



VALTIOEUVOSTON KANSLIA



## Politiikan johtaminen 2010-luvulla

Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsaus



# Politiikan johtaminen 2010-luvulla

Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsaus



<b>Julkaisija</b> <b>VALTIOEUVESTON KANSLIA</b>		<b>KUVAILULEHTI</b> <b>1.12.2010</b>	
<b>Julkaisun laji</b> Julkaisu		<b>Toimeksiantaja</b> Valtioneuvoston kanslia	
<b>Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen)</b> Poliitiikan johtaminen 2010-luvulla. Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsaus Den politiska ledningen på 2010-talet. Statsrådets kanslis framtidsöversikt			
<b>Tiivistelmä</b>  Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsauksessa kuvataan 8–10 vuoden aikajänteellä valtio- neuvoston johtamisen ja hallituspolitiikan yhteensovittamisen keskeisiä kehitystekijöitä ja ratkaisuvaihtoehtoja.  Katsauksessa käsitellään hallinnonalojen rajat ylittävien politiikkatoimien ja politiikkakoko- naisuuksien valintaa, yhteensovittamista ja toimeenpanoa koskevia asiakokonaisuuksia. Katsauksessa nostetaan esiin pääministerin aseman vahvistuminen valtioneuvoston johtamisessa ja hallituspolitiikan yhteensovittamisessa olosuhteissa, joissa on keskeistä turvata julkisen talouden kestävyys, vahvistaa kansantalouden kasvuedellytyksiä sekä varmistaa valtioneuvoston tehokas päätöksenteko kaikissa olosuhteissa. Myös Euroopan unionin tasolla esille tulevat politiikkakysymykset edellyttävät valtioneuvostolta keskistetympää strategista ohjausta ja teho- kasta talouspoliittisen päätöksenteon koordinoitua.  Katsaus sisältää lyhyen yhteenvedon muiden ministeriöiden vuonna 2010 laadittujen tulevaisuus- katsausten keskeisistä politiikkateemoista. Katsauksen liitteenä on valtion omistajaohjauksen perusteita ja kehittämistä selvittävä katsaus.  Katsaus on laadittu virkamiesvalmistelussa valtioneuvoston kansliassa.			
<b>Avainsanat</b> hallituspolitiikka, hallitusneuvottelut, kestävyysvaje, ministerivaliokunta, politiikkaohjelma, omistajaohjaus			
<b>Sarjan nimi ja numero</b> Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2010		<b>Kieli</b> Fi	<b>Kokonaissivumäärä</b> 36
<b>ISBN (paino)</b> 978-952-5896-39-8	<b>ISBN (PDF)</b> 978-952-5896-40-4	<b>ISSN</b> 0782-6028	
<b>Kustantaja</b> Valtioneuvoston kanslia Julkaisu PDF:nä: <a href="http://www.vnk.fi/julkaisut">www.vnk.fi/julkaisut</a> Lisätietoja: <a href="mailto:julkaisut@vnk.fi">julkaisut@vnk.fi</a>		<b>Julkaisun jakelu ja välitys</b> Yliopistopaino, Helsinki <a href="http://www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti">www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti</a> Tilaukset: <a href="mailto:books@yliopistopaino.fi">books@yliopistopaino.fi</a>	
<b>Taitto</b> Valtioneuvoston kanslia Anja Järvinen		<b>Luottamuksellisuus</b> Julkinen	<b>Painopaikka</b> Yliopistopaino, Helsinki, 2010

<b>Utgivare</b> STATSRÅDETS KANSLI		<b>PRESENTATIONSBLAD</b> 1.12.2010	
<b>Typ av publikation</b> Publikation		<b>Uppdragsgivare</b> Statsrådets kansli	
<b>Publikationens namn</b> Den politiska ledningen på 2010-talet. Statsrådets kanslis framtidsöversikt			
<b>Referat</b>  I statsrådets kanslis framtidsöversikt beskrivs centrala utvecklingsfaktorer och alternativa lösningar i frågor som gäller ledningen av statsrådet och samordningen av regeringpolitiken under de närmaste 8-10 åren.  I översikten behandlas ämnesshelheter som gäller valet, samordningen och genomförandet av politiska åtgärder och helheter som överskrider förvaltningsområdenas gränser. I översikten lyfter man fram statsministerns stärkta ställning vid ledningen av statsrådet och i samordningen av regeringens politik i situationer där det är viktigt att säkerställa den offentliga ekonomins hållbarhet, stärka samhällsekonomin tillväxtförutsättningar samt att se till att statsrådets beslutsfattande är effektivt under alla förhållanden. Likaså förutsätts en mer koncentrerad strategisk styrning och ett effektivt samordnande av det ekonomiska beslutsfattandet när det gäller aktuella politiska frågor på EU-nivå av statsrådet.  Översikten innehåller ett kort sammandrag över centrala politiska teman i de övriga ministeriernas framtidsöversikter för 2010. Som en bilaga till översikten finns en utredning som klarlägger grunderna för och utvecklingen av statens ägarstyrning.  Framtidsöversikten har utarbetats som tjänstemannauppdrag vid statsrådets kansli.			
<b>Nyckelord</b> regeringens politik, regeringspolitik, regeringsförhandlingar, hållbarhetsunderskott, ministerutskott, politikprogram, ägarstyrning, statsrådets kansli			
<b>Seriens namn och nummer</b> Statsrådets kanslis publikationsserie 19/2010		<b>Språk</b> Fi	<b>Sidantal</b> 36
<b>ISBN (tryck)</b> 978-952-5896-39-8	<b>ISBN (PDF)</b> 978-952-5896-40-4	<b>ISSN</b> 0782-6028	
<b>Förläggare</b> Statsrådets kansli Publikationen som PDF: <a href="http://www.vnk.fi/julkaisut">www.vnk.fi/julkaisut</a> Ytterligare information: <a href="mailto:julkaisut@vnk.fi">julkaisut@vnk.fi</a>		<b>Distribution och försäljning</b> Universitetstryckeriet, Helsingfors <a href="http://www.yliopistopaino.fi/kirjamyynni">www.yliopistopaino.fi/kirjamyynni</a> Beställningar: <a href="mailto:books@yliopistopaino.fi">books@yliopistopaino.fi</a>	
<b>Layout</b> Statsrådets kansli Anja Järvinen	<b>Sekretessgrad</b> Offentlig	<b>Tryckort</b> Universitetstryckeriet, Helsingfors, 2010	

# SISÄLLYS

SAATE .....	7
TIIVISTELMÄ .....	8
SAMMANDRAG .....	9
1 Politiikan johtamisen reunaehtojen kehitys – muutoksia toimintaympäristössä .....	11
1.1 Talouden kehityssuuntien vaikutukset valtioneuvoston työskentelyssä .....	11
1.2 Euroopan unionin kehitys ja Suomen tavoitteiden edistäminen .....	12
1.3 Poliittisten instituutioiden kehitys .....	13
1.4 Kansalaiset ja politiikka .....	15
2 Laajat politiikkateemat ja strategiset valinnat hallitusta muodostettaessa .....	16
2.1 Hallituspolitiikan puitteiden luominen hallitusneuvotteluissa .....	16
2.2 Poliitiikkateemat ministeriöiden tulevaisuuskatsauksissa .....	16
2.3 Hallitusneuvotteluissa tehtävät valinnat .....	18
3 Hallituspolitiikan tehokas toteuttaminen hallituskaudella .....	19
3.1 Ennakointikyky ja tilanneherkkyys sekä toimiva kriisijohtaminen .....	19
3.2. Hallitusohjelmakokonaisuuden strateginen ja tehokas toimeenpano ja seuranta .....	22
3.2.1 Poikkihallinnolliset politiikkakokonaisuudet .....	22
3.2.2 Hallitusohjelman seuranta .....	23
3.3 Poliittisen valmistelun foorumit ja instituutiot .....	23
3.3.1 Ministerivaliokunnat .....	23
3.3.2 Ministerityöryhmät ja muut poliittiset valmistelufoorumit .....	24
3.3.3 Talousneuvosto .....	25
3.3.4 EU-asioiden yhteensovitus .....	25
3.3.5 Ministereiden poliittiset esikunnat .....	26
3.4 Tiedon parempi käyttö poliittisessa päätöksenteossa .....	27
3.5 Hallituksen monipuolinen ja avoin viestintä .....	28
Liite .....	31
VALTION OMISTAJAOHJAUKSEN PERUSTEET JA KEHITTÄMINEN 2011–2015 .....	31





# SAATE

Valtioneuvoston kanslia pyysi tammikuussa 2010 ministeriöiden kansliapäälliköitä valmistelevaan hallinnonaltaan tulevaisuuskatsauksen, jossa kuvataan noin 8–10 vuoden aikajänteellä hallinnonalan merkittävimmät kehitystekijät ja keskeiset ongelmakohdat sekä analysoidaan ratkaisuvaihtoehtoja. Tavoitteena oli tuottaa tilanne- ja kehitysarvioita keskeisistä yhteiskunnallisista kysymyksistä. Tulevaisuuskatsaukset ovat virkamiesvalmistelussa laadittuja keskusteluai-neistoja, ja hallitus ei ole niitä käsitellyt.

Valtioneuvoston kanslia on laatinut oman tulevaisuuskatsauksensa. Katsaus on valtioneuvoston kanslian ensimmäinen. Toimintaympäristön muutoksista ja haasteista johtuva pääministerin aseman vahvistuminen valtioneuvoston joh-tamisessa ja hallituspolitiikan yhteensovittamisessa edellyttää keskeisten ke-hitystekijöiden ja ratkaisuvaihtoehtojen luotaamista. Tulevaisuuskatsauksessa käsitellään hallinnonalojen rajat ylittävien politiikkatoimien ja politiikkakoko-naisuuksien valintaa, yhteensovittamista ja toimeenpanoa koskevia asiakoko-naisuuksia. Katsaus sisältää myös lyhyen yhteenvedon muiden ministeriöiden katsausten keskeisistä politiikkateemoista. Katsauksen liitteenä on valtion omistajaohjauksen perusteita ja kehittämistä selvittävä katsaus.

# TIIVISTELMÄ

Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsauksessa ennakoidaan poliittisen johtamisen haasteita 2010-luvulla. Katsauksessa nostetaan esiin toimintaympäristön muutoksista ja haasteista johtuva pääministerin aseman vahvistuminen valtioneuvoston johtamisessa ja hallituspolitiikan yhteensovittamisessa. Taluskehitys ja julkisen talouden kestävyysvajeeseen vastaaminen sekä Euroopan unionin kehityksestä johtuvat tekijät edellyttävät valtioneuvoston toiminnan entistä keskitetympää strategista ohjausta ja tätä tukevia päätöksentekofoorumeita, prosesseja ja hyvää tietopohjaa. Haasteisiin vastaaminen edellyttää toimenpiteitä niin hallituskauden aloitusvaiheessa strategisista painopisteistä sovittaessa kuin myös hallituskauden aikana politiikkakokonaisuuksien toimeenpanossa.

Katsauksen mukaan hallituspolitiikan toimeenpanoa tulisi ohjata nykyistä paremmin niin, että julkisen talouden resurssit saadaan kohdennettua poliittisesti päätetyn tärkeysjärjestyksen mukaisiin kokonaisuuksiin. Samalla sekä hallituseuvotteluja että hallituskautta varten tuotettavan tietopohjan määrällinen ja laadullinen tarve kasvaa. Hallitusohjelman tausta-aineistoksi tarvitaan perusteellisesti laadittu tilanneanalyysi ja kehityskuva. Käytössä olevia välineitä ja tietolähteitä on täydennettävä talous- ja finanssipolitiikan linjauksia ja painopisteiden määrittämistä tarkentavilla tiedoilla.

Hallituksen erityispanostuksen kohteiksi nostettavien politiikkateemojen ja politiikkakokonaisuuksien toteuttaminen edellyttää aitoja painopistevalintoja siten, että hallituksen strategiset tavoitteet sekä merkittävät uudistukset ja uudet aloitteet pystytään erottamaan. Horisontaalisten hankkeiden organisointi edellyttää hankkeiden päätöksenteon parantamista sekä hankkeiden sisältöjen ja resurssien yhteensovittamista.

Politiikan johtamisessa tulee poikkihallinnollisuuden ohella korostumaan tarve entistä parempaan reagoitiherkkyyteen nopeasti muuttuvissa tilanteissa. Samalla korostuu tarve ennakoida toimintaympäristön muutoksia ja tarve reagoida nopeasti eteen tuleviin tilanteisiin. Ennakointi edellyttää hyvää tietopohjaa ja ennakointia tukevia työvälineitä. Lisäksi tarvitaan toimivan kriisijohtamisen välineitä, joilla varmistetaan riittävä tilannetietous kaikissa olosuhteissa.

Politiikkatoimien vaikutuksia on jatkossa kyettävä arvioimaan monipuolisesti ja tehokkaasti. Seurantaa varten tulee olla käytettävissä toimivat menettelytavoitteiden saavuttamisen ja mahdollisten resurssien uudelleen suuntaamistarpeiden arvioimiseksi.

## SAMMANDRAG

I statsrådets kanslis framtidsöversikt förutspås den politiska ledningens utmaningar på 2010-talet. Översikten framhäver att den förändrade omvärlden och dess utmaningar leder till att stasministerns ställning stärks i ledningen av statsrådet och i samordningen av regeringspolitiken. För att svara på de utmaningar som den ekonomiska utvecklingen och den offentliga ekonomins hållbarhetsunderskott ställer och på faktorer som Europeiska unionens utveckling ger upphov till förutsätts en mer koncentrerad strategisk ledning av statsrådets verksamhet och av de forum för beslutsfattande, processer och det goda kunskapsunderlag som stöder detta. För att svara på dessa utmaningar krävs det åtgärder såväl i början av regeringsperioden, när man kommer överens om de strategiska prioritetsområdena, som under loppet av regeringsperioden när de politiska helheterna genomförs.

Enligt översikten bör man styra genomförandet av regeringens politik bättre än för tillfället så att den offentliga ekonomins resurser kan inriktas på helheter enligt en på politiska grunder överenskommen prioriteringsordning. Samtidigt växer behovet av det kunskapsunderlag som produceras för regeringsförhandlingarna och för regeringsperioden både kvantitativt och kvalitativt. Som bakgrundsmaterial för regeringsprogrammet behövs en lägesanalys och en utvecklingsbild som är grundligt utarbetade. De medel och informationskällor som står till buds bör kompletteras med preciserande information om definieringen av riktlinjerna och prioriteringarna för den ekonomiska och finansiella politiken.

När regeringen genomför sådana politiska teman och politiska helheter som den särskilt prioriterar förutsätts att valen av tyngdpunkterna är genuina så att regeringens strategiska mål samt stora reformer och nya initiativ kan särskiljas. Vid organiseringen av horisontella projekt förutsätts ett bättre beslutsfattande i fråga om projekten och att innehållet och resurserna för projekten samordnas.

I den politiska ledningen framhävs utöver den tväradministrativa aspekten även behovet av ännu snabbare beredskap att reagera i situationer som snabbt förändras. Samtidigt betonas behovet av att förutse ändringar i omvärlden och att snabbt reagera på nya situationer. En sådan prognostisering kräver ett gott kunskapsunderlag och instrument som stöder prognostiseringen. Dessutom behövs instrument för fungerande krisledning, som säkerställer en tillräcklig lägeskänedom under alla förhållanden.

I fortsättningen ska effekterna av de politiska åtgärderna kunna utvärderas på ett mångsidigt och effektivt sätt. Med tanke på uppföljningen ska det finnas fungerande förfaranden för att nå målen och för att bedöma eventuella behov av att omdirigera resurserna.

# 1 Politiikan johtamisen reunaehtojen kehitys – muutoksia toimintaympäristössä

## 1.1 Talouden kehityssuuntien vaikutukset valtioneuvoston työskentelyssä

Kansainvälinen talous pysyy lähivuodet epävakana. Viime vuosien finanssikriisien taustalla olleiden ylivelkaantumisen ja globaalien vaihtotase-epätasapainojen korjaaminen vie aikaa, hidastaa Yhdysvaltojen ja monien muiden kehittyneiden teollisuusmaiden kasvua sekä aiheuttaa valuuttakurssien, korkojen ja koko kansainvälisen talouskehityksen epävakautta. Euroalueella eräiden jäsenmaiden ylivelkaantumisongelmat ovat aiheuttaneet koko järjestelmän kriisin, jonka laukeaminen voi kestää pitkään ja joka myös lisää ympäristömme epävakautta. Kansainvälisen talouden levottomuus aiheuttaa myös meillä talouden kehitykseen liittyvää epävarmuutta. Haasteena on myös teollisen tuotantorakenteemme sopeuttaminen globalisaation myötä muuttuvaan kansainväliseen työnjakoon.

Julkisen talouden keskeisimpiin haasteisiin lukeutuvat demografinen muutos – työikäinen väestö alkaa supistua jo tänä vuonna – sekä talouden kasvupotentiaalin vahvistaminen. Ikäsidonnaiset eläke-, hoito- ja hoivapalvelut ovat tärkeitä yhteiskunnallisia palveluja, joiden järjestämisen kustannusrakenne voi muodostua uhkaksi julkisen talouden kestävyydelle. Suomessa ikäsidonnaisen julkisten menojen kasvu tapahtuu nopeammin kuin muissa EU-maissa. Jo seuraavassa hallitusohjelmassa on linjattava ne verotusta, julkisia menoja sekä hoito- ja hoivajärjestelmän tuottavuutta parantavat samoin kuin työllisyyssasetta korottavat ratkaisut, joilla **julkisen talouden mittava kestävyysvaje** voidaan poistaa kuluvalle vuosikymmenellä. Samalla on päätettävä myös talouden kasvupotentiaalin vahvistamiseen tähtäävistä **resurssien uudelleen kohdennuksista**.

Valtioneuvoston työskentelyn näkökulmasta epävakaa, ristiriitaisten paineiden alainen kansainvälinen taloudellinen ympäristö, demografisen muutoksen hallintaa ja talouden kasvupotentiaalin lujittamista **edellyttävät talouspolitiikassa reagointivalmiuden ja resurssien uudelleen kohdennuskyvyn vahvistamista**. Reagointikyvyn vahvistamista tarvitaan myös EU-politiikassa kansallisten ratkaisujen ja EU:n talouspolitiikan nivoutuessa yhä kiinteämmin yhteen. Hyviin tuloksiin johtavan päätöksenteon edellytykset ovat yhtäältä **hyvä tietopohja ja toisaalta toimivat päätöksentekofoorumit ja -prosessit**.

Hallitusohjelma muodostaa julkisen talouden hoitoa koko hallituskauden sitovan kehikon. Hallitusohjelman talouspoliittisen osan oletusten ja tavoitteiden

realistisuuteen sekä siihen sisältyvien toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointiin on tarpeen kiinnittää aiempaa enemmän huomiota. On varmistettava, että taloudellista ympäristöä sekä Suomen talouden kehitystä koskevat oletukset perustuvat parhaaseen saatavilla olevaan tietämykseen. **Hallitusohjelman tausta-aineistoksi** tarvitaan sekä aiempaa perusteellisemmin laadittu **tilanne- ja kehityskuva** samoin kuin systemaattinen kartoitus kestävyysvajeen supistamiseksi tarjolla olevista toimenpidevaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Toimenpiteiden vaikuttavuutta on arvioitava systemaattisesti myös jälkikäteen.

Aiempaa muutosherkempi ympäristö korostaa myös kykyä reagoida uusiin, odottamattomiin tilanteisiin. Hallitusohjelman toteutumista sekä politiikka-toimien **vaikutuksia on seurattava entistä huolellisemmin**. Samoin on **suoritettava systemaattista arviointia** siitä, mitä odottamattomat tilanteen muutokset merkitsevät hallitusohjelman strategisten tavoitteiden saavutettavuuden sekä uudelleen arvioinnin kannalta. Hallituksen on seurattava strategiansa toteutumista ja sen tarkistustarpeita nykyistä säännönmukaisemmin.

Horisontaalisuuden ja reagointikyvyn vaatimukset edellyttävät valtioneuvoston työskentelyltä aiempaa **keskitetymppää strategista ohjausta**. Tämä korostaa pääministerin sekä hallitusryhmien puheenjohtajien yhteistyöskentelyn merkitystä. Horisontaalisen työskentelymallin on ulotuttava strategisten talouspoliittisten linjapäätösten ohella myös niiden valmisteluun. On arvioitava, onko tarpeen kohdentaa uudelleen valtioneuvoston talouspoliittisen päätöksenteon valmisteluun osallistuvia asiantuntijaresursseja. Samoin olisi kehitettävä tehokasta horisontaalisen yhteisvalmistelun mallia.

Myös Euroopan unionissa meneillään oleva kehitys korostaa valtioneuvoston horisontaalista, nopeaan reagointiin pystyvää päätöksentekoa. On nähtävissä, että Euroopan unionissa, ennen kaikkea euroalueella, tapahtuvan talouspolitiikan yhteensovittamisen merkitys korostuu. Kun Eurooppa-neuvostossa tehtävillä ratkaisulla on aiempaa suurempi merkitys oman talouspolitiikkamme kannalta, on **välttämätöntä kytkeä tiiviisti yhteen EU-asioiden ja kotimaisen talouspolitiikan valmistelu**.

## 1.2 Euroopan unionin kehitys ja Suomen tavoitteiden edistäminen

Euroopan unionin perustamissopimuksia uudistanut Lissabonin sopimus tuli voimaan joulukuussa 2009. Sopimus sisältää sekä unionin institutionaalisen kehittämisen että unionin toiminnan tavoitteiden kannalta keskeisiä uudis-

tuksia. Unionin toimintatapoihin vaikuttavat erityisesti uudet toimijat, unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja ja Eurooppa-neuvoston pysyvä puheenjohtaja, sekä Eurooppa-neuvoston aseman muuttuminen oikeudellisia päätöksiä tekeväksi toimielimeksi. **Eurooppa-neuvostolle on muodostunut vahva asema unionin toimintaa linjaavana elimenä.**

Jäsenyys Euroopan unionissa on määrittänyt Suomen aseman Euroopassa ja maailmassa uudella tavalla. Jäsenyys sitoo Suomen vahvaan keskinäisvaikutussuhteeseen muihin jäsenvaltioihin, erityisesti talouden, kilpailukyvyn, maatalouden ja ulkosuhteiden aloilla. Euroopan unioni käyttää merkittävää lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaa sekä sopimuksentekotoimivaltaa kansainvälisissä suhteissa. Unionijäsenyys vakiintuneena valtiollisena perusratkaisuna on saamassa vahvistusta myös vireillä olevassa perustuslakiuudistuksessa, jossa ehdotetaan perustuslakiin otettavaksi maininta Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa.

Unionissa tehtäviin päätöksiin ja linjauksiin vaikuttaminen edellyttää **aktiivista ja etupainotteista toimintaa** asioiden valmistelussa sekä **vaikutuskanavien ja yhteistyösuhteiden luomista** niin unionin instituutioihin kuin jäsenvaltioihin. Suomen **EU-politiikan tavoitteet on määriteltävä selkeästi ja tunnistettava kulloinkin oikeat vaikuttamistahot.** Unionin **kehitysuuntia on pystyttävä ennakoimaan**, jotta Suomessa on valmiudet tehdä oikea-aikaisia, johdonmukaisia ja Suomen kannalta tehokkaita päätöksiä. Valtioneuvoston EU-sihteeristön on vastaavasti kehitettävä omaa toimintaansa vastaamaan poliittisen päätöksenteon tarpeita EU-asioissa. Tämä edellyttää **entistä syvällisempää asiaosaamista EU-sihteeristön henkilöstöltä sekä toimivia tukitoimia.**

### 1.3 Poliittisten instituutioiden kehitys

Pääministerin asema on viimeisten kahden vuosikymmenen aikana ja erityisesti nykyisen perustuslain säätämisen jälkeen vahvistunut. Perustuslain mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Pääministeri johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Pääministerillä on keskeinen rooli ministerivaliokunnissa sekä muissa valtioneuvoston valmistelu- ja yhteistyöelimissä. Vireillä olevan perustuslakiuudistuksen on arvioitu toteutuessaan **vahvistavan pääministerin asemaa valtioneuvoston työskentelyn johtajana ja yhteensovittajana.** Samalla korostuu muiden ministereiden asema valtioneuvoston jäseninä. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asi-

anmukaisesta toiminnasta. Ministeriön päällikkönä on ministeri, ja ministerin vastuu kattaa myös ministeriön alastaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnon parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille.

Perustuslaissa omaksutut parlamentarismia korostavat perusratkaisut ylimpien valtioelinten keskinäissuhteissa korostavat eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa. Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen **EU-jäsenvaltioiden päämiesten asema unionin politiikan linjauksissa on korostunut** merkittävästi. Kansallisesti tämä kehitys korostaa erityisesti pääministerin asemaa Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa. Eurooppa-neuvostossa tehtävät päätökset ja linjaukset valmistellaan valtioneuvoston ja eduskunnan välisessä yhteistoiminnassa. Vireillä olevassa perustuslain uudistuksessa ehdotetaan valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden lisäämistä sekä säädettäväksi pääministerin asemasta Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa.

Valtioneuvoston aseman vahvistuminen kansallisella tasolla ja EU-politiikassa edellyttää entistä vahvempaa **pääministerin johdolla tapahtuvaa hallituspolitiikan yhteensovittamista** ja asioiden sisältövalmistelua. Yhä useammat valtioneuvostossa käsiteltävät asiat ylittävät perinteiset sektorirajat, mikä korostaa yhteensovittamisen tärkeyttä ja tarvetta tavoitella koherenssia kaikissa politiikkatoimenpiteissä. Valtioneuvoston työssä keskeisessä asemassa ovat sellaiset työskentelytavat, ohjaus- ja yhteensovittamismekanismit sekä hallituspolitiikan yhteistyöfoorumit, joilla vastataan edelleen kasvavaan tarpeeseen valmistella valtioneuvoston päätettäväksi tulevat asiat laajapohjaisesti ja sektorirajat ylittäen. Julkisen sektorin toimenpiteitä edellyttävät haasteet ovat monialaisia ja ylittävät monin paikoin perinteiset sektori- ja hallinnonalarajat. Esimerkiksi ympäristöön, talouteen, kansalaisten yhdenvertaisuuteen ja vastaaviin haasteisiin vastaaminen edellyttää **lisääntyvissä määrin sektorirajat ylittävää yhteistyötä**.

Valtioneuvoston päätöksenteon valmisteluvaiheen tärkeyden korostuminen edellyttää myös **valmistelussa käytettävien menettelyjen sekä valmistelufoorumien kehittämistä**, mikä osaltaan asettaa uusia vaatimuksia pääministerin avustamiselle johtamis- ja yhteensovittamistehtävien osalta. Edelleen kasvava tarve valmistella valtioneuvoston päätettäväksi tulevat asiat laajapohjaisesti ja sektorirajat ylittäen asettaa haasteita ja kehitystarpeita paitsi valtioneuvoston työn yhteensovittamiselle myös yhteensovittamisen ja johtamisen apuna käytettävien välineiden ja prosessien kehittämiseksi.



## 1.4 Kansalaiset ja politiikka

Hallituspolitiikan valmistelussa ja täytäntöönpanossa korostuvat avoimuus ja vaikutusmahdollisuuksien varaamisen tärkeys. Kansalaisten osallistuminen on keskeinen edellytys demokratian vahvistamiselle ja toteutumiselle.

Suomessa kynnys ottaa yhteyttä päätöksentekijöihin on matala, mikä osaltaan ylläpitää keskustelevuutta ja vuorovaikutteisuutta hallituspolitiikassa. **Avoimuuden vaatimukset korostuvat entisestään** ja kansalaisten mahdollisuudet vaikuttaa päätöksiin jo niiden valmisteluvaiheessa tulevat lisääntymään. Vuorovaikutteinen hallituspolitiikka edellyttää kansalaisten osallistumisen tueksi riittävästi tietoa käsiteltävistä asioista ja niiden taustoista.

Avoimuuden uudet vaatimukset ovat haaste myös hallituksen tiedottamiselle. Avoin ja aktiivinen tiedottaminen luo edellytyksiä vuorovaikutukselle ja tietoon perustuvalla kansalaiskeskustelulle. Myös tiedon saatavuus ja saavutettavuus oikea-aikaisesti on otettava huomioon luotaessa edellytyksiä kansalaisten ja politiikan vuorovaikutukselle. Myös Euroopan unionissa kansalaisten asema on tullut keskeiseksi ja vaikuttamismahdollisuuksia pyritään edistämään. **Demokratian lisääminen EU:n rakenteissa** lisää myös kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia.

Suomessa valtioneuvoston periaatepäätöksellä demokratian edistämisestä luodaan edellytyksiä kansalaisten osallistumiselle ja vahvistetaan demokratian toteutumista. Vaalijärjestelmän uudistuksella parannetaan suhteellisen vaalitavan toteutumista eduskuntavaaleissa. Vireillä olevassa perustuslakiuudistuksessa ehdotetaan lisättäväksi kansalaisten suoria vaikuttamismahdollisuuksia säätämällä kansalaisaloitteen tekemisestä.

### **Valtioneuvoston toimintaympäristön kehityksessä keskeisiä tekijöitä**

- Tuleva talouskehitys ja julkisen talouden kestävyysvajeeseen vastaaminen edellyttävät valtioneuvoston toiminnan entistä keskitetympää strategista ohjausta ja tätä tukevia päätöksentekofoorumeita, prosesseja ja hyvää tietopohjaa
- EU:n toiminnan vahvistuminen lisää unioniasioiden merkitystä kansallisesti ja asettaa uusia haasteita kansallisille yhteensovitusmekanismeille.
- Valtioneuvoston pääministerivetoisuus, muiden valtioneuvoston jäsenten työn tukeminen ja toiminnan yhteensovittamisen tarve korostuvat sekä kansallisella tasolla että EU-asioissa
- Hallitustyöskentelyssä korostuvat tarve tilanneherkkyyteen ja ennakointikykyyn, kokonaisuuksien hahmottamiseen sekä tutkimus- ja arviointitiedon systemaattiseen hyväksikäyttöön.

## **2 Laajat politiikkateemat ja strategiset valinnat hallitusta muodostettaessa**

### **2.1 Hallituspolitiikan puitteiden luominen hallitusneuvotteluissa**

Eduskuntavaalien jälkeisissä hallitusohjelmaneuvotteluissa ja hallituskauden aloitusvaiheessa tehdään ratkaisuja, jotka luovat pitkälti puitteet nelivuotiselle toimintakaudelle. Tällöin määritellään hallituspolitiikan toteuttamisen taloudelliset reunaehdot ja sisällölliset tavoitteet.

Keskeisessä asemassa hallitusneuvotteluissa ovat myös hallituksen organisointuminen sekä politiikan toimeenpanon keinojen valinta hallitusohjelmakokonaisuuden toteutumiseksi. Aloitusvaiheen tuloksena syntyvä hallitusohjelma on keskeinen hallituksen työtä ohjaava asiakirja, jonka tiedoksianto eduskunnalle mahdollistaa sen, että eduskunta voi keskustella valtioneuvoston toimintaa koskevista sisältökysymyksistä hallituksen vaihdoksen yhteydessä.

### **2.2 Poliitiikkateemat ministeriöiden tulevaisuuskatsauksissa**

Ministeriöiden tulevaisuuskatsauksissa käsitellään keskeisiä tulevaisuuden haasteita ja ratkaisuvaihtoehtoja. Katsausten hallitusneuvottelujen pohjaksi ja laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun tuottama aineisto mahdollisista politiikkateemoista voi toimia muun tietopohjan ohessa pohjana hallituksen sisältökysymysten valmistelussa.

Katsauksille yhteinen toimintakentän kehityspiirre on jännite, joka vallitsee suomalaisen **yhteiskunnan moninaistumisen** ja siihen liittyvien muutostarpeiden, sekä **julkisen sektorin voimavarojen välillä**. Moninaistuminen koskee sekä rakenteita (esimerkiksi alueiden erilaistuminen), eri toimijoita ja niiden välisiä suhteita (esimerkiksi järjestöjen muuttuvat roolit), sosiaalista todellisuutta (esimerkiksi väestöryhmien eriytyvä kehitys) että arvoja. Julkinen hallinto joutuu näin ollen niukkenevien resurssien oloissa toimimaan yhä sirpaleisemmalla toimintakentällä. Keskeisiä kysymyksiä ovat kansalaisten yhdenvertaisuuden takaaminen peruspalveluissa, työmarkkinoilla ja osallistumismahdollisuuksissa samoin kuin erilaisilla alueilla ja eri osissa maata.

Tulevaisuuden haasteisiin kuuluu maapallon luonnonvarojen niukkuus suhteessa niiden kasvavaan hyödyntämiseen. **Suomalaisen yhteiskunnan kehitys nojaa kasvuun**, mutta samalla yksilötasolla **saatetaan kyseenalaistaa elämäntapojen kulutuskeskeisyys** ja jatkuvan kasvun tarve. Arjen tasolla arvostetaan enemmän kuin aiemmin elämän leppoistamista ja mm. lähituotantoa, ruoan puhtautta ja vapaa-ajan viettämistä perheen parissa.

Kansalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä **väestön ikärakenteen muutos** on haaste tarpeellisten palveluiden ja etuuksien järjestämiselle ja rahoitukselle. Julkisissa palveluissa kehitystrendeinä ovat asiakaslähtöisyys, räätälöidyt ja joustavat palvelut ja monimuotoisuus palvelujen tuottamisessa. Tavoitteena on myös aiempaa selkeämmin mahdollistaa kansalaisten vastuunotto omasta ja läheistensä hyvinvoinnista tarjoamalla tätä tukevia palveluja ja välineitä. Kansalaisten hyvinvoinnille keskeisinä tekijöinä tunnistetaan myös viihtyisien ja turvallisten asuinympäristöjen ja toimivan infrastruktuurin merkitys.

Kansantalouden näkökulmasta hyvinvoinnin edellytyksiä ovat hyvä **kilpailukyky ja vakaa kasvu**. Niiden turvaamiseksi tarvitaan työllisyyssasteen ja tuottavuuden nousua. Monipuolisen tuotantorakenteen ja edelläkävijyyden takaamisessa tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnalla on keskeinen rooli. Erityisesti ympäristö- ja luonnonvara-aloilla sekä vihreän teknologian alalla tarvitaan panostusta kasvun edellytysten luomiseksi. Myös kulttuuri ja luovat alat ovat tärkeitä tulevaisuuden työllistäjiä ja yritystoiminnan lohkoja. Kasvun edellytyksiin kuuluu myös yhteiskunnan tietovarantojen aiempaa sujuvampi hyödynnettävyys. Työn mielekkääksi kokeminen, työnteon joustavat mallit, hyvä työympäristö, henkilökohtaiset kehitysmahdollisuudet ovat työntekijän näkökulmasta tärkeitä tekijöitä.

Julkinen sektori tarvitsee toimintaan kohdistuvien odotusten moninaistumisen ja rahoituspuhjan niukkenemisen ristipaineessa **innovatiivisia ratkaisuja**.

Tietoyhteiskuntakehityksen mahdollisuuksia hyödyntäen uudistetaan julkisten palvelujen tuotantoa. Yhtenäiset menettelyt, hyvin toimivat konsernipalvelut ja tehokkaat yhteiset prosessit parantavat valtionhallinnon tuottavuutta. Hyvinvointimallin turvaaminen edellyttää myös valtio-kuntasuhteen edelleen kehittämistä sekä yhteistyön lisäämistä eri sektoreiden välillä. Kansalaisten osallisuus nousee hallinnon merkittäväksi voimavaraksi.

## 2.3 Hallitusneuvotteluissa tehtävät valinnat

Hallitusneuvottelut, politiikkateemojen valinta sekä hallituksen työskentelymuotojen valinta ovat poliittinen prosessi. Prosessin tukeminen virkamiesvalmistelulla erityisesti huolehtimalla **poliittisille päättäjille tarjottavan tietopohjan** riittävydestä ja pätevydestä tulee korostumaan jatkossa. Tähän luovat paineita hallituksen asialistalle tulevien asioiden yhä kompleksisempi luonne ja tiedon tuotannon hallitseminen. Mahdollisuuksia aikaisempaa jäsenyntyempään ja tietoisempaan poliittiseen strategiaproessiin tulee tukea aktiivisesti.

Ajantasaisen tietopohjan varmistamiseksi ministeriöiden tulevaisuuskatsausten laatimista poliittisten päättäjien käyttöön hallitusvaihdoksessa voidaan pitää toimivana menettelynä jatkossakin. Lisäksi hallituksen ohjelmatyöskentelyn taustalle tarvitaan **talous- ja finanssipolitiikan linjaamista ja painopisteiden määrittämistä tukevaa tietopohjaa talouden reunaehdoista sekä toiminnan ja menorakenteen lähtötilanteesta**. Jotta uusille avuksille jäisi tilaa on tarpeen toteuttaa olemassa olevan toiminnan läpivalaisu (käynnissä olevat ohjelmat, strategiat, valtioneuvoston periaatepäätöksen, selontekomenettelyt, suunnitteluprosessit jne). Valmistelutyössä on tarpeen tiivistää valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteistyötä.

Perinteinen kaksipäiväinen hallitusneuvottelu vaatii jatkossa uudistamista prosessina, jos halutaan vahvistaa **hallitustyöskentelyn strategisuutta ja tietopohjaa**. Paineita hallitusneuvotteluprosessin uudistamiseen seuraavassa hallitusvaihdoksessa on olemassa ennen muuta, koska

- Hallituksen yhteisten tavoitteiden priorisointi on käytännössä mahdollista vain ennen ministerisalkkujen jakoa
- Tietoinen ja hallituskautta ohjaava priorisointi vaatii kunnollisen ajan ja tietopohjan
- Vaaliajankohdan siirtyminen kuukaudella vaatii muutoksia kehys- ja budjettiaikatauluihin.

Poliittisesti ratkaistaan, missä kohdassa hallituksen muodostamista ja järjestäytymistä päätetään strategisista prioriteeteista. Vaihtoehtoisesti niistä päätetään hallitusneuvotteluiden (säätöprosessin) osana tai heti hallituskauden alussa erillisessä hallituksen strategiariihessä.

#### **Hallituksen muodostamis- ja järjestäytymisvaiheessa korostuvia asioita**

- Poliittisille päättäjille tarjottavan tietopohjan riittävyys ja sisältö tulevat jatkossa korostumaan.
- Nykyisin käytössä olevia välineitä ja tietolähteitä on täydennettävä talous- ja finanssipolitiikan linjauksia ja painopisteiden määrittämistä tarkentavilla tiedoilla.
- Strategisista prioriteeteista päättämisen ajankohta on keskeinen kysymys hallitusneuvotteluissa.

## 3 Hallituspolitiikan tehokas toteuttaminen hallituskaudella

### 3.1 Ennakointikyky ja tilanneherkkyys sekä toimiva kriisijohtaminen

Valtioneuvoston tulevaisuutta koskeva tietämys pohjautuu nykyisin eri tahoilla kotimaassa, kansainvälisissä organisaatioissa ja muissa maissa tehtyihin arviointeihin, ennakoituihin ja tutkimuksiin, ministeriöiden ennakoitotoiminnan tuloksiin sekä valtioneuvoston tulevaisuusselontekoihin. Ennakoinnin avulla parannetaan valmiutta varautua ja vaikuttaa tulevaan kehitykseen ja uusiin ilmiöihin. Ennakoinnin merkitystä korostaa kansainvälisen toimintaympäristön epävakaus, mikä edellyttää Suomelta yhä suurempaa ketteryyttä mahdollisuuksien hyödyntämiseksi ja uhkien torjumiseksi. Ennakoinnin tarve korostuu myös EU-politiikassa, sillä eri politiikka-alojen kehitystä muissa EU-jäsenvaltioissa sekä EU-instituutioissa on seurattava, jotta päätöksenteko Suomessa olisi oikea-aikaista ja tehokasta. Ennakointikyvyn parantamiseksi tarvitaankin **sekä lyhyen aikavälin muutosten ennakoitua (tilanneanalyysi) että pitkän aikavälin muutostekijöiden (trendit, heikot signaalit)** tunnistamista ja arviointia sekä Suomessa että kansainvälisen toimintaympäristön osalta.

**Tulevaisuusselontekotyön** kehittämismahdollisuuksia käsitellyt työryhmä antoi suosituksensa vuonna 2007. Työryhmä piti tarpeellisena jatkaa ja vahvistaa selontekomenettelyä ja tulevaisuuden keskeisten kysymysten käsittelyä eduskunnan ja hallituksen välisenä vuoropuheluna. Kerran vaalikaudessa annettavassa tulevaisuusselonteossa saatetaan keskeisiä Suomen tulevaisuuteen liittyviä asiakokonaisuuksia myös laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun.

Tulevaisuusselonteossa tarkastelun kohteeksi tulisikin valikoitua laaja-alaisia, monia yhteiskunnan sektoreita ja hallinnonaloja koskettavia tulevaisuuden ydinkysymyksiä siten, että selonteossa esiteltävät ennakoiteihin, analyyseihin ja kehityskuviin perustuvat visiot, tavoitteet, strategiat ja toimenpidelinjaukset olisivat pitkälle yli vaalikauden ulottuvia. Työryhmän ehdotusten mukaisesti vaalikausittain annettavat **tulevaisuusselonteot olisikin laadittava kattavalla otteella ja tiiviissä vuorovaikutuksessa eri osapuolten kanssa**. Mikäli tulevaisuusselonteon kohteeksi kuitenkin valitaan rajattu ilmiö, on hallituksen laaja-alaisen toimintakyvyn turvaamiseksi syytä kartoittaa myös muut keskeiset maamme tulevaisuutta muovaavat tekijät.

Suomen toimintaympäristön yleisten, pitkän aikavälin kehitystekijöiden identifiointi ja analysointi on tehtävä, joka tulisi hoitaa **yhteistyössä muiden kansallista ennakointia harjoittavien tahojen kanssa** tietojen ajantasaisuudesta huolehtien. Tämä tehtäväkenttä korostuu, mikäli tulevaisuusselonteon teemana on suppea asiakokonaisuus. Yhteistyökumppaneina tulevat kysymykseen etujärjestöt, julkiset ja yksityiset tutkimuslaitokset sekä akateemiset tutkijat. Yhteistyössä toimien saadaan mukaan eri tahojen asiantuntemus, voidaan käyttää tehokkaasti kansallisia ja kansainvälisiä tietoaineistoja ja luodaan näin pohjaa innovatiiviselle politiikan muotoilulle.

Valtioneuvoston **ennakointiverkosto** on toiminut ministeriöiden välisen ennakointiyhteistyön foorumina. Verkosto on laatinut muun muassa ministeriöiden tulevaisuuskatsauksia varten yhteisen toimintaympäristökuvauksen. Ennakointiverkoston työtä on pidetty ministeriöille hyödyllisenä ja sen toiminnan jatkamista on suositeltu. Ennakoinnilla on merkitystä tutkimuksen ja arvioinnin ohella keskeisenä strategista suunnittelua, päätöksentekoa ja johtamista palvelevana toimintona. **Verkoston roolia ministeriöiden ennakointitoiminnan koordinoinnissa voitaisiin vahvistaa**. Erityisesti toimintaympäristökuvauksen valmistelua voitaisiin resursoida siten, että verkostolla olisi jatkossa käytettävissään enemmän myös ulkopuolisia asiantuntijavoimia. Toimintaympäristön kuvaus voisi nykyistä suuremmin tarjota **yhteisen alustan ja lähtökohdan ministeriöiden tulevaisuuskatsauksille**.

**Ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset** on tähän saakka laadittu sektori-kohtaisesti. Jatkossa katsausten yhteensopivuutta ja horisontaalista otetta on kuitenkin mahdollista parantaa muun muassa ohjeistuksen ja yhteisen valmistelun keinoin, joihin kuuluu valtioneuvoston ennakointiverkoston tuottama toimintaympäristökuvaukset.

Hallituksen päätöksentekoon vaikuttavaan tilannetietoisuuteen kuuluu myös ajan tasalla oleva **yhteinen turvallisuustilannekuva**, jossa on yhdistetty

analysoitu viranomaistieto ja analysoitu julkinen tieto. Tämän tilannekuvan tulee olla valtioneuvoston **jäsenillä samanlainen ja jokaisella yhtäaikaisesti käytettävissä**. Tilannekuvan yhdistäminen ja jakaminen ovat valtioneuvoston kanslian tehtäviä sen avustaessa pääministeriä valtioneuvoston yleisessä johtamisessa ja järjestäessä valtioneuvoston yleisiä toimintaedellytyksiä kaikissa tilanteissa.

Valtioneuvoston työn johtaminen sekä asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittaminen ja siten kriisijohtaminen valtioneuvoston tasolla kuuluvat pääministerin tehtäviin. Operatiivisesta johtamisesta vastaa aina toimivaltainen viranomainen, joka tavanomaisten häiriötilanteiden hallinnassa on suoraan yhteistoiminnassa muiden virka-apua antavien omalla sektorillaan toimi-valtaisten viranomaisten kanssa. Kriisin laajetessa koordinaatiosta vastaa ensimmäisessä vaiheessa toimivaltainen ministeriö. Kriisin edelleen laajetessa koordinointi ja valmistelun tuki tapahtuu ministeriöiden välisissä yhteistoimintaelimissä valmistuspäälliköiden, kansliapäälliköiden tai ministerivaliokuntien kesken.

Toimiva **kriisijohtaminen** edellyttää, että toiminnan on alettava hyvin nopeasti, jopa varsin vähäisten oiretietojen perusteella ja tulevaa kehitystä ennakoiden, ja että toimintaan on saatava nopeasti tarvittavat voimavarat hallinnon- ja yhteiskunnan eri aloilta. Kriisijohtamisen edelleen kehittäminen edellyttääkin paitsi **pääministerin aseman kehittämistä** valtioneuvoston johtamisessa, myös **viranomaisten yhteistoiminnan lisäämistä**, kriisijohtamisen **koordinaation parantamista ja tilannekuvatoiminnan tehokkuutta**.

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa 2009 määritettiin tehtäväksi kokonaisvaltainen selvitys yhteiskunnan varautumisesta. Selvitystä laativa komitea, ns. Hallbergin komitea, miettii ratkaisumalleja edellä kuvattuja tehtäviä varten. Valtioneuvoston kanslian rooli tässä kehityksessä on keskeinen.

#### **Hallituksen ennakointikyvyn parantamisessa korostuvia tekijöitä**

- Muutosten ennakkoinnin tarve korostuu olosuhteiden muutosten nopeutuessa
- Ennakoinnin kehittämisessä korostuvat entistä selkeämmin yhteistyön lisääminen ja ennakointitoiminnan yhteensovittaminen
- Toimiva kriisijohtaminen edellyttää kehitettäväksi välineitä ja menettelyitä, joilla varmistetaan kriisijohtamisen riittävä koordinaatio ja riittävä tilannetietous.

## 3.2. Hallitusohjelmakokonaisuuden strateginen ja tehokas toimeenpano ja seuranta

### 3.2.1 Poikkihallinnolliset politiikkakokonaisuudet

Hallitusohjelmakokonaisuuden toimeenpanoa ja arviointia tehostavia menettelyjä pohditaan valtioneuvoston kanslian hankkeessa, joka valmistelelee suosituksia seuraavalle hallituskaudelle. Poikkihallinnollisten politiikkakokonaisuuksien vaikuttavuutta voidaan tukea hallitusohjelman muodostamisvaiheessa tehtävillä ratkaisulla sekä hallituskauden valmistelu- ja päätöksentekoprosesseja uudistamalla.

Hallitustyöskentelyn aloitusvaiheessa vahvistetaan talous- ja finanssipolitiikan linja, jonka puitteissa voidaan määrittää hallituksen poikkihallinnolliset ohjelmalliset politiikkakokonaisuudet ja osoittaa niille riittävä rahoitus. Näiden pohjalta jäsenetään muut valtioneuvoston konserniohjauksen kannalta keskeiset ohjausjärjestelmät, kuten hallituskauden lainsäädäntösuunnitelma ja strateginen sektoritutkimusagenda.

Ohjelmajohtamisen ja politiikkaohjelmatyöskentelyn tavoitteena on ollut lisätä valtioneuvoston strategista työskentelyä, kykyä reagoida nopeasti muuttuviin yhteiskunnallisiin haasteisiin sekä suunnata toimenpiteistä ja resursseja sinne, missä tarve on suurin. Tavoitteena on ollut paitsi tehostaa pääministerin mahdollisuuksia hallinnonalarajat ylittävän hallitustyöskentelyn ohjaamisessa ja seuraamisessa, myös parantaa yksittäisten ministereiden mahdollisuuksia osallistua hallituksen yhteisten tavoitteiden toteuttamiseen. Käytännössä on kuitenkin havaittu, että poikkihallinnollinen politiikka hallituskaudella ei toimi, elleivät politiikan sisältö ja resurssit kohtaa ja ministereiden yhteistyön muodot tue horisontaalista päätöksentekoa. **Erityispanostuksen kohteiksi nostettavat laajat politiikkateemat edellyttävät aitoja painopistevalintoja, joiden strateginen tavoite fokusoidaan selkeästi.**

Kun hallituksen horisontaaliset politiikkakokonaisuudet on hahmotettu, ne tulee organisoida toimivalla tavalla. Yhtenä mahdollisuutena on jatkossakin **politiikkaohjelmakonsepti, jota voidaan vahvistaa vaihtoehtoisin tavoin.** Keskeistä on varmistaa resurssien sitominen ohjelmiin kehysmenettelyn kautta, Muita vahvistamiskeinoja ovat esimerkiksi hallituskautta lyhyempi määräaika, käsittely "vakiintuneissa", vahvoissa ministerityöryhmissä, ohjelmien sihteeristön muodostaminen poikkihallinnollisesti, esittelylupamenettelyn käyttö toisen ministerin budjettivaltaan kuuluvissa määrärahoissa sekä pääministerin jakamaton määrärahavaraus.



Politiikkaohjelmien rinnalle voidaan hyödyntää myös  **muita organisointi-  
muotoja** teemasta riippuen. Näitä voivat olla esimerkiksi parlamentaariset  
komiteat ja ”viisaiden neuvostot”.

### 3.2.2 Hallitusohjelman seuranta

Hallitusohjelman seuranta (HSA) kehitetään tulevaisuudessa **joustavaksi  
ja tilanneherkäksi prosessiksi**. Hallitusohjelman **seurantaindikaattorit**  
päätetään poliittisesti hallitustyöskentelyn alkuvaiheessa.

Hallituskaudella valtioneuvoston kanslian tehtävänä on tuottaa hallituksen kä-  
sittelyyn indikaattoripohjaista tilannetietoa

- Hallituksen käsittelyyn vuosittain ennen kehyskäsittelyä
- Hallituskauden puolivälissä politiikkariihen perusteellisempaan tilannetar-  
kistukseen
- Tarvittaessa järjestettäviin hallituksen ”tilannekuvaistuntoihin”.

Hallitusohjelman **toimenpiteiden seuranta** voidaan jatkossa toteuttaa säh-  
köisiä työkaluja hyödyntäen.

#### **Hallitusohjelman toimeenpanossa ja seurannassa korostuvia tekijöitä**

- Hallituksen strategiset tavoitteet sekä merkittävät uudistukset ja uudet aloit-  
teet on jatkossa pystyttävä erottamaan selkeästi horisontaalisen politiikan  
ohjaamisen jäntevoittämiseksi.
- Horisontaalisten hankkeiden organisointia on kehitettävä samalla kun paran-  
netaan hankkeiden päätöksentekoa sekä sisältöjen ja resurssien yhteenso-  
vittamista.
- Hallitusohjelman seurannassa korostuu joustavuus ja tilanneherkkyys.

## 3.3 Poliittisen valmistelun foorumit ja instituutiot

### 3.3.1 Ministerivaliokunnat

Valtioneuvostossa on nykyisin neljä lakisääteistä ministerivaliokuntaa. Puheen-  
johtajana ministerivaliokunnissa on pääministeri. Ulko- ja turvallisuuspoliitti-  
nen ministerivaliokunta käsittelee valmistelevasti tärkeät ulko- ja turvallisuus-  
politiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, niihin liittyvät  
tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeät kokonaismaanpuolustusta

koskevat asiat. Ministerivaliokunta ja tasavallan presidentti kokoontuvat yleensä yhteiseen kokoukseen. EU-ministerivaliokunnassa käsitellään Suomen EU-politiikan tavoitteiden kannalta keskeiset asiat. Raha-asianvaliokunnan tehtävänä on ennakollinen finanssivalvonta. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan tehtävänä on käsitellä kokonaistaloudellista kehitystä ja yleistä talouspolitiikkaa, julkisen talouden kehityksen pääsuuntaviivoja ja pääministerin määräämiä muita talouspoliittisia toimenpiteitä vaativia asioita.

Ministerivaliokunnilla on keskeinen ja vakiintunut asema valtioneuvoston päätettäväksi tulevien asioiden valmistelueliminä. Valiokuntien **työskentelyn kehittämistä pidetään kuitenkin edelleen tarpeellisena** esimerkiksi valiokuntien toimialan ja tehtävän, sihteeristöjen sekä asiakirjojen ja työskentelyn dokumentoinnin osalta. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan asemaa selvittävä ns. Hallbergin komitea tulee antamaan kehittämis ehdotuksensa lähiaikoina. Myös talouspoliittisen ministerivaliokunnan asemaa on esitetty kehitettäväksi.

**EU-ministerivaliokunnan** toiminnan kehittämisessä korostuu pyrkimys valiokunnan **ennakoivaan asioiden käsittelyyn**, jotta sen työskentely tukisi mahdollisimman tehokkaasti Suomen toimintaa unionissa käytävissä neuvotteluissa. Laajoissa EU-kysymyksissä pyritään ensin käymään lähetekeskustelutyyppinen käsittely, jonka jälkeen asiaan liittyvät erityiskysymykset tuodaan tarpeen mukaan EU-ministerivaliokunnan käsiteltäväksi päätöksenteon edetessä unionissa. EU-ministerivaliokunnan käsittelyn pohjana ovat asiakirjat pyritään muokkaamaan siten, että niistä erottuvat selkeästi EU-ministerivaliokunnan linjattavaksi esitetyt kannat. Valiokunnan sihteeristönä toimii valtioneuvoston EU-sihteeristö.

Jokaisella ministerivaliokunnalla on oma sihteeristönsä. Käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi on ehdotettu harkittavaksi, että muiden ministerivaliokuntien sihteeristöt toimisivat tiiviimmin valiokuntien puheenjohtajan eli pääministerin ohjauksessa.

### *3.3.2 Ministerityöryhmät ja muut poliittiset valmistelufoorumit*

Lakisääteisten ministerivaliokuntien lisäksi valtioneuvosto asettaa keskuudessaan **ministerityöryhmiä**, jotka muun ohella linjaavat, valmistelevat, ohjaavat ja käsittelevät valmistelevasti ministerityöryhmän alaan kuuluvat merkittävät säädös- ja päätösehdotukset. Ministerityöryhmän puheenjohtaja voi olla muukin ministeri kuin pääministeri. Muita tiedonvaihtoa ja yhteistyötä palvelevia poliittisia valmistelufoorumeita ovat hallituksen iltakoulu ja hallituksen

neuvottelut. Nykyisellä pääministerillä ja hänen edeltäjillään on päätöksenteon tukena lisäksi hallituspuolueiden puheenjohtajien ryhmä, kvartetti.

Mainittujen valmistelu-elinten asema valtioneuvoston työskentelyssä on pitkälti vakiintunut ja niiden toiminta on sovitettu yhteen varsinaisten valmistelu- ja päätöselinten toimintatapoihin ja aikatauluihin. Kun sisältökysymysten yhteensovittamisen tarve korostuu, on todennäköistä, että juuri poliittisen valmistelun eri muodot saavat käytännössä uutta merkitystä. Jatkossa onkin tarpeen varmistaa, että valtioneuvoston jäsenillä on tehtäviään varten riittävät tiedot valmisteluun ja päätöksentekoon tulevista asioista. **Valmistelu-elimistä, niiden tehtävistä ja niiden työskentelytavoista olisikin aina tehtävä linjaus hallituskausittain. Jokaisen ministerityöryhmän osalta on arvioita tarkasti sen asettamisen tarve.**

### *3.3.3 Talousneuvosto*

Talousneuvoston asemaa selvittäneen arviointiryhmän mukaan talousneuvosto on syytä säilyttää pääministerin johtamana hallituksen ja etujärjestöjen edustuksellisenä elimenä, joka tulee päätöksenteon valmistelua muuttuvassa talouspoliittisessa ympäristössä. Talousneuvoston käsittelyssä keskeisiä olisivat taloudelliset ja talouspoliittiset näkökulmat laajoissakin asiakokonaisuuksissa.

Talousneuvostolain uudistaminen on vireillä. Talousneuvosto on **tarkoitus säilyttää jatkossakin pääministerin johtamana yhteistoimintaelimenä.** Talousneuvoston tehtävämäärittelyä kuitenkin tarkistetaan. Talousneuvoston toiminnan avoimuutta lisätään.

### *3.3.4 EU-asioiden yhteensovitus*

Valtioneuvoston EU-sihteeristö vastaa EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän toimivuudesta ja sen kehittämisestä samoin kuin EU-asioiden valmistelua koskevien menettelytapojen kehittämisestä. Yhteensovittamisjärjestelmällä varmistetaan, että Suomella on yhtenäinen yleisiä EU-poliittisia linjauksia vastaava ja asian laadun niin vaatiessa eduskunnan käsittelemä kanta kaikkiin EU:ssa vireillä oleviin asioihin niiden eri käsittelyvaiheissa ja että eri politiikka-alojen kokouksissa esitettävät kannat ovat keskenään yhteensopivia. Pääministerin vahvistunut asema Suomen EU-politiikan johdossa edellyttää myös valtioneuvoston EU-sihteeristöltä entistä vahvempaa osallistumista EU-politiikan sisältövalmisteluihin ministeriöiden kanssa.

Suomen yhteensovittamisjärjestelmää **on kehitettävä erityisesti Suomen EU-politiikan vaikuttavuuden näkökulmasta**. Keskeistä on tiivistää EU-politiikan hoitamista Euroopan parlamentin kanssa. Tavoitteena on myös sitouttaa ministeriöiden keskijohtoa oman ministeriönsä EU-asioiden hoitamiseen. Ministeriöissä on kiinnitettävä erityisesti huomiota riittävän aikaisessa vaiheessa tapahtuvan hankkeiden ja resurssitarpeiden tunnistamiseen ja suunnittamiseen.

### 3.3.5 Ministereiden poliittiset esikunnat

**Valtiosihteereistä** säädetään nykyisin valtioneuvostolaissa, valtioneuvoston ohjesäännössä sekä valtion virkamieslaissa. Valtioneuvostolain mukaisesti pääministeriä avustamaan voidaan nimittää pääministerin toimikaudeksi valtiosihteeri. Muuta ministeriä avustamaan voidaan nimittää ministerin toimikaudeksi valtiosihteeri, jonka ministeri voi määrätä toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä kansallisissa tai kansainvälisissä asioissa. Nykyisin ministerikohtainen tarve valtiosihteerin nimittämiseksi arvioidaan kulloisenkin hallituskokoonpanon muodostamisen yhteydessä.

**Valtiosihteerijärjestelmän kehittämistarpeita** on selvitetty valtioneuvoston kanslian valtioneuvostolain muutostarpeiden arviointiryhmässä vuonna 2009. Ministerin toimikaudeksi nimitettävien valtiosihteereiden järjestelmä on edelleen verrattain uusi mutta se on osoittautunut käytännössä **toimivaksi tavaksi vahvistaa poliittista ohjausta ministeriöissä** ja sen avulla on voitu helpottaa ministerin työtaakkaa ja aikatauluongelmia. Valtiosihteereiden yhteistyötä on pidetty toimivana ja hyödyllisenä.

Ministerin toimikaudeksi nimitettyjen valtiosihteerien roolin ja toimivaltuuksien kehittämiseksi on esitetty erilaisia vaihtoehtoja. Valtiosihteerit toimivat nykyisin ministeriöidensä johdossa kansliapäälliköiden rinnalla. Valtiosihteerijärjestelmän laajempi kehittäminen edellyttäisi, että jokaisella ministerillä olisi toimikaudekseen nimitetty valtiosihteeri.

#### **Poliittisen valmistelun foorumien ja toimielinten osalta korostuvia tekijöitä**

- Ministerivaliokuntien aseman kehittämishankkeet ovat vireillä. Ministeriövaliokuntien ja muiden valmisteluelinten asema tiedonvaihtamisessa ja poliittisessa valmistelussa on keskeisessä asemassa.
- EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän vaikuttavuutta on edelleen kehitettävä ja ministeriöt on sitoutettava järjestelmän toimintaan.

### 3.4 Tiedon parempi käyttö poliittisessa päätöksenteossa

Tiedon käyttö valtioneuvoston poliittisen päätöksenteon edellytysten luomisessa on nousemassa aikaisempaa keskeisempään asemaan. **Hyvää tietopohjaa sekä tiedon systemaattista käyttöä edellyttävät nopeat toimintaympäristön muutokset sekä tarve reagoida muutoksiin tehokkaasti ja oikea-aikaisesti.** Samoin Suomen EU-poliittisten päätösten sekä Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelussa tarvitaan yhä enemmän päätöksiä taustoittavaa tietoa. Sen lisäksi, että poistetaan puutteita yksittäisten politiikkatoimien, esimerkiksi lainsäädäntöhankkeiden vaikutusten arvioinnissa, on tunnistettu yleisempi tarve siirtyä **tiedon tuottamisen ja käytön hajainaisuudesta systemaattiseen toimintamalliin.**

Merkittävien yhteiskunnallisten uudistusten tehokkaan ja tavoitteellisen toteuttamisen varmistamiseksi on kiinnitettävä huomiota tiedon käyttäjien, eli päätösten valmistelijoiden ja ratkaisuvaltaa käyttävien tarpeista lähtevän riittävän tietopohjan tuottamiseen. Eri lähteistä valmiina saatavana oleva sekä valmistelun eri vaiheissa tuotettu tieto on pystyttävä kokoamaan ja järjestämään siten, että päätöksenteon kohteena asian kannalta **olennainen tietoaines voidaan kanavoida tehokkaasti keskeisimpien poliittisten päätösten tueksi.** Kehittämisen tarvetta on sekä päätöksentekoa edeltävän vaikutusten arvioinnin että jälkikäteen vaikutusten arvioinnin systemaattisessa käytössä. Päätöksenteon laatua ja politiikkatoimien vaikuttavuutta voidaan tukea varmistamalla, että **aiemmasta politiikasta saadut kokemukset ja vaikuttavuustieto ohjaavat poliittista päätöksentekoa pitkäjänteisesti.** Olennaista onkin jatkossa luoda menettelytapoja, joilla pystytään saamaan tietoa oikea-aikaisesti, analysoimaan sitä ja siten tukemaan suoraan poliittista päätöksentekoa niin kansallisissa asioissa kuin EU-asioissa.

Valtioneuvoston vireillä olevassa hankkeessa valmistellaan suosituksia tavoiteltavalle toimintamallille, jossa:

- arviointi- ja tutkimustietoa käytetään systemaattisesti uudistustarpeiden tunnistamisessa, vaikuttavimpien politiikkatoimien valinnassa sekä päätöksenteon ja sen valmisteluprosessin eri vaiheissa
- tietotarpeet määritellään ja tunnistetaan poliittisista prioriteeteista lähtevästi
- tietovarannot ovat korkealaatuisia ja tehokkaasti käytössä
- johtamisjärjestelmä tukee arviointi- ja tutkimustiedon oikea-aikaista, tehokasta ja systemaattista käyttöä
- arviointi- ja tutkimustiedon tuottajien ja käyttäjien kesken on toimiva vuorovaikutus.

**Valtion sektoritutkimusjärjestelmää** on uudistettu kuluvalle vaalikaudella. Sektoritutkimuksen ohjauksen ja horisontaalisen yhteensovituksen tehostamiseksi on asetettu sektoritutkimuksen neuvottelukunta, jonka alaisuudessa toimii neljä tutkimusyhteistyötä kehittävää jaostoa. Sektoritutkimuksen uudistaminen on kuitenkin edennyt hitaasti eikä sitä ole onnistuttu suuntamaan tehokkaasti hallinnonalojen rajat ylittäviin kysymyksiin. Vastaisuudessa on huolehdittava siitä, että sektoritutkimus palvelee nykyistä paremmin hallituksen ohjelmassaan ja muissa linjauksissaan ilmaisemia tavoitteita ja että hallitus saa tutkimustietoa strategisen johtamisen ja näyttöön perustuvan yhteiskuntapolitiikan tarpeisiin. Sektoritutkimuksen strategista ohjausta valtioneuvostotasolla on tarpeen vahvistaa kytkemällä se kiinteästi hallitusohjelman toimeenpanoon ja seurantaan. Sektoritutkimuksen rahoituksessa tulee vaihteittain lisätä sitomattomia määrärahoja irrottamalla resursseja sektoritutkimuksen kiinteistä rakenteista ja tutkimuksen tukipalveluista. Eri tahoilta on esitetty sektoritutkimuksen horisontaalisen valmisteluvastuun siirtämistä valtioneuvoston kansliaan osaksi muuta hallitusohjelman edistämisen- ja seurantafunktiota. Tällaisen vaihtoehdon edellytykset, resurssitarpeet ja vaikutukset on tarpeen arvioida.

#### **Tiedon parempi käyttö poliittisessa päätöksenteossa**

- Laadukkaan, laaja-alaisen tietopohjan käyttäminen poliittisessa päätöksenteossa ja valmistelussa korostuu. Tietopohjassa on otettava huomioon myös aiemmasta politiikasta saadut kokemukset ja vaikuttavuustieto.
- Tiedon paremman käytön toteuttamiseksi on otettava käyttöön toimintamalli, jossa varmistetaan merkittävimpien yhteiskuntapoliittisten päätösten vahva ja horisontaalinen tietopohja.

### 3.5 Hallituksen monipuolinen ja avoin viestintä

Viestinnän merkitys yhteiskunnassa on kasvanut. Valtioneuvoston ja koko valtion viestinnässä korostuvia tekijöitä ovat yhä selkeämmin viestinnän yhteensovittaminen ja koordinaatio sekä vuorovaikutus ja yhteistyö. **Yhteistyötä viranomaisten kesken** on syvennettävä valtioneuvoston toiminnasta ja painopisteistä muodostuvan kokonaiskuvan hahmottamiseksi. Yhteiskunnalliset haasteet ylittävät yhä useammin sektorirajoja, ja kokonaiskuvan välittäminen tiedon tarvisijoille ei onnistu puhtaasti oman toimialan asioita viestimällä. Viranomaisten yhteistyön lisääntyminen näkyy erityisesti kriisitilanteiden viestinnässä. Yhteistyötä erikoistumisen ja viestintätekniisten ratkaisujen osalta voidaan pitää tarpeellisena myös viestinnän resurssien riittävyyden turvaami-

seksi. Yhteistyön koordinointi muodostuu entistä keskeisemmäksi osaksi valtioneuvoston viestintää.

**Kansalaisvaikuttaminen** saa uusia muotoja. Verkon sosiaalinen media alentaa yksittäisen kansalaisen osallistumiskynnystä ja **osallistuva näkökulma korostuu**. Verkkoviestinnän voimakas kasvu valtionhallinnon viestinnässä on rakentanut perinteisen kaksivaiheisen eli medioille suunnatun viestinnän rinnalle vahvan suoran kansalaisviestinnän foorumin. Verkkosisältöjen mahdollisuuksia ja vuorovaikutteisuutta on mahdollista hyödyntää nykyistä tehokkaammin myös valtionhallinnon viestinnässä. Yhteisten sosiaalisen median osallistumiskäytäntöjen kehittyessä viranomaisviestintä tulee ulottumaan kohderyhmien omille foorumeille ja sosiaalisen median kautta tapahtuvaan viestintään osallistuminen tulee luontevaksi osaksi viestintäsuunnittelun kanavavalikoimaa.

**Median rooli muuttuu.** Uutistuotannon verkkouutisoinnin myötä nopeutunut tahti asettaa vaatimuksia myös valtion viestinnän tuottamia palveluja kohtaan, mikä osaltaan luo haasteita mediaviestinnän hyvälle hoidolle viestintäyksiköiden resurssien pysyessä ennallaan. Toisaalta panostaminen viestinnän laatuun ja resurssien riittävyyteen kannattaa, koska suunnitelmallisesti ja huolellisesti hoidettu **viestintä parantaa niin kansalaisten kuin mediankin edellytyksiä vaikuttamiselle ja kansalaiskeskustelulle** sekä tukee pyrkimystä viestinnän ennakoitavuuteen, viestinnän säännöllisyyteen ja johdonmukaisuuteen

Viestinnän merkityksen kasvaessa myös poliitikkojen odotukset viestinnän hoitamiseksi ovat kasvaneet. Samanaikaisesti **poliittisen ja hallinnollisen suhde muuttuu**. Tärkeää onkin huolehtia hallituksen aloitusvaiheesta alkaen tarkoituksenmukaisten toimintatapojen kehittamisestä, viestinnän tarjoamiin palveluihin perehdyttämisestä sekä tehokkaasta poliittisen ja hallinnollisen viestinnän yhteensovittamisesta. Erityisesti EU-politiikan tavoitteiden läpiviemisen kannalta olisi olennaista kehittää **aktiivista viestintää suhteessa kansainvälisiin viestimiin**.

### **Hallituksen monipuolisen viestinnän osalta korostuvia tekijöitä**

- Yhteistyössä ja koordinoitusti järjestetyllä viestinnällä voidaan parantaa hallituksen politiikan painopisteiden entistä parempaa hahmottamista.
- Yhä keskeisemmässä asemassa ovat myös suora kansalaisviestintä ja sosiaalinen media verkkoviestinnän keinojen monipuolistuessa.
- Yhteistyö, koordinointi ja viestinnän tavoitteiden toteuttaminen edellyttävät toimivia välineitä, selkeää vastuiden jakoa sekä hyvää suunnittelua hallituksen viestinnässä.



## VALTION OMISTAJAOHJAUKSEN PERUSTEET JA KEHITTÄMINEN 2011–2015

### 1 Lähtökohdat

- 1.1 Keskeinen valtionomistusta koskeva kansainvälinen standardi on OECD:n ei-sitova ”Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises”(2005). Sen keskeiset suositukset on Suomessa pääosin toteutettu. Tärkein yksittäinen suositus – regulaation ja omistajaohjauksen erottaminen toisistaan – on kuitenkin Suomessa toteutettu vain osittain, sillä ns. erityistehtävayhtiöt ovat edelleen regulaatiosta vastaavien ministeriöiden omistajaohjauksessa.
- 1.2 OECD:n suositus korostaa ja kansainväliset kokemukset osoittavat, että omistajaohjaukseen liittyvä taloudellinen vastuu on perusteltua erottaa muista viranomaisvastuista, koska yhtiöiden talouteen liittyvät tekijät helposti joko nousevat ensisijaisiksi suhteessa regulaatio- ja muihin tehtäviin tai vähintäänkin vaikuttavat niiden hoitamiseen tavalla, joka vaikeuttaa valtion ja valtiontalouden kannalta omistajaohjausta keskeisempien intressien osalta. Suomessa selkeä esimerkki tästä on VR, jonka taloudellisen ja liikennepoliittisen ohjauksen eriyttäminen eri ministeriöihin on merkittävästi selkeyttänyt yhtiön ohjausta.
- 1.3 Valtiontalouden ja valtion varojen tehokkaan käytön kannalta olisi tärkeää erottaa myös tilaajan ja tuottajan roolit toisistaan. Budjettivaroja käyttävän tilaajan ei tule olla vastuussa tuottajana olevan yhtiön omistajaohjauksesta, jotta yhtiön taloudelliset intressit eivät vaaranna budjettivarojen tehokasta ja sivuintresseistä vapaata käyttöä.
- 1.4 Kansainväliset kokemukset osoittavat, että keskitetty omistajaohjaus tehostaa yhtiökohtaista omistajaohjausta, selkeyttää valtion roolia omistajana ja ehkäisee budjettivarojen vuotamista yrityksille. Omistajaohjauksen tulisi olla yhden- ja johdonmukaista yhtiökohtaisista eroista riippumatta, joten 2005 tehdyillä päätöksillä käynnistettyä omistajaohjauksen keskittämistä tulisi edelleen tehostaa.

## 2 Käsitteistö

- 2.1 Nykyinen terminologia perustuu jaotteluun erityistehtäväyhtiöiden ja markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden välillä. Markkinaehtoiset yhtiöt jaetaan edelleen yhtiöihin, joissa valtiolla on strateginen intressi ja yhtiöihin, joissa valtiolla on vain ns. tavallinen omistajaintressi.
- 2.2 Tämä terminologia syntyi 2000-luvun alussa omistajaohjauksen keskittämistä valmisteltaessa. Se soveltuvi tuohon tarkoitukseen hyvin, mutta aiheuttaa toistuvia tulkintaongelmia ja epäselvyyksiä sekä uusien yhtiöiden omistajaohjauksen järjestämisessä, arvopaperimarkkinoilla että valtionomistusta koskevassa keskustelussa.
- 2.3 Perustava ongelma näyttäisi olevan, että valtio käyttää omistajapolitiikassaan ja omistajaohjauksessaan terminologiaa, jonka mukaan yhtiöt eroavat toisistaan. Tosiasiallinen ero on kuitenkin valtion omistajaintressissä. Lisäksi terminologia on ”kotitekoisen” siinä mielessä, että vastaavaa terminologiaa ei käytetä enempää lainsäädännössä kuin muissakaan kyseisiä yhtiöitä koskevissa yhteyksissä.
- 2.4 Keskustelun selkeyttämiseksi voitaisiin ottaa käyttöön osakeyhtiölakiin perustuva jaottelu voittoa tavoitteleviin eli *kaupallisesti toimiviin* sekä muihin eli *erityistehtäväyhtiöihin*. Tämä selkeyttäisi merkittävästi omistajaohjausta, sillä kaupallisesti toimivia yhtiöitä tulee ohjata ensisijaisesti taloudellisin perustein (ja sovittaa mahdolliset muut ohjaukseen vaikuttavat tekijät niihin), kun taas erityistehtäväyhtiöitä tulee ohjata ensisijaisesti eitaloudellisin perustein (sekä sovittaa taloudelliset ja tehokkuusperusteet niihin).

## 3 Omistajaohjauksen järjestäminen

- 3.1 Voittoa tavoittelevista yhtiöistä suurin osa toimii markkinoilla ja markkinaehtoisesti, mutta joukossa on myös merkittäviä kaupallisesti hoidettavia monopoleja (Alko ja Veikkaus). Kaikkien näiden yhtiöiden omistajaohjaus tulisi hoitaa keskitetysti. Jos yhtiöiden omistajaohjaukseen liittyy muita kuin taloudellisia perusteita, yhteistyötä keskitetyn omistajaohjauksen ja näistä perusteista vastaavan ministeriön välillä on perusteltua tiivistää, mutta päätösvalta ja yhtiökokouspäätöksenteko kuuluvat keskitetylle omistajaohjaukselle. Yhtiöiden hallitukset hoitavat yhtiöiden liiketoimintaa ja vastaavat niiden taloudesta, joten muiden kuin taloudellisten perusteiden huomioon ottaminen tulee hoitaa ministeriöiden yhteistyöllä eikä yhtiöiden hallituksissa.

- 3.2 Voittoa tavoittelemattomia yhtiöitä on jatkossakin tarkoituksenmukaisesti kutsua yhdenmukaisesti erityistehtäväyhtiöiksi, mutta tämän ei tulisi vaikuttaa yhtiöiden omistajaohjaukseen ja sen järjestämiseen. Vain jos omistajaohjauksen lähtökohdat ovat selkeästi muita kuin taloudellisia, vastuun tulee olla sillä ministeriöllä, jonka toimialaan yhtiö vahvimmin liittyy. Valtion omistajaohjauksen ja omistajapolitiikan yhdenmukaisuuden parantamiseksi yhteistyötä keskitetyn omistajaohjauksen kanssa on perusteltua tiivistää, mutta päätösvalta ja yhtiökokouspäätöksenteko kuuluvat kyseiselle ministeriölle.
- 3.3 Hallinnon rakenteita joudutaan edelleen uudistamaan, joten ministeriöjako ja ministeriöiden nimet voivat muuttua. Lisäksi kullakin hallituksella tulee jatkossa olla mahdollisuus järjestää omistajaohjaus ja omistajaohjaustehtävät oman tehtävienjakonsa kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Sen vuoksi yhtiökohtaisista erityislaeista tulisi kumota määräykset, joiden mukaan yhtiön omistajaohjaus on tietyllä ministeriöllä tai yhtiö toimii tietyn ministeriön hallinnonalalla. Omistajaohjaus olisi tällöin valtioneuvostopäätöksillä ministereiden ja ministeriöiden kesken järjestettävä ja mahdollisimman yhdenmukainen toiminto.

#### **4 Omistajapolitiikan peruslinjaukset**

- 4.1 Suomen valtion omistajapolitiikka on 1990-luvun alusta lähtien perustunut kolmeen keskeiseen peruslinjaukseen: (1.) Yritysten talous ja valtiontalous pidetään erillään. (2.) Valtio noudattaa selkeää vastuunjakoa yhtiöiden toimielinten kesken ja toimii vain omistajana. (3.) Yhtiöiden omistusrakenne ei vaikuta niiden sääntelyyn ja liiketoimintaan. Näitä periaatteita on omistajapolitiittisissa periaatepäätöksissä muokattu ja täsmennetty lainsäädännön ja toimintaympäristön muutosten myötä, mutta niitä on noudatettu johdonmukaisesti lähes 20 vuotta.
- 4.2 Erityisesti tiukentuvan budjettitalouden oloissa on tärkeää, että yrityksillä ei ole tappiotakuuta tai niitä vastaavia järjestelmiä. Markkinoilla toimivat valtio-omisteiset osakeyhtiöt toimivat osakepääomansa ja tulo-rahoituksen varassa. Valtio osallistuu niiden pääomittamiseen vain normaalein kaupallisin ehdoin, eikä pysyvästi tappiollista liiketoimintaa ylläpidetä valtio-omistajan varoilla. Tästä seuraa myös, että yhtiöillä ei voi olla kilpailijoistaan poikkeavia velvoitteita tappiollisten yksikköjen ylläpitämiseen tai yrityksen kannalta perusteettomien henkilöstökustannusten kantamiseen. Jos tällaisia velvoitteita halutaan jatkossa asettaa, ne voivat koskea vain valtion kokonaan omistamia yhtiöitä tai yhtiöitä, joiden muut omistajat hyväksyvät velvoitteet ja niistä mahdollisesti maksettavat kompensatit.

- 4.3 Valtion omistajaohjaustoiminto on järjestetty ja resursoitu osakeyhtiölain mukaisen toimivallan ja tehtävienjaon mukaisesti. Omistajalla on yhtiöiden normaalin liiketoiminnan osalta arvioiva ja valvova rooli, eikä omistaja puutu yhtiöiden liiketaloudelliseen päätöksentekoon. Omistajaohjauksen vastuulla on, että yhtiöillä on asiantuntevat ja hyvin toimivat hallitukset ja että niiden tilintarkastus järjestetään parhaiden Suomessa noudatettavien käytäntöjen mukaan. Selkeä vastuunjako ja johdon toimivallan kunnioittaminen on nähty yhdeksi syyksi siihen, että listaamattomiin ja kokonaan valtion omistamiin yhtiöihin on voitu rekrytoida hyviä toimitusjohtajia ja hallitusten jäseniä yleistä tasoa maltillisemmilla etuuksilla. Periaatteen muuttaminen edellyttäisi omistajaohjauksen resursoimista yhtiökohtaisen puuttumisen mahdollistavalla tavalla ja yhtiökohtaisten vastuukysymysten arvioimista uudelleen.
- 4.4 Sääntelyn ja omistajaohjauksen erillään pitäminen on mahdollistanut sen, että valtio-omisteiset yhtiöt toimivat Suomessa aidosti markkinaehtoisesti ja joutuvat pitämään toimintansa riittävän tehokkaina kilpailussa menestymiseksi. Samojen tavoitteiden varmistamiseksi toimintamallia tulisi täydentää eriyttämällä tilaajan ja tuottajan roolit siten, että budjettivaroja tilaajana käyttävällä viranomaisella ei samanaikaisesti ole vastuuta tuottajana olevan yhtiön omistajaohjauksesta. Vain tätä kautta voidaan varmistaa, että budjettivaroja käytetään yksinomaan valtion ja veronmaksajien intressissä.
- 4.5 Sääntelyn ja omistajaohjauksen erillisyydestä seuraa, että regulaatiosta vastaavat viranomaiset asettavat velvoitteet, jotka koskevat kaikkia yhtiöitä niiden omistusrakenteesta riippumatta. Valtio-omisteisten yhtiöiden edellytetään noudattavan parhaita Suomessa noudatettavia käytäntöjä henkilöstö-, ympäristö- ja sidosryhmäkysymyksissä, mutta erillissäätelyä ei käytetä. Omistajaohjauksen valmisteleva ohjeistus kohdistuu yhtiöiden hallintoon, johtoon ja näiden valvontaan sekä niihin liittyviin palkitsemis- ja kustannuskysymyksiin.

## **5 Omistusta koskevat ratkaisut ja valtion omistajaintressit**

- 5.1 Suomessa ei ole käytetty myynti- tai yksityistämislistoja taikka erillisiä "myytävien yhtiöiden" hallinnointimalleja. Omistajaohjaus ja omistajajärjestelyt on hoidettu saman organisaation toimesta ja tämä malli on toiminut hyvin. Kuluvalle vaalikaudella perustettu holdingyhtiö Solidium on perustettu hallinnoimaan sille siirrettyä varallisuutta ja vastaamaan osakkuusyhtiöidensä omistajaohjauksesta eikä myyntiorganisaatioksi.

Solidiumilla on myös mahdollisuus hankkia uusia omistuksia kansallisesti merkittäviksi katsottavissa yhtiöissä.

5.2 Valtion omistajaintressit on kuluvalle vaalikaudella jaettu kolmeen ryhmään: taloudelliseen, strategiseen ja erityistehtävaintressiin. Jaottelulla on merkitystä myös valtionomistusta koskevien ratkaisujen kannalta, sillä strategisista omistuksista luopuminen on mahdollista vain, jos kyseinen intressi voidaan turvata esimerkiksi sopimuksellisin keinoin ja erityistehtävayhtiöiden omistuksesta ei lähtökohtaisesti luovuta. Vastaava jako on perusteltua säilyttää, mutta terminologiaa tulee täsmentää, jotta valtion omistajaintressit saadaan nykyistä selvemmin esille.

5.3 Voittoa tavoittelevissa yhtiöissä valtion strategiset intressit ja osa nykyisin erityistehtäviksi kutsutuista intresseistä voidaan täsmentää ryhmittelyyn: maanpuolustus, huoltovarmuus, infrastruktuuri ja sen kunnossapito sekä kaupallinen monopoli. Voittoa tavoittelemattomissa yhtiöissä vastaavaa täsmennystä ei tarvita, koska yhtiöiden omistajaohjaus perustuu tietyn politiikkatehtävän tai muun ei-taloudellisen tavoitteen edistämiseen.

5.4 Nykyiset erityistehtävayhtiöt ovat:

Yhtiö	Ministeriö	Valtion omistus (%)	Liiketoiminta
Alko Oy	STM	100,0	Alkoholin jakelu
Arsenal Oy, selvitystilassa	VM	100,0	Omaisuuksien hoito
CSC-Tieteen tietotekniikan keskus Oy	OKM	100,0	Tietotekniikka
Finavia Oyj	LVM	100,0	Ilmailuala
Finnvera Oyj	TEM	100,0	Rahoitus
Hansel Oy	VM	100,0	Hankinnat
Haus kehittämisskeskus Oy	VM	100,0	Koulutus
Hevosopisto Oy	OKM	25,0	Koulutus
Suomen Erillisverkot Oy	SM	100,0	Tiedonsiirto
Suomen Ilmailuopisto Oy	OKM	49,5	Koulutus
Suomen Teollisuussijoitus Oy	TEM	100,0	Rahoitus
Suomenlinnan Liikenne Oy	OKM	50,0	Meriliikenne
Teollisen Yhteistyön rahasto Oy	UM	89,0	Kehitysapu
Tietokarhu Oy	VM	20,0	Tietotekniikka
Veikkaus Oy	OKM	100,0	Vedonlyönti
Yleisradio Oy	LVM	99,9	TV ja Radio
Yrityspankki Skop Oy, selvitystilassa	VM	(VVR:n kautta)	Rahoitus

5.5 Lisäksi keskitetyn omistajaohjauksen ulkopuolella on yhdeksän tällä hallituskaudella valtion kokonaan tai osin omistamaksi tullutta yhtiötä, jotka ovat markkinaehtoisesti toimivia. Nämä ovat:

Yhtiö	Ministeriö	Valtion omistus(%)	Liiketoiminta
Aalto-yliopistokiinteistöt oy	VM/Senaatti	33,33	Kiinteistövuokraus
Arctia Shipping Oy	LVM	100,00	Jäänmurto
Helsingin yliopistokiinteistöt oy	VM/Senaatti	33,33	Kiinteistövuokraus
Kuntarahoitus Oyj	YM	20,00	Rahoitus
Meritaito Oy	LVM	100,00	Vesiväylien hoito
Suomen yliopistokiinteistöt oy	VM/Senaatti	33,33	Kiinteistövuokraus
VTT Expert Services Oy	TEM/VTT	100,00	VTT:n kaupallista
VTT International Oy	TEM/VTT	100,00	VTT:n kaupallista
VTT Ventures Oy.	TEM/VTT	100,00	VTT:n kaupallista

Näistä Arctia Shipping ja Meritaito ovat yhtiöitä, joissa LVM:llä on kaksoisrooli palvelujen tilaajana ja palveluja tuottavan yhtiön omistajaohjaajana. Erityistehtäviä yhtiöillä ei ole. Yliopistokiinteistöyhtiöt ovat Senaatin potentiaalisia kilpailijoita, joten ohjausmalli tulisi arvioida uudelleen. VTT:n ohjaukseen osoitetuilla yhtiöillä on tiivis yhteys VTT:n toimintaan, joten ohjausmallille on selkeä peruste. Kuntarahoituksessa valtiolla on strateginen intressi, johon osakesijoitus perustui, mutta valtion erityistehtävää yhtiöillä ei ole vaan se on kuntasektorin "keskinäistyyppinen" rahoituslaitos.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO  
p. (09) 16001, (09) 57811  
f. (09) 1602 2165  
julkaisut@vnk.fi  
www.vnk.fi/julkaisut



441

697

Painotuote

ISBN 978-952-5896-39-8



9 789525 896398

Tätä julkaisua myy ja välittää:  
Yliopistopainon kirjamyynti  
<http://kirjakauppa.yliopistopaino.fi/>  
books@yliopistopaino.fi  
PL 4 (Vuorikatu 3 A)  
00014 HELSINGIN YLIOPISTO  
Puhelin (09) 7010 2363 tai 7010 2366  
Fax (09) 7010 2374

ISBN 978-952-5896-39-8 (nid)  
ISBN 978-952-5896-40-4 (pdf)  
ISSN 0782-6028