavanlaista lisäarvoa.

4.5 Resurssien joustavuus – yhtenäisemmät resurssit

Yhtenä keinona valtioneuvoston strategisen ketteryuden lisäämiseksi on esitetty käytettävissä 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 toimintamäärärahoja. Komitea ei kuitenkaan pidä tässä vaiheessa ensisijaisena kehittämismuutoksena kokonaan yhteisiä valtioneuvoston resursseja, sillä henkilöstö- ja taloudellisten resurssien liikuteltavuutta ja/tai yhteiskäyttöisyyttä voidaan edistää myös muunlaisin keinoin.

Komitean jatkotyössä voidaan selvittää esimerkiksi seuraavia kysymyksiä:

Henkilöstövoimavarat

Henkilöstövoimavarojen yhtenäistämistä on osaltaan arvioitu erillisessä ylimmän johdon virka- ja tehtävärakenteen uudistamista pohtivassa ohjausryhmässä, jolle komitea toimeksiantonsa mukaisesti antaa poliittiset linjaukset. Ks. tarkemmin virka- ja tehtävärakenteen uudistamisesta edellä kohta 4.4.

Lisäksi valtioneuvostokokonaisuuden henkilöstövoimavaroja voitaisiin hyödyntää koko valtioneuvoston tasolla tukemalla henkilöstön omaehtoista liikkuvuutta ministeriöiden välillä ja kannustamalla monipuolisen työkokemuksen hankintaan. Henkilöstövoimavarojen liikkuvuutta voidaan käytännössä edistää esimerkiksi yhdenmukaistamalla palkkausjärjestelmiä, tietojärjestelmiä ja henkilöstöetuksia. Lisäksi ministeriöiden toisistaan eroavia toimintakulttuureita voidaan yhtenäistää erilaisin työyhteisöllisin keinoin. Hallinnonalojen väliset raja-aidat tulisivat olla mahdollisimman matalat henkilöstön liikkuvuuden kannalta.

Toisaalta resurssien käytettävyyttä lisää, kun koko valtioneuvoston henkilöstö on osaa-vaan ja motivoitunutta. Hallinnon kokonaisuutta edistää, jos henkilöstöllä on paitsi kiinnostus myös valmius hoitaa eri tehtäviä valtioneuvostokokonaisuudessa hallituksen strategisten painopistealueiden mukaisesti. Monialainen osaaminen on tärkeää etenkin esimiestehtävissä. Monipuolisia ammatillisia valmiuksia edistetään koulutuksella, harjoittelulla, valmennuksella ja hyvällä esimiestyöskentelyllä. Lisäksi valtion tulee jatkossakin olla houkutteleva työnantaja.

Eriytyinen tarve on selvittää, miten järjestetään riittävät virkamiesresurssit valmistellessa valtioneuvoston poikkihallinnollisia hankkeita. Tällä ei kuitenkaan tavoitella virkojen kokoamista yhteen vaan järjestelmää, jossa eri ministeriöistä voitaisiin koota parasta osaamista edustava valmisteluryhmä ja jossa valmistelijat voisivat joustavasti siirtyä ministeriörajajen yli poikkihallinnollisen hankkeen toteuttamiseksi.

Yhtenäisemmät resurssit vaativat myös yhtenäisempiä tietojärjestelmiä. Yhteisten resurssien ja prosessien tueksi tarvitaan yhteisiä ICT-alustoja, jotta resurssija voidaan käyttää joustavasti tehtävälähtöisesti.

Taloudelliset resurssit

Perustuslain mukaisesti eduskunnalle kuuluu finanssivalta 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 (aik. kehysbudjetointimenettely). OECD:n on Suomen hallinnon arvioissaan (2010) todennut, että kehysmenettely rajoittaa merkittävästi mahdollisuuksia priorisoida uudelleen resursseja. Myös eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään 10/2011 vp. esittänyt eduskunnalle parempia edellytyksiä vaikuttaa kehyksiä koskevaan päätöksentekoon ja kehysten noudattamista ja tavoitteiden toteutumista koskevaan seurantaan.

Ohjauksjärjestelmien kehittämistä, kuten julkisen hallinnon suunnitelmamenettelyn ja hallitusohjelman keskinäistä yhteensovittamista arvioidaan tarkemmin KEHU-hankkeen toisessa osakokonaisuudessa (OHRA). Uudistuksella osaltaan tavoitellaan pitkän aikavälin julkisen talouden kestävyyttä, talouskasvua sekä vastuullista ja kustannustehokasta yhteiskuntapolitiikkaa. Uudistettavilla prosesseilla turvattaisiin nykyistä paremmin eduskunnan myötävaikutuksella tapahtuva määrärahojen oikeasuhtainen kohdentaminen hallituksen politiikkatavoitteiden mukaisesti sekä hallinnonalojen sisällä ja että niiden välillä. Komitea tulee jatkotyönsä aikana seuraamaan, mitä mahdollisuuksia ohjauksjärjestelmien tehostamiseksi esitetään.

Yhteiset sisäiset hallinto- ja palvelutoiminnot

Parlamentaarista komiteasta erillään toimivassa toisessa KEHU-hankkeessa (VNHY 2015-hanke) valmistellaan valtioneuvoston sisäisten hallinto- ja palvelutehtävien kokonaisuutta yhteen. Tarkoituksena on, että ministeriöiden yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät kootaan valtioneuvoston kansliaan perustettavaan hallintoyksikköön 1.3.2015 lukien. Uudistuksen tavoitteena on vahvistaa valtioneuvostoon toimintaa sillä, että ne tehtävät ja toiminnot, joilla tuetaan kaikkien ministeriöiden tehtävien hoitamista, hoidetaan jatkossa keskitetympin ja yhteisillä toimintamalleilla ja prosesseilla.

Tarvittavat muutokset lainsäädäntöön ja voimavarojen siirtämiseen ovat parhaillaan virkamiesvalmistelussa.

4.6 Valtioneuvostolle oikeus päättää organisoitumisestaan

Valtioneuvosto jakaantuu ministeriöihin. Siitä, montako ministeriötä valtioneuvostossa on oltava, ei ole säädetty perustuslaissa eikä muussakaan lainsäädännössä. Perustuslaista

kuitenkin seuraa, että ministeriöistä, niiden määrästä ja toimialoista päätetään lainsäädännön tasolla. Käytännössä ministeriörakenteesta päätetään valtioneuvostolaissa (VNL), jonka 1 §:ssä luetellaan ministeriöt nimeltä.

Ministeriöiden nimeäminen lain tasolla on perustuslaista johtuen katsottu olevan välttämätöntä, koska ministeriöt käyttävät julkista valtaa ja niillä on oikeus antaa asetuksia. Lisäksi julkisen vallan käyttäjällä on aina oltava viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että uuden ministeriön perustamisesta tai lakkauttamisesta, ministeriöiden yhdistämisestä sekä ministeriöiden välisistä toimivaltasiirroista on aina päätettävä eduskunnan säätämällä lailla. Uuden ministeriön perustaminen edellyttää lisäksi valtion talousarvion muuttamista eduskunnan päätöksellä.

4.6.1 Työ- ja elinkeinoministeriön perustaminen

Keskushallinnon viime vuosikymmenten mittavimpia muutosprojekteja oli työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) perustaminen vuoden 2008 alusta. Ministeriön perustamisen myötä lakkautettiin silloiset kauppa- ja teollisuusministeriö sekä työministeriö. Lisäksi päätettiin tietyistä toimialamuutoksista työministeriöstä sisäministeriöön sekä kauppa- ja teollisuusministeriöstä maa- ja metsätalousministeriöön.

Uuden ministeriön perustaminen pohjautui pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan. Ministeriön keskeisiksi tavoitteiksi määriteltiin työvoiman saatavuuden ja kysynnän tasapainottaminen, energiakysymysten ratkaiseminen, kilpailuympäristön johtaminen sekä alueellisen kehittämisen johtaminen Suomessa. Perustamisprosessia leimasi perustettavan ministeriön laajan toimialan lisäksi valmisteluun varattu huomattavan lyhyt aika, eli noin kahdeksan kuukautta.

Säännöksiä, joissa säädettyjen tehtävien oli tarkoitus siirtyä työ- ja elinkeinoministeriöön, oli yhteensä 114 laissa. Kaikkien asianomaisten lakien muuttaminen tässä yhteydessä todettiin erityisesti kauppa- ja teollisuusministeriön tehtäviä ja toimivaltaa koskevien lakien osalta olleen kohtuuttoman raskas menettely erityisesti tiukka aikataulu huomioon ottaen. Uuden ministeriön perustamisesta aiheutuvien lainsäädäntömuutosten toteuttamisessa päädyttiinkin ratkaisuun, jossa kaikkia lakeja, joissa jollekin muutoksen piiriin kuuluvalla ministeriölle annettiin jotain toimivaltaa tai tehtäviä, ei muutettaisi, vaan kaikki tällaiset lait lueteltaisiin uuden ministeriön perustamisen yhteydessä.

Käytännössä uuden ministeriön perustaminen edellytti eduskunnalta valtioneuvostolain 1 §:n muuttamista. Lisäksi säädettiin laki eräiden tehtävien siirtämisestä työ- ja elinkeinoministeriöön. Mainitussa laissa luetellaan ne 114 lakia, joita koskeva toimivalta siirtyi muilta ministeriöiltä perustettavalle työ- ja elinkeinoministeriölle.

Henkilöstön asema turvattiin valtioneuvostolain muutoksen voimaantulosäännöksessä. Työ- ja elinkeinoministeriöön siirtyviä tehtäviä hoitava työ- ja virkasuhteinen henkilöstö sekä vastaavat virat siirtyivät lain voimaan tullessa uuteen työ- ja elinkeinoministeriöön. Uudet virat, kuten kansliapäällikön ja osastopäällikön virat, voitiin lähtökohtaisesti täyttää vasta, kun kaikki asianomaista virkaa koskevat normit oli annettu.

Valtion virkamieslakia on tosin muutettu työ- ja elinkeinoministeriön perustamisen jälkeen. Nykyään ministeriöiden virkamiehet siirtyvät suoraan uuden ministeriön virkamiehiksi (uudet 5 a-c §:t) eivätkä ministeriöiden ylimmät virat ole enää talousarviossa eriteltäviä virkoja (uusi 4 §).

4.6.2 Valtioneuvostolle oikeus päättää omasta organisaatiostaan?

Työ- ja elinkeinoministeriön perustaminen osoitti, että lainsäädäntö on osin jäykkää suuria organisaatiomuutoksia ajatellen. Muutokset ministeriörakenteeseen edellyttävät eduskunnan myötävaikutuksella tehtäviä lainsäädäntömuutoksia.

Yhtenä keinona valtioneuvostorakenteiden yhtenäistämiseksi onkin ajoittain esitetty,⁹ että valtioneuvosto voisi itse, omalla asetuksellaan (eli valtioneuvoston ohjesäännöllä, VNOS), päättää ministeriöjaosta sen sijaan, että muutoksista säädetään lain tasolla. Tällöin muutokset ministeriörakenteeseen voitaisiin toteuttaa nykyistä kevyemmin ja nopeammassa aikataulussa.

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 vallitsee poliittinen yhteisymmärrys.

Mikäli valtioneuvostolle annettaisiin oikeus päättää omasta organisoitumisestaan, saat-taisi tämä kuitenkin olla jossain määrin ongelmallista parlamentarismien periaatteen toteutumisen kannalta. Käytännössä etenkin laajat organisaatiouudistukset aiheuttavat myös kustannuksia lyhyellä aikavälillä ja syövät resursseja tuloksellisesta toiminnasta. Edelleen, vaikka valtioneuvoston organisointitoimivaltaa muutettaisiinkin, olisivat ministeriöt edelleen omia itsenäisiä ministeriövirastoja.

Lisäksi pelkät valtioneuvoston ohjesäännöllä tehtävät ministeriörakennemuutokset eivät vielä turvaa toimintamäärärahojen ja henkilöstöresurssien tehtäväkohtaista joustavaa käyttöä, kuten ei myöskään edellä esitettyjä toimintakäytäntöihin liittyviä kehittämisaatuksia, kuten prosessin yhtenäistämistä, yhteistä tavoitteenasettelua ja yhteisvastuullisuutta.

Suomessa on tunnustettu ministeriörakenteen jäykkyys. Valtioneuvostorakenteen joustavoittamista ja toimintaedellytysten parantamista antamalla valtioneuvostolle itselleen lisää mahdollisuuksia vaikuttaa ministeriöiden lukumäärään ja ministeriöiden toimialan muutoksiin tavoiteltiin jo vuonna 1995 silloisen hallitusmuodon muutoksella (38 § 2 mom.; L 976/1995). Aikaisemman hallitusmuodon mukaan lailla oli säädettävä ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta ja asetuksella voitiin antaa tarkempia säännöksiä vain asioiden jaosta ministeriöiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta.

⁹ Mm. Komiteamietintö ”Yksiportaiseen keskushallintoon”, KM 1992:28, s. 14.

Tätä säännöstä muutettiin tuolloin siten, että lain mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken voitiin jatkossa säätää joko lailla tai asetuksella. Laissa oli kuitenkin säädettävä niiden enimmäismäärästä sekä ministeriöiden muodostamisen yleisistä perusteista (HE 306/1994 vp, PeVM 22/1994 vp). Hallitusmuodon säännös siirtyi vastaavassa muodossa uuden perustuslain 68 §:ksi.

Muutoksen merkitys osoittautui kuitenkin osin rajalliseksi, sillä eduskunta piti tuolloin tärkeänä,¹⁰ että sellaiset toimialamuutokset ministeriöiden tehtäviin, jotka koskevat tietyille ministeriölle laissa säädettyä tehtävää, on saatettava voimaan asianomaisia lakeja muuttamalla. Samoin eduskunta on edellyttänyt,¹¹ että hallitus omaksuu sellaisen lainvalmistelukäytännön, jossa lakiesityksissä osoitetaan ministeriön toimivaltaisuus mainitsemalla ministeriö nimeltä eikä epäselvällä käsitteellä ”asianomainen ministeriö”. Käytännössä myös eduskunnan pysyvät erikoisvaliokunnat on järjestetty pääsääntöisesti ministeriövastaavuuden pohjalta lainsäätämisyjärjestyksessä annetussa eduskunnan työjärjestyksessä.

Kun valtioneuvostolakia (VNL) sittemmin vuosina 2001–2002 uudistettiin, todettiin, ettei vuoden 1995 uudistuksen pyrkimys joustavaan asetuksentasoiseen ministeriösääntelyyn käytännössä ollut toteutunut: Ministeriöiden perustaminen ja lakkauttaminen sekä toimivaltasiirrot ministeriöiden välillä edellyttävät perustuslaista johtuen laintasoisia muutoksia.¹²

Edellä oleva huomioiden lähtökohtana on, että mikäli valtioneuvostolle annettaisiin oikeus päättää ministeriöjaotuksestaan ilman eduskunnan myötävaikutusta, edellyttäisi muutos sekä perustuslain että tavallisen lainsäädännön tarkistamista.

4.7 Yhtenäiseen valtioneuvostovirastoon?

4.7.1 Yleistä

Edellä mainittua pidemmälle vietyinä valtioneuvoston rakenteiden yhtenäistäminen voisi merkitä esimerkiksi sitä, että ministeriöiden sijaan perustettaisiin 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 perustamisedellytyksiä 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 ainakaan sellaisenaan soveltuisi meille. Se ei myöskään ratkaise kokonaisuudessaan suomalaisen hallinnon siiloutumisen ja strategisen johtamisen vajauksen ongelmia. Ruotsin

¹⁰ PeVM 2/1994, EK 14/1995 vp.

¹¹ EV 262/1998 vp

¹² HE 270/2002 vp

mallin mukaisella yhtenäisen valtioneuvostoviraston rakenteella ei näytä olevan komitean enemmistön kannatusta ja sen jatkoselvittäminen ei näin ollen vaikuta tässä vaiheessa tarkoituksenmukaiselta.

Vaikka parlamentaarisen komitean jatkotyössä ei tarkemmin selvitetäkään yhtenäisen valtioneuvostoviraston perustamisedellytyksiä taikka sen vaikutuksia poliittis-valtiolliseen järjestelmäämme, on komitea pitänyt tarkoituksenmukaisena selvittää yleisellä tasolla Ruotsin mallia ja siitä saatuja kokemuksia.

4.7.2 Ruotsin malli valtioneuvostovirastosta

Komitean työssä on säännöllisesti noussut esiin Ruotsi ja sen kokemukset yhtenäisemmästä valtioneuvostorakenteesta. Tästä syystä komitea on selvittänyt Ruotsin uudistusta, jossa valtioneuvostorakenne yhtenäistettiin ja valtioneuvosto muodostettiin yhdeksi virastoksi, hallituskansliaksi.

Yhtenäiseen valtioneuvostovirastoon

Vuoden 1997 alusta tuli voimaan valtioneuvostoa koskeva merkittävä uudistus, kun Ruotsiin luotiin yhtenäinen valtioneuvostovirasto, hallituskanslia. Uudistuksessa valtioneuvostosta tuli yksi integroitu virasto, jonka tehtävä on tukea hallitusta sen päätöksenteossa. Hallituskansliasta säädetään tarkemmin hallituksen ohjesäännöllä (Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet).

Hallituskansliaa johtaa pääministeri. Tämä tarkoittaa, että pääministeri toimii sekä poliittisen hallituksen että hallituskanslian johdossa. Hallituskanslian perussääntely on Ruotsin perustuslaissa, hallitusmuodossa. Sen 7 luvun 1 §:n mukaan hallituskanslia vastaa hallituksessa käsiteltävien asioiden valmistelusta ja hallituksen ja valtioneuvoston toiminnan avustamisesta. Virastolle kuuluvat tehtävät jaetaan ministeriöihin. Hallitus päättää asioiden jakamisesta ministeriöiden kesken. Pääministeri valitsee ministereiden joukosta ministeriöiden päälliköt.

Hallituskanslian perustamisen perimmäisenä syynä oli hallitustyön tehostamisen tarve, kun käsiteltäväksi tuli yhä vaativampia asioita Euroopan unionin jäsenyyden myötä. Taus-talla oli myös ajatus siitä, että kollektiivisesti päätöksiä tekevän hallituksen tuen pitäisi myös tulla yhdeltä organisaatiolta. Tavoitteena oli vastustaa sektoroitumista ja reviiriajattelua sekä hyödyntää yhteiset resurssit mahdollisimman tehokkaasti hallituskanslian sisällä. Tavoitteena oli lisäksi, että poliittinen johto saisi lisää aikaa poliittisten asioiden käsittelyyn.

Muutos oli kuitenkin hallinnollinen, eikä sillä ole esitetty saavutettaneen merkittäviä vaikutuksia poliittisten asioiden käsittelyyn tai toimeenpanoon.

Hallituskanslian tehtävistä ja organisoinnista

Hallitusmuodon mukaan hallituskanslian tehtävänä on valmistella asiat hallitukselle sekä avustaa hallitusta ja sen ministereitä. Uudistuksen alussa viraston tehtäväksi oli määriteltä ainoastaan asioiden valmistelu. Viraston tehtäviä täydennettiin hallitusmuodon

muutoksella vuodesta 2011 lukien siten, että hallituskanslian tehtäväksi tuli hallituksessa käsiteltävien asioiden valmistelun lisäksi hallitustyössä avustaminen. Muutos oli seurausta yhteiskunnallisesta keskustelusta, mitä oli käyty viraston tehtävistä ja yleisestä toimivallasta hoitaa hallintotehtäviä (SOU 2008:43, s. 75).

Uudistuksessa oli merkittävää myös ulkoministeriön ja koko ulkomaanedustuksen siirtyminen hallituskanslian alaisuuteen. Näin ulkoministeriön virkamiehet kuuluvat hallituskanslian virkamiehistöön. Virkamiehistä noin 600 työskentelee ulkomailla. Ulkoministeriötä oli aiemmin historiallisena peruna koskenut oma sääntelynsä, joka lähti ministeriön kaksoisroolista toimia sekä valmisteluorganisaationa että hallintoviranomaisena.

Hallitusmuodossa myös säädetään siitä, että hallituskanslia koostuu ministeriöistä (fackdepartementen). Tarkemmin viraston organisaatiosta säädetään hallituksen ohjesäännössä. Ohjesäännössä luetellaan kanslian ministeriöt ja muut yksiköt, joita ovat pääministerin kanslia (Statsrådsberedningen) ja hallintoasioiden osasto (Regeringskansliets förvaltningsavdelning). Ohjesäännössä säädetään myös viraston johtamisesta ja kunkin ministeriön johtamisesta sekä työnjaosta ministeriöiden välillä ja ministeriöiden sisällä. Myös komitealaitos (Kommittéväsendet) kuuluu hallituskansliaan. Jokainen virallinen komitea on samalla oma viranomainen.

Hallitusmuodosta seuraa, että istuvalla hallituksella on suuri vapaus päättää ministeriöjaosta ja muista kysymyksistä liittyen hallituskanslian organisaatioon ja työskentelymuotoihin. Koska viraston organisaatiosta päätetään hallituksen ohjesäännöllä, käytännössä kukin hallitus päättää itse ministeriöiden lukumäärästä ja muusta viraston organisaatiosta ohjesääntöä muuttamalla.

Aikaisemmin jokainen ministeriö oli ollut oma virastonsa, jonka päällikkö (departementschefen) toimi virastopäällikkönä (myndighetschefen). Uudistuksen jälkeen ministeriöt eivät enää ole erillisiä virastoja eikä niiden päällikkö ole enää muodollisesti viraston päällikkö.

Pääministerin kanslian (Statsrådsberedningen) tehtävistä

Kanslia johtaa ja yhteensovittaa hallintokanslian työtä. Sillä on myös vastuu Ruotsin EU-politiikan yhteensovittamisesta. Toisinaan pääministerin kansliaan on nimitetty pääministerin lisäksi muita ministereitä, kuten EU-asioiden ministeri. Pääministeri on kanslian päällikkö. Valtiosihteerin lisäksi kanslian virkamiesjohdossa on hallinto- ja oikeuspäälliköt, EU-asioiden päällikkö, valmiuspäällikkö ja henkilöstöpäällikkö.

Yksi kanslian päätehtävistä on vastata hallituksen työskentelyn yhteensovittamisesta. Kun hallituksen päätökset tehdään kollegiaalisesti, asettaa se suuria vaatimuksia hallituskanslian valmistelulle ja poliittiselle yhteensovittamiselle etenkin monipuoluehallituksen aikana. Vuonna 2006 kansliaan perustettiin yksikkö yhteensovittamistehtäviä varten (samordningskansli). Yksikössä on yhtä monta yksikköä kuin hallituksessa on puolueita.

Kanslian oikeuspäällikkö vastaa koko hallituskanslian lainsäädäntötyön ja hallinnon yhdenmukaisuudesta ja korkealaatuisuudesta. Kansliassa on myös tarkastuskanslia, jonka päällikkö valvoo oikeuspäällikön ohella työskentelyn lainmukaisuutta ja yhdenmukaisuutta ja edistää hyvää säädösvalmistelua.

Hallintoasioiden osaston tehtävistä

Hallintoasioiden osasto vastaa puolestaan kaikkien ministeriöiden hallintoasioista sekä hallinnonalat ylittävistä resurssikysymyksistä. Se on koko hallituskanslian yhteinen resurssi (ml. ulkoministeriö/ulkomaanedustus). Toimisto vastaa koko valtioneuvoston organisaation kehittämisestä, kuten esimerkiksi henkilöstöhallinnon tuesta ja organisoinnista, ICT- ja tilakysymyksistä, julkisista hankinnoista ja sisäisestä tarkastuksesta. Hallintoasioiden toimiston päällikkönä on hallintopäällikkö.

Vuoden 1997 uudistuksessa osastolle tuli aikaisempaa laajempi vastuu hallituskanslian yhteisestä hallinnosta ja sen ohjauksesta. Ajatus oli, että hallinnolliset kysymykset haluttiin irrottaa lähemmäs poliittista päätöksentekoa yksittäisistä ministeriöistä. Osastolla työskentelee noin 550 henkilöä.

Ministeriöt

Hallitus on käyttänyt varsin usein mahdollisuutta muuttaa ministeriöorganisaatiota. Muutamat ministeriöt, kuten oikeusministeriö, finanssiministeriö ja puolustusministeriö ovat jääneet muutosten ulkopuolelle. Sen sijaan muita ministeriötä on järjestelty uudelleen. Esimerkiksi työmarkkinaministeriö ja kulttuuriministeriö ovat olleet useampien uudelleenjärjestelyjen kohteina. Tällä hetkellä ministeriöitä on yksitoista (11).¹³ Lisäksi hallituskansliaan kuuluu Statsrådsberedningen (yhteensovittaminen ja työskentelyn johtaminen) ja Regeringskansliets förvaltningsavdelning (ministeriörajat ylittävät resurssit).

Jokaisessa ministeriössä on yhdestä kolmeen tai neljään ministeriä, joista yksi toimii ministeriön päällikkönä (departementschef). Esimerkiksi pääministerin kansliassa on kaksi ministeriä (pääministeri sekä strategisten- ja tulevaisuusasioiden ministeri) ja sosiaali-, finanssi- ja elinkeinoministeriössä kolme ministeriä. Pääministeri määrää, kuka ministereistä toimii ministeriön päällikkönä (hallitusmuodon 7 §, ohjesäännön 6 §). Ministerit, joilla ei ole ministeriönsä johtovastuuta, vastaavat muista ministeriön toimialallaan kuuluvista asioista. Nykyhallituksessa on 24 ministeriä.

Poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välinen suhde

Ministeriön päällikkönä toimivan ministerin lähimpänä apuna toimii tyypillisesti kolmenlaisia avustajia: poliittisesti nimitetty valtiosihteeri (statssekreterare) sekä hallintopäällikkö (expeditionschef) ja oikeuspäällikkö (rättschef). Hallintopäällikkö ja oikeuspäällikkö ovat vakinaisia virkamiehiä, joita ei ole asetettu hierarkkiseen järjestykseen poliittisen johdon kanssa. Virkamieskansliapäällikköä ei organisaatiossa ole.

Jokaisella ministerillä on avustajanaan poliittisesti nimitetty virkamies, valtiosihteeri (statssekreterare), sekä muita poliittisia neuvonantajia ja lehdistösihteeri. Jokaisella ministerillä on vähintään yksi valtiosihteeri. Yhteensä heitä on noin 30.

Yhteensä hallituskansliassa on noin 200 poliittisesti nimitettyä virkamiestä, kun hallituskansliassa kaikkienensa työskentelee noin 4.600 henkilöä. Yhdessä ministeriössä henkilöstön määrä on keskimäärin 350. Kansainvälisesti vertaillen hallituskanslia on pieni,

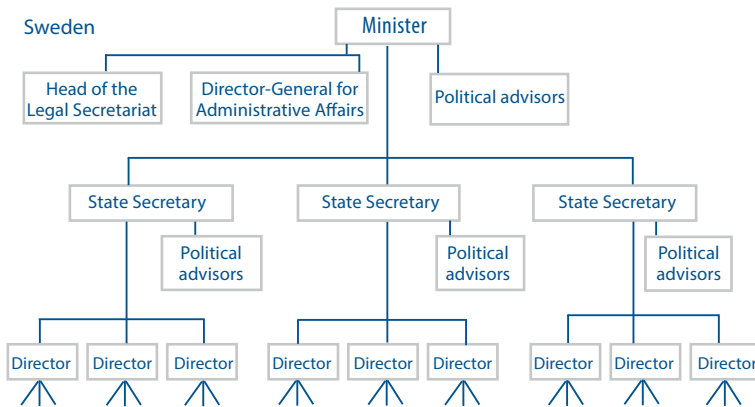
¹³ Pääministeri Stefan Löfvenin 3.10.2014 muodostama hallitus.

mutta poliittisesti nimitettyjen virkamiesten määrä suuri. Vastaavasti Suomessa ministeriöissä työskentelee noin 4.400 henkilöä, joista noin 40 on poliittisia avustajia.

Ministerin lopettaessa ministeriöiden, lopettavat myös poliittisesti nimitetyt avustajat. Kaikki muut virkamiehet pysyvät viroissaan hallituksen vaihtumisesta riippumatta.

Ministeriä avustava valtiosihteeri on välittömästi ministerin alaisuudessa toimiva, ministerin toimikauteen sidottu poliittinen virkamies. Valtioneuvosto nimittää valtiosihteerin asianomaisen ministerin esityksestä. Valtiosihteerin tehtäviin kuuluu ministerin avustaminen asioissa, joilla on periaatteellista merkitystä tai muutoin suurempi painoarvo. Hänen tehtäviinsä kuuluu myös ministerin alaisuudessa johtaa ministeriön työskentelyä.

Kuva 1. Ministeriön johtaminen (organisaatiokaavio)



Lähde: OECD Value for Money: Sweden 2013.

OECD on vastikään kiinnittänyt huomiota poliittisen avustajakunnan laajuuteen, ja suositellut Ruotsille poliittisten avustajia koskevan sääntelyn tiukentamista ja virkamiesjohton vahvistamista. OECD:n mukaan Ruotsi poikkeaa muista maista siinä, että sillä on paljon valtiosihteereitä ja erityisavustajia, mutta ei kansliapäällikköä, joka olisi vastuussa ministeriön operationaalisesta johtamisesta ja jolle myös virastojen päälliköt raportoisivat. Tämä nähdään hankalaksi muun muassa jatkuvuuden näkökulmasta. Kansliapäällikköä tarvittaisiin myös OECD:n mukaan koordinoimaan asiantuntijankemeyksen välittymistä ministerille politiikkatoimien valmistelussa.

Hallituskanslian budjetista

Säännökset asioiden päättämisestä ministeriöissä sisältyvät ohjesääntöön. Tarkemmat säännökset toiminnan järjestämisestä annetaan hallituskanslian työjärjestyksessä ja ministeriöiden omissa työjärjestyksissä. Hallituskanslian määrärahoista päättää edus-

kunta vuosittaisessa budjetissaan. Vuodelle 2014 määräraha on noin 6 843 miljoonaa kruunua (766 milj.euroa).

Hallituskanslian suhde eduskuntaan

Kun istuvalla hallituksella on suuri vapaus päättää ministeriöjaosta ja muista kysymyksistä liittyen hallituskanslian organisaatioon, merkitsee se eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien rajoittamista. Eduskunnan perustuslakivaliokunta (konstitutionsutskottet) valvoo hallituskansliassa tapahtuvia muutoksia.

Eduskunta kuitenkin päättää pääministeristä ja voi budjettivaltansa puitteissa vaikuttaa hallituskanslian kokoon.

Komitealaitos

Kansainvälisesti verraten hallituskanslia on pieni. Osin tästä syystä Ruotsissa on vahva komitealaitos. Komiteat ovat määräaikaista. Säännönmukaisesti laajat ja poliittisesti merkittävät uudistukset valmistellaan komiteoissa. Komiteoihin luetaan sekä puheenjohtajasta ja jäsenistä koostuvat monijäseniset komiteat että selvitysmiestehtävät. Sääntelyä siitä, miten komitean jäsenet valitaan, ei ole. Useimmiten jäsenet ovat kansanedustajia, virkamiehiä, puolueiden ja järjestöjen edustajia sekä asiantuntijoita.

Toimeksiantonsa (kommittédirektiv) komitea saa hallitukselta. Toimeksiannot julkaistaan omassa julkaisusarjassaan. Komiteat toimivat itsenäisesti ja ovat kukin oma viranomaisensa. Hallinnollisesti komiteat kuuluvat hallituskansliaan. Komitean sihteeristö toimii yleensä itsenäisesti jossakin ministeriössä, joka myös vastaa sen kuluista.

Hallituksen tulee antaa vuosittain kertomus eduskunnalle komiteoiden työstä (kommittéberättelse). Kertomukset käsitellään eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Mietintönsä komitea antaa sille ministerille, jonka toimialaan asia kuuluu. Mietinnöt julkaistaan SOU- tai DS-julkaisusarjana. Vuonna 2011 perustettiin 85 komiteaa ja 75 komiteaa lopetti työnsä. Komitealaitoksen kustannukset olivat mainittuna vuonna noin 350 milj. kruunua (39 milj. euroa).

Komitealaitoksesta säädetään tarkemmin asetuksella (1998:1474). Pääministerin kanslia on laatinut käsikirjan komiteatyöhön osallistuville (Kommittéhandboken, Ds 2000:1).

5 Yhteenveto

Tässä väliraportissa on kartoitettu eri vaihtoehtoja komiteatyöskentelyn myöhemmässä vaiheessa tarkemmin selvitettävistä asiakokonaisuuksista. Väliraporttiin on tämän mukaisesti koottu parlamentaarisisessa komiteassa esillä ollutta pohdiskelua eri vaihtoehtoista ottamatta vielä kantaa niiden sisältöön tai niitä linjaamatta. Lopullinen mietintö ehdotuksineen ja linjauksineen annetaan tammikuussa 2015.

Väliraportti sisältää kuitenkin toimeksiannon mukaisesti joitakin linjauksia ylimmän johdon virka- ja tehtävärakenteen uudistamisesta ko. uudistusta valmistelevalle ohjausryhmälle.

Lisäksi väliraportti sisältää kansainvälisen vertailun Alankomaiden, Irlannin, Ruotsin ja Tanskan valtioneuvoston rakenteista. Väliraportissa on selvitetty myös yleisellä tasolla Ruotsin mallia ja sieltä saatuja kokemuksia yhtenäisestä valtioneuvostovirastosta.

Kun yhteiskunta muuttuu ja monimutkaistuu, on tarve selvittää ja arvioida myös hallinnon rakenteiden toimivuutta. Hallinnolta odotetaan kykyä vastata yhteiskunnan ja maailman muutoksiin. Muutokset näkyvät ennen kaikkea siinä, että yhä useammat poliittikkokokonaisuudet sivuavat useampaa kuin yhtä hallinnonalaa, esimerkkinä ilmastonmuutos tai nuorten syrjäytymisen ehkäiseminen. Toisaalta kansallisen kilpailukyvyn varmistaminen alati muuttuvassa kansainvälisessä taloustilanteessa edellyttää hallinnolta reaktiivisia toimia.

Poikkihallinnollisten asioiden hoitamista sekä strategista valmiutta voidaan tukea, kun hallinnon tavoitteet ovat yhteisiä, ja kun asioiden valmistelu ja päätöksenteko on kollegiaalista ja yhteisen edun mukaista.

Tärkeimpänä tavoitteena parlamentaarisen komitean työssä on parlamentarismiin pohjautuva toimiva ja tehokas hallitustyöskentely sekä hyvän hallinnon vahvistaminen.

Valtioneuvoston tasolla yhtenäisyyttä voidaan lähestyä eri näkökulmista. Sitä voidaan tarkastella ensinnäkin toimintatapojen tai hallinnon kannalta. Tällöin arvioidaan esimerkiksi valtioneuvostoasioiden valmistelua ja toimeenpanoa tai ministeriöiden johtamisjärjestelmiä, kuten poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välistä suhdetta taikka hallinnonrajat ylittävien henkilöstö- tai taloudellisten resurssien hyödynnettävyyttä.

Komitea tulee lopullisessa mietinnössään arvioimaan erityisesti mainitunkaltaisia vaihtoehtoisia toimintatapoja ja toiminnallisia rakenteita valtioneuvoston yhtenäisyyden edistämiseksi.

Valtioneuvosto – pääministeri, ministerit ja ministeriöt

Arvioitaessa pääministerin asemaa hallituksen johtajana, muiden ministeriöiden asemaa ja toimivaltasuhteita sekä valtioneuvoston kokonaisuutta ja tehtävärakennetta yleisellä tasolla, on löydettävissä seuraavankaltaisia mahdollisuuksia jatkotyön pohjaksi:

1. Vaikka ministerin asemaa ministeriön päällikkönä ei muodollisesti muuteta, ministeriöiden roolissa ja tehtäväkuvausta korostetaan yhteistä vastuuta, yhdessä toimimista ja koko valtioneuvoston kokonaisuutta. Ministerin tehtävänä on ensisijassa toimia kollegiaalisen valtioneuvoston jäsenenä, joskin samalla ministeri johtaa oman hallinnonalansa ministeriötä.
2. Ministeriön ensisijainen tehtävä on toimia osana valtioneuvostokokonaisuutta hallituksen tavoitteiden valmistelijana ja toimeenpanijana omalla toimialallaan.
3. Ministeriöissä keskitytään strategiseen valtioneuvostotyöskentelyyn, lainvalmisteluun ja kansainvälisiin tehtäviin. Toimeenpanevia operatiivisia tehtäviä voidaan osin siirtää ministeriöiden alaiselle hallinnolle.
4. Ministereiden määrän ja toimialan sekä hallitusohjelman sisällön huomioiminen ministereitä nimettäessä.
5. Lähtökohtaisesti kussakin ministeriössä on vain yksi ministeri, poikkeuksena toimialaltaan laajat ministeriöt sekä suhtautuminen ns. sirpaleministerieihin. Sirpaleministerillä tarkoitetaan sitä, että ministeriössä toimii kahta useampi ministeri tai että sama ministeri on ministeri useammassa ministeriössä.
6. Pääministeri valtioneuvoston johtajana ja pääministerin tosiasialliset mahdollisuudet johtaa valtioneuvoston työskentelyä.

Valtioneuvoston työskentely – valmistelu, päätöksenteko, toimeenpanokyky

Valtioneuvoston työskentelyyn liittyy kysymykset valtioneuvostoasioiden valmistelusta, päätöksenteosta ja päätösten toimeenpanosta. Tältä osin komitean pohdinnoissa on ollut seuraavanlaisia asioita:

1. Tulisiko hallitusohjelmaa kehittää nykyistä strategisemmän linja-asiakirjan suuntaan. Lisäksi on esitetty, voitaisiinko strategisen hallitusohjelman hyväksymisen jälkeen neuvotella erillinen hallitusohjelman täytäntöönpano-ohjelma.
2. Valtioneuvoston keskeisten prosessien, kuten hallitusohjelman, julkisen talouden suunnitelman, budjetin, lainvalmistelun ja hallinnon ohjauksen yhtenäistäminen. Ohjausjärjestelmien uudistamista arvioidaan tarkemmin parhaillaan KEHU-kokonaisuuden toisessa osahankkeessa (OHRA).
3. Nykyisten lakisäateisten ministerivaliokuntien, epävirallisten ministerityöryhmien, iltakoulun sekä hallituspuolueiden puheenjohtajien kokousten tehtävien ja roolien selkeyttäminen valtioneuvostoasioiden valmistelussa.
4. Poliittiset valtioshteereiden ja/tai poliittisten avustajien osallistuminen ministereiden sijaan keskeisiin valtioneuvoston sisäisiin valmistelukokouksiin vs. osallistumisen rajaaminen vain ministereihin.

5. Iltakoululla on vahva perinne valtioneuvoasioiden valmistelussa. Sen asema on kuitenkin viime vuosina muuttunut.
6. Asiantuntijuuden aktiivisempi hyödyntäminen asioiden valmistelussa esimerkiksi komiteoiden muodossa.

Ministeriön johtaminen

Johtamisen osalta voidaan ensinnäkin tarkastella ministeriöiden sisäisiä johtamisjärjestelmiä. Toisaalta voidaan tarkastella rajanvetoa poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välillä:

1. Ministeriöiden sisäiset johtamisjärjestelmät eivät ole yhdenmukaisia. Johtoryhmäkäytänteisiin liittyy kysymykset ministerin vetämän johtoryhmän ja kansliapäällikön vetämän virkamiesjohtoryhmän päätösvallasta, kokoontumistiheydestä ja kokoonpanosta, kuten poliittisten avustajien oikeudesta osallistua virkamiesjohtoryhmiin.
2. Poikkihallinnollisten johtoryhmien tarve suuriin poikkihallinnollisiin kokonaisuuksiin.
3. Jos ministeriössä on useampi ministeri, ministeriön yhteisen johtoryhmän tarve sisäisen tiedonkulun parantamiseksi ja kollegiaalisuuden lisäämiseksi.
4. Poliittisten esikuntien asema ja rooli. Tällä hetkellä ei ole olemassa yhteisiä kriteerejä sille, miten valtiosihteerit jaetaan ministereiden kesken eikä myöskään pysyviä pelisääntöjä valtiosihteereiden ja poliittisten avustajien määräämiselle ja määrälle.
5. Poliittisen johdon ja virkamiesjohdon suhde etenkin poliittisten valtiosihteereiden ja kansliapäällikköiden välillä. Roolijaon ja toimivallan tulisi olla selkeä sekä käytännössä että säädösten tasolla.
6. Kansliapäällikkökokousten entistä parempi hyödyntäminen koko valtioneuvoston tason valmistelussa ja päätöksenteossa. Kansliapäällikkökokousten kehittäminen kohti poikkihallinnollista virkamiesjohtoryhmää, joka yhtenäistäisi ja johtaisi laajojen kokonaisuuksien valmistelua ja toimeenpanoa.
7. Poliittisten valtiosihteereiden poikkihallinnollinen yhteistyö ja heidän tehtävänsä hallitusohjelman strategisten tavoitteiden edistämiseksi.
8. Yhtenä vaihtoehtona on esitetty poliittisten valtiosihteereiden korvaamista poliittisessa vastuussa olevilla vara- tai apulaisministereillä.

Ylimmän johdon virka- ja tehtävärakenteen uudistaminen

Parlamentaarisen komitean tehtävänä on linjata poliittista ohjausta vaativat asiakokonaisuudet valtion ylimmän johdon virka- ja tehtävärakenteen uudistamisesta ko. hankkeen ohjausryhmälle tämän ehdotusten pohjalta. Uudistukselle on asetettu tavoitteeksi yhtenäistää valtion ylimmän johdon virka- ja tehtävärakennetta. Ylimmän johdon uudistuksella haetaan keinoja, joilla voidaan lisätä kiertoa ylimmän johdon tehtävissä ja toisaalta halukkuutta hakeutua ylimpiin valtionjohdon tehtäviin.

Komitea pitää erityisen tärkeinä seuraavia linjauksia uudistusta ajatellen:

1. Tarkoituksenmukaista on löytää keinoja ylimmän johdon virkarakenteen yhdenmukaistamiseksi. Ylin johto on valtioneuvoston yhteinen resurssi.
2. Ylimmän johdon tehtävät ovat aina määräaikaaisia ja määräaikaaisuudet ovat yhdenmittaisia, viisi (5) vuotta. Uudistus koskee vain uusia nimityksiä.
3. Kun ylimmän johdon viroista tehdään määräaikaaisia, tulee riittävällä tavalla huolehtia henkilöiden palvelussuhdeturvasta määräaikaisuuden jälkeen.
4. Uudistus koskee vain kaikkein ylintä virkamiesten joukkoa. Useissa tehtävissä edellytetään kuitenkin sellaista erityisasiantuntemusta, että se on syytä sulkea uudistuksen ulkopuolelle. Rajauksen on koskettava ainakin tuomareita ja syyttäjiä, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta, ulkoasiainministeriötä sekä poliisin ylintä johtoa.
5. Valtiohallinnon johdon tehtävistä tehdään houkuttelevia. Kun haetaan keinoja edistää hallinnon ulkopuolisten henkilöiden hakeutumista johdon tehtäviin, yhtenä mahdollisuutena on esitetty hakemusten julkisuussäännösten muuttamista siten, että hakija voi halutessaan kieltää hakemuksensa julkistaminen hakuvaiheen alussa. Julkisuussäännösten muuttamista on kuitenkin tarkkaan arvioitava perustuslaista johtuvien rajoittamisedellytykset huomioiden.
6. Komitea ei kannata ohjausryhmän ehdotusta uudesta johdon valintalautakunnasta.

Resurssien joustavuus – yhtenäisemmät resurssit

Yhtenä keinona valtioneuvoston strategisen ketteryuden lisäämiseksi on esitetty käytettävissä olevien resurssien nykyistä joustavampaa liikuteltavuutta ministeriöhallinnonalojen välillä tai jopa niiden yhtenäistämistä. Tämä koskee erityisesti henkilöstö- ja taloudellisia resursseja.

Pisimmälle vietyinä voimavarojen kokoaminen yhteen merkitsisi sitä, että kaikki ministeriöiden virat olisivat valtioneuvoston yhteisiä, mikä todennäköisesti edellyttäisi myös yhteisiä toimintamäärärahoja. Komitea ei kuitenkaan pidä tässä vaiheessa ensisijaisena kehittämisvaihtoehtona kokonaan yhteisiä valtioneuvoston resursseja, sillä henkilöstö- ja taloudellisten resurssien liikuteltavuutta ja/tai yhteiskäyttöisyyttä voidaan edistää myös muunlaisin keinoin. Komitean jatkotyössä voidaan selvittää esimerkiksi seuraavia kysymyksiä:

Henkilöstöresurssit

1. Henkilöstövoimavarojen hyödyntäminen koko valtioneuvoston tasolla lainsäädäntöä muuttamatta tukemalla ja kannustamalla henkilöstön omaehtoista liikkuvuutta hallinnonalojen välillä ja hallinnon sisällä.
2. Osaava ja motivoitunut virkamieskunta, jolla on valmius hoitaa eri tehtäviä valtioneuvostokokonaisuudessa hallituksen strategisten painopistealueiden mukaisesti.
3. Monialainen osaaminen etenkin esimiestehtävissä.

4. Riittävien virkamiesresurssien järjestäminen valmisteltaessa valtioneuvoston poikkihallinnollisia hankkeita. Tällä ei kuitenkaan tavoitella virkojen kokoamista yhteen vaan järjestelmää, jossa eri ministeriöistä voitaisiin koota parasta osaamista edustava valmisteluryhmä ja jossa valmistelijat voisivat joustavasti siirtyä ministeriörajojen yli poikkihallinnollisen hankkeen toteuttamiseksi.

Taloudelliset resurssit

1. Taloudellisten resurssien yhteisen käytön ja liikuteltavuuden lisääminen ja vahvistaminen.
2. Erillinen budjettivaraus muutamille hallitusohjelman keskeisimmille poikkihallinnollisille tavoitteille.

ICT-resurssit

1. Yhtenäisemmät resurssit ja yhtenäisemmät tietojärjestelmät kulkevat yhdessä. Yhteisten resurssien ja prosessien tueksi yhteisiä ICT-alustoja, jotta resursseja voidaan käyttää joustavasti tehtävälähtöisesti.

Valtioneuvostolle oikeus päättää organisoitumisestaan

Yhtenä keinona valtioneuvostorakenteiden yhtenäistämiseksi on esitetty sen selvittämistä, lisäksi yhtenäisyyttä valtioneuvostolle annettava oikeus päättää itse omalla ohjesäännöllään ministeriöjaosta. Ministeriöiden perustamista ja lakkauttamisesta sekä ministeriöiden välisestä toimialajaosta päätetään tällä hetkellä eduskunnan säätämin laein, erityisesti valtioneuvostolaililla (175/2003). Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön perustaminen vuonna 2008 osoitti, että lainsäädäntö on osin jäykkää suuria organisaatiomuutoksia ajatellen.

Valtioneuvoston organisoitintoimivallan muuttaminen ei kuitenkaan ole saanut laajaa tukea komiteassa, koska se nähdään jossain määrin ongelmallisena parlamentarismien kannalta eikä se myöskään ratkaise suomalaisen hallinnon siiloutumisen ja strategisen johtamisen vajauksen ongelmia. Ministeriöt olisivat tässä vaihtoehdossa edelleen omia itsenäisiä ministeriövirastoja. Lisäksi tämänsuuntainen muutos edellyttäisi perustuslain tarkistamista ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan aikaisemmat tulkintakannanotot perustuslain 68 §:stä.

Yhtenäiseen valtioneuvostovirastoon?

Valtioneuvoston rakenteiden yhtenäistäminen voisi myös merkitä sitä, että itsenäisten ministeriöiden sijaan olisi yksi yhteinen valtioneuvostovirasto. Tällöin ministeriöt eivät enää olisi itsenäisiä virastoja vaan yhden yhtenäisen valtioneuvostoviraston osia tai osastoja. Valtioneuvostovirastolla olisi yhteiset toimintamäärärahat ja yhteiset virat.

Esikuvana valtioneuvostovirastolle esitetään usein Ruotsia. Siellä valtioneuvoston rakenne uudistettiin pitkän valmistelun jälkeen, kun yhtenäinen valtioneuvostovirasto, hallituskanslia (regeringskansliet) perustettiin 1997. Komitea on työnsä tueksi selvittänyt yleisellä tasolla Ruotsin mallia ja siitä saatuja kokemuksia.

Suomessa ei toistaiseksi ole selvitetty tarkemmin yhtenäisen valtioneuvostoviraston perustamisedellytyksiä ja vaikutuksia poliittis-valtiolliseen järjestelmään. Selvää on, että valtioneuvostovirastoon siirtyminen edellyttäisi muutoksia sekä perustuslakiin että varsin mittavassa määrin muuhun lainsäädäntöön.

Kuten edellä mainittu organisointitoimivallan muuttaminenkaan, ei yhden yhtenäisen valtioneuvostoviraston perustaminen ole saanut kovinkaan suurta kannatusta komitean keskusteluissa ja sen jatkoselvittämisestä tässä yhteydessä luovutaan.

Kysymykset suurlähetystöille

Valituille suurlähetystöille toimitettiin vastattavaksi seuraavat kysymykset:

1. **Valtioneuvostosta**
 1. Montako ministeriä on?
 2. Onko käytössä vara- tai apulaisministereitä?
 3. Montako ministeriötä on?
 4. Onko hallitusohjelma luonnehdittavissa lyhyehköksi strategiseksi linja-asia-kirjaksi vai yksityiskohtaisemmaksi ohjelmaksi?
 5. Voidaanko hallitusohjelmaa muuttaa kesken hallituskauden jos hallituksen tavoitteet tai toimintaympäristö muuttuvat? Miten mahdolliset muutokset toteutetaan?
2. **Pääministerin asemasta**
 1. Mikä on pääministerin asema perustuslain mukaan?
 2. Mitkä ovat pääministerin merkittävimmät toimivaltuudet käytännössä?
3. **Valtioneuvoston rakenteesta**
 1. Onko valtioneuvosto yksi yhteinen departtementteihin jakautunut virasto vai koos-tuuko se useasta itsenäisestä ministeriöstä? Jos valtioneuvosto koostuu useista it-senäisistä ministeriöistä, kuka koordinoi valtioneuvoston toimintaa ja miten yhteis-työ ministeriöiden välillä (horisontaalisuus) on varmistettu? Miten helppoa (tai vai-keaa) on resurssien (määrärahat, henkilöstö) siirto ministeriöiden välillä?
 2. Kuinka helposti istuva hallitus voi päättää, mitä ministeriöitä sillä on? Päätetäänkö ministeriöjaosta parlamentin säätämän lain tasolla vai valtioneuvoston asetuksella/ohjeella?
 3. Mikä on ministeriön/departementin pääasiallinen tehtävä?
 4. Valtion keskusvirastojen aseman lyhyt kuvaus. Miten keskusvirastoja ohjataan? Missä määrin keskusvirastot toimivat päätösten/säädösten valmistelijoina tai ovat siinä mukana?

4. Valtioneuvoston päätöksenteosta ja asioiden valmistelusta

1. Mistä asioista voi yksittäinen ministeri päättää ja toisaalta, mitkä asiat on päätettävä valtioneuvoston yhteisissä istunnoissa?
2. Montako päätöstä tehdään valtioneuvoston yhteisissä istunnoissa vuosittain?
3. Lyhyt kuvaus ministeriön johtamisesta. Kuka on ministeriön päällikkö? Onko minis-teriöissä johtoryhmät?
4. Lyhyt kuvaus valtioneuvostossa päätettävien asioiden valmistelusta. Valmistellaanko asioita ministeriöiden ohella ministerityöryhmissä tai muissa valmisteluelimissä, kuten komiteoissa? Missä määrin valmistelun tueksi laaditaan politiikkaohjelmia tai lainsäädäntösuunnitelmia? Onko poikkihallinnollisia politiikkaohjelmia pidetty on-nistuneina?
5. Onko käytössä virallisia "gatekeepereitä" (kuten kabinetteja tms.), jotka asettavat rajoituksia tai raameja ministerin omalla toimialallaan tekemille päätöksille tai ar-vioivat tällaisten päätösten kokonaisvaikutuksia?

5. Poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen suhteesta

1. Onko ministereillä apunaan poliittisia valtioshteereitä? Jos on, onko jokaisella mi-nisterillä valtioshteeri vai nimitetäänkö ministereille valtioshteerit jollakin muulla perusteella?
2. Onko hallituksella apunaan muita poliittisesti nimitettyjä avustajia? Jos on, montako heitä on?
3. Kuka on ylin virkamiesjohtaja ministeriössä (esim. kansliapäällikkö)? Mikä on toimi-valta poliittisen valtioshteerin ja ylimmän virkamiehen välillä? Toimiiko ylin virka-miesjohto alisteisessa asemassa suhteessa poliittiseen valtioshteerin?
4. Säädetäänkö valtioshteerin ja ylimmän virkamiesjohdon tehtävistä perustuslaissa, laissa vai asetuksessa? Onko poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välinen suhde nähty toimivaksi?

Lopuksi arvionne siitä, kuinka vakiintuneita valtioneuvoston organisatorinen rakenne, johtaminen ja päätöksentekomekanismit ovat? Onko tiedossa vireillä olevia muutosesityksiä nykyiseen tilanteeseen?

Vastaukset suurlähetystöiltä

Alla olevan taulukon vastauksia on selkeyden vuoksi purettu kysymyksiä yksityiskohtaisempiin kokonaisuuksiin.

KEHU-komitea, kv-vertailu taulukkona	RUOTSI	TANSKA	IRLANTI	HOLLANTI	
1 Valtioneuvosto					
1.1	Ministerien lkm	24	20	15 (oltava 7-15)	13
1.2	Vara- tai apulaisministeri	Ei ole	Ei ole	Ministers of State, oma vastuualue, ei kabinetin (valtioneuvosto) jäsen.	7 valtiosihteerii=vara- tai apul. ministeri, ei ääni oikeutta kabinetissa. Usein eri puolueesta kuin ministeri.
1.3	Ministeriöiden lkm	11	20	16	11 (aiemmin 13)
1.4	Hallitusohjelma strateginen vai yksityiskohtainen	Yleisluontoinen strateginen asiakirja. Yksityiskohtaisemmin vuosittain budj. esityksessä.	N. 50-100 sivua, tarkkoja suunnitelmia esim. lain muuttamisesta ja prosentuaalisia tavoitteita muutoksille.	Pitkähkö, 64 sivua, yli 200 tavoitetta	Koalitionsopimus; varsin yksityiskohtainen (vaihtelua tässä)
1.5	Hallitusohjelman muuttamismahdollisuus	Hallitus ei sid. linja-asiakirjaansa, muutokset mahd. jos parlamentin tuki.	Hallituspuol. Yhteisymmärryksellä käytännössä harvinaista.	2 puoluehallitus, muuttaminen helppoa.	Nykyistä muutettu 1+1 kertaa. Parlamentti käsittelee muutokset
1.6	Miten muutokset tehdään		Yleensä vähemmistöhallitus, täsmennys parlamenttikauden alussa ja opposition kanssa sopimuksilla.	Sovitaa hall. sisäisesti uudelleen	Luovuttu joistakin tavoitteista. Tehty työ-markkinaosapuolten ja opposition kanssa sopimuksia.
2 Pääministerin asema					
2.1	Pääministerin asema perustuslain mukaan	Pääministeri päättää mitä kysymyksiä hallituksen tulee käsitellä, johtaa hallituksen toimintaa ja nimittää sekä erottaa ministereitä.	Pääministeri hallituksen päämies. Tekee esityksen ministeriökokoonpanosta ja niiden määrät. Parl. enemm. voi antaa pm:lle epäluottamuslauseen =>, hallitus eroaa tai uudet vaalit. Pm voi esittää parlamentin hajottamista ja vaaleja kesken vaalikauden. Kuningas tekee perustuslain mukaan näistä nimell. päätökset.	Tärkein vallankäyttävä. Presidentti seremonialinen. Parlamentti päättää pm:n valinnan, pres. vain nimittää.	Ministerineuvoston pj, yleisten as. ministeri. Pol. vastuu kuningashuoneesta ja edustaa maata kv. yhteyksissä.
2.2	Pääministerin merkittävimmät toimivaltuudet	Pääministeri päättää mitä kysymyksiä hallituksen tulee käsitellä, johtaa hallituksen toimintaa ja nimittää sekä erottaa ministereitä.	Pääministeri käytännössä hallituksen johtaja ja koordinaattori. Tuleva pääministeri, yleensä suurimman puolueen puheenjohtaja, johtaa hallitusohjelman laatimista. Pääministerin vastuulle kuuluvat EU-politiikka, yhteydet autonomisten Grönlannin ja Färsearten kanssa, talous- ja sisäasioiden koordinaatio, turvallisuuspoliittiset suhteet – NATO-suhteet, suhteet kuningashuoneeseen ja valtio-oikeudelliset asiat.	Esittelee muut valittavat ministerit, myös apul. ministerit. Nimittää 11 ylähuoneen senaattoria. Ministerin ja apul. ministerin oltava ylä- tai alahuoneen jäseniä. PM voi nimittää kenet haluaa senaattoriksi. Valta erottaa ministeri ja hajottaa hallitus.	Ministerineuvoston pj; työn organisointi, kokousagenda, johtopäätökset, tiedotus. Ministerien konsultoitava pm:iä. Erimielisyys tässä ministerineuvoston käsittelyyn. Pm voi tuoda asian käsittelyyn myös vastuuministerin ohittaen. Äänet tasan; pm ratkaisee.

KEHU-komitea, kv-vertailu taulukkona	RUOTSI	TANSKA	IRLANTI	HOLLANTI
3.1 Valtioneuvosto yksi yhteinen virasto vai itsenäiset ministeriöt	Valtioneuvosto (Regeringskansliet) on yksi yhteinen virasto, 11 ministeriötä, valtioneuvoston kanslia (Statsrådsberedningen) ja hallinto-osasto (förvaltningsavdelningen)	Useita itsenäisiä ministeriöitä.	VN jakaantuu itsenäisesti toimiviin departementteihin.	Ministeriöt itsenäisiä.
3.2 Jos useita ministeriöitä, kuka koordinoi ja miten yhteistyö on varmistettu	Statsrådsberedningen on pääministerin kanslia, joka johtaa ja koordinoi valtioneuvoston työtä sekä yhteen sovittaa Ruotsin EU-politiikkaa. Hallitus päättää asioista kollektiivisesti.	Ministeriöiden välinen koordinaatio tapahtuu pääministerin johdolla joka tiistaisissa koordinaatiokomitean kokouksissa. Mikäli kysymykset liittyvät varojen käyttöön, niin ne menevät myös talouskomiteaan. Turvallisuuspoliittiset kysymykset menevät turvallisuuskomiteaan ja hallinnolliset hallinnolliseen komiteaan.	PM:n kanslia koordinoi, myös EU-asioissa.	Yhteensovittaminen ministerineuvostossa. Ministerivaliokunnat, pj PM, mutta valmistelusta vastaa koordinoiva ministeriö. Ministeriöiden väliset virkamies- ja asiantuntijatyöryhmät.
3.3 Miten helppoa (tai vaikeaa) on resurssien (määrärahat, henkilöstö) siirto ministeriöiden välillä	Varojen ja henkilöstön siirto ministeriöiden välillä on mahdollista sopimalla ministeriöiden välillä. Valtioneuvostolla on käytössään nk. "keratarahoja" tiettyihin tarkoituksiin. Ministeriöt voivat vuosittain säästää 3 % vuosibudjetistaan ja siirtää nämä budjetit varat käytettäväksi tulevana/tulevina budjettivuosina.	Käytännössä resurssien siirtäminen yhdeltä ministeriöltä toiselle on helppoa ja siitä sovitaan yllä mainituissa komiteoissa. Mikäli rahaa siirretään, niin asiaa sovitetaan hallituksen talouskomiteasta. Muodollisesti päätöksen tekee kuningatar.		Vaatii periaatteessa parlamentin hyväksymisen.
3.4 Kuinka helposti istuva hallitus voi päättää, mitä ministeriöitä sillä on	Hallitus voi vapaasti organisoida kansliansa ja ministeriönsä haluamalla tavalla. Uusia ministeriöitä voidaan perustaa ja vanhoja voidaan lakkauttaa. Yleensä muutokset tapahtuvat hallitusvaihdoksen yhteydessä.	Perustuslain mukaan pääministeri päättää ministeriöjaosta lukumäärän ja sisällön osalta, kuningas/kuningatar vastaa ministerien muodollisesta nimittämisestä. Käytännössä Tanskassa on ministeriöitä, joilla on hyvin pitkät perinteet, kuten ulkoministeriö. Eri hallituksilla on kuitenkin omia erikoisministeriöitä, jotka heijastavat hallituksen poliittisista painotuksista. Esim. perheministeriö tai ilmasto-ministeriö.		Ministeriöitä yhdistetty ja siirretty asioita toisen ministeriön alaisuuteen.
3.5 Ministeriöjako lailla vai valtioneuvoston asetuksella/ohjeella		Pm päättää käytännössä.	Perustuslaki ja vuoden 1924 asetus. Asetusta muutettu monta kertaa.	Asetus (muodollisesti kuninkaan päätös).
3.6 Mikä on ministeriön/departementin pääasiallinen tehtävä	Oman vastualueen lait, oman alaan kuuluvat virastot ja oman ministeriön sisäiset hallinto-tehtävät.	Lainsäädäntö	Valmistelee ja esittelee toimialaansa liittyviä lakiehdotuksia, seuraa toimeenpanoa.	Hallituksen politiikan valmistelu ja toimeenpano vastusektorilla, johtaa ja valvoo keskusvirastojen ja muiden toimeenpanevien elinten työtä.

KEHU-komitea, kv-vertailu taulukkona		RUOTSI	TANSKA	IRLANTI	HOLLANTI
3.7 3.8 3.9	Valtion keskusvirastojen aseman lyhyt kuvaus Keskusvirastojen ohjaus Keskusvirasto valmistelijana tai mukana valmistelussa	Hallituksen ohjaamia. Valmistelu, analyysit, muut taustamateriaali päätöksentekoa varten. Hallitus päättää toiminnasta viraston ohjeessa ja vuositt. säännösteilykirjeessä. Hallituksen ohjaus strateginen ja pitkäjänteinen. Hallitus ja ministeri ei voi suoraan ohjata keskusvirastoa, ministeri-valtaa ei ole.	Joidenkin ministeriöiden alla on virastoja, kuten nyt ilmasto- ja energiaministeriön alainen Energiavirasto. Muita valtion virastoja ovat mm. työtapaturvavirasto, elintarvikkevirasto tai digitalisointivirasto. Virastot tukevat lainsäädäntöä selonteilla.	Ministeriöt ohjaavat toimimintaa keskusvirastoissa. Ne vastaavat käytännön toiminnasta, informoivat yleisöä ja laativat politiikkaehdotuksia ministeriöille.	1. Vars. keskusvirastot; ministeriöiden suora ohjaus. 2. Liikelaitokset; pol. vastuu ao. ministerillä. 3. Itsenäiset hallintoelimet; pol. vastuu ministerillä. Tavoitteena on virastojen määrän vähentäminen yhdistämällä.
4 Valtioneuvoston päätöksenteosta ja asioiden valmistelusta					
4.1	Mitä asioita ministeri päättää	Hallitus päättää asioista kollektiivisesti. Yksittäinen ministeri ei voi tehdä poliittisia päätöksiä, vaan ainoastaan ministeriön sisäisiä päätöksiä, jos hän on saanut siihen toimivaltuudet.	Ministeri päättää lähinnä ministeriönsä sisäisistä hallinnollisista asioista. Jos päätökset vaativat rahaa, niin niistä sovitaan talouskomiteassa. Ministerit esittelee toimialaansa liittyviä asioita, jotka koordinaatio kokous päättää.		
4.2	Mitkä asiat päätetään valtioneuvostossa		Koordinaatiokomitean kokouksissa tehdään joka kerta 5-10 päätöstä. Komitea kokoontuu joka tiistai lokakuusta kesäkuuhun.	Hallituksen (kabinetin) istunnoissa tehdään viralliset hallituksen päätökset, esim. lainsäädännön voimaan saattamiseksi. Keskeiset poliittiset linjaukset tehdään valtioneuvoston istunnossa ministerien esittelystä, mikä muodostaa valtaosan valtioneuvoston virallisten istuntojen sisällöstä.	Lait ja asetukset, kv. sopimukset ja selonteot, yl. merkittävät, merkitt. budjettivaikutuksia sisältävät tai us. ministeriöiden hallinnonalan aloitteet, neuvotte-lukuntien ja pysyvien ministeriöiden välisten työryhmien asettaminen, keskeiset ulko- ja turvallisuuspoliittiset kysymykset, Eurooppa-neuvoston ja EU:n neuvoston istuntojen valm., kv. kokousten valtuuskuntien asettaminen ja keskeiset nimitysasiat (ministerit ja valtiosihteerit, oikeuslaitos, korkein virkamiesjohto).
4.3	Valtioneuvoston päätöksiä vuodessa 2013	5.579			
4.4	Lyhyt kuvaus ministeriön johtamisesta	Jos useampi ministeri, niin yksi on ministeriön päällikkö. Kolme virkamiespäällikköä; valtiosihteerit, kansliapäällikkö ja oikeudellinen päällikkö. PM:n kansliassa 6 erityyppin päällikköä.		Ministeriön päällikkö on pääsihteeri (kansliapäällikkö).	Ministeri johtaa. Käytännön työtä johtaa kansliapäällikkö
4.5	Kuka on ministeriön päällikkö		Ministeriön virkamiesjohtajana toimii valtiosihteerit.	Pääsihteeri (kp)	Ministeri/kp

KEHU-komitea, kv-vertailu taulukkona		RUOTSI	TANSKA	IRLANTI	HOLLANTI
4.6	Onko johtoryhmä		Johtoryhmä koostuu valtiosihteeristä ja alivaltiosihteeristä.	Ministeriöllä on johtoryhmä (management body); pääsihteeri ja apulaispääsihteeri ja ao. yksikönpäälliköt.	Useimmissa ministeriöissä on ministerivetoisen johtor. + virkamesjohtoryhmä (kp., kp:n sij. ja os.päälliköt.)
4.7	Lyhyt kuvaus valtioneuvostossa päätettävien asioiden valmistelusta	Vastuuministeriössä. Ministeriöiden välinen valmistelu virkamiestasolla ja/tai poliittisella tasolla (PM:n kanslian yhteensovittamiskanslioiden käsittely) sitten koko hallitukseen (nk. yleinen valmistelu). Sitten tiedoksi kaikille ministeriöille, joilta pyydetään lausunto. Seuraavaksi hallituskokouksen asialistalle. Vastuuministeri esittelee asian hallitukselle, joka päättää sen.	Kaikki poliittisesti kiistanalaiset tai merkittävät päätös valmistellaan koordinaatiokomiteassa.	Hallituksen päätöstä vaativa asia viedään hallituksen istuntoon, joka pidetään pääsääntöisesti viikoittain. Silloin kun on saatettava EU:n lainsäädäntöä osaksi kansallista lainsäädäntöä, tämä voi tapahtua antamalla ensisijaista lainsäädäntöä, mutta yleisempi käytäntö on, että hallitus tai hallituksen ministeri antaa säädöksen (Statutory Instrument).	Ministerineuvoston päätettäväksi tulevia asioita valmistellaan ministeriöiden välisissä työryhmissä ja näkemykset sovitetaan yhteen ministerivaliokunnissa ja -työryhmissä. Valiokuntia on tällä hetkellä kuusi: kansainväliset ja EU-asiat, talous ja innovaatiot, kestävä elinympäristö, sosiaalinen yhteenkuuluvaisuus, turvallisuus ja oikeus ja julkishallinto.
4.8	Valmistellaanko asioita ministeriöiden ohella ministerityöryhmissä tai muissa valmisteluelimissä, kuten komiteoissa				Ministerineuvosto voi käyttää neuvoa-antavia elinten asiantuntemusta. Ne valtion rahoittamia. Lainsäädännöll. Asiantuntija: valtiollinen neuvosto ("perlakivaliokunta + KHO")
4.9	Missä määrin valmistelun tueksi laaditaan politiikkaohjelmia tai lainsäädäntösuunnitelmia				Käytetään vaihtelevasti. On yhden tai muutaman asian toimintaohjeita ja -strategioita, ohjaavat lainsäädäntötyötä.
4.10	Onko poikkihallinnollisia politiikkaohjelmia pidetty onnistuneina				
4.11	Onko käytössä virallisia "gatekeepereitä" (kuten kabinetteja tms.), jotka asettavat rajoituksia tai raameja ministerin omalla toimialallaan tekemille päätöksille tai arvioivat tällaisten päätösten kokonaisvaihtokutsia	Jokaisella ministerillä on tukeaan poliittisesti nimitetty esikunta, joka muodostuu valtiosihteeristä, poliittisista neuvonantajista ja lehdistöneuvonantajista. Ministerin erotessa vaihtuvat myös nämä poliittisesti nimitetyt virkamiehet.	Ei ole virallisia gatekeepereitä.	Ei kabinetteja tai muita virallisia gatekeepereitä.	Ministerineuvosto PM:n johdolla.
4.12	Valmistellaanko asioita ministeriöiden ohella ministerityöryhmissä tai muissa valmisteluelimissä, kuten komiteoissa				
5. Poliittisen johtamisen ja virkamesjohtamisen suhteesta					
5.1	Onko ministereillä apunaan poliittisia valtiosihteeriteitä	Jokaisessa ministeriössä toimii yksi tai useampi poliittisesti nimitetty valtios sihteeri.	1. Valtiosihteeriteitä ei nimitetä poliittisin perustein ja he jatkavat virassaan, vaikka hallitus vaihtuisi. Valtiosihteerit ovat seniorivirkamiehiä, jotka nimitetään ammatillisen pätevyyden ja kokemuksen pohjalta.	Ei ole.	Valtios sihteeri vastaa varatai apul. ministeriä, on parlament. vastuussa (ei avustaja kuten Suomessa).

KEHU-komitea, kv-vertailu taulukkona		RUOTSI	TANSKA	IRLANTI	HOLLANTI
5.2	Onko jokaisella ministerillä valtiositeeri	Ministeriöissä yksi tai usempi pol. nimitetty valtiositeeri.	Ei ole	Ei.	Ei ole
5.3	Millä perusteella valtiositeerit nimitetään				Sovitaan hallitusneuvotteluissa.
5.4	Montako poliittisesti nimitettyä avustajaa on	Regeringskanslietissa on yhteensä 4600 työntekijää, joista n. 200 ovat poliittisesti nimitettyjä. Tähän lukuun sisältyy myös pääministerin kansliassa sijaitsevat hallituspuolueiden yhteensovittamiskansliat, jotka koordinoivat asioita keskenään.	Jokaisella ministerillä on yksi poliittisesti nimitetty avustaja, jonka valinnassa auttanut puoluetoimisto.	Ei ole, yksittäisiä diplomaattivastustajia on.	Ei ole
5.5	Kuka on ylin virkamiesjohtaja ministeriössä (esim. kansliapäällikkö)	Poliittisesti nimitetty valtiositeeri on ylin virkamiesjohtaja ministeriössä. Muu virkamiesjohto toimii hänen alaisuudessaan.	Valtiositeeri (ei poliittisesti valittu)	Kansliapäällikkö, (Secretary General) on virkamiesjohtaja.	Kansliapäällikkö (vastuussa ministerille tai varaministerille)
5.6	Mikä on toimivalta poliittisen valtiositeerin ja ylimmän virkamiehen välillä				Toimii, (valtiositeeri vastaa varaministeriä.)
5.7	Toimiiko ylin virkamiesjohto alisteisessa asemassa suhteessa poliittiseen valtiositeeriin				
5.8	Säädetäänkö valtiositeerin ja ylimmän virkamiesjohtajien tehtävistä perustuslaissa, laissa vai asetuksessa	Asetuksessa	Kuuluvat yleisen virkamieslainsäädännön piiriin, jossa ei kuitenkaan erityissäännöksiä tältä osin.		Ylin virkamiesjohto kuuluu yleisen virkamieslain alaisuuteen.
5.9	Onko poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välinen suhde toimiva	Saadun tiedon mukaan toimii hyvin.	Ministereiden eroja ja varoituksia ministereille 2013-14. Myös korkeita virkamiehiä eronnut.		Suhde toimiva, ministeri ja varamin. parlamentaarisesti vastuussa, virkamiesjohto virkavastuulla.
5.10	Arvio, kuinka vakiintuneita valtioneuvoston organisatorinen rakenne, johtaminen ja päätöksentekomekanismit ovat	Prosesi vireillä vuodesta 1997. Pääosin ok, järjestelmä monimutkainen. Keskushallintomalli tehnyt hallinnosta ammattimaisemman. Ulkoasiainhallinnolla erityispiirteensä. Toimintojen tuplaamista syytä välttää.	Ei paljoa muutoksia viimeisen 150 vuoden aikana.	Suurelta osin vakiintunut, ei merkittäviä muutoksia näköpiirissä.	Rakenne ja päätöksentekomallit vakiintuneita
5.11	Onko vireillä muutosesityksiä tässä asiassa	Ei ole.	Ei konkr. muutosesityksiä, keskustelua käydään.	Senaatin asema ollut kansanäänestyksessä. Säilyttämistä kannatettu, asiassa arvioidaan.	Ei ole merkittäviä muutosesityksiä.



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

28/2014
Valtiovarainministeriön julkaisu
Lokakuu 2014

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-617-6 (nid.)
ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-618-3 (pdf)

VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:

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