

Opas valtioneuvoston yleisistunnossa päätettävien ohjausasiakirjojen valmisteluun 2022

Sisällysluettelo

Johdanto	3
Ohjausasiakirjan kytkeytyminen ohjausjärjestelmään	3
Ohjausasiakirjan (strategia) mallirakenne	5
Johdanto	6
Lähtökohdat ja analyysi	6
Lähtökohdat	6
Analyysi	7
Strategiset päämäärät ja tavoitteet	7
Strategian rahoitus ja toteuttaminen	8
Seuranta	8
Ohjausasiakirjan valmisteluprosessi ja toimeenpano	9
Aloite	9
Esivalmistelu	9
Perusvalmistelu	10
Jatkovalmistelu	11
Valtioneuvoston päätöksenteko	11
Julkaiseminen	12
Ohjausasiakirjan toimeenpano ja seuranta	12
Ohjausasiakirjan liittymäpinnat JTS-prosessiin	12
Yleistä budjetoinnista	12
Nykyinen kehysjärjestelmä	12
Ohjausasiakirjat ja niiden määräraha-vaikutukset	13
Ohjausasiakirjoista tehtävä luokittelu niiden määräraha-vaikutusten osalta	13
Ryhmä A: Asiakirjat, jotka toteutetaan kehysten puitteissa	13
Ryhmä B: Asiakirjat, joiden toteuttamiseen on jo hallitusohjelmaneuvoittelussa varattu rahoitus	13
Ryhmä C: Asiakirjat, joilla saattaa olla määräraha-vaikutuksia	14
Ohjausasiakirjojen käsittely JTS-/TAE-prosesseissa	14
Ajankohta ohjausasiakirjojen JTS-/TAE-käsittelylle	14
Lähteitä ja tukea	14

Johdanto

Valtioneuvostossa valmistellaan vaalikausittain lukuisia valtioneuvoston yleisistunnossa hyväksyttäviä ohjausasiakirjoja. Ohjausasiakirjat ovat keskenään hyvin erilaisia niin esitystavaltaan kuin tarkoitukseltaan. Ohjausasiakirjat voidaan jaotella karkeasti selontekoihin sekä valtioneuvoston periaatepäätöksinä annettaviin strategioihin, ohjelmiin ja erilaisiin suunnitelmiin. Valtioneuvosto voi antaa eduskunnalle selonteon hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskevasta asiasta. Valtioneuvoston periaatepäätöksellä annetaan valtionhallinnolle ohjeita ja suuntaviivoja asioiden valmistelulle. Periaatepäätökset ovat lähinnä poliittisia kannanottoja.

Kuvaus asiakirjoista: selonteko, VNpp, strategia.

Tämän oppaan tavoitteena on tukea valmistelua sekä parantaa ohjausasiakirjojen keskinäistä yhdenmukaisuutta ja laatua. Opas on luonteeltaan suositus. Valtioneuvostossa on useita vakiintuneita prosesseja, joita koskevaa ohjeistusta on hyödynnetty oppaan eri osioita laadittaessa, kuten lainvalmistelijoille suunnattua ohjeistusta. Opas on laadittu siten, että sitä olisi mahdollista soveltaa eri tyyppisten ohjausasiakirjojen valmistelussa. Vaikka opas koskeekin ennen kaikkea valtioneuvostotasolla valmisteltavia asiakirjoja, voi sitä soveltuvin osin hyödyntää myös ministeriö- tai virastotasolla laadittavien ohjausasiakirjojen valmistelussa.

Opas koostuu kahdesta osasta:

1. ohjausasiakirjan (strategian) mallirakenne
2. ohjausasiakirjan valmisteluprosessi

Mallirakenne on tarkoitettu hyödynnettäväksi strategian kirjoittamisessa. Rakenteeseen on koottu peruselementit hyödynnettäväksi soveltuvalla tavalla. Mallirakenne tukee kirjoittajaa avaamalla, mitä kuhunkin osaan on hyvä sisällyttää ja mitä asioita valmistelijan on hyvä miettiä läpi. Mallirakenne on laadittu strategian kirjoittamista ajatellen, mutta sitä voi hyödyntää myös muita ohjausasiakirjoja laadittaessa.

Valmisteluprosessia kuvaava osuus kertoo, minkälaisella prosessilla strategia tai muu ohjausasiakirja valtioneuvostossa valmistellaan, millaisia työvaihteita se sisältää ja mitä on kussakin vaiheessa hyvä huomioida. Osuudessa myös kerrotaan, mitä valmistelun yhteydessä on huomioitava strategian tai muun ohjausasiakirjan rahoitus- ja budjettivaikutuksista.

Ohjausasiakirjan kytkeytyminen ohjausjärjestelmään

Ohjausasiakirjoilla ei ole välitöntä oikeudellisesti velvoittavaa roolia. Niiden vaikutus toteutuu välillisesti johtamisjärjestelmän kautta. Tämän vuoksi ohjausasiakirjasta päättäminen ja sen laadinta ei suoraan johda sen toimeenpanoon. Ohjausasiakirjan vaikuttavuus riippuu siitä, miten se kytetään osaksi valtioneuvoston muuta ohjausjärjestelmää. Tässä on tapauskohtaista vaihtelua. Kytkeytymistä on tarpeen arvioida koko valmistelun ajan jo esivalmisteluvaiheesta lähtien. Keskeisiä kysymyksiä on kaksi:

- 1) Miten asiakirjan toimeenpano, sen seuranta ja toimeenpanon resursointi voidaan kytkeä osaksi ministeriön tai ministeriöiden vakiintunutta toiminnan suunnittelun ja seurannan järjestelmää ja ohjausketjua? Voidaanko toimeenpanoa sisällyttää esimerkiksi osaksi ministeriön toimintasuunnitelmaa tai tulosohjausta?

Jotta ministeriöissä tapahtuva toiminnan ja talouden suunnittelu olisi kokonaisuutena mahdollisimman hallittua, on suositeltavaa välttää tilanteita, joissa ohjausasiakirjat ovat täysin irrallaan muusta suunnittelu- ja ohjausjärjestelmästä.

Ohjausketjulla tarkoitetaan eri ohjausasiakirjoista koostuvaa prosessia ja kokonaisuutta, jossa ylempien tason linjaukset saatetaan osaksi alempien tasojen toimintaa. Ketju jakautuu eri tasoille, joista keskushallintoa tarkasteltaessa tärkeimpiä ovat valtioneuvosto, ministeriö, ministeriön osastot ja hallinnonalan virasto. Yhtenäisessä ohjausketjussa eri tasojen asiakirjat ja toimintatavat ovat sopusoinnussa keskenään ja alemman tason asiakirjat tarkentavat ylempien asiakirjojen linjauksia. Onnistuessaan ohjausasiakirjojen tulisi asettua osaksi kokonaisvaltaista ohjausketjua ja jotakin sen tasoa tavalla, joka täydentää kokonaisuutta ja jolla on selkeä rooli. Tapauskohtaisesti relevanttia on myös arvioida ohjausasiakirjan suhdetta muuhun, olemassa olevaan ohjaukseen.

Esimerkiksi tulosohjausmallille on keskeistä, että se pohjautuu hallitusohjelmassa asetettuihin tavoitteisiin, hallinnonalojen konsernitavoitteisiin sekä virastokohtaisiin tavoitteisiin. Se on myös merkittävä osa laajaa resurssi- tai budjettiohjauksen kokonaisuutta. Keskeisimmät tulosohjauksen välineet ovat valtion talousarvio ja tulossopimus. Ohjausketjun mukaisesti valtioneuvoston periaatepäätöksenä annettavan ohjausasiakirjan tulisi näkyä jollain tavoin myös tulosohjauksessa ja viraston sekä ministeriön osastojen tulossopimuksissa, kun se kuuluu viraston toimialaan ja sillä on viraston toimintaan vaikutuksia.

2) Millä tavalla syntyy asiakirjan hallinnonalarajat ylittävä ohjausvaikutus?

Tyypillisesti valtioneuvoston yleisistunnossa päätettävillä ohjausasiakirjoilla on päävastuullinen valmisteluministeriö ja osallistuvia ministeriöitä. Osallistuvien ministeriöiden näkökulmasta asiakirja saattaa olla etäämpänä niiden muusta toiminnasta. Siksi on erityisen tärkeää rakentaa asiakirjan yhteyttä muuhun ohjausjärjestelmään myös valmisteluun osallistuvien ministeriöiden taholta.

Ohjausasiakirjojen tavoitteita voidaan edistää usealla tavalla ja jo valmisteluvaiheessa onkin tärkeää suunnitella ohjausasiakirjojen toimeenpanotavat eli millä keinoin tavoitteisiin pyritään ja millä tavoin edistymistä mitataan sekä miten edistymistä seurataan ja kenen toimesta. Toimeenpanoon osallistuvien eri tahojen kuuleminen ja yhteinen suunnittelu toimeenpanokeinoista on tärkeää. Toimeenpanotapoja ovat esimerkiksi

- resurssiohjaus (JTS-, TAE- , lisätalousarvioprosessit)
- säädösohjaus (lait, asetukset) ja muu normiohjaus (määräykset, ohjeet ja suositukset)
- virastojen tulosohjaus, yhtiöiden omistajaohjaus ja valtionapuyhteisöjen ohjaus
- informaatio-ohjaus (esim. julkaisut, seminaarit, parhaiden käytäntöjen jakaminen, sisäinen ja ulkoinen viestintä, sidosryhmäyhteistyö)
- ministeriön, osaston tai viraston toiminnan suunnittelu, kehittäminen ja strategiatyö.

Prosessit ovat usein erittäin laajoja ja niiden aikajänne on pitkä, tämän vuoksi hyvä suunnittelu on tärkeää ja on hyvä olla edellä mainittujen prosessien omistajiin yhteydessä hyvissä ajoin (esim. talousjohtaja, ohjauksesta vastaavat, strategiajohtaja), jotta teemat voidaan huomioida tarvittavilta osin.

Valtioneuvoston yleisistunnossa päätettävien ohjausasiakirjojen kokonaisuuden hallintaa on tarkoitus kehittää. Suunnitteilla on, että valtioneuvoston kanslia huolehtisi ohjausasiakirjojen ns. salkunhallinnasta. Tähän tehtävään kuuluisi muun muassa tietyin väliajoin tapahtuva tarkistus, missä aikataulussa eri valmisteluprosessit etenevät. Tavoitteena on myös, että hallituskauden alussa käydään läpi edellisellä hallituskaudella annetut valtioneuvoston periaatepäätökset ja selonteot sekä päätetään mitkä asiakirjat ovat kuluvalle hallituskaudella voimassa ja mitkä eivät.

Ohjausasiakirjan (strategia) mallirakenne

Strategia on asiakirja, jossa esitetään päämäärät ja tavoitteet, sekä tarvittaessa niihin johtanut taustatieto. Usein strategia käsitetään myös joukoksi valintoja, toimintaa ja keinoja, joilla päästään asetettuun päämäärään. Strategian aikajänne on yleensä 5-10 vuotta ja se on hyvä kirjoittaa auki tekstiin esim. strategia vuosille 2025-2030. Lisäksi voidaan laatia erillinen toimintasuunnitelma. Toimintasuunnitelman aikajänne on yleensä lyhyempi, ja se voi olla sisällöltään erilainen eri vuosina.

Strategioiden käsittelyä ja toimeenpanoa valtioneuvostotasolla edesauttaa selkeä esitystapa, jossa asetetut päämäärät ja tavoitteet perustuvat toimintaympäristön analyysiin. Valmistelulle tulee varmistaa riittävä työskentelyaika ja asiantuntemus.

Strategioiden laadinnassa on hyvä hyödyntää mallirakennetta ja malliotsikoita. Tällainen yhdenmukaisuus helpottaa esitysten hahmottamista. Oppaassa esitetty mallirakenne on kuitenkin tarkoitettu muunneltavaksi kunkin prosessin laadun ja laajuuden mukaan. Laajan esityksen hyvä luettavuus saattaa edellyttää esimerkiksi väliotsikoiden lisäämistä. Suppeissa esityksissä osia jaksoja voidaan puolestaan yhdistää. Mallirakenteella pyritään asioiden loogiseen esittämisjärjestykseen ja siihen, että perustelut on tuotu esiin selkeästi. Mallirakenteessa on tarkasteltu myös eri osien keskinäistä suhdetta ja ennen muuta sitä, mitä strategioihin on hyvä sisällyttää. Strategioiden ohjepituus on noin 20 sivua.

Strategia on kirjoitettava hyvällä yleiskielellä. Se on laadittava tiiviiksi, yleistä kuvailevaa tekstiä on syytä välttää. Strategiasta on käytävä ilmi, että se on laadittu hyvää tietopohjaa käyttäen. Tekstissä on perusteltava, että ehdotetut toimet ovat tarpeellisia ja tarkoituksenmukaisia, ja että niillä saavutetaan halutut päämäärät ja tavoitteet.

Strategia tehdään, jotta joku muuttuisi eli strategia on politiikan toimeenpanoa. **Pidä fokus vaikutuksissa ja mieli, mikä muuttuu toiminnan seurauksena.** Tarkoitus ei ole listata toimenpiteitä.

Infolaatikko:

Strategioita on hyvin erilaisia. Henry Mintzberg tarjoaa yhden määrittelymallin eli ns. viiden P:n mallin. Sen mukaan strategia voidaan ajatella suunnitelmana (plan), mallina tai kaavana (pattern), asemana (position), näkökulmana (perspective) tai juonena (ploy).

Strategian ”syvempää olemusta” ja tarkoitusta on hyvä pohtia ennen laadinnan aloittamista eli kysyä millainen strategia kyseisessä tilanteessa tarvitaan.

Strategioita laaditaan silloin, kun havaitaan jokin haaste tai ongelma, jonka ratkomiseen tarvitaan muutosta nykytilaan. Eli kyse on politiikan uudistamisesta. Strategiaa ei tarvita vanhan politiikan jatkamiseksi.

Johdanto

Johdanto-kappale liittyy vahvasti prosessikuvauksen kohtiin 1. aloite ja 2. esivalmistelu. Johdannosta tulisi käydä ilmi näissä vaiheissa tehty työ eli avata miksi asiakirja valmistellaan ja mikä sen tarkoitus on. Johdantoa laadittaessa voi käyttää apuna seuraavia kysymyksiä:

- Miksi asiakirja valmistellaan eli mikä tehtävänanto on kyseessä?
- Mitä ongelmaa yritetään ratkaista? Millaista esim. käytännöllistä, teoreettista, oikeudellista, sosiologista tai poliittikahaastetta pyritään muuttamaan?
- Mitkä ovat keskeiset päämäärät ja tavoitteet?
- Mitä lisäarvoa valmisteltava asiakirja tuo kokonaisuuteen?
- Onko asiakirjalla taloudellisia tai muita merkittäviä vaikutuksia?
- Keitä ja miten asiakirja ohjaa? Onko olemassa liittymäpintoja muille hallinnon tasoille?
- Mikä on asiakirjan oletettu vaikuttavuus ja miten se saavutetaan? Eli mikä muuttuu sen seurauksena ja miten?

Ns. menetelmäosion voi lisätä myös asiakirjan loppuun, vaikka se usein on heti alussa. Näin huomio saadaan kiinnittymään varsinaiseen sisältöön. Uskottavuus kannattaa rakentaa laadukkaasti sisällön varaan prosessin kuvaamisen sijaan. Menetelmäosiossa olisi hyvä tuoda esiin:

- Mikä on ollut valmistelun menetelmä/prosessi/lähestymistapa?
- Ketkä kaikki osallistuvat valmisteluun?

Lähtökohdat ja analyysi

Tämä luku kuvaa, mihin laajempaan kokonaisuuteen strategia asettuu ja miten haaste on muodostunut. Osiossa myös määritellään ja rajataan ongelma. Painopiste on hyvä pitää ongelmamäärittelyssä ja taustoitus karsia vain välttämättömään. Osio liittyy valmisteluprosessin kohtaan 3. perusvalmistelu ja pohjustaa seuraavaa osiota, jossa määritellään strategian päämäärät ja tavoitteet.

Lähtökohdat

Ohjausasiakirjat laaditaan aina jossain kontekstissa, ne ovat aikaan sidottuja ja aiheesta on yleensä jo jotain aiempaa materiaalia olemassa. Sen vuoksi on hyvä muodostaa ajantasainen tilannekuva kokonaisuudesta. Tarkoitus ei ole laatia tutkielmaa aiheesta, vaan tiivis mutta kuitenkin kattava kuvaus. Osaan voi halutessaan laittaa viittaukset tai linkit esiin nostettuihin dokumentteihin lukijaa helpottamaan. Kontekstointia tehdessä apuna voi käyttää seuraavia kysymyksiä:

- Mitä asiasta jo tiedetään?
- Mikä on johtanut ongelman syntyyn?
- Onko aiheesta laadittu aiempia ohjausasiakirjoja tai lainsäädäntöä? Miten nyt asetettavat päämäärät ja tavoitteet suhtautuvat niihin?
- Mihin muihin ohjausasiakirjoihin tai lainsäädäntöön löytyy liittymäpintoja?
- Onko asiassa jotain kansainvälisiä velvoitteita tai liittymäpintoja?
- Mitä on odotettavissa tulevaisuudessa? Mieti onko esim. valtioneuvoston ennakoituvuudesta apua tunnistamaan sitä, mitkä kehityskulut aiheen osalta ovat jatkossa tärkeitä.

Analyysi

Analyysi avaa lukijalle päämäärien ja tavoitteiden taustat. Ongelma ja ratkaisut on valittu jostain syystä ja on hyvä tuoda esiin valittuihin päämääriin ja tavoitteisiin johtanut päättelyketju. Diagnoosin tekeminen on tärkeää, jotta ratkaisulla puututaan ongelman todellisiin juurisyihin ja ongelma on rajattu oikein. Diagnoosin tekemisessä voi hyödyntää esimerkiksi jotain vakiintunutta analyysikehikkoa, kuten SWOT, tai lähestyä ongelmaa ja ratkaisuja mm. seuraavien kysymysten kautta:

- Mikä on taustatietoon perustuen mahdollista? Analyysillä tavoitellaan ymmärrystä ja perusteita sille, miten ongelma hahmotetaan ja miten sitä kyseissä strategiassa käsitellään.
- Miten ongelma määritellään ja rajataan? Ja kuinka kiireellinen se on? Ongelman määrittelyyn tulee perustua saatavilla oleviin faktoihin, tietoon ja dataan. Näiden perusteella tehdään analyysi. Tehtyjen johtopäätösten tulisi olla pääteltävissä annetun tiedon perusteella, jolloin esitetyt ratkaisumallit ovat uskottavia.
- Mitä suosituksia annetun tiedon pohjalta voidaan antaa? Pyri esittämään ratkaisumallit suhteessa tiettyihin ongelmiin ja vältä yleistyksiä.
- Mikä on asiakirjan muutosteoria? Analysoi eri vaihtoehtojen hyvät ja huonot puolet, niiden toteuttamiskelpoisuus ja oletettu vaikuttavuus.
- Mitkä ovat lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin muutokset?
- Mitä onnistunut toimeenpano edellyttää? Mitä lisäarvoa se tuo?
- Mitkä ovat tehdyn analyysin rajoitteet tai heikkoudet ja niiden vaikutukset kokonaisuudessa?

Strategiset päämäärät ja tavoitteet

Strategia sisältää päämäärät ja tavoitteet, joiden saavuttaminen saa aikaan halutun muutoksen. Se on koko asiakirjan ydin ja olemassaolon tarkoitus. Niinpä päämäärien ja tavoitteiden määrittely on syytä tehdä huolella. Osio liittyy valmisteluprosessin kohtaan 3. perusvalmistelu.

Kontekstoinnin ja analyysin perusteella tulisi olla hyvät edellytykset määritellä halutut päämäärät ja tavoitteet. Miten ne eroavat toisistaan?

Päämäärällä tarkoitetaan lyhyttä toteamusta toivotusta lopputuloksesta, joka saavutetaan pidemmällä aikajänteellä, kuten hiilineutraalius tai kilpailukyvyyn vahvistuminen. Päämäärä on yleinen toteamus, joka kuvaa halutun lopputuleman mutta ei kuvaile sen saavuttamiseksi käytettäviä keinoja.

Tavoitteet taas ovat selkeitä ja toteutettavia lyhyemmällä aikajänteellä ja niiden avulla saavutetaan asetettu päämäärä. Esimerkiksi pk-yritysten kasvihuonekaasupäästöt alenevat 20 % viiden vuoden sisällä tai teollisuuden työllisyys nousee 2 % seuraavan puolen vuoden aikana.

Päämäärä on siis se lopputulos, joka aiotaan saavuttaa. Tavoitteet taas ovat mitattavia ja määriteltyjä askeleita, jotka täytyy tehdä päämäärän saavuttamiseksi. Päämäärät ja tavoitteet toimivat yhdessä. **Jos kirjoitat päämääriä ilman selkeitä tavoitteita, et todennäköisesti saavuta päämäärää.**

Näiden erottaminen ei aina ole yksinkertaista varsinkaan, jos puhutaan vaikeasti konkretisoitavista asioista, kuten esimerkiksi nuorten pahoinvointi. Päämäärien ja tavoitteiden eroa voi lähestyä esimerkiksi seuraavien huomioiden kautta:

- Suhde ja järjestys: Päämäärät asetetaan suhteessa haluttuun visioon tai politiikkatavoitteeseen. Tavoitteet ovat kokoelma saavutettavissa olevia asioita. Päämäärät ovat siis strategian hierarkiassa korkeammalla.
- Mittakaava: Päämäärät ovat laajoja aikomuksia, joita on yleensä mahdoton tai vaikea mitata. Tavoitteet taas ovat kapeampia ja ne esitetään mitattavissa olevien päämääriä edistävien toimenpiteiden muodossa.
- Tarkkuus ja aikajänne: Päämäärät ovat yleisiä toteamuksia tavoiteltavasta tilasta, eivätkä ne kuvaile mitä toimenpiteitä niiden saavuttaminen edellyttää. Päämäärät mahdollisesti saavutetaan pidemmällä aikajänteellä. Tavoitteet ovat selkeästi määriteltyjä ja rajattuja tietyllä aikajänteellä tehtäviä toimenpiteitä, joiden yhteisvaikutuksesta päämäärä saavutetaan.

Määrittelyssä voi hyödyntää myös seuraavia menetelmiä, esimerkiksi SMART (specific, measurable, attainable, relevant ja timely) ja OKR (objectives and key results).

Strategian rahoitus ja toteuttaminen

Ohjausasiakirjan laadintaa aloitettaessa tulee käydä läpi mahdolliset määrärahatarpeet sekä pohtia strategian taloudellisia vaikutuksia. Kysymystä on käsitelty tarkemmin budjetointi-osiossa. Strategiaa laadittaessa on hyvä huomioida seuraavat seikat:

- Strategian ymmärtämisen tärkeys: strategia tulee kirjoittaa tiiviiseen muotoon, lyhyeksi tekstiksi tai korkeintaan muutamalle kalvolle. Strategiadokumentin tulee kuvata lukijalleen sen keskeisimmät tavoitteet
- Strategiaa luodessa tulee huomioida käytettävissä olevat resurssit strategian toimeenpanoon
- Strategian toimeenpanon tueksi voidaan perustaa toimeenpano-ohjelmia, joilla operatiivinen johtaminen kytketään strategiaan
- Talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa hyväksyttävien toiminnan ja talouden tavoitteiden tarkoitus on toteuttaa strategiaa
- Yhteistyö: yhteistyö yli sektorirajojen
- Strateginen koulutus
- Viestintäsuunnitelma.

Seuranta

Strategia-asiakirja tarvitsee seurantajärjestelmän, jonka avulla voidaan nähdä miten strategian mukainen toiminta ja erityisesti siihen liittyvät kehitysprojektit etenevät. Strategian seuranta on organisaatioiden strategian johtamisen käytäntö, jossa säännöllisesti katselmoidaan ja arvioidaan strategian ja toimintasuunnitelmien edistymisiä ja niiden ongelmakohtia. Osio liittyy prosessivalmistelun kohtaan 7. ohjausasiakirjojen toimeenpano ja seuranta.

Seurannan suunnittelussa ja itse seurannassa on hyvä huomioida seuraavat asiat:

- Keskeiset tavoitteet ja niiden mittarit määritellään.
- Kun strategiaa konkretisoidaan, sen keskeinen osa on sopivien onnistumista mittaavien mittarien valinta ja asettaminen jokaiselle strategiselle tavoitteelle.
- Muutoksen edistymistä mittaava muutosmittari: mikä on konkreettinen muuttunut tila, jolloin olemme onnistuneet? Lähtötilanne tiedettävä (lyhyt kuvaus), maali/päämäärä määritettävä ja

pilkottava se ajan suhteen, esim. vuosien tai kuukausien virstanpylväiksi. Kolmanneksi, valitse helposti säännöllisesti päivitettävä mittarin toteumaluku, joka on helposti ymmärrettävä. Strategian mittaaminen vaatii usein ainutkertaiset muutosmittarit.

- Keskeisten tietojen tulee olla päättäjien saatavilla ja vertailtavissa mahdollistaen toiminnan kehitystarpeiden havaitsemisen.

Ohjausasiakirjan valmisteluprosessi ja toimeenpano

Lisätään prosessikaavio

Prosessikuvaus ohjausasiakirjan valmistelusta soveltuu lähtökohtaisesti kaikkien valtioneuvoston päätettäväksi tarkoitettujen ohjausasiakirjojen, kuten selontekojen, strategioiden, ohjelmien jne. valmistelun tueksi. Prosessikuvausta on tarkoitus soveltaa kuhunkin asiakirjaan soveltuvalle tavalla. Jäljempänä on nostettu esille joitakin eri asiakirjatyyppisiin liittyviä erityispiirteitä.

Aloite

Ohjausasiakirjan valmistelu käynnistyy toimeksiannosta, jonka hallitus, ministeri tai virkamiesjohto antaa ohjausasiakirjan valmistelusta. Kyse voi olla myös säännöllisesti, esim. kerran hallituskaudessa laadittavasta ohjausasiakirjasta, kuten ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Aloite valmistelulle voi tulla periaatteessa mistä tahansa yhteiskunnallisesta keskustelusta, mutta asiakirjan laatimisen kannalta valmistelijan keskeisin ohje on hänen saamansa toimeksianto. Toimeksiannon sisältönä voivat olla esimerkiksi seuraavat kysymykset:

- Mihin tarpeeseen ohjausasiakirjan valmistelu vastaa? Millä aikataululla se valmistellaan?
- Mitkä tahot osallistuvat asiaan valmisteluun ja kuka vastaa sen toimeenpanosta?
- Miten ohjausasiakirja kytkeytyy ohjausjärjestelmään?

Mikäli nämä asiat eivät käy ilmi toimeksiannosta, on valmistelijan syytä selvittää ne viimeistään esivalmisteluvaiheessa. Vastuuministeriö pitää ratkaista ennen valmistelun käynnistämistä. Tässä vaiheessa on tarpeen tarkastella myös sitä, onko kyseessä asia, jossa ylipäänsä tarvitaan linjausta valtioneuvoston tasolla.

Esivalmistelu

Valmistelija tai valmistelutiimi selvittää vaihtoehtoisia tapoja edetä ohjausasiakirjan valmistelussa ja aloittaa aiheen taustoittamisen. Valmistelija tai valmistelutiimi selvittää myös minkälaisia ohjausasiakirjoja aiheesta on tehty aiemmin sekä selvittää ohjausasiakirjan kohteena olevan asiakokonaisuuden nykytilaa ja tulevaisuuden näkymiä. Erityisesti säännöllisesti laadittavien ohjausasiakirjojen kohdalla tämä on keskeinen vaihe.

Koska ohjausasiakirjat ovat usein aikajänsteeltään pitkälle tulevaisuuteen katsovia, on useimmiten tarpeen erikseen arvioida tulevaisuuden näkymiä. Tässä voidaan hyödyntää valtioneuvoston yhteisen ennakkoinnin puitteissa valmisteluja aineistoja, kuten muutostekijäkortteja [[linkki sivustoon](#)].

Nykytilan kuvauksessa voidaan hyödyntää aihetta koskevaa lainsäädäntöä ja sen soveltamiskäytäntöä, tutkimustietoa ja erilaisia selvityksiä ja raportteja. Esivalmistelussa tulisi taustoittaa valmisteluprosessia

etenkin sen kannalta, minkälaisia tarpeita eri tahoilla on asian suhteen, miten aihetta tulisi mahdollisesti rajata.

Valmistelija tai valmistelutiimi tunnistaa asiaan liittyvät keskeiset viranomaiset, asiantuntijat ja muut sidosryhmät sekä hankkii näiltä tietoja ja selvittää sidosryhmien näkemyksiä uuden ohjausasiakirjan sisällöllisistä ydinkysymyksistä. Sidosryhmien osallistuminen ja vuorovaikutus varsinaiseen valmisteluun suunnitellaan tarvittaessa yhdessä viestinnän asiantuntijoiden kanssa.

Sivulaatikko: Valmistelija selvittää, aiheutuuko ohjausasiakirjan toimeenpanosta määrärahatarpeita. Mikäli toimeenpanolla on tai saattaa olla vaikutuksia julkisiin menoihin, tulisi asiakirja luokitella johonkin seuraavista ryhmistä: a) Asiakirjat, joiden toteuttaminen tapahtuu kehysten puitteissa, b) Asiakirjat, joiden toteuttamiseen on jo hallitusohjelmaneuvoittelussa varattu rahoitus sekä c) Asiakirjat, joilla saattaa olla määräraha vaikutuksia, mutta joihin ei hallitusohjelmassa ole varattu rahoitusta (katso tarkemmin kohta liittymäpinnat JTS-prosessiin).

Esivalmistelusta laaditaan muistio tai muu valmisteluasiakirja. Valmistelevalle ministeriön virkamiesjohto tekee päätöksen jatkovalmistelusta tehdyn esivalmistelun pohjalta. Tässä yhteydessä hankkeelle määritetään vastuutaho ja informoidaan ministeriä. Hallitusohjelman ulkopuolisessa, periaatteellisesti tai taloudellisesti merkittävässä asiassa ministeri tekee päätöksen siitä, käynnistetäänkö valmistelu. Poikkihallinnollisissa merkittävässä kysymyksissä asia on hyvä tuoda myös ministeriöiden esikuntaverkoston tai kansliapäällikkökokouksen käsiteltäväksi.

Perusvalmistelu

Ohjausasiakirjan perusvalmistelu tehdään joko virkatyönä tai erillisessä valmisteluelimessä. Vastuuministeriön virkamiesjohto hyväksyy hankkeen työsuunnitelman ja päättää valmisteluun käytettävästä työpanoksesta ja mahdollisista ohjausasiakirjan valmisteluun käytettävissä olevista ministeriön määrärahoista. Lisäksi virkamiesjohto päättää valmistelutiimiin kuuluvista henkilöistä, ellei koko valmistelutiimiä ole nimetty jo esivalmisteluvaiheessa.

Vastuuministeriö antaa toimeksiannon valmistelijalle tai valmistelutiimille, kun työ tehdään virkatyönä. Ministeriö tekee erillisen asettamispäätöksen, jos valmisteluvastuu osoitetaan erilliselle valmisteluelimelle, jossa on mukana myös päävastuussa olevan ministeriön ulkopuolisia jäseniä. Joissakin hankkeissa, etenkin ylihallituskautisiksi tarkoitettujen selontekojen valmistelussa, voi olla tarpeen asettaa hankkeelle myös parlamentaarinen seurantaryhmä. Hankkeelle asetetaan määräaika ja vastuuvirkamies.

Molemmassa valmisteluvaihtoehdoissa valmistelutiimi tai -elin laatii työsuunnitelman, joka sisältää hankkeen toteutuksen tärkeimmät työvaiheet ja niiden aikataulun. Työsuunnitelmassa tulee varata riittävästi aikaa prosessin eri vaiheille kuten mahdolliseen lausuntomenettelyyn ja valtioneuvostoasiakirjojen kääntämiseen. Samalla selvitetään, millaista sisältötukea valmistelussa tarvitaan ministeriön sisältä tai muista ministeriöistä sekä sovitaan käytännön yhteistyön järjestämisestä. Ohjausasiakirjan sisällön yhteensovittaminen valtioneuvostotasolla on tärkeää jo hankkeen perusvalmistelun aikana.

Valmistelutiimi tai -elin suunnittelee yhteistyössä viestinnän ja kuulemisen asiantuntijoiden kanssa, miten hankkeesta tiedotetaan ja miten sidosryhmiä kuullaan valmistelun eri vaiheissa. Kuulemisissa voidaan hyödyntää [otakantaa.fi](https://www.otakantaa.fi) tai [lausuntopalvelu.fi](https://www.lausuntopalvelu.fi) palvelua. Avoimen hallinnon periaatteiden mukaisesti on hyvä pohtia ohjausasiakirjan kohderyhmien kannalta millainen kuuleminen olisi tarkoituksenmukaisinta toteuttaa. Mikäli asia on melko suppea voi olla hyvä järjestää

kuulemistilaisuus tai jos kyseessä on laajempaa kohderyhmää koskeva ohjausasiakirja, voi olla hyvä toteuttaa lausuntokierros.

Perusvalmisteluvaiheessa kootaan asiaan liittyvä tietoaineisto ja tehdään tarvittaessa tietopyyntöjä ja selvityksiä aiheesta. Ohjausasiakirjan tulisi sisältää kuvaus hankkeen keskeisistä vaikutuksista. Tällaisen vaikutusarvioinnin tulisi sisältää ainakin arvio hankkeen taloudellisista vaikutuksista ja siitä, onko se toteutettavissa olemassa olevien talousarviomäärärahojen puitteissa (kts. myös esivalmistelukohta) ja minkä TAE/JTS-prosessin yhteydessä ohjausasiakirjan määrärahatarpeet voitaisiin käsitellä ja olla tältä osin yhteydessä ministeriön talousosastoon.

Sivulaatikko: Ohjausasiakirjojen määräraha-vaikutuksia koskeva päätöksenteko tapahtuu normaaleissa JTS- ja TAE-prosesseissa vastuullisen ministeriön ehdotuksesta. JTS/TAE-käsittelyn on hyvä olla vaiheessa, jossa ohjausasiakirjan sisällöstä on verrattain paljon tietoa, mutta ennen kun asiakirja valmistuu.

Vaikutusarvioinnissa voidaan soveltuvin osin hyödyntää säädösehdotusten vaikutusarvioinnin ohjetta.

Valmistelutiimi tai valmisteluelin laatii taustamateriaalien pohjalta ohjausasiakirjaluonnoksen. Tilanteen mukaan luonnoksesta voidaan vielä kuulla keskeisiä sidosryhmiä tai järjestää kirjallinen lausuntokierros. Ohjausasiakirjassa tulisi määritellä selkeästi vastuutahot sen toimeenpanon eri vaiheisiin ja voimassaoloaika.

Viimeistään tässä vaiheessa tulisi linjata siitä, annetaanko asia valtioneuvoston periaatepäätökseenä vai jossakin muussa muodossa. On hyvä huomata, että valtioneuvoston periaatepäätökseenä annettava ohjausasiakirja on lähtökohtaisesti voimassa vain kyseisen hallituskauden ajan.

Jatkovalmistelu

Mahdollisen lausuntokierroksen tai sidosryhmien muun kuulemisen jälkeen ohjausasiakirjaluonnosta muokataan saadun palautteen pohjalta. Virkamiesjohto päättää, missä vaiheessa ohjausasiakirjaluonnos viedään poliittiseen käsittelyyn.

Poliittinen käsittely ja sen menettelytavat riippuvat kulloisestakin hallituksesta. Valmistelijan on hyvä selvittää, minkälaista poliittista käsittelyä asia vaatii. Poliittinen käsittely voi tarkoittaa esim. käsittelyä ministeriryöryryhmässä tai hallituksen iltakoulussa.

Poliittisessa käsittelyssä ohjausasiakirjaa muokataan mahdollisten muutosesitysten pohjalta. Mikäli asia on luonteeltaan poikkihallinnollinen, huolehditaan myös muiden asiaan liittyvien ministeriöiden hyväksynnän saamisesta. Tarvittaessa käsiteltävä asia tai ohjausasiakirjaluonnos viedään kansliapäällikkökokoukseen keskusteltavaksi. Kansliapäällikkökokous voi tarvittaessa esittää näkemyksensä siitä, onko asia valmis esiteltäväksi valtioneuvostossa.

Sivulaatikko: Huomioi mahdolliset JTS/TAE-päätökset rahoituksen suhteen.

Valtioneuvoston päätöksenteko

Poliittisessa käsittelyssä tehtyjen mahdollisten muutosten jälkeen esittelevän ministeriön virkamiesjohto hyväksyy ohjausasiakirjan sisällön. Tämän jälkeen asiakirja käännetään ruotsiksi.

Kunkin ministeriön oman prosessin mukaisesti pyydetään ministeriltä jakolupa asian viemiseksi valtioneuvoston yleisistuntoon. Lisätietoja valtioneuvoston yleisistunnosta, esittelylistan valmistelusta ja siitä tiedottamisesta löytyy valtioneuvoston esittelijän oppaasta (tähän linkki).

Sivulaatikko: Huomioi myös mahdollinen raha-asiainvaliokunnan käsittely.

Julkaiseminen

Valtioneuvoston yleisistunnon jälkeen sovitaan, miten ohjausasiakirja julkaistaan tai saatetaan tiedoksi kohderyhmilleen ja yleisölle. Samalla tarkistetaan, onko tarvetta muille kieliversioille. Tämän jälkeen ohjausasiakirja julkaistaan vastuuministeriön nettisivuilla yms. sovituisissa kanavissa ja toimitetaan keskeisimmille kohderyhmille ministeriön oman prosessin mukaisesti. Asiakirjan luonteesta riippuen tulee harkita erilaisia viestintäkeinoja, kuten erillisten esittelymateriaalien laatimista.

Ohjausasiakirjan toimeenpano ja seuranta

Ohjausasiakirjan tyypistä riippuen valtioneuvoston hyväksynnän jälkeen valmistellaan ohjausasiakirjan toimeenpanon käynnistäminen. Selonteon käsittely jatkuu eduskunnassa lähetekeskustelun kautta valiokuntakuulemisiin. Mikäli hyväksytty ohjausasiakirja on luonteeltaan strategia, valmistellaan sen toimeenpanemiseksi usein erillinen toimintasuunnitelma, ellei jo hyväksytty strategia sisällä myös suunnitelmaa sen toimeenpanosta.

Tällainen erillinen toimintasuunnitelma on lähtökohtaisesti ministeriön päätöksellä annettava ohjausasiakirja. Toimintasuunnitelman valmistelussa on hyvä huomioida erityisesti, miten ohjausasiakirjassa on linjattu seurannasta, valmistellaanko esimerkiksi erilliset seurantaindikaattorit tai mitä tietoaaineistoja seurannassa on muutoin tarkoitus seurata. Isompien hankkeiden osalta on hyödyllistä kirjata ylös ohjausasiakirjan valmistelussa tehtyjä havaintoja tukemaan seuraavan, vastaavan asiakirjan valmistelua.

Ohjausasiakirjan liittymäpinnat JTS-prosessiin

Yleistä budjetoinnista

Finanssipolitiikassa päätöksiä verorahojen allokoinnista tehdään aina budjettirajoitteen alaisena ja vallitsevan vaalikauden kehysten puitteissa. Finanssipolitiikan tavoitteiden kannalta parhaat tulokset saavutetaan käsittelemällä kaikki tiedossa olevat määrärahatarpeet samanaikaisesti. Tällöin priorisointi siitä, mitä kohteita halutaan edistää, toteutuu parhaiten. Lisäksi käytännön syistä on tärkeää, että määrärahapäätökset tehdään yhdellä kertaa, jotta on näkemystä, mitkä menolisäykset mahtuvat kehukseen. Tämän takia on olennaista, että ohjausasiakirjojen määräraha vaikutuksia koskeva päätöksenteko tapahtuu JTS- (julkisen talouden suunnitelma) ja TAE- (talousarvioesitys) prosesseissa.

Nykyinen kehysjärjestelmä

Nykyinen kehysjärjestelmä on ollut käytössä jo lähes 20 vuoden ajan. Kehysjärjestelmän tarkoituksena on toimia päätöksentekijän tukena sitoutumisessa finanssipolitiikan keskipitkän aikavälin tavoitteisiin ja välttää

myötäsyklistä menopolitiikkaa. Nykyisessä kehysjärjestelmässä menokehysten taso asetetaan hallitusohjelmaneuvoittelussa. Vaalikauden kehys määrittelee linjan koko nelivuotisen vaalikauden menoille. Kehyksen alle jätetään myös tilaa ennakoimattomille menoille ns. jakamattoman varauksen kautta. Tämän lisäksi reaalisesti asetettuun kehykseen syntyy hintakorjausten kautta aina jonkin verran tilaa vuosittain. On kuitenkin selvää, että suurimmat ja tärkeimmät menopaineet tulisi huomioida mahdollisimman pitkälle jo hallitusohjelmaneuvoittelussa. Muuten niiden toteuttaminen vaikeutuu.

Ohjausasiakirjat ja niiden määräraha-vaikutukset

Jotta ohjausasiakirjojen resurssikysymykset pystyttäisiin suunnitelmallisesti ja ajallaan käsittelemään, JTS- ja budjettiprosesseissa tulisi jo ohjausasiakirjan laadintaa aloitettaessa käydä läpi, aiheuttaako ohjausasiakirja määrärahatarpeita. Merkittävimpien ja tiedossa olevien tulevien ohjausasiakirjojen osalta tulisi määräraha-vaikutusarvio huomioida jo hallitusohjelmaneuvoittelussa, jos tiedossa on, että menopaineita varmasti syntyy.

Riippumatta siitä, onko hallitusohjelmassa varattu rahoitusta ohjausasiakirjan toimenpanoon tai ei, tulisi valmistelun alkuvaiheessa aina pohtia, aiheutuuko siitä määräraha-vaikutuksia. Seuraavaksi tulisi pohtia, olisiko mahdollista kohdentaa hallinnonalan sisältä rahoitusta. Jos tämä ei ole mahdollista, tulisi pohtia missä JTS-/budjettiprosessissa ohjausasiakirjojen määräraha-asioita voitaisiin käsitellä. Pääsääntö on, että monivuotiset ja pysyvät määräraha-vaikutukset on syytä tuoda käsiteltäväksi ja linjattavaksi nimenomaan JTS-prosessiin yksivuotisen TAE-valmistelun sijaan.

Aika ajoin on syntynyt haasteellisia tilanteita, kun joidenkin ohjausasiakirjojen määräraha-vaikutuksia ei ole käsitelty JTS-/budjettiprosesseissa. Hallitus on kuitenkin hyväksynyt ohjausasiakirjan, jossa todettu erilaisia rahoitustarpeita, mutta näitä ei ole huomioitu JTS-/TAE-asiakirjoissa. Hallituksen asiakirjoista on näin ollen tullut keskenään ristiriitaisia. (kts boksi fossiilittoman liikenteen tiekartta, lisätään).

Ohjausasiakirjoista tehtävä luokittelu niiden määräraha-vaikutusten osalta

Osana ohjausasiakirjojen kokonaisuuden salkunhallintaa tulisi jokainen ohjausasiakirja luokitella johonkin seuraavista kolmesta ryhmästä pohjautuen ohjausasiakirjan määräraha-vaikutuksiin:

- a) Asiakirjat, jotka toteutetaan kehysten puitteissa
- b) Asiakirjat, joiden toteuttamiseen on jo hallitusohjelmaneuvoittelussa varattu rahoitus
- c) Asiakirjat, joilla saattaa olla määräraha-vaikutuksia, mutta joihin ei hallitusohjelmassa ole varattu rahoitusta, eli epäselvät tai lisätarkastelua vaativat tapaukset.

Ryhmä A: Asiakirjat, jotka toteutetaan kehysten puitteissa

Tähän ryhmään tulisi luokitella ne ohjausasiakirjat, joilla ei ole määrärahaa lisäävää vaikutusta voimassa olevaan kehykseen nähden.

Lisäksi tähän ryhmään tulisi luokitella ne asiakirjat, joiden arvioidaan aiheuttavan määrärahatarpeita, mutta jotka voidaan toteuttaa ko. hallinnonalan kehysten puitteissa kohdentamalla rahoitusta uudelleen. Näiden ohjausasiakirjojen osalta määrärahatarpeet voisivat kohdistua esim. hyviin pieniin toimintamenojen määrärahamuutoksiin tai momenttien välisiin siirtoihin, jotka voidaan hoitaa kehysten puitteissa. Tähän ryhmään kuuluisivat myös ohjausasiakirjat, joilla saattaa olla vaikutusta siihen, miten esimerkiksi tiettyjä olemassa olevia rahoituksia kuten TKI- tai työllisyyspolitiikkarahoitusta suunnataan.

Ryhmä B: Asiakirjat, joiden toteuttamiseen on jo hallitusohjelmaneuvoittelussa varattu rahoitus

Jo hallitusohjelmaneuvoittelussa tulisi varata rahoitusta tulossa olevien laajojen ja merkittävien ohjausasiakirjojen toteutukseen. Tällaisia strategia-asiakirjoja voisivat olla esimerkiksi tietyt liikenneinfrastruktuuriin tai tutkimus- ja kehittämisrahoitukseen liittyvät asiakirjat. Kun asiakirjan laatimista

aloitetaan, tulisi huomioida hallitusohjelmassa varattu määrärahataso ja laatia asiakirja siten, että strategian toteuttaminen tämän määrärahan puitteissa on mahdollista.

Ryhmä C: Asiakirjat, joilla saattaa olla määräraha vaikutuksia.

Tähän ryhmään kuuluvat asiakirjat, joiden osalta on laadinnan alkuvaiheessa arvioitu, että asiakirjalla saattaa/todennäköisesti on määräraha vaikutuksia, ja että näitä ei pystytä hoitamaan kehyksen puitteissa eikä rahoitusta ole varattu hallitusohjelmassa. Tässä tapauksessa valmistelun aikana tulee ratkaista, milloin määräraha vaikutuksista on mahdollista päättää osana JTS- tai TAE-prosessia.

Ohjausasiakirjojen käsittely JTS-/TAE-prosesseissa

Ohjausasiakirjojen määräraha vaikutuksia koskevat päätökset tehdään normaaleissa JTS- ja TAE-prosesseissa vastuullisen ministeriön ehdotuksesta. Vain strategia-asiakirjoja, joilla ei ole minkäänlaisia määräraha vaikutuksia, ei ole tarpeen käsitellä JTS- ja budjettiprosesseissa.

Ryhmän A strategia-asiakirjat ja niiden määräraha vaikutukset tulee käsitellä JTS- ja budjettiprosesseissa silloin, kun kyse on kehyksen sisällä tehtävistä uudelleen kohdennuksista niin, että muutetaan esimerkiksi momentin määriteltyjä käyttökohteita, hallinnonalakohtaisia tulostavoitteita jne.

Ryhmän B osalta JTS- ja budjettiprosesseissa on ratkaistava hallitusohjelmaneuvoittelussa varatun määrärahan momenttikohtainen jakautuminen sekä mahdolliset ajoituskysymykset.

Kriittisin on käsittely ryhmän C osalta. Näissä tilanteissa vasta JTS- tai budjettiprosessissa päätetään, myönnetäänkö strategian toimeenpanolle rahoitusta, ja ennen tätä päätöstä asiakirjan loppuunsaattamista ei voida tehdä.

Ajankohta ohjausasiakirjojen JTS-/TAE-käsittelylle

Yllä mainitun luokittelun ryhmien A ja B ohjausasiakirjojen käsittely JTS- ja TAE-prosesseissa on todennäköisesti yhteensovittavissa talousarvioaikatauluihin suhteellisen helposti.

Sen sijaan ryhmän C osalta ohjausasiakirjan laadinnan ja JTS-/TAE-käsittelyn yhteensovittaminen on haastavampaa. Strategiasuunnitelman myötä kuitenkin tietoisuus tulevista strategioista paranee, mikä helpottanee ennakointia.

Lupauksia ryhmän C strategioiden toimeenpanoon ei ole mahdollista tehdä etukäteen ja ennakoiden ennen kuin JTS- tai TAE-prosessissa rahoituksesta on linjattu. JTS-/TAE-käsittely on syytä ajoittaa vaiheeseen, jolloin toisaalta sisällöstä on verrattain paljon tietoa, mutta ennen kun ohjausasiakirja valmistuu lopullisesti. Tällöin ohjausasiakirjan toimenpiteiden määräraha vaikutuksia ja muita vaikutuksia voidaan punnita keskenään ja verrata niiden kustannustehokkuutta ja samalla harkita, onko kehyksessä liikkumatilaa toimenpiteille.

Lähteitä ja tukea

Yhteystiedot jne.