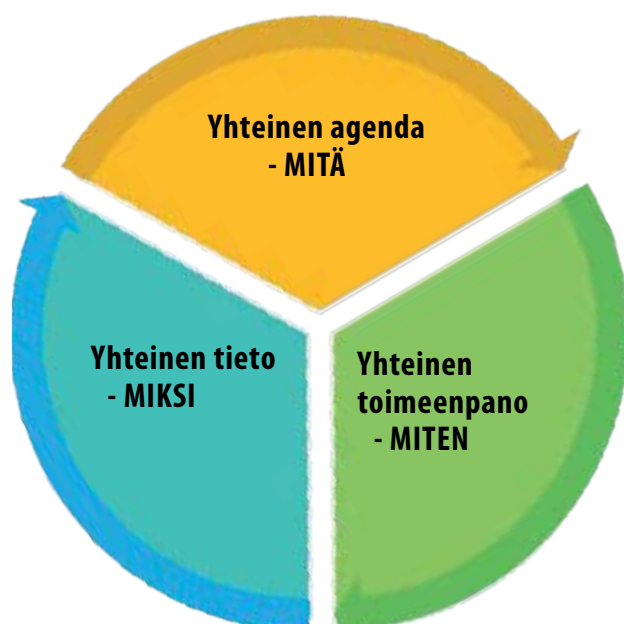




PÄÄTÖKSISTÄ MUUTOKSIIN

Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen – hankkeen raportti
ja toimenpidesuosituks



Valmistelutyöryhmän raportti 1.12.2014

VM142:00/2013

Sisältö

1	Johdanto	7
2	Miksi nykyinen politiikanteko ei tuota haluttuja tai riittäviä tuloksia	8
3	Johtopäätökset ja toimenpidesuosituks	9
3.1	Yhteinen strategiaprosessi - yhteinen agenda	9
3.2	Yhteinen tieto	12
3.3	Valtioneuvoston toimintatapojen uudistaminen tukemaan strategista päätöksentekoa -	
4	Suosituksen toimeenpano	17
LIITE 1 HANKKEEN ASETTAMISPÄÄTÖS		18
LIITE 2 OHRA-HANKKEEN TAUSTAA		21
LIITE 3 YHTEINEN TOIMINTASUUNNITELMAPROSESSI		22
LIITE 4 Näkökohtia lainsäädäntösuunnitelman tarpeesta ja sisällöstä; OHRA-työryhmälle laadittu muistio (Jyrki Tala)		23

Tiivistelmä valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen-hankkeen (OHRA-hanke) suosituksista

OHRA:n keskeinen ajatus on, että hallituksella on yksi strategiaproessi, jota tuetaan johdonmukaisesti tiedolla. Kun hallituksen keskeiset tavoitteet ovat selkeät ja muut prosessit ohjataan tukemaan näiden saavuttamista, saadaan voimavaroja ja voimaa todellisten muutosten aikaansaamiseen.

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

OHRA-hanketta tukenut tuki- ja seurantaryhmä ei ole ottanut kantaa valmisteluryhmän raportin yksityiskohtiin, mutta kannattaa ehdotusten päälinjaa: ”Hallituksella on yksi strategiaproessi, jota tuetaan johdonmukaisesti tiedolla. Muut prosessit ohjataan tukemaan hallituksen keskeisten tavoitteiden saavuttamista.”

OHRA-hanke ehdottaa, että:

1. **Hallitusohjelma kirjoitetaan nykyistä linjaavammaksi** ja siinä vältetään yksityiskohtaisten toimien määrittelyä koko hallituskautta sitoviksi.
2. Hallitusohjelma nimeää selkeästi **hallituksen keskeisimmät politiikkatavoitteet (3-5)**. Näille tavoitteille rakennetaan hallitusohjelman valmistuttua toimenpidekokonaisuudet, ns. paketit, joiden etenemistä hallituskaudella erityisesti seurataan.
3. Hallitusohjelman valmistelun tueksi laaditaan tiivis, valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteistyössä koordinoima **hallituksen aloitusvaiheen tilannekuvaa koskeva yhteen-vetoaineisto**.
4. Hallituksen aloittaessa toimintansa käynnistyy välittömästi kolmen kuukauden poliittisesti ohjattu **hallituksen toimintasuunnitelman** valmistelu, jossa poliittinen ja virkamiesjohto yhdessä konkretisoivat hallitusohjelman vaalikaudella toimeenpantavaksi suunnitelmaksi. Tässä ehdotettu valmistelu ja nykyinen JTS-prosessi integroidaan. Toimintasuunnitelma tuodaan eduskuntaan selontekona.
5. **Hallitus ohjaa toimintasuunnitelmansa valmistelua ja tarkistamista** sopimallaan kokoonpanolla.
6. Virkamiestasolla toimintasuunnitelmaprosessin omistaja olisi valmistelua **koordinoiva pääsihteeristö**, jota johtaisi pääministerin valtiosihteeri yhteistyössä valtiovarainministeriön valtiosihteeri kansliapäällikkönä kanssa. Kansliapäällikkökokouksen rooli ministeriöiden välisten kysymysten yhteensovittajana vahvistuu ja puheenjohtajana toimivan VNK:n valtiosihteerin

rinnalla jatkossa kansliapäällikkökokouksen varapuheenjohtajana on valtiovarainministeriön valtiosihteeri kansliapäällikkönä.

7. Hallituksella on vuosittain **kevätkaudella hallituksen toimintasuunnitelman tarkistamis-piste**. Se on samanaikainen JTS:n tarkistuksen kanssa ja toimintasuunnitelman tarkistus tuodaan eduskuntaan selontekona. Hallitukselle järjestetään säännöllisesti tilaisuuksia yhteisen tilannekuvan ylläpitämiseksi, vähintään kerran vuodessa syyskauden alussa.
8. **Lakisäateisten ministerivaliokuntien lisäksi** asetetaan valmistelevia ministeriryhmiä hallituksen toimintasuunnitelmaan sisältyville politiikkapaketeille ja näiden lisäksi ministeriryhmiä vain erityisen painavista syistä.
9. Seuraavalla hallituskaudella **tulevaisuusselontekomenettely** päivitetään vastaamaan nykyisiä tarpeita ja kytketään **kansalliseen ennakointimalliin**.
10. Hallituksen toimintasuunnitelman painotukset huomioidaan ministeriöiden ja asiantuntijalaitosten tiedontuotannossa erityisesti tutkimussuunnitelmissa ja tulosohjauksessa.
11. Merkittävä osa **valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimustoiminnan** (ns. TEAS-toiminta) rahoituksesta kohdennetaan hallituksen toimintasuunnitelman pakettien tietotarpeisiin ja painotetaan siinä politiikkatoimien etukäteisarviointitietoa. Lisäksi prosessissa varmistetaan, että hallituksella on mahdollisuus aidosti vaikuttaa TEAS-aiheiden valintaan.
12. **Hallituksen tilannekuvan** ylläpitämistä tuetaan erityisesti koostamalla hallituksen käyttöön talouden ja yhteiskunnan tilannetta tiiviisti kuvaavaa tietoa. Tässä käytetään systemaattisesti hyväksi yhteiskunnan kehityksen indikaattoritietoa sekä TEAS-toiminnan ja strategisen tutkimuksen tuottamaa tietoa.
13. Hallituksen eduskunnalle annettavaa **vuosikertomusta** kehitetään johdonmukaisesti hallituksen keskeistä politiikkaa kuvaavaksi raportoinniksi, jossa korostuu politiikan vaikuttavuusnäkökulma.
14. Keskeisten säädösmuutosten ja muiden strategisten politiikkatoimien systemaattinen etukäteinen ja vaihtoehtoja tuottava **vaikutusarviointi** nostetaan välttämättömäksi edellytykseksi erityisesti hallituksen toimintasuunnitelman politiikkapakettien valmistelussa. Valtioneuvostoon perustetaan asiantuntijayksikkö, jonka ydintehtävänä on varmistaa, että hallituksella ja eduskunnalla on käytössään kunnollinen arviointitieto päätettäessä keskeisistä rakenne- ja muista muutoksista. Vaikutusarvioinnin tukiyksikkö perustetaan aluksi määräaikaaisena.
15. Hallituksen toimintasuunnitelmasta erillisiä **valtioneuvoston strategiatyyppejä ohjausasiakirjoja** vähennetään reilusti seuraavalla hallituskaudella. Hallituskauden vaihtuessa 2015 valtioneuvoston strategiatyyppeiden ohjausasiakirjojen voimassaolo lakkaa, ellei toisin päätetä. Jatkossa voimassaolevat ohjausasiakirjat kootaan yhteen paikkaan.
16. Hallituksen toimintasuunnitelman politiikkapakettien tavoitteet otetaan huomioon valtioneuvoston talousarvioesityksessä ja tulosohjauksessa valtioneuvoston yhteisinä vaikuttavuustavoitteina
17. Valtionhallinnon sisäiset konsernitavoitteet (esimerkiksi tiloja, henkilöstöä, ICT:tä ja hankintoja koskien) määritellään erillisessä prosessissa ja ne valmistellaan VM:n koordinoimana yhdessä konsernitoimijoiden kanssa.

1 Johdanto

Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen –hankkeen (OHRA) tavoite oli **hallituksen strategisen näkemyksen toimeenpanon yhteiskunnallisen vaikuttavuuden parantaminen**. Tämä edellyttää ohjauspolitiikan periaatteiden määrittelyä ohjausjärjestelmien kokonaisuuden näkökulmasta. Valtionhallinnon ohjausjärjestelmiä on aiemmin uudistettu järjestelmä kerrallaan. Nyt tavoitteena on vahvistaa valtioneuvoston strategista ohjausta ja saada valtioneuvostossa tehtävä politiikka-, lainsäädäntö- ja resurssiohjaus yhtenäisemmäksi sekä vahvistaa niitä tukevaa tietopohjaa ja toimeenpanokykyä.

OHRA-hankkeen valmisteluryhmän toimenpidesuosituksot koskevat ohjauksen kokonaisuutta. Ne tähtäävät siihen, että hallituksen politiikka-, resurssi-, tieto- ja toimeenpano-ohjaus muodostaisivat paremmin integroidun kokonaisuuden. Ohjauksen tulee kokonaisuutena palvella hallituksen yhteistä työskentelyä ja poliittista johtamista. Ohjausjärjestelmäkokonaisuuden kehittäminen on osa keskushallinnon uudistushanketta (KEHU). (hankkeen asettamispäätös, ks. liite 1; hankkeen taustasta, ks. liite 2)

Hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkunen asetti OHRA-hankkeen marraskuussa 2013 osana keskushallinnon uudistusta (KEHU) ja määräaika työlle oli marraskuun loppu 2014. Toimenpidesuosituksot on valmisteltu virkatyönä hankkeen valmisteluryhmässä. Hankkeella on ollut seuranta- ja tukiryhmä, jonka puheenjohtajana on toiminut valtiosihteeri Olli-Pekka Heinonen. Seuranta- ja tukiryhmän tehtävänä oli käsitellä ja kommentoida valmisteluryhmän tuottamaa aineistoa, antaa valmisteluryhmälle asiantuntijatukea ja virikkeitä sekä määrittää kannanotto ja huomiot valmisteluryhmän valmistelemista toimenpidesuosituksista. Hankkeen sihteeristö koostui valtiovarainministeriön (VM) ja valtioneuvoston kanslian (VNK) virkamiehistä. (Hankkeen ryhmien kokoonpanosta, ks. liite 1). Hanke on työnsä aikana pitänyt tiivistä yhteyttä samaan aikaan käynnissä oleviin moniin kehittämishankkeisiin, joissa on jo osin huomioitu OHRA:n suosituksia.

OHRA-hankkeen tuotettua tiiviin raportin, sen johtopäätöksistä ja suosituksista tullaan käymään keskustelua eri foorumeilla ja erityisesti puolueiden kanssa. Hanke esittää suositusten toimeenpanomiseksi suunnitelman tarvittavasta jatkovalmistelusta ensi kevään hallitusvaihdokseen saakka.

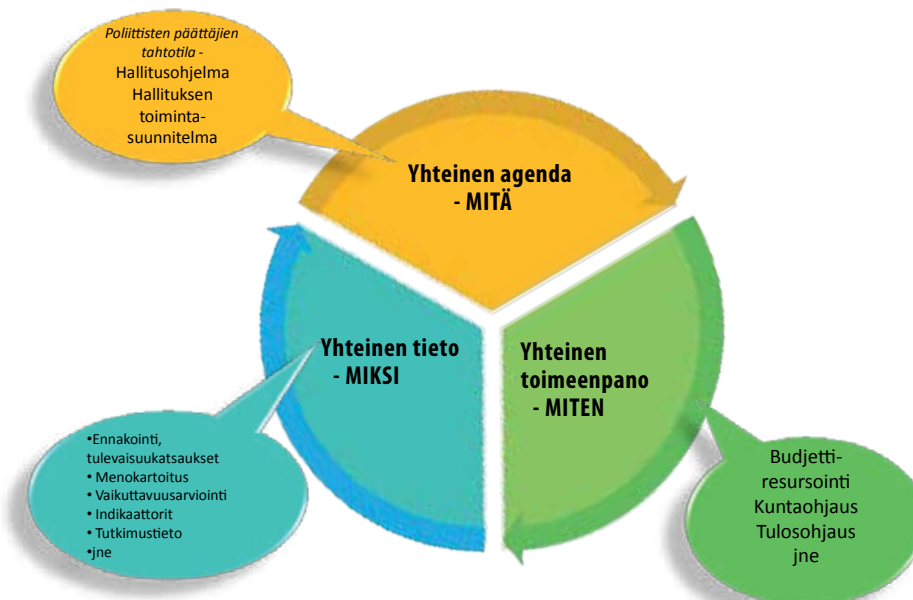
2 Miksi nykyinen politiikanteko ei tuota haluttuja tai riittäviä tuloksia

Hallitukset haluavat tukea rakentavaa kehitystä ja tavoittelevat myönteisiä muutoksia yhteiskunnassa. Ministereitä tukevat poliittiset esikunnat, valtioneuvoston virkakunta sekä laaja asiantuntijajoukko. Poliitiikan suunnittelua ja päätöksentekoa varten on suuri joukko organisaatioita ja prosesseja, jotka itsessään voivat toimia hyvin. Kokonaisuutena systeemi ei kuitenkaan nyt aina tuota lopputulosta, joka olisi kokonaisuuden kannalta paras mahdollinen. Suomen hallinto on nykyisellään tehokas aikaansaamaan päätöksiä, mutta ei välttämättä muutoksia.

OHRA-hankkeessa on tarkasteltu valtioneuvoston prosessien merkitystä vaikuttavalle politiikalle. Arvio on, että prosessit ovat toisistaan liian erillään ja niiden suhde toisiinsa ei ole riittävän selkeä. Lisäksi poliittista ja hallinnollista järjestelmää on tarkasteltu aiemmin liian erillisinä. Vaikuttavuuden parantamiseksi olisi jatkossa tärkeää tarkastella prosesseja koko poliittis-hallinnollista järjestelmän näkökulmasta. Vain tarkastelemalla koko järjestelmän kokonaisuutta, voidaan varmistaa esimerkiksi eri toimijoiden roolien selkeys ja poliittis-hallinnollisen rajapinnan toimivuus. Viimeksi mainitulla tarkoitetaan esimerkiksi vuoropuhelua poliitikkojen ja ylimpien virkamiesten välillä. Jo vuonna 2010 Suomen hallinnon OECD-arvioinnissa todettiin yhdeksi Suomen puutteeksi heikko sisällöllisen ja taloudellisen ohjauksen välinen yhteensovitus. Sama viesti toistuu vuonna 2014 lopulla valmistuvassa maa-arvioinnissa, jossa kehoitetaan: ”Just do it!”.

Viimeaikaisia hallituksia on arvosteltu siitä, että hallituksen tavoitteet ovat liian moninaisia ja politiikan iso kuva on epäselvä. Kritiikin mukaan suuria uudistuksia on käynnistetty ilman järjestelmällistä suunnittelua ja keinot haluttujen muutosten aikaan saamiseksi on valittu liian varhaisessa vaiheessa ilman riittävää tietopohjaa ja pohdintaa vaihtoehtoisista toteutustavoista.

Kuvio 1. Yhteinen tieto, yhteinen agenda, yhteinen toimeenpano.



Ongelmien nähdään olevan lähtöisin nykyisenkaltaisista hallitusohjelmista. Niistä on muodostunut yksityiskohtaisia toimenpidelisteja, jotka eivät anna hallinnon valmistelijoille riittävän selkeää kuvaa siitä, mitkä ovat hallituskauden tärkeimmät tavoitteet. Virkatyönä tehtävän valmistelun asiantuntemusta ei saada riittävästi käyttöön, jos keinot tavoitteiden toteuttamiseksi määritellään vain poliittisessa keskustelussa. Päätöksentekoa tukevaa tietoa tuotetaan paljon, mutta se ei kanavoidu päätöksenteon oikeisiin vaiheisiin.

OHRA:n keskeinen ajatus on, että hallituksella on yksi strategiaprosessi, jota tuetaan johdonmukaisesti tiedolla. Kun hallituksen keskeiset tavoitteet ovat selkeät ja prosessit ohjataan tukemaan näiden saavuttamista, saadaan voimavaroja ja voimaa haluttujen muutosten aikaansaamiseen. Hallituksen ratkaistavina olevat kysymykset ovat monimutkaisia, jolloin niiden käsitteleminen yksittäisen sektorin näkökulmasta ei aina johda parhaaseen lopputulokseen. Yhden ongelman ratkaiseminen voi aiheuttaa uuden ongelman toisaalla. Siksi on välttämätöntä huolehtia siitä, että ohjausprosessit vievät toimintaa samansuuntaisesti yhteisiin päämääriin.

3 Johtopäätökset ja toimenpidesuosituksset

Keskeinen OHRA-hankkeen ehdotus on **uudenlainen hallituksen strategiakokonaisuus**. Hallituksen strategia muodostuisi kahdessa vaiheessa: strategisen hallitusohjelman laadinta ja hallitusohjelmaa täsmentävä hallituksen toimintasuunnitelma, johon sisältyisi myös julkisen talouden suunnitelma. Nykyisen kahden erillisen raiteen ohjauksen (hallitusohjelmaprosessi ja valtiontalouden kehysprosessi) sijasta hallituksella olisi ohjausprosessi, jossa sisällölliset poliittiset tavoitteet sovitaan talouden raameihin. Ohjausprosessi perustuisi poliittisten päättäjien ja virkamiesten vuorovaikutukseen hallituksen tavoitteiden täsmentämisessä toiminnaksi. Jos hallitus nimeää selkeästi keskeisimmät tavoitteensa, voidaan lukuisia valtioneuvoston rakenteita, prosesseja ja työvälineitä ohjata tukemaan niiden toteutumista.

3.1 Yhteinen strategiaprosessi - yhteinen agenda

OHRA-hanke ehdottaa, että **hallitusohjelma kirjoitetaan nykyistä linjaavammaksi** ja siinä vältetään yksityiskohtaisten toimien määrittelyä koko hallituskautta sitoviksi. **Hallitusohjelma nimeää selkeästi hallituksen keskeisimmät politiikkatavoitteet (3-5)**, jotka huomioidaan ministerivastuuta määriteltäessä.

Kevätkesällä valmistuvan **hallitusohjelman toimeenpanoa ohjaamaan laadittaisiin hallituksen toimintasuunnitelma, joka yhteensovittaa hallitusohjelman taloudelliset ja sisällölliset tavoitteet, mukaan lukien julkisen talouden suunnitelma**. Toimintasuunnitelma vahvistettaisiin elokuussa samassa yhteydessä kuin vuoden 2016 talousarvioehdotus. Toimintasuunnitelma täsmentää hallituksen tavoitteiden toteuttamista ja sitä tarkistetaan kerran vuodessa keväällä kehysvalmistelun yhteydessä.

Kuvio 2. Hallituksen strategiakokonaisuus.



Yhtenäinen poliittisesti ohjattu prosessi

OHRA-hanke ehdottaa, että hallituksen aloittaessa toimintansa käynnistyy välittömästi **kolmen kuukauden poliittisesti ohjattu hallituksen toimintasuunnitelman valmistelu**, jossa poliittinen ja virkamiesjohto yhdessä konkretisoivat hallitusohjelman vaalikaudella toimeenpantavaksi suunnitelmaksi. Hallitus vahvistaisi **hallituksen yleisistunnossa valmistelutoimeksiannon, joka sisältäisi VM:n kehysvalmistelua (julkisen talouden suunnitelma/JTS) koskevan toimeksiannon ja ohjeen toimintasuunnitelmaan sisällytettävien politiikkakokonaisuuksien valmistelemiseksi**. Valmistelutoimeksianto sisältäisi politiikkapakettien teemojen vahvistuksen, vastuutuksen ja organisoinnin.

OHRA-hanke ehdottaa, että **hallitus ohjaa toimintasuunnitelmansa valmistelua ja tarkistamista sopimallaan kokoonpanolla, joka voi olla eri suunnitelman valmistelussa ja sen seurannassa**. Vaihtoehtoja ovat ainakin hallituspuolueiden puheenjohtajat, talouspoliittinen ministerivaliokunta tai hallituksen iltakoulu.

Johdonmukainen valmistelu edellyttää valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian entistä tiiviimpää yhteistyötä. OHRA-hanke ehdottaa, että virkamiestasolla toimintasuunnitelmaprosessia **koordinoisi pääsihteeristö**, jota johtaisi pääministerin valtiosihteeri yhteistyössä valtiovarainministeriön valtiosihteerin (kansliapäällikkö valtiosihteerinä) kanssa. Pääsihteeristössä olisivat edustettuina valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian asiantuntijavirkamiehet.

Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteistyötä tiivistäisi myös se, että nykyisen mallin mukaisesti puheenjohtajana toimisi VNK:n valtiosihteeri ja jatkossa kansliapäällikkökokouksen varapuheenjohtajana toimisi valtiovarainministeriön valtiosihteeri kansliapäällikkönä. Kansliapäällikkökokouksen sihteeristö jaettaisiin valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön kesken.

Toimintasuunnitelman valmistelussa täsmennetään julkisen talouden suunnitelman linjat sekä hallituksen keskeisimmille politiikkatavoitteille konkreettinen hallituskauden toteutussuunnitelma (3-5 politiikkapakettia). Politiikkapaketit eivät ole liian laajoja (kuten hyvinvointi) eivätkä liian suppeita, projektityyppisiä. Lisäksi toimintasuunnitelmaan sisällytetään muita hallitusohjelman koko hallitukselle tärkeitä toimenpidekokonaisuuksia, joita hallitus kokonaisuudessaan haluaa erityisesti edistää ja seurata sekä listaus hallituskaudella annettavaksi suunnitelluista selonteoista. Hallituksen toimintasuunnitelma tuodaan eduskuntaan selontekona.

Hallituksen tärkeimmille tavoitteille kootaan alkuvaiheessa selkeät etenemissuunnitelmat, politiikkapaketit

Kullekin toimintasuunnitelman politiikkapaketille määritettäisiin sen toimeenpanoa ohjaava ministerityöryhmä (vastuuministeri ja muut osallistuvat ministerit). Kutakin pakettia valmistelisi virkamiesryhmä, johon kuuluisivat asianomaiset kansliapäälliköt, näiden ministeriöiden asiantuntijavirkamiehiä sekä valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian edustus.

Kullekin paketille määritellään kuva lähtötilanteesta, voimavarat, toimenpiteet, niiden aikataulut ja vastuut sekä onnistumisen mittarit ja tietotarpeet. Virkamiesvalmistelussa tuotetaan kansliapäälliköiden johdolla koordinoitusti vaihtoehtoisia toteuttamismalleja systemaattisen tiedon pohjalta. Kansliapäälliköt vastaisivat myös, että valmistelussa julkisen talouden suunnitelmaan ja muuhun toimintasuunnitelmaan sisältyvät ehdotukset yhteen sovitetaan hallinnonaloittain ja hallinnonalojen kesken.

OHRA-hanke ehdottaa, että hallituksen toimintasuunnitelma koostuisi seuraavista osista:

1. Mahdolliset ohjauspolitiikkaa koskevat yleiset linjaukset
2. Julkisen talouden suunnitelman pääsisältö
3. Poliitiikkapaketit (3-5 kpl)
 - lähtötilanteen kuvaus
 - voimavarat
 - toimenpiteet ja niiden aikataulut ja vastuut
 - onnistumisen mittarit
 - tietotarpeet
4. Muut hallitusohjelman tärkeät toimenpidekokonaisuudet
5. Listaus hallituskaudella annettavaksi suunnitelluista selonteista.

Ohjauspolitiikkaa koskevassa linjauksessa hallitus määrittäisi yleisesti hallituspolitiikan ohjauksessa noudatettavia periaatteita kuten sääntelyn vaihtoehtojen harkinta, käyttäytymistieteellisen lähestymistavan vahvistaminen ja kokeilukulttuurin vahvistaminen.

Integroitu valmistelu sekä poliittisella että virkamiestasolla

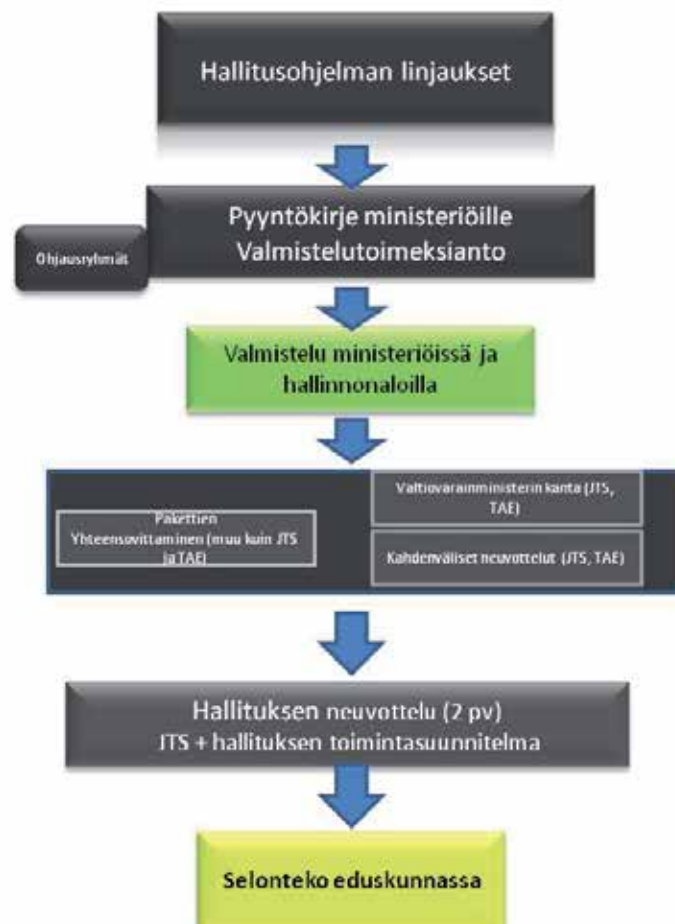
Oleellista prosessin onnistumisen osalta on valmistelun yhtenäisyys myös yhden ministeriön sisällä, ei ainoastaan niiden kesken. Tällä hetkellä taloussuunnittelu voi olla irrallaan hallitusohjelman toimeenpanon seurannasta ja se taas irrallaan hallinnonalan tulosohtauksesta tai säädöspolitiikan koordinoinnista. Kansliapäälliköillä on omalla hallinnonalallaan vastuu valmistelun yhteensovittamisesta. Kansliapäällikkökokouksen ja strategiakokonaisuuden pääsihteeristön tukena olisi ministeriöiden strategiavalmistelusta vastaavien edustajien (strategiajohtajat) virkamiesryhmä (mm. nykyisen HOT-verkoston pohjalta).

Yhteisen agendan ohjaamiseksi ja koossapitämiseksi OHRA-hanke ehdottaa myös, että neljän lakisääteisen ministerivaliokunnan lisäksi asetetaan valmistelevia ministeriryhmiä hallituksen toimintasuunnitelmaan sisältyville politiikkapaketeille ja näiden lisäksi ministeriryhmiä vain erityisen painavista syistä.

OHRA-hanke ehdottaa, että koko hallituksella on vuosittain kevätkaudella hallituksen toimintasuunnitelman tarkistamispiste. Se on samanaikainen julkisen talouden suunnitelman tarkistuksen kanssa ja hallituksen toimintasuunnitelman tarkistus tuodaan eduskuntaan selontekona. Tarkistuspisteen yhteydessä tarkastellaan pakettien etenemistä niille valittujen indikaattoreiden ja mittareiden valossa sekä tehdään tarvittavat suuremmat, kehystasoiset päätökset. Muilta osin paketteja ohjataan jatkuvasti poliittisesti niitä varten nimetyissä ministeriryhmissä.

Hallitukselle järjestetään säännöllisesti tilaisuuksia yhteisen tilannekuvan ylläpitämiseksi. Hallituksen iltakoulua kehitetään yhtenä mahdollisuutena. Vähintään kerran vuodessa on hallituksen yhteinen strategiaseminaari. Yhteisen tilannekuvan hahmottamista tuetaan systemaattisella tiedolla, mm. käyttämällä hyväksi valtioneuvoston yhteisen tutkimussuunnitelman tuottamaa tietoa sekä strategisen tutkimuksen tietoa.

Kuvio 3. Yhteisen prosessin keskeiset vaiheet hallitusohjelman linjauksista selontekoon
(yksityiskohtaisempi prosessi, ks. liite 3).



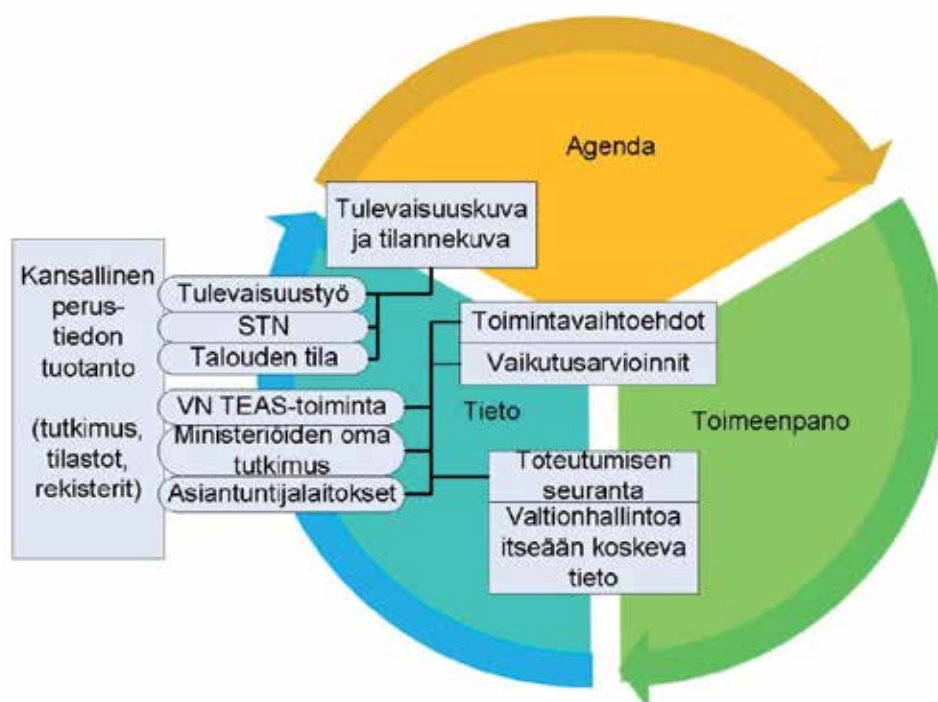
3.2 Yhteinen tieto

Tieto toimii yhteiskunnan kehityksen ja poliittisen päätöksenteon strategisena resurssina. Ohjausjärjestelmän näkökulmasta olennainen tavoite on tilanne, jossa päätöksentekijällä on käytettävissään luotettava tietopohja päätöksentekotilanteessa. Hallituksen strategiaprosessissa hallitus tarvitsee sille erikseen laadittua tietopohjaa

- Laatiessaan hallitusohjelmaa,
- laatiessaan hallituksen toimintasuunnitelmaa ja
- tarkistaessaan toimintasuunnitelmaansa keväisin sekä syksyisessä tilannekuvaistunnossa

Lisäksi tietopohja tarvitaan luonnollisesti jatkuvasti poliittisen johtamisen tukena.

Kuvio 4. Jäsennys tieto-kokonaisuudesta valtionhallinnon toimijoiden ja hallituksen keskeisten tarpeiden näkökulmista.



Hallitusohjelman valmistelua varten tarjotaan systemaattinen tietopohja

Hallitusohjelman laatimisessa hallitus hyötyy erityisesti tulevaisuuskuva ja tilannekuva hahmottavasta tiedosta. VM tuottaa talouden tilaa kuvaavaa aineistoa. Tulevaisuustyö koostuu tulevaisuuslonteosta, ministeriöiden virkamiesten laatimista yhteisestä toimintaympäristökuvauksesta ja ministeriökohtaisista tulevaisuuskatsauksista sekä kansallisesta ennakkoinnista, jota ollaan parhaillaan tehostamassa. Uutena, jatkossa hyödynnettävänä instrumenttina on strategisen tutkimuksen neuvoston ohjaama tutkimus, jonka aikajänne on hallituskautta pidempi.

Hallitusohjelman strategisuutta tukisi hallitukselle tarjottava tiivis, strategisella tasolla pysyttävä ja koordinoitusti koottu tietopohja. **OHRA-hanke ehdottaa, että hallitusohjelman valmistelun tueksi laaditaan tiivis, valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteistyönä koordinoima hallituksen aloitusvaiheen tilannekuva koskeva yhteenvetoaineisto.** Aineiston tarkoituksena olisi vetää yhteen keskeiset hallitusohjelman tueksi tarkoitetut valtioneuvostotasoiset tietosisällöt, joita yllä on kuvattu. **Vuoden 2014 tulevaisuuskatsauksista** jalostettaisiin poikkihallinnollinen tilannekuva keskeisistä ilmiöistä.

Tulevaisuustyön osalta **OHRA-hanke ehdottaa, että seuraavalla hallituskaudella tulevaisuuslontekomenettely** päivitetäisiin vastaamaan nykyisiä tarpeita ja kytkettäisiin kansalliseen ennakkointimalliin.

Valtion tutkimuslaitosuudistuksen myötä kehitetyistä uusista tutkimuksen rahoitusinstrumenteista strategisen tutkimuksen määrärahan avulla rahoitettavan strategisen tutkimuksen teemat ovat valmistelussa vastikään asetetussa strategisen tutkimuksen neuvostossa. **Hallituksella on jatkossa mahdollisuus ottaa kantaa pidemmän aikavälin muutoshaasteita tukevan tutkimuksen suuntaamisesta, kun strategisen tutkimuksen ohjelma päätetään vuosittain valtioneuvostossa.**

Hallituksen toimintasuunnitelmaa tuetaan uusilla tutkimuksen rahoitusinstrumenteilla

Hallituksen toimintasuunnitelman laatimisvaiheessa on edelleen käytettävissä tulevaisuus- ja tilannekuvaa valottavaa aineistoa. Näiden lisäksi sekä toimintasuunnitelman laadinnassa että sen vuotuisessa tarkistamisessa tarvitaan tietoa toimintavaihtoehtoista sekä vaikutusarvioinneista. Arviointia tarvitaan paitsi aiemman politiikan vaikutuksista myös toimintavaihtoehtojen ennakoarvioinnin osalta. Iso osa tästä tiedosta tuotetaan hajautetusti ministeriöissä ja asiantuntijalaitoksissa kunkin asiakohdan tarpeisiin. Uutena, vuonna 2014 käyttöön otettuna, välineenä on valtioneuvoston päätöksentekoa tukeva selvitys- ja tutkimustoiminta (TEAS-toiminta).

OHRA-hanke ehdottaa, että hallituksen toimintasuunnitelman painotukset huomioidaan ministeriöiden ja asiantuntijalaitosten tiedontuotannossa erityisesti tutkimussuunnitelmissa ja tulosohjauksessa.

OHRA-hanke ehdottaa, että merkittävä osa valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoituksesta kohdennettaisiin hallituksen toimintasuunnitelman pakettien tietotarpeiden tukemiseen. Lisäksi hanke ehdottaa, että prosessissa varmistetaan, että hallituksella on mahdollisuus aidosti vaikuttaa aiheiden valintaan.

Toimintasuunnitelmaa tarkistetaan ja hallituksen yhteistä tilannekuvaa ylläpidetään

Hallituksen toimintasuunnitelma tarkistetaan vuosittain keväällä kehysvalmistelun aikataulun mukaisesti. Tällöin on käytettävissä seurantatietoa toimintasuunnitelman etenemisestä. Hallitusohjelman toimeenpanoa johdetaan jatkuvasti osana valtioneuvoston johtamisjärjestelmää, mutta mitataavaltaan kehystasoiset päätökset tehdään keväisin osana tarkistusprosessia.

Hallitukselle järjestetään säännöllisesti **tilaisuuksia yhteisen tilannekuvan ylläpitämiseksi**, vähintään kerran vuodessa syyskauden alussa. Hallituksen syksyiseen tilannekuvaistuntoon tuotetaan hallituksen käyttöön indikaattori- ja muuta tietoa taloudesta ja yhteiskunnan muusta kehityksestä. Valtioneuvoston TEAS-toiminnan sekä strategisen tutkimuksen tuloksia voidaan käyttää tilannekuvan ylläpitämiseksi. Tilannekuva rakennetaan omaksi kokonaisuudekseen siten, että siihen voidaan myöhemmin palata.

OHRA-hanke ehdottaa, että hallituksen eduskunnalle annettavaa vuosikertomusta kehitetään johdonmukaisesti hallituksen keskeistä politiikkaa kuvaavaksi raportoinniksi, jossa korostuu politiikan vaikuttavuusnäkökulma. Hallituksen keskeiset tavoitteet, erityisesti paketit, saivat keskeisen roolin. Vastaavasti ministeriöiden tulokellisuusselvitykset olisivat tiiviimpiä ja keskittyisivät ministeriöiden rooliin pakettien ja muiden hallitusohjelman tärkeiden toimenpidekokonaisuuksien edistämässä. Vaikuttavuuden arviointia vahvistettaisiin suhteessa aiempiin vuosikertomuksiin.

Säädösten ja muiden politiikkatoimien vaikutusten arviointia vahvistetaan

Lainvalmistelun laadun kehittämistarpeesta vallitsee Suomessa laaja yhteisymmärrys. Kehittämis- ja ohjaustoimet, jotka ovat perustuneet informaatio-ohjaukseen ja kevyehköön seurantaan, eivät ole johtaneet merkittäviin parannuksiin, eikä hallituksen lainsäädäntösuunnitelma ole tuonut tarvittavaa kohennusta. Pysyvät, merkittävät parannukset edellyttäisivät valtioneuvostotasotasolle pysyvälounteista institutionaalista ohjaus- ja tukijärjestelyä.

Lainvalmistelun kehittämisen kärkimaissa on perustettu erityinen asiantuntijayksikkö säädösedotusten vaikutusarviointien tarkastusta ja kehittämistä varten. Päävastuu lainvalmistelusta on tästä huolimatta aina ministeriöissä. Asiantuntijayksiköiden tehtävät ovat ajan myötä laajentuneet hyvien lainvalmistelukäytäntöjen yleiseen edistämiseen ja politiikkatoimien vaikutusarvioinnin edistämiseen laajemminkin. Hyvälaatuisessa vaikutusarviossa kiinnitetään huomiota muihinkin hyvän valmistelukäytännön kysymyksiin, jolloin samalla voitaisiin varmistaa ainakin valmistelun tietopohja, vaihtoehtotarkastelu ja toimeenpanon analyysi ja tuki.

OHRA-hanke ehdottaa, että keskeisten säädösmuutosten ja muiden strategisten politiikka-toimien systemaattinen etukäteinen ja vaihtoehtoja tuottava vaikutusarviointi nostetaan välttämättömäksi edellytykseksi erityisesti hallituksen toimintasuunnitelman politiikkapakettien valmistelussa. Valtioneuvostoon perustetaan asiantuntijayksikkö, jonka ydintehtävänä on auttaa ministeriöitä laatimaan tietosisällöltään riittäviä ja annettujen ohjeiden mukaisia vaikutusarvioita. Vaikutusarvioinnin asiantuntijayksikkö tukisi ministeriöitä neuvonnalla, ohjeilla, hyvien esimerkkien esiintuomisella, koulutuksella ja tarkastuksella. Näin voidaan varmistaa, että hallituksella ja eduskunnalla on käytössään kunnollinen arviointitieto päätettäessä keskeisistä rakenne- ja muista muutoksista. Monipuolisen vaikutusarvioinnin varmistaminen hyödyttäisi myös sidosryhmiä ja kansalaisyhteiskuntaa.

Onnistuakseen tehtävässään yksikön olisi oltava riittävän asiantunteva, jotta se toisi aitoa lisäarvoa lainvalmisteluun, sen tulisi olla riippumaton suhteessa eri hallintosektoreiden ja yhteiskunnan etuhajojen erityisintresseihin ja sillä tulisi olla hallituksen täysi poliittinen tuki. Kyse olisi merkittävälle säädöshankkeille tarkoitettu vuorovaikutteinen tieto- ja prosessituki. Suomessa asiantuntijayksikön painopisteinä olisivat erityisesti taloudelliset vaikutukset mukaan lukien vaikutukset ihmisten ja yritysten toimintaan (hallinnollinen taakka) ja vaikutukset kuntien tehtäviin ja velvoitteisiin. **OHRA-hanke ehdottaa, että asiantuntijayksikkö perustettaisiin aluksi määräaikaisena.**

Valtionhallintoa itseään koskevan tiedon rakenteita yhtenäistetään

Tietopohjan tehokas hyödyntäminen päätöksenteossa edellyttäisi nykyistä parempaa kokonais kuvien muodostamista ja tiivistämistä hajanaisesta tietoaaineksesta. **OHRA -hanke ehdottaa, että hallituksen strategisessa johtamisessaan käyttämien tietorakenteiden yhteensopivuutta parannetaan.** Asian jatkovalmistelu tapahtuisi VM:n johdolla. Nykyisellään tietorakenteet ovat huonosti keskenään yhteensopivia. Seurauksena samaa tietoa joudutaan raportoimaan useaan paikkaan ja siirtämään käsin järjestelmästä toiseen. Erityinen tarve olisi löytää keinoja yhdistää samaa asiasisältöä koskevia tietoaaineksia toisiinsa. Tässä onnistuminen mahdollistaisi sen, että voitaisiin muodostaa kokonaiskuva esimerkiksi yritysverotukseen liittyvistä hallituksen tavoitteista, nykyisistä ja aiemmista säädöshankkeista, tutkimuksista ja selvityksistä (rajauksin), kehittämis- ja kokeiluhankkeista sekä voimavaroista.

Valtionhallintoa itseään koskeva tieto sisältää tietoa neljänlaisista asioista:

- a. tavoitteista (hallitusohjelma, erilaiset strategiat, tulostavoitteet ym.),
- b. toiminnasta (hankkeet, työryhmät, prosessit ym.),
- c. resursseista (organisaatiot ja organisaatorakenteet, taloudelliset resurssit, henkilöstöresurssit, ym.)
- d. kyvykkyyksistä (osaaminen, muu kyvykkyyttä koskeva tieto)

Nykyisellään näitä erityyppisiä tietoja on käytännössä mahdotonta yhdistellä keskenään tai edes muodostaa valtioneuvostotason kokonaiskuvaa yhden tyyppisestä tiedosta. Tiedon moninkertainen keruu eri tarkoituksiin rasittaa ministeriöitä ja laitoksia huomattavasti.

Valtioneuvoston hanketiedon uudistus (HARE-uudistus) tarjoaa mahdollisuuksia parempaan OHRA-hankkeen kannalta tärkeiden tietojen yhteiskäyttöön. Esiselvitysvaihe on toteutettu ajatuksella, että hallitusohjelman seuranta, strategiakokonaisuuden asiakirjahallinta ja valmisteltavien säädöshankkeiden listaaminen olisivat kaikki toteutettavissa uudistetulla tietojärjestelmällä.

3.3 Valtioneuvoston toimintatapojen uudistaminen tukemaan strategista päätöksentekoa - Yhteinen toiminta

Strategiaviidakon purku

Valtioneuvoston kanslian teki kesällä 2014 selvityksen ministeriöiden strategioista, ohjelmista, selonteista ja valtioneuvoston periaatepäätöksistä. Tällä hetkellä voimassa olevia löytyi yhteensä yli 300. Niiden muodostama kokonaiskuva on koordinoimaton ja jäsentymätön. Eri linjausasiakirjojen yhteisvaikutuksia toimintaan on vaikea nähdä. Pahimmillaan strategiat ovat ristiriidassa keskenään. Strategioiden toimeenpanosta ei myöskään ole kaikelta osin huolehdittu riittävästi, osaan niistä ei liity mitään toimeenpanosuunnitelmaa tai toimeenpanon seuranta. **OHRA- hanke ehdottaa, että hallituksen toimintasuunnitelmasta erillisiä valtioneuvoston strategiatyyppejä ohjausasiakirjoja vähennetään reilusti seuraavalla hallituskaudella. Hallituskauden vaihtuessa 2015 valtioneuvoston strategiatyypisten ohjausasiakirjojen voimassaolo lakkaa, ellei toisin päätetä.**

Osana hallituksen toimintasuunnitelman valmistelua hallitus päättää, mitkä valtioneuvoston strategiat jatkavat voimassaoloaan. Jatkossa strategioilla tulisi olla päättymisaika, jonka jälkeen voidaan erikseen päättää, jos niiden voimassaoloaikaa on tarkoituksenmukaista jatkaa. Valtioneuvoston selonteot olisivat jatkossa osa hallituksen toimintasuunnitelmaa eli kaavaillut selonteot listattaisiin hallituksen toimintasuunnitelmassa.

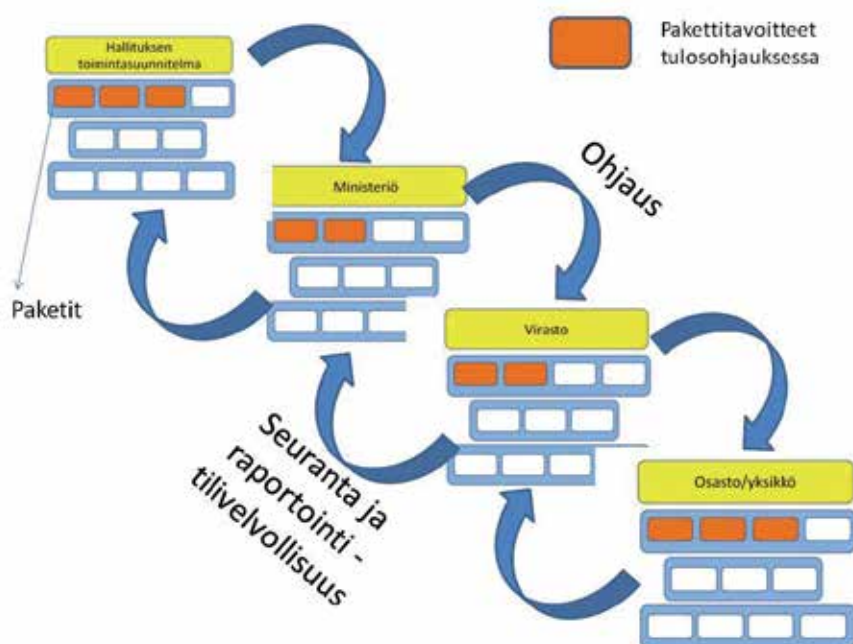
Strategiakokonaisuuden hallinnan helpottamiseksi **OHRA-hanke ehdottaa lisäksi, että strategiat jatkossa koottaisiin yhteen paikkaan ja että niille sovittaisiin yhteiset mahdollisimman vähän sisältötyötä rajoittavat metatiedot tai tietorakenteet.**

Tulosohjaukseen valtioneuvoston yhteiset vaikuttavuustavoitteet

Suomessa on viime vuosina ollut käynnissä muun muassa tulosohjauksen laaja uudistaminen, jossa tavoitteina on ollut uudistaa sitä strategisemmaksi, kevyemmäksi, poikkihallinnollisemmaksi ja yhtenäisemmäksi. Tulosohjauksen uudistuksessa on haluttu kehittää myös tulosohjauksen roolia osana ohjausjärjestelmän kokonaisuutta. Tämä on näkynyt muun muassa tavoitteena tulosohjauksen nykyistä lähemmästä yhteydestä hallitusohjelma- ja budjettiprosesseihin.

Tulosohjauksen kehittämisen haaste on ollut selkeästi aukilausuttujen yhteisten tavoitteiden puuttuminen. Koska ei ole ollut prosessia, josta selkeät yhteiset tavoitteet olisivat tulleet tulosohjaukseen, on poikkihallinnollisuuden tuominen tulosohjaukseen ollut vaikeaa. Jos OHRA:n esittämä hallituksen toimintasuunnitelma ja siihen sisältyvät paketit otetaan käyttöön, saadaan tulosohjaukseen kaivattuja poliittisella tasolla asetettuja selkeästi yhteisiä tavoitteita. Näin tulosohjauksen voi osaltaan vahvistaa, että halutut muutokset saadaan oikeasti toimeenpantua. **OHRA-hanke ehdottaa, että hallituksen toimintasuunnitelman politiikkapakettien tavoitteet otetaan kaikkien ministeriöiden tulosohjauksessa huomioon valtioneuvoston yhteisinä vaikuttavuustavoitteina.**

Kuvio 5. Pakettitavoitteet tulosohtauksessa.



OHRA-hanke tukee lisäksi **tulosohtauksen kehittämistyön** kaavailuja, joissa esitetään, että yhteisten poliittisten tavoitteiden lisäksi hallituksen (hallinnonalojen) yhteiset sisäiset konsernitavoitteet määritellään erillisessä prosessissa ja ne valmistellaan yhdessä konsernitoimijoiden kanssa. Valmistelussa valitaan 4-5 keskeistä konsernitavoitetta, joiden tietopohja on olemassa; esimerkiksi talous, ICT, toimitilat, hankintatoimi ja henkilöstö. Tavoitteille nimetään selkeät yhteiset tulostavoitteet (myöhemmin tulostavoite) ja mittarit sekä tarvittava seurantamekanismi. Kokonaisuus hyväksytetään kansliapäälliköillä. Tavoitteet ja mittarit viestitään hallinnolle ja viedään osaksi virastojen ja ministeriöiden yhteistä tulossopimusohjaa valtion tulostietojärjestelmässä.

4 Suositusten toimeenpano

OHRA-hanke esittää, että ohjaujärjestelmän uudistamisen toimeenpanoa valmistellaan maaliskuun 2015 loppuun mennessä valtiovarainministeriön kansliapäällikkö valtiosihteerinä ja valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin johdolla. OHRAn suosituksia konkretisoidaan ainakin seuraavilla toimilla:

- Uuden toimintasuunnitelmaprosessin simulointi: eteneminen vaiheittain hallitusohjelmasta selontekoon ja toimintasuunnitelma-asiakirjan malli
- Vaalikauden vuosikellon ihannemallin määrittelemine, ml. VN tutkimussuunnitelman käsittely
- Hallitusneuvottelijoiden tietoaaineiston yhteen sovitettu kokoaminen, ml Ministerin käsikirja
- Hallitusta palvelevien tietoprosessien yhteensovittaminen
- Tulosohtauksen jatkotoimet
- Säästösten vaikutusarviointielimen perustaminen

LIITE 1
HANKKEEN ASETTAMISPÄÄTÖS

Valtiovarainministeriö

ASETTAMISPÄÄTÖS

VM142:00/2013

11.12.2013

Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen- hanke**Asettaminen**

Valtiovarainministeriö on tänään asettanut valmisteluryhmän sekä seuranta- ja tukiryhmän valtionhallinnon ohjauspolitiikan hahmottamiseksi.

Toimikausi

16.12.2013-30.11.2014

Tausta

Valtionhallinnon ohjausjärjestelmiä on uudistettu järjestelmä kerrallaan. Viime vuosina käynnissä on ollut muun muassa tulosohtauksen laaja uudistaminen, jossa tavoitteina on ollut uudistaa sitä strategisemmaksi, kevyemmäksi, poikkihallinnollisemmaksi ja yhtenäisemmäksi. Tulosohtauksen uudistuksessa on haluttu kehittää myös tulosohtauksen roolia osana ohjausjärjestelmän kokonaisuutta. Tämä on näkynyt muun muassa tavoitteena tulosohtauksen nykyistä lähemmästä yhteydestä hallitusohjelma- ja budjettiprosesseihin.

Ohjausta tarkasteltaessa on hyödyllistä tehdä ero sen välillä a) millä keinoin kulloisiakin poliittisia tavoitteita ohjataan todellisuudeksi operatiivisessa päätöksenteossa, jolloin tulosohtaus on yksi käytettävissä oleva keino (operatiivinen ohjaus) ja b) millä prosesseilla itse politiikka (policy) määritellään (strateginen politiikkaohjaus). Koska ohjausjärjestelmää ei toistaiseksi ole tarkasteltu kokonaisuutena, hallinnon toiminta ei välttämättä jäsennyy selkeästi määriteltyihin tavoitteisiin ja eri prosessien välille syntyy katkoksia. Tämän vuoksi on myös selkeytettävä, miten nykyiset ohjausjärjestelmät sijoittuvat tähän kahtiajakoon, jolloin on mahdollista selkeyttää myös niiden keskinäisiä rooleja. Ohjausjärjestelmäkokonaisuuden kehittäminen on osa keskushallinnon uudistushanketta (KEHU), jonka muihin osa-alueisiin hankkeella on tiivis yhteys.

Tavoite

Hankkeen tavoitteena on:

- Tukea hallituksen strategisen näkemyksen toimeenpanoa ja vaikuttavuutta julkisessa hallinnossa ja yhteiskunnassa
- Saada valtioneuvostossa tehtävä politiikka-, lainsäädäntö- ja resurssiohtaus yhtenäisemmäksi sekä vahvistaa niitä tukevaa tietopohjaa ja toimeenpanokykyä.

Tehtävä

Käynnistettävän hankkeen tehtävänä on ohjauspolitiikan periaatteiden hahmottaminen, johon kuuluu suositusten valmistelu seuraavista:

- Tietoprosessikokonaisuuden kehittäminen (yhteinen tietopohja)
- Strategisten yhteensovittamisen prosessien tiiviimpi yhteen kytkeminen (yhteinen agenda)
- Toimeenpanoprosessikokonaisuuden kehittäminen (yhteinen toiminta)
- Valtioneuvoston keskeisten ydinprosessien kansantajuinen kuvaaminen sekä käytettävien käsitteiden selventäminen hyödyntämällä lainsäädäntöohjauksesta tehtyä mallinnustyötä
- Ohjausjärjestelmiin liittyvien välineiden kuten linjausasiakirjojen, foorumeiden, ohjelmien ohjausotteen ja vaikuttavuuden parantaminen

Hankkeen tuloksena on suosituksia seuraavalla hallituskaudella noudatettavista menettelyistä ja toiminnan pelisäännöistä. Tuotos palvelee valtiovarainministeriön hallintopoliittista tulevaisuustyötä sekä valtioneuvoston kansliassa tehtävää hallituspolitiikan toimeenpanoa tukevan prosessin kehittämistä. Se tuottaa osaltaan aineistoa keskushallinnon kokonaisuudistuksen prosessiin.

Organisointi**Valmisteluryhmä:**

Puheenjohtaja Sirpa Kekkonen, ohjelmaneuvo, valtioneuvoston kanslia
Varapuheenjohtaja Katju Holkeri, finanssineuvo, valtiovarainministeriö

Jäsenet:

Harri Martikainen, kehittämisneuvo, sisäasiainministeriö
Tomi Hytönen, budjettineuvo, valtiovarainministeriö
Hanna-Leena Iso-Ketola, suunnittelija, oikeusministeriö
Jussi Simpura, tutkimusprofessori, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL

Sihteerit:

Johanna Nurmi, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö
Jouni Varanka, erityisasiantuntija, valtioneuvoston kanslia

Hanke voi tarvittaessa kutsua työhön mukaan asiantuntijoita erityiskysymysten ratkaisuun. Hankkeella on seuranta- ja tukiryhmä, jonka tehtävänä on käsitellä ja kommentoida valmisteluryhmän tuottamaa aineistoa, antaa valmisteluryhmälle asiantuntijatukea ja virikkeitä sekä määrittää kannanotto ja huomiot valmisteluryhmän valmistelemista suosituksista.

Seuranta- ja tukiryhmä:

Puheenjohtaja Olli-Pekka Heinonen, valtiosihteeri, valtioneuvoston kanslia
Varapuheenjohtaja Sari Raassina, valtiosihteeri, valtiovarainministeriö

Jäsenet:

Jouni Backman, kansanedustaja
Timo Laaninen, puoluesihteeri
Pirkko Mattila, kansanedustaja
Tuomas Pöysti, pääjohtaja, VTV

Kustannukset ja rahoitus

Hanke valmistellaan pääosin virkatyönä. Sen kulut maksetaan momentilta 28.01.01.

Hallinto- ja kuntaministeri


Henna Virkkunen

Osastopäällikkö, valtion
työmarkkinajohtaja


Juha Sarkio**JAKELU**

Työryhmien puheenjohtajat, jäsenet ja sihteerit

TIEDOKSI

Osallistuvat organisaatiot

Liinu Lehto, valtiovarainministeriö

Valtioneuvoston hankerekisteri HARE

LIITE 2

OHRA-HANKKEEN TAUSTAA

Vuonna 2010 valmistuneessa **Suomen hallinnon OECD-arvioinnissa** todettiin yhdeksi Suomen haasteeksi sisällöllisen ja taloudellisen ohjauksen välinen yhteensovitus. Valtioneuvoston kanslian **KOKKA-hankkeessa** ("Hallitusohjelman tehokkaan toimeenpanon menettelyjen kehittäminen") vuosina 2010-2011 tehtiin työtä hallituksen strategisten prosessien kokonaisvaltaisen kehittämisen linjojen määrittämiseksi; osa ehdotuksista on jo toteutettu, mutta toteutumattomiin esityksiin liittyy kysymyksiä muun muassa päätöksenteon tietopohjan varmistamisesta ja sisällöllisen ja taloudellisen ohjauksen välisen koordinaation tehostamisesta.

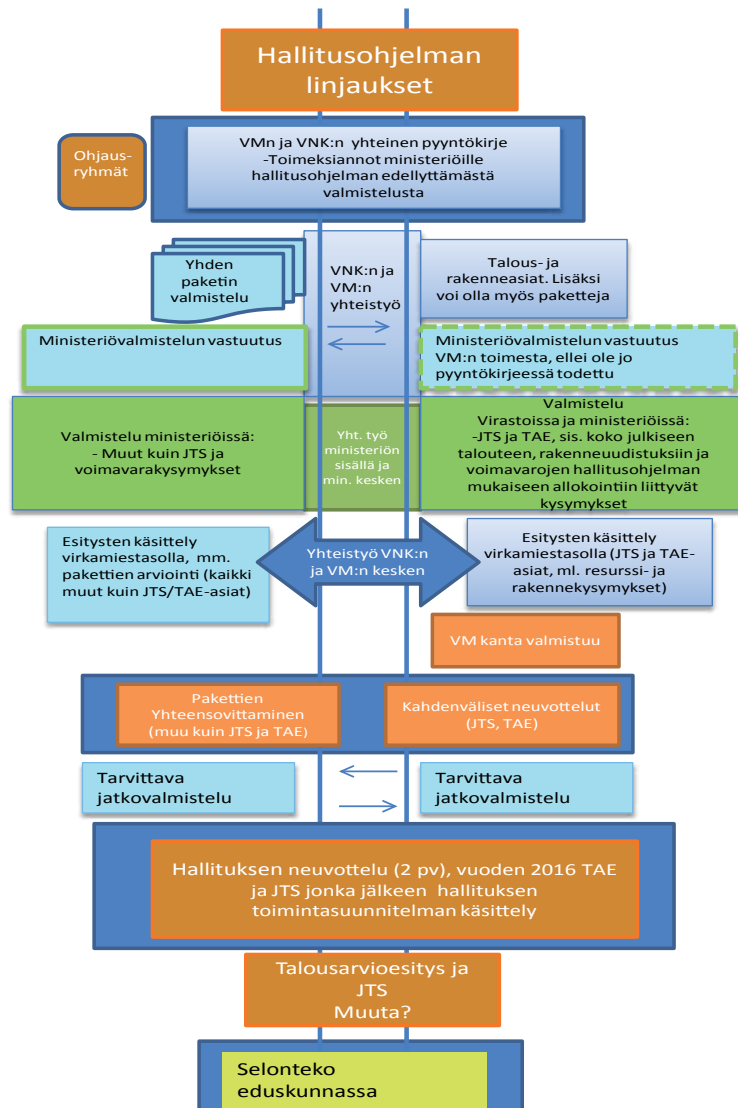
Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) käsitteli vuoden 2012 vuosikertomuksessaan eduskunnalle kehittämistyötä valtioneuvoston strategisen ohjauksen kehittämiseksi. Myönteisistä kehityspiirteistä huolimatta ohjausprosessien yhteensovitus ja vastuiden määrittely kaipaivat VTV:n mukaan edelleen kehittämistä ja täsmentämistä. VTV päätyi esittämään kokonaisvaltaista ohjauspolitiikan määrittämistä: "Keskeinen kehittämissuunta valtioneuvoston ohjauskäytäntöjen kehittämisessä on määrätietoisuuden ohjauspolitiikan kehittäminen. Kyseessä olisi harkittu linjaus eri ohjauskeinojen käytöstä ja se kattaisi niin normiohjauksen, taloudellisen ohjauksen, informaatio-ohjauksen kuin yhteisten tietojärjestelmien kautta tapahtuvan ohjauksen. Hallitus linjaisi, millä perusteilla ja miten erilaisia vaihtoehtoisia ohjausmuotoja käytetään ja tarvittaessa määritteli olosuhteet ja hallitusohjelman tavoitealueet, joissa vaihtoehtoinen ohjausmuoto tai niiden harkittu yhdistelmä voi parhaiten tuottaa toivottuja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tällöin otetaan kantaa myös siihen, mitkä hallitusohjelman prioriteetit tai toimenpidekokonaisuudet voidaan parhaiten toteuttaa ohjelmallisella rakenteella ja prosesseilla."

Kansliapäällikkökokous käsitteli keväällä 2013 ohjausjärjestelmäkokonaisuuden kehittämistä. Käsittelyssä todettiin uudistustyön ja -hankkeen tarpeellisuus.

Hankkeen toimenpidesuosituksen laatimisessa on hyödynnetty myös muun muassa Suomen aloitteesta toteutetun viiden hallinnon (Iso-Britannia, Skotlanti, Itävalta, Ruotsi ja Suomi) yhteisessä **Governments for the Future – hankkeessa** tuotettuja johtopäätöksiä. Marraskuussa 2013 käynnistetyin Suomen ja Viron yhteinen OECD-arvioinnin osateemana on valtioneuvostokokonaisuus, mukaan lukien sen strateginen ohjaus. Tämä arviointityö on osaltaan tukenut toimenpidesuosituksen muotoilua. Suositusluonnoksia on käsitelty useaan kertaan kansliapäällikkökokouksessa ja keskeisissä poikikihallinnollisissa verkostoissa, kuten HOT-, TEA- ja tulsohjausverkosto.

YHTEINEN TOIMINTASUUNNITELMAPROSESSI

(Luonnostelua prosessin kuluksi –jatkotyössä täsmennetään mm. aikataulu)



LIITE 4

Näkökohtia lainsäädäntösuunnitelman tarpeesta ja sisällöstä; OHRA-työryhmälle laadittu muistio (Jyrki Tala)

1. Kokemuksia lainsäädäntösuunnitelmista

Lainsäädäntösuunnitelma on laadittu Suomessa tähän mennessä kahdesti, Vanhasen II hallituksen ja Kataisen hallituksen ohjelman perusteella. Suunnitelmaa on kummallakin kerralla täsmennetty hallituksen strategia-asiakirjalla.

Suunnitelman laadinnan taustalla on ollut 2006 valmistunut Paremman sääntelyn toimintaohjelma (VNK:n julkaisu 8/2006). Siinä ehdotettiin otettavaksi käyttöön lainsäädäntösuunnitelma valtioneuvostotasoisena säädöspolitiikan välineeksi täydentämään muita politiikkavälineitä. ”Lainsäädäntösuunnitelmaan kuuluu hankeosio ja strateginen osa. Strategiseen osaan sisällytetään hallituksen yhteinen poliittinen näkemys oikeusjärjestyksen kehittämisen muutostarpeista ja painopisteistä. Strategisen osan säädöspoliittisilla tavoitteilla ohjataan käynnissä olevaa kansallista valmistelua, EU:n puitteissa tapahtuvaa valmistelua ja kansainvälisiin sopimusjärjestelyihin liittyvään valmistelua” (s. 165).

Kummassakin lainsäädäntösuunnitelmassa on ollut samantapaista sisältöainesta: 1) yksilöidään tai ainakin painotetaan lainvalmistelun kehittämistarkoituksessa hyviä toimintaperiaatteita, 2) luetellaan hallituskauden keskeisimpiä lakihankkeita, 3) aikataulutetaan niitä ja 4) käsitellään suunnitelman seurantaa.

Suunnitelmissa on ollut myös merkitseviä eroja:

- ensimmäisessä lainsäädäntösuunnitelmassa yksilöitiin nimenomaisesti viisi tärkeimpänä pidettyä yleistä säädöspoliittista toimenpidettä, joilla oli määrä parantaa lainvalmistelun laatua (mm. lisää avoimuutta, vaikutusarviointia, vaihtoehtojen hyödyntämistä); toisessa suunnitelmassa viitattiin tältä osin yleisesti Sujuvampaan lainvalmisteluun-ohjeiston hyödyntämiseen;
- suunnitelmien institutionaaliset järjestelyt poikkesivat toisistaan tuntuvasti. Ensimmäisellä suunnitelmalla luotiin kaksi erityistoimielintä (ministeriryhmä; Paremman sääntelyn neuvottelukunta) tukemaan lainsäädäntösuunnitelman toteutumista. Toisessa suunnitelmassa näin ei tehty. Sen hankeosiossa määritettiin suunnitelman painopistealueille sekä koordinoiva että vastuuministeriö ja samoin meneteltiin hankekohtaisesti;
- ensimmäisen lainsäädäntösuunnitelman hankeluettelo sisälsi 22 lakiuudistusta, toisessa puolestaan yksilöitiin 16 laki- ja neljä selvityshanketta. Jälkimmäisen suunnitelman hankkeet oli jaonnettu hallitusohjelman kolmen painopisteen alle. Kuten edellä viitattiin, tässä suunnitelmassa on hahmoteltu hankkeiden lisäksi niiden koordinaatiota, toteutusvastuuta ja resursseja;
- seuranta rakentui ensimmäisessä lainsäädäntösuunnitelmassa mainittujen erityiselinten ja hallituksen strategian perusseurannan varaan. Jälkimmäisessä suunnitelmassa seurantaa on toteutettu pääasiassa hallituksen vuotuisten strategiaistuntojen myötä (kansliapäällikkökokouksella ja virkahenkilöverkostoilla on lisäksi ollut seurannassa oma roolinsa).

Vanhasen II hallituksen lainsäädäntösuunnitelman toteutumista on yleisesti arvioinut Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV:n selvitykset 3/2013) ja hallituksen silloisten kärkihankkeiden näkökulmasta Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos (Paremman sääntelyn kriittinen arviointi-tutkimushanke: kooste keskeisistä tuloksista. OPTL:n verkkokatsauksia 21/2011). Kummankin arvio lainsäädäntösuunnitelman tuloksista oli jokseenkin kriittinen (ks. yksityiskohdista ao. raportit).

Muutokset lainvalmistelun käytännöissä ja laadussa nähtiin vähäisiksi (VTV). Paremman sääntelyn toimintaohjelman havaittiin jalkautuneen huonosti lainvalmistelun käytäntöihin (OPTL). Poliittinen sitoutuminen suunnitelmaan arvioitiin ohueksi, eikä ministeriryhmä esimerkiksi esittänyt valmisteluhankeille korjauskehdotuksia (VTV, OPTL). Myös seuranta ja valvontaa pidettiin puutteellisena (VTV). Paremman sääntelyn neuvottelukunta, jonka tekemien havaintojen mukaan lainvalmistelussa ei meillä yleensäkaan noudateta sitä varten laadittuja strategioita ja ohjeita, jäi lainsäädäntösuunnitelman toteutuksessa lähinnä keskustelu- ja informaatiofoorumiksi (ks. myös neuvottelukunnan itsearvio Näkökohtia Parempaan sääntelyyn. OM. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011).

Kataisen hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaa toteutetaan parhaillaan, eikä siitä voi toistaiseksi olla kattavaa arviointia. VTV:n mainittu raportti sisältää asiasta muutamia kommentteja. Hankkeiden ryhmittelyä hallitusohjelman painopisteiden alle kiitellään, samoin kirjauksia toimeenpanon seurannasta ja koordinoinnista. Saadun tiedon mukaan suunnitelman seuranta ei kuitenkaan ole sitemmin osoittautunut kovin toimivaksi. Myönteisinä pidetään myös VNK:n ja kansliapäällikkökokouksen rooleja. Puutteina VTV tosin toteaa muun muassa kansliapäällikkökokouksen etäisen roolin säädöspoliittisten tavoitteiden kannalta ja sen, että suunnitelman toteuttamista varten ei asetettu erityistä ministeriryhmää. VTV olisi lisäksi kaivannut suunnitelmaan yleisiä säädöspoliittikkaa koskevia periaatteita ja linjauksia. Niissä yhdistyisivät VTV:n mukaan hallituksen poliittinen tahto ja toisaalta asiantuntijakäsitykset hyvästä lainsäädännöstä.

Nykyisen lainsäädäntösuunnitelman arvioinnissa ei voitane sivuuttaa sitä kritiikkiä, jota nykyisen hallituksen muutamat keskeiset lakihankkeet ovat jo saaneet osakseen. Esimerkiksi yhteisö- ja pääomaverotusta koskeneen hallituksen linjapäätöksen (maaliskuu 2013) tietoperustaa arvostelivat ankarasti eduskunnan tarkastusvaliokunta ja VTV sekä myöhemmin vielä oikeuskansleri. Kuntajakolain valmistelu ja sen kytkennät ns. Sote-uudistukseen saivat puolestaan keväällä 2013 osakseen niin perustuslakivaliokunnan kuin oikeuskanslerin kritiikkiä. Tähän liittyen on hyvä muistaa, kuinka jo ensimmäisen lainsäädäntösuunnitelman arvioinnissa todettiin mainitun kritiikin kanssa samansuuntaisesti, että poliittisesti vahvasti ohjatuissa hankkeissa (erityisesti yliopisto- ja terveydenhoitolakiuudistukset) vaikutusarviot jäivät heikkolaatuisiksi (Rantala, K. Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. OPTL:n tutkimuksia 255/2011).

2. Lainsäädäntösuunnitelma-idean erittelyä

Tähänastisissa kahdessa lainsäädäntösuunnitelmassa on pyritty edistämään ainakin kolmenlaisia tavoitteita:

- 1) *Lainvalmistelun laadun yleinen parantaminen* koko valtioneuvoston tasolla.
- 2) *Hallituspolitiikan parempi johtaminen* erityisesti hallitusohjelman keskeisimmissä hankkeissa: lisää suunnitelmallisuutta, priorisointia, koordinaatiota ja seuranta. Erityisesti on tähdätty hallinnonala- ja sektorirajat ylittävään toimintatapaan hankkeissa, jotka koskevat useampia hallinnonaloja ja joille ovat usein leimallisia eri sektoreille osuvat, eri tyyppiset (muunlaiset kuin sääntelyä sisältävät) ohjauskeinot ja niiden yhdistelmät.
- 3) *Laadullisesti hyvän lainvalmistelun* varmistaminen erityisesti tärkeissä, lainsäädäntösuunnitelmien sisältämissä *hankkeissa* (taka-ajatuksena lisäksi hyvien valmistelukäytäntöjen leviäminen esimerkkihankkeista laajemmalle, muuhun valmisteluun).

Nämä lainsäädäntösuunnitelma-idean tavoitteet kiteyttävät melkoisen osan sitä asiakokonaisuutta, jota varsinkin OECD:n piirissä on viidentoista viime vuoden aikana kuvattu sääntelypolitiikan (Regulatory policy) käsitteellä.

Mainitut kolme tavoitetta voi nähdä monessa suhteessa yhdensuuntaisina. Niiden kattamien asioiden ja toimenpiteiden välillä onkin monia kytkentöjä. Luotelman ensimmäinen ja kolmas tavoite ovat sitä paitsi asiallisesti päällekkäisiä.

On kuitenkin hyvä huomata myös eroavuuksia. Kuten OECD:kin on monesti korostanut, lainvalmistelun laadun ja käytäntöjen parantaminen on pitkäjänteinen, jopa tietyllä tavalla jatkuva, pysyväluonteinen tehtävä. On usein voitu havaita, että tällä alalla kertaluonteiset, ad hoc-tyyppiset hankkeet ja toimet ovat eri valtioissa johtaneet vain niukkoihin tai olemattomiin tuloksiin. Samalla on huomattava, että hallitusten erilaiset ajankohtaiset politiikka-tavoitteet eivät ole luonteeltaan useinkaan näin pitkäjänteisiä. Itse asiassa nykyään korostetaan yhä enemmän tarvetta mukauttaa hallituksen politiikka-tavoitteita yhä joustavammin ja ”ketterämmin”.

Nyt ajankohtaisessa OHRA-hankkeessa on havaitakseni keskitytty tähän asti lähinnä hallituspolitiikan johtamista keskeisillä politiikka-aloilla koskeviin kysymyksiin (edellä tavoite 2). Pääasiassa on paneuduttu hallitusohjelmaan nojaavan toimeenpanosuunnitelman laadintaan ja sisältöön sekä politiikka-tavoitteiden ja talousarviosuunnittelun lähempään kytkentään. Ydinajatuksena näyttää olleen, että hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelman keskeisenä osana olisi muutama temaat-tis-sisällöllinen politiikkakärki (”paketti”, kuten asia on työryhmässä ilmaistu). - Tässä paperissa ei puututa tähän asiakokonaisuuteen, vaan keskitytään lähinnä lainvalmistelua koskeviin kysymyksiin mahdollisessa tulevassa lainsäädäntösuunnitelmassa.

3. Keskustelua mahdollisesta lainsäädäntösuunnitelmasta ja sen sisällöstä

Kokemus tähänastisista lainsäädäntösuunnitelmista tarjoaa mielestäni yhden selvän opetuksen lainvalmistelun ja sen laadun kehittämisen kannalta. Mainittujen suunnitelmien anti ja tulokset ovat jääneet jotakuinkin marginaalisiksi. Sellaisenaan vastaavien suunnitelmien tekemiselle ei ole mielestäni enää *perusteita*.

Keskustelua lainsäädäntösuunnitelman tarpeesta, hyödyistä ja potentiaalista on luontevaa jatkaa jo aiempien suunnitelmien pohjana olleen kahtiajaon valossa. Tällöin siis erotellaan yleiset säädöspoliittiset kehittämistoimenpiteet ja toisaalta yksittäiset säädös-(ja politiikka)hankkeet (tavoitteet 1 ja 3 edellisessä jaksossa). Yksittäiset laki- ja politiikka hankkeet tulevat ilmeisesti ainakin jossakin muodossa sisältymään OHRA-ryhmän suositukseen hallitusohjelman toimeenpanostrategiaksi. Toistaiseksi on toki avointa, mitä työryhmä tulee niiden osalta tarkalleen ehdottamaan (politiikka-teemojen lähemmän sisällön, jatkovalmistelun, resurssikysymysten, seurannan ym. puolesta). Oletettavasti hallituskauden tärkeimmät (laki-)hankkeet tulevat joka tapauksessa olemaan jollakin tavalla osa toimeenpanosuunnitelmaa. Koska OHRA:n valmistelutyö etenee ja elää tältä osin, seuraavassa keskitytään vain ns. yleisiin säädöspoliittisiin kysymyksiin mahdollisessa lainsäädäntösuunnitelmassa.

Tällöin ensimmäinen harkittava kysymys kuuluu: onko valtioneuvoston lainvalmistelutyön laatua tarpeen ja mahdollista parantaa yleisillä, koko hallituksen tasolla toteutettavilla kehittämistoimilla? Vastaus on epäilemättä myönteinen. Lainvalmistelun kehittämistarpeesta on Suomessa laaja yhteisymmärrys. Sen tueksi on paljon argumentteja, kuten tutkimustietoa, eduskunnan kannanottoja, lailisuusvalvojen reaktioita, VTV:n tarkastusraportteja, hallinnon omia havaintoja ja OECD:n arvioita. Samalla on toki hyvä muistaa, että esimerkiksi lakiehdotusten vaikutusarvioinnissa on todettu varovaa myönteistä kehitystä (ks. tästä lähemmin Slant, O. & Rantala, K. Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä. OPTL:n tutkimustiedonantoja 122/2013). Samoin voidaan noteerata, että katastrofaalisiksi osoittautuneita lakiuudistuksia ei ole juurikaan syntynyt (joskin muutama ajankohtainen esimerkki ei jää tästä kauas).

Seuraava peruskysymys on, olisiko hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelma ja sen sisältämä lainsäädäntösuunnitelma oikea paikka yleisille säädöspoliittisille kehittämistoimenpiteille (kuten vuoden 2007 strategia-asiakirjassa nimenomaisena viiden kohdan luetelmana ja 2011 strategiassa viittauksena Sujuvan lainvalmistelun ohjeistoon)? Pidän tätä kysymystä melko ratkaisevana koko lainsäädäntösuunnitelma-idean kannalta.

Säädöspoliittisten, valtioneuvostotasosten toimenpiteiden tulos ja onnistuminen määräytyy siitä, onko käytettävissä jokin sellainen ohjausmekanismi, jonka välityksellä hallituksen hyvää tarkoittavat *kehittämistoimenpiteet siirtyvät ja jalkautuvat lainvalmistelun arkeen*, viime kädessä yksittäisiin valmisteluhankkeisiin. Kuten edellä todettiin, tähänastisten lainsäädäntösuunnitelmien kehittämis- ja ohjaustoimet, jotka ovat perustuneet informaatio-ohjaukseen ja kevyehköön seurantaan, eivät ole johtaneet kehuttaviin tuloksiin (huom. myös edellä viitattu Paremmän sääntelyn neuvottelukunnan yleisarvio lainvalmistelua koskevien strategioiden ja ohjeistojen yleensäkin vajavaisesta noudattamisesta ja läpilyöntivoimasta valtioneuvostossa; vastaavia arvioita viime vuosikymmenten kehittämissä hankkeista on monia muitakin). Tätä selittää paljolti se, että käytännössä lainvalmistelutyön tosiasiallinen laatu on määräytynyt ja määräytyy olennaisesti a) yksittäisten ministeriöiden työ- ja johtamiskäytäntöjen ja b) yksittäisen lainvalmisteluhankkeen toimintaedellytysten perusteella, ei valtioneuvostotason yleisluonteisten strategioiden ja ohjeiden mukaan.

Ministeriöiden lainvalmistelun yleisen laadun ja toimintakäytäntöjen kannalta määrääviä osatekijöitä ovat esimerkiksi poliittisen ja virkamiesjohdon (erityisesti kansliapäälliköt) ote säädösvalmisteluun, käytettävissä olevien lainvalmisteluresurssien laatu ja määrä sekä johdon aito panostaminen lainvalmistelun kehittämiseen. Ministeriöiden kesken on meillä tunnetusti tältä osin selviä eroja (näin viimeksi tuoreessa VTV:n vuosikertomuksessa eduskunnalle K 18/2014; samoin Rantala, K. Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa).

Viime kädessä se, miten lakeja valmistellaan ja kuinka esimerkiksi valtioneuvostotason kehittämistoimia otetaan huomioon, määräytyy kussakin yksittäisessä valmisteluhankkeessa. Sen laatua, kulkua ja onnistumista kehystävät usein sellaiset arkiset, hankkeen onnistumiselle kriittiset seikat, kuten ajan ja tiedon pula, osaamispuutteet, sisällölliset kiistat valmisteluryhmässä, unionista johtuvat reunaehdot ja hallitustason poliittiset erimielisyydet valmisteilla olevan ehdotuksen sisällöstä.

Toimiakseen ja johtaakseen muutoksiin valtioneuvostotason lainvalmistelun *yleisten kehittämistoimenpiteiden* pitäisi siis pystyä ikään kuin *murtautumaan* ministeriökohtaisten johtamis- ja työkäytäntöjen sekä luontaisten hankekohtaisten rajoitteiden muodostaman muurin läpi, jotta ne muuntuisivat ja vakiintuisivat hanketasolla hyväksi lainvalmistelukäytännöiksi. Tämän onnistumiseksi kotimainen kokemus, havainnot lainvalmistelun kehittämisen kärkimaista ja OECD:lle kasaantunut ymmärrys puhuvat kaikki samaan suuntaan. Tarvitaan *valtioneuvostotasot*alle *pysyväluonteinen institutionaalinen ohjaus- ja tukijärjestely*, jos halutaan saada kestäviä, merkitseviä parannuksia lainvalmistelukäytäntöihin. Vasta tällaisen mekanismin välityksellä voivat realisoitua aidoksi edistysaskeleiksi sentyyppiset valtioneuvostotason ohjaus- ja kehittämistoimet, jollaisia aiemmissa lainsäädäntösuunnitelmissakin on hahmoteltu.

Lainvalmistelun kehittämisen kärkimaissa tämä ohjausmekanismi ja tukijärjestely on toteutettu luomalla erityinen asiantuntijayksikkö *säädösehdotusten vaikutusarviointien tarkastusta ja kehittämistä* varten. Päävastuu lainvalmistelusta kuuluu silti kaikissa näissä yhteyksissä yhä ministeriöille tai vastaaville toimielimille (=Euroopan komission pääosastot).

Organisatorisesti mainitunlaiset yksiköt ovat jossakin määrin erityyppisiä, mutta niiden ydintehtävä on samankaltainen (Yhdysvalloissa, UK:ssa, Saksassa, Ruotsissa, Euroopan unionissa; Alan-komaissa painotus on hiukan näistä poikkeava). Vaikutusarvioiden tarkastustehtävän ohella näistä yksiköistä on ajan oloon kehkeytynyt – enemmän tai vähemmän – hyvien lainvalmistelukäytäntöjen yleisiä edistäjiä suhteessa hallintoon ja muutoinkin. Tämä johtuu jo siitä, että hyvälaatuisessa vaikutusarviossa ja sen tarkastamisessa kiinnitetään yleensä huomiota eri vaikutusoluttuvuuksien ohella koko joukkoon *muutakin hyvän valmistelukäytännön olennaisia kysymyksiä*, kuten ehdotuksen tie-

topohja, mahdollisten vaihtoehtojen analyysi sekä ehdotuksen toimeenpano ja sen tukeminen. Näitä koskevat hyvän lainvalmistelun vaatimukset onkin yleensä kirjattu vaikutusarvioinnin ja sen tarkastuksen perustana oleviin ohjeisiin.

Onnistuakseen tällaisen yksikön toiminnan on kokemuksen mukaan täytettävä kolme ehtoa: 1) yksikkö on riittävän asiantunteva, jotta se tuo aitoa lisäarvoa lainvalmisteluun, 2) yksikkö on riippumaton suhteessa eri hallintosektoreiden ja yhteiskunnan etuhajojen erityisintresseihin sekä 3) yksiköllä on hallituksen täysi poliittinen tuki. Viimeksi sanottu tarkoittaa käytännössä hallituksen poliittista sitoutumista olla viemättä eteenpäin sellaista ehdotusta, jonka vaikutusarvio ei täytä asiantuntijayksikön vaatimustasoa. Suomen oloissa vaatimukset 2 ja 3 johtavat mielestäni päätelmään, jonka mukaan vaikutusarvioryksikön tulisi sijaita lähellä pääministeri-funktiota VNK:ssa. Tätä tukee erityisesti pääministerin asema hallituskokonaisuuden tärkeimpänä edustajana, joka toimii myös hallituksen sisällä kiistojen sovittelijana ja irrallaan ministeriöiden sektori-intresseistä.

Oma arvioni onkin, että Suomessa ei enää kannata laatia erityisiä säädöspoliittisia kehittämistoimia sisältävää lainsäädäntösuunnitelmaa, jollei sen tueksi organisoida valtioneuvoston yhteyteen uudenlaista erityistä institutionaalista yksikköä (kutsutaan sitä sitten vaikutusarvioryksiköksi, vahtikoiraksi tms.). Jos tämä ehto täyttyy, sen jälkeen on mielekästä pohtia mahdollisia säädöspoliittisia yleisiä kehittämistoimia, kuten jäljempänä alustavasti hahmotellaan.

Vahvaa tukea tälle ajatukselle näkyy äskettäin antaneen VTV:n pääjohtaja Tuomas Pöysti virastonsa tuoreessa toimintakertomuksessa. ”Suomessa pitäisi nyt yksiselitteisesti uskaltaa perustaa valtioneuvoston yhteyteen säädösesitysten vaikutusarviolautakunta ja vaikutusarvioinnin tukiyksikkö riippumattomaksi asiantuntijayksiköksi” (VTV:n toimintakertomus, s. 20). Pöysti hahmottelee myös lähemmin tuollaisen yksikön kokoonpanoa, resursseja ja tehtävää (s. 18-21).

Myös oikeusministeriön pian julkaistava tulevaisuuskatsaus sisältää samanlaisen kannanoton: ”Vaikutusarviointien parantamiseksi tulisi valtioneuvoston yhteyteen perustaa arviointityötä tukeva asiantuntijayksikkö” (Oikeudenmukainen, avoin ja luottamukselle rakentuva yhteiskunta. Oikeusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsaus 2014, s. 10; kohdassa puhutaan nimenomaan vaikutusarviointista lainvalmistelussa).

4. Aihioita lainvalmistelun laadun yleiseksi, valtioneuvostotason kehittämistoimiksi

Seuraavassa esitellään vain lyhyesti muutamia mahdollisia aihioita lainvalmistelutoiminnan laadun yleiseksi, valtioneuvostotason kehittämistoimiksi siinä tapauksessa, että asiaa koskevassa valmistelussa ja harkinnassa päädyttäisiin erityisen lainsäädäntösuunnitelman laatimiseen. Kehittämistoimia on melko hiljattain selvitelty laajemmin VTV:lle laaditussa julkaisussa (Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 3/2013; laatija Jyrki Tala). Tämän vuoksi seuraavassa hahmotellaan vain suppeasti perustellen joitakin mahdollisia ajankohtaisia lainvalmistelutoiminnan kehittämisideoita.

- Lakiehdotusten vaikutusarvioinnin tehostaminen perustamalla valtioneuvostoon tätä varten erityinen asiantuntijayksikkö. Tätä ideaa on edellä tarkasteltu ja perusteltu erityisesti siltä kannalta, että sen myötä saataisiin aitoa tehoa keskeisiin valtioneuvostotason kehittämistoimiin. Tuollaisen yksikön luomisen pääperustelu on kuitenkin yksinkertaisesti se, että lakiehdotusten vaikutusarviointien laatutasoa saataisiin parannettua. Siihen on selvää tarvetta ja myös potentiaalia. Lakiehdotusten tavoiteltujen ”hyvien vaikutusten” ohella olisi yhä tärkeämpää panostaa etenkin *lainsäädännön kustannusten* huolelliseen analyysiin. Jo edellä mainitut keskeisimmät kansainväliset esimerkit osoittavat, että tässä suunnassa on mahdollista edetä kohtalaisen nopeasti ja merkittävästi. Hyvän lähtökohdan tarjoaisi saksalaisen toimielimen (Normenkontrollrat) malli. Siinä vaaditaan liittohallituksen joka säädösehdotuksesta selvitys sen arvioiduista noudattamiskustannuksista kolmen keskeisen tahon eli yritysten, julkisen hallinnon ja kansalaisten kannal-

ta. Riippumaton normineuvosto tarkastaa kaikki säädösehdotukset. On myös yleisesti tunnettu ja laajalti hyväksytty ajatus, että hyvälaatuinen vaikutusarviointi edellyttää aina ehdotuksen hahmottelua erilaisten vaihtoehtojen pohjalta, kuten edellä todettiin. Suomessa, kuten useimmissa muissakin OECD:n maissa, on vuosia tähdennetty hyvän lainvalmistelukäytännön perusasiaa erilaisten toimintavaihtoehtojen tarkastelun hyödyllisyyttä, usein kuitenkin aika vaatimattomin tuloksin. Myös tähän osa-alueeseen olisi vaikutusarvioryhtymän myötä mahdollista saada parannusta.

- Vallitsevan lainsäädäntökokonaisuuden huolellinen ja vakava analyysi silloin, kun harkitaan uuden sääntelyn tarvetta ja sisältöä. Tämän idean taustalla on erityisesti kaksi havaintoa. Kansainvälisessä keskustelussa kiinnitetään yhä enemmän huomiota sääntelyn *ns. kumulatiivisiin vaikutuksiin*. Tämä tarkoittaa, että luotaessa uusia, ehkä sinänsä perusteltuja sääntelyjä jätetään herkästi huomiotta se kokonaisvaikutus, mikä tästä uudesta sääntelystä seuraa yhdessä kaiken aiemman, kyseistä asiaa tai ilmiötä koskevan sääntelyn kanssa, niin kustannuksina kuin muutoin. Toinen huoli on *sääntelyn määrän* jatkuvalta näyttävä *kasvu*. Sen saaminen hallintaan on (puheissa helppo mutta) käytännössä vaikea tehtävä. Näiden ongelmien korjaamiseen nyky-sääntelyn muodostaman kokonaisuuden analyttinen huomioon ottaminen voisi olla yksi oikeasuuntainen apukeino. – Tässä yhteydessä on hyvä muistuttaa Euroopan komission näkemyksestä. Sen mukaan sääntelyn liiallisen määrän ongelmia ei ole hedelmällistä lähestyä yleisluonteisin toimin (saati julistuksin), vaan konkreettisin, yksittäisiä hankkeita tai sääntelyaloja koskevin toimenpitein, kuten komission meneillään oleva *ns. REFIT*-hanke.
- Jo lainvalmistelun osana tulisi huolellisesti 1) analysoida ja suunnitella, miten ehdotus *implemtoidaan* tehokkaasti, 2) harkita keinot *implementaation tukemiseksi* ja 3) aikanaan toteuttaa nuo toimenpiteet. Hiukan kärjistäen voi sanoa, että useimpien lakien vaikutukset oikeastaan ”tehdään” vasta säännösten implementoinnissa. Implementoivan viranomaisen voimavarat, toimet, osaaminen, aktiivisuus ja implementoinnissa käytettävät keinot (esimerkiksi ”kovat” vs. ”pehmeät” keinot) ja niiden myötä syntyvä vuorovaikutus sääntelyn kohteiden kanssa ratkaisevat pitkälle lainsäädännön tulokset ja vaikutukset – tai sen, että ne jäävät vajaiksi.

Implementaation kohdistunut panostus on lainvalmistelussa jäänyt meillä ja muuallakin toistaiseksi yllättävän vajaan. Siihen liittyvät osakysymykset koskevat paljolti hallinto- ja viranomais-toiminnan kannalta aivan arkisia, tavanomaisia asioita, sellaisia, joista julkisen organisaation toimijoilla on – ja täytyy voida olettaa olevan – kohtalaisen hyvät tiedot. Riittävän huomion kiinnittäminen implementaation kysymyksiin ei siksi vaadi mittavia rahapanostuksia. Kyse on ennen muuta lainvalmistelijoiden ajattelu- ja toimintatapojen muuttamisesta. Hyvän käytännön mukaisesti on suunnitella jo lainvalmisteluvaiheessa ehdotettavien säännösten hyvää implementaatiota tukevia toimia, kuten esimerkiksi informaatiota, opastusta, koulutusta ja yhteistoimintamuotoja julkisten ja yksityisten toimijoiden kesken. Tältä osin on Suomessa paljon – ja jopa aika nopeasti realisoitavissa olevaa – potentiaalia lainvalmistelun laadun parantamiseen. Tätäkin kehittämistointia voitaisiin edistää uudenlaisen vaikutusarvioryhtymän avulla.

- Lakiuudistusten toimivuuden *jälkikäteinen arviointi* tulee saada *säännönmukaiseksi* käytännöksi ainakin keskeisimmissä uudistushankkeissa. Tätä puoltaa jo se, että lainvalmisteluvaiheessa tehtäviin vaikutusarvioihin sisältyy aina epävarmuustekijöitä. Kokemuksen mukaan sääntelyn todelliset vaikutuksethan määräytyvät viime kädessä vasta niitä sovellettaessa kulloisessakin asiayhteydessä.

Kehittyneiden lainvalmistelukäytäntöjen maissa on viime vuosina otettu tuntuvia askelia lakien jälkikäteisarvioinnin vahvistamiseksi. Tästä osoituksia ovat Yhdysvalloista Obaman kauden säädösvalmisteluohje (EO 13563, *ns. Regulatory Lookback*), Britannian muutaman vuoden takainen vaatimus uuden sääntelyn toimivuuden tarkastelusta viiden vuoden kuluttua voimaantulosta, Saksan tuore käytäntö arvioida jälkikäteen tietyn kustannusrajan ylittävien sääntelyjen toimivuus sekä unionin jo mainittu kunnianhimoinen REFIT-ohjelma. Myös OECD on laatinut hiljattain suosituksen säännösten jälkikäteisarvioinnista.

Suomessa jälkikäteisarvioinnin kehittämiseksi on luotu pohjaa muun muassa politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämisryhmän raportissa (VNK:n julkaisusarja 8/2011) sekä nyt käynnistyneen valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan myötä omine rahoitusresursseineen. Hyvän lainvalmistelukäytännön yhdeksi perusperiaatteeksi tulisi vastaisuudessa saada vaurautuminen jo säädösvalmistelun osana uudistuksen jälkiseurantaan.

Edellä on hahmoteltu vain karkeasti muutamia kotimaisen lainvalmistelun keskeisiä kehittämisai-hioita ennen muuta jatkokeskustelun tarpeisiin. Tätä pohdintaa ja valmistelua on tarpeen syventää ja konkretisoida, varsinkin jos päädytään suosittelemaan lainsäädäntösuunnitelman laatimista seuraavalle hallituskaudelle. Esimerkiksi jo mainitussa VTV:lle tehdyssä selvityksessä on nostettu esille edellä mainittujen teemojen lisäksi lainvalmistelun avoimuuden lisääminen, ajatus poliittisten päät-täjien ja lainvalmistelijoiden roolin pitämisestä selkeänä sekä ehdotus perusselvityksen tekemisestä EU-sääntelyn osalta kansallisesta yhteensovittamisjärjestelmästä ja hallituksen EU-vaikuttamisesta. Muita kehittämis ehdotuksia on tuotu esiin tuoreessa VTV:n toimintakertomuksessa. Siinä listattu seuraavat viisi periaatetta erityisesti säädösjohtamiselle valtioneuvostossa (s. 89): 1) säädösvalmistelu tunnistetaan yhdeksi valtioneuvoston ydintehtäväksi, 2) poliittinen johto on sitoutunut hyvän lain-valmistelun periaatteisiin ja seuraa säädöshankkeiden edistymistä, 3) säädösvalmistelulle on laadun-varmistus, 4) eri yksiköiden lainvalmistelijat voivat tehdä saumattomasti yhteistyötä ja 5) virkavas-tuulla toimivan valmistelijan ja poliittisen päätöksentekijän välinen roolijako on selkeä (tämä nyt-temmin valtioneuvoston tuoreet käytännesäännöt 21.5.2014).

