

Vaikuttavampi valtioneuvosto: tulevaisuusdialogi ja toimiva, perusteltu työnjako päätöksentekokyvyn tukena

Vaikka suomalainen hallinto on toimiva ja politiikan suunnittelua ja päätöksentekoa varten on suuri joukko itsessään toimivia organisaatioita ja prosesseja, kokonaisuutena järjestelmä on hajanainen ja se ei aina tuota parasta mahdollista lopputulosta. Tämä voi osaltaan murentaa kansalaisten luottamusta poliittiseen päätöksentekoon. Kuten valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen -hankkeessa (OHRA) on todettu, vaikuttavuutta heikentää se, että hallinto on nykyisellään tehokas aikaansaamaan päätöksiä, mutta ei muutoksia.

Vaikuttavamman valtioneuvoston edellytykset koostuvat monista osatekijöistä, jotka liittyvät mm. palvelumuotoiluun ja työnjakoon: valtioneuvoston kykyyn tuottaa palveluita ja päätöksentekoa, jotka vastaavat kansalaisten ja ympäröivän yhteiskunnan tarpeisiin.

Tässä ehdotetut hankkeet tukevat osaltaan ohjausjärjestelmän edellyttämiä lyhyen aikajänteen uudistustoimia: ne pyrkivät tuottamaan käytännössä hyödynnettävää tietoa ja vaihtoehtoarvioita vaihtoehtoisista toimintamalleista ja siitä, millaisin keinoin valtioneuvoston ja sen keskeisten yhteistyötahojen, tässä tapauksessa eduskunnan ja ministeriöiden vuoropuhelua ja työnjakoa voidaan viedä paremmin kansalaisia ja yhteiskuntapoliittista uudistamista palvelemaan suuntaan. Selvitykset tarjoavat analyysin nykytilasta ja ehdotuksia tarvittavista parannustoimista, joilla yhtenäisempää ja toimivampaa valtionhallintoa voidaan viedä paremmin kansalaisia palvelemaan, ennakoivampaan ja joustavampaan suuntaan. Tietotarve on välitön: selvitykset tuottavat tietoa uuden hallituksen käyttöön jo syksyn 2015 kuluessa-kevään 2016 alussa.

*Miten edistää hallituksen ja eduskunnan välistä tulevaisuusdialogia?*

Koko: 20 000€

Aikajänne: Tulosten tulisi olla käytettävissä syksyllä 2015.

Tietotarpeen perustelut

Tulevaisuusselontekoa on tehty 1990-luvun alkupuolelta lähtien kerran vaalikaudessa. Menettely käynnistyi eduskunnan aloitteesta, ja tulevaisuusvaliokunta on alun perin perustettu käsittelemään juuri tulevaisuusselontekoa. Menettely joka on syntynyt aikana jolloin paperidokumentti oli lähes ainoa virallisen kommunikaation väline, kaipaa tarkistamista. Lisäksi mm. kansalaisten osallistumiselle ja joukkoistamiselle on tänään uudenlaisia mahdollisuuksia. Kansallisen ennakkoinnin toimintamallia on uudistettu. Myös eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan työskentelytavat ovat uudistuneet ja monipuolistuneet. Eduskunta pitää edelleen kiinni selontekokäytännöstä, koska sen puitteissa sillä on tilaisuus antaa valtioneuvostoa velvoittava, tulevaisuutta koskeva kannanotto. Olisi siten eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan kanssa yhteistyössä selvitettävä, millaisia mahdollisuuksia selontekomenettelyn puitteissa olisi rakentaa joustavampi, ketterämpi ja kansalaisyhteiskunnan paremmin mukaan ottava toimintamalli.

Toimintamallin lähtökohtiin kuuluu hallituksen toimintatapojen mahdollinen uudistaminen ns. Ohra-työryhmän ("Päätöksistä muutoksiin: valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen") linjausten mukaisesti. Hallituksen käyttöön voitaisiin esimerkiksi ns. pakettien puitteissa vuosina 2016 ja 2017 tuottaa suppeammat tulevaisuusselvitykset. Ne tilattaisiin VN:n selvitys- ja tutkimusmäärärahalta,

niin että niihin sisältyisi tutkijatyön ohella myös kansalaisten osallistamisvaihe. Näiden tulevaisuusselvitysten pohjalta valmisteltaisiin hallituksen linjaukset, jotka avattaisiin parlamentaariseen keskusteluun. Vuonna 2018 laadittaisiin samalla menettelyllä laaja-alaisempi tarkastelu, joka palvelisi myös valmistautumista seuraavaan vaalikauteen. Nk. ennakointiluotsi voisi hoitaa em. tutkimuksellisten tulevaisuusraporttien vertaisarvioinnin.

Hankkeessa selvitetään eri osapuolia kuullen eduskunnan ja hallituksen tulevaisuusdialogin vaihtoehdot käyttäen hyväksi myös muiden maiden esimerkkejä. Tuloksena olisi palvelumuotoilu, jota voitaisiin mahdollisesti hyödyntää myös muussa hallituksen ja eduskunnan välisessä kommunikaatiossa.

Tutkimuskysymyksiä:

- Millaisia tapoja on avata tulevaisuusselontekoprosessia kansalaisyhteiskunnan suuntaan ja vahvistaa dialogia mm. eduskunnan ja järjestökentän kanssa?
- Mitä joukkoistaminen edellyttäisi eri osapuolilta ja prosessin vaiheilta?
- Millaisia kansainvälisiä esimerkkejä löytyy, joihin tutustuminen voisi avata uusia näkökulmia tulevaisuustyöskentelyn hyödyntämiseen ja tulevaisuustiedon käyttöön hallitus- ja parlamenttitason päätöksenteossa?
- Miten nykyistä tulevaisuusselontekokäytäntöä voisi uudistaa ja mitkä olisivat vaihtoehtojen hyvät ja huonot puolet sekä riskit?
- Millainen on eri toimijoiden rooli vaihtoehtoisissa malleissa?

Mahdolliset linkit valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan

- Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko Kestävällä kasvulla hyvinvointia (VNK:n julkaisusarja 18/2013) 2013), luku Julkinen sektori kestävän kasvun tukena, ja eduskunnan vastaus (eduskunnan kirjelmä 32/2014 vp)
- Ennakoinnin uusi toimintatapa, ennakointiverkosto (syksystä 2014) ja ennakointiluotsi (asetettu v. 2015)
- Päätöksistä muutoksiin: valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen – hankkeen raportti ja toimenpidesuosituksset. VM 2014.

Tietotuotannon pääasialliset muodot

Selvitys sisältää lähinnä toimintavaihtoehtojen kartoitusta ja vertailua.

*Millainen on päätöksenteon työnjako valtioneuvostossa?*

Koko: 50 000€

Aikajänne: Tulosten tulisi olla käytettävissä maaliskuussa 2016.

Tietotarpeen perustelut

Perustuslain mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeitä asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Muut asiat ratkaistaan ministeriöissä. Päätöksentekotason ratkaisukriteereistä on säädetty tarkemmin valtioneuvostolaissa ja valtioneuvoston ohjesäännössä. Myös muussa lainsäädännössä asiasta on säännöksiä tai perustelukirjauksia ja osin päätöksentekotaso perustuu vakiintuneisiin käytäntöihin ilman että näistä olisi kokoavaa tietoa käytettävissä.

Valtiollisen päätöksenteon ja valtioneuvoston toiminnan kannalta keskeisen tärkeä kysymys on se, mitkä asiat ratkaistaan kollegiaalisesti yleisistunnossa sitä koskevien säännösten ja periaatteiden mukaisesti ja mitkä asiat ratkaistaan ministeriöissä. Tieto asiasta on myös relevantti poliittisen päätöksentekojärjestelmämme kannalta. Perustuslain mukaan ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle ja jokainen asian käsittelyyn valtioneuvostossa osallistunut ministeri vastaa päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettään pöytäkirjaan merkittäväksi.

Yleisistunnon päätöksenteon osalta on saatavissa valtioneuvoston sähköisestä päätöksentekojärjestelmästä esimerkiksi asiatyypeittäin luokiteltua tietoa siitä, millaisia päätöksiä ja missä määrin yleisistunto tekee tiettyinä aikoina. Ministeriötason päätöksenteosta sen sijaan tietoa ei ole, eikä asiaa ole pitkään aikaan tarkemmin ja kokoavasti selvitetty.

Ministeriötason osalta olisi toisaalta selvitettävä ylipäätään, minkä sisältöisiä asioita ministeriöissä päätetään ja toisaalta, mitä asioita ministeri päättää ja mitä asioita on delegoitu virkamiesten päätettäväksi. Rajankäyntiä yleisistunnon ja ministeriötason välillä ei pitkään aikaan ole käyty läpi. Asiaa on pohdittu laajemmin viimeksi 1990-luvulla ja pian sen jälkeen, kun säädettiin uusi valtioneuvoston ohjesääntö. Sittemmin keskusteluissa on esitetty toisaalta tarve siirtää asioita yleisistunnosta ministeriöissä päätettäväksi ja toisaalta tarve nostaa ministeriöistä asioita yleisistuntoon yhteisesti päätettäväksi. Tähän liittyvät tekijät ovat yksi analyysin keskeisiä tuloksia.

Kysymys päätöksentekotasosta on nyt uudestaan noussut esiin arvioitaessa valtioneuvoston toiminnan kehittämistä vastaamaan paremmin aikamme mutkistuviin ja paheneviin ongelmiin, jotka tyypillisesti ovat rajat ylittäviä sekä hallinnonalakohtaisesti että tietopohjaltaan ja jotka edellyttävät yhä useammin monitieteisiä, moninäkökulmaisia ja monimenetelmällisiä ratkaisuja. Päätöksentekokyky on yksi kaikkien keskeisimmistä seikoista valtioneuvoston toiminnan kannalta. Tietoa ministeriötason päätöksenteosta tarvitaan pakottavasti valtioneuvoston kehittämisratkaisujen taustatiedoksi ja asiaa koskevan poliittisen arvioinnin ja päätöksenteon tueksi. Kysymys linkittyy mm. Ohra-hankkeeseen ja valtioneuvostoa koskevan lainsäädännön uudistamistyöhön. Asia linkittyy myös ministeriöiden välisen yhteistyön kysymyksiin. Tieto on todettu tarpeelliseksi myös perehdytettäessä uuden hallituksen ministereitä tehtäviinsä.

Selvitys perustuisi lähinnä tietopyyntöihin ja haastatteluihin ja näin saadun materiaalin analysoimiseen. Näin saatava tilannekuva annettaisiin uuden hallituksen käyttöön sen arvioidessa eri vaihtoehtoja siitä, miten valtioneuvoston päätöksentekoa kehitetään.

Tutkimuskysymyksiä:

- Mitkä tekijät säännösten lisäksi mahdollisesti määrittelevät rajankäyntiä yleisesti ja työnjakoa yksittäisissä kysymyksissä valtioneuvoston kollegiaalisen päätöksenteon, yksittäisten vastuuministerien päätöksenteon ja ministeriöiden virkamiesvalmisteluun liittyvän päätöksenteon suhteen? Ovatko sektorikohtaiseen erillislainsäädäntöön sisältyvät oikeusohjeet yhteen koottavissa?
- Mitä ja kuinka paljon asioita ministeriöissä tosiasiallisesti päätetään ja mitkä näistä siellä päätetään ministerivastuulla ja mitä asioita on delegoitu virkamiesten päätettäväksi? Kuinka päätöksentekomenettelyt on eri ministeriöissä järjestetty ja mitä eroja niissä on? (Tarkastelussa mm. muodollinen ja tosiasiallinen päätöksenteko, ministerivaliokuntien ja ministerityöryhmien merkitys, ministeriöiden välinen yhteistyö) päätöksentekoa arvioitaessa?
- Mitä merkittävyytasoja ministeriöpäätöksenteossa on nähtävissä? Onko ministeriöiden välillä eroja päätettävien asioiden strategisuuden asteen suhteen?
- Miten parlamentaarinen vastuu ja toisaalta esittelijän vastuu toteutuu ministeriöpäätöksenteossa?
- Onko työnjako nykyisellään tarkoituksenmukainen, selkeä ja toimiva ja millaisia muutostarpeita ja kehittämiskohteita mahdollisesti on tunnistettavissa?

Mahdolliset linkit valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan

- "Päätöksistä muutoksiin: valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen – hankkeen raportti ja toimenpidesuosituksset. VM 2014."
- "Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) väliraportti", VM 28/2014.
- Ministeriöiden tulevaisuuskatsauksien tiivistelmät 2014, VNK 15/2014.

Tietotuotannon pääasialliset muodot:

Analyysi olisi luonteeltaan lähinnä strategista toimeenpanoa ja tulevaisuustyötä tukevaa tietoa tuottavaa ja toimintavaihtoehtojen vertailua.