



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Yhdessä vaikuttavampaa - johtamisjärjestelmähankkeen raportti

Valtiovarainministeriön julkaisu – 40/2016



Hallintopolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2016



**Yhdessä vaikuttavampaa
- johtamisjärjestelmähankkeen raportti**

Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-251-813-2

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Tietotuki- ja julkaisuyksikkö/Anitta Türkkan

Helsinki 2016

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	14.12.2016
Tekijät	Tekijät: Puheenjohtaja finanssineuvos Katju Holkeri, valtiovarainministeriö Valmistelutiimi: finanssineuvos Ari Holopainen, neuvotteleva virkamies Johanna Nurmi ja lainsäädäntöneuvos Markus Siltanen valtiovarainministeriö	
Julkaisun nimi	Yhdessä vaikuttavampaa - johtamisjärjestelmähankkeen raportti	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2016	
ISBN PDF	978-952-251-813-2	ISSN PDF 1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-813-2	
Sivumäärä	88	Kieli Suomi
Asiasanat	johtaminen, johtamisjärjestelmä, valtioneuvosto, kehittäminen, ministeriö	
Tiivistelmä	<p>Hankkeen taustalla ovat vuonna 2015 valmistuneen keskushallinnon uudistamista selvittäneen parlamentaarisen komitean johtopäätökset ministeriöiden johtamisjärjestelmien yhtenäistämiseksi. Kokonaisuus kuuluu myös pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman ja sen toimintasuunnitelman viidenteen strategiseen painopistealueeseen Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen, ja sen alla kärkihankkeeseen 5 Parannetaan johtamista ja toimeenpanoa.</p> <p>Toimeksiannon mukaisesti hankeryhmä on tarkastellut sekä ministeriöiden johtamisjärjestelmien kehittämistä ja yhtenäistämistä että valtioneuvostotasoisia kehittämis ehdotuksia.</p> <p>Hankeryhmä on jakanut ehdotuksensa kehittämistoimenpiteiksi ehdotuksiin, havaintoihin ja parhaisiin käytäntöihin. Hankeryhmän kehittämis ehdotukset liittyvät luottamuksen rakentamiseen, valtioneuvoston johtamisjärjestelmän kehittämisperiaatteisiin, johtamisjärjestelmän kuvausmalliin ja yhteisiin käsitteisiin, kansliapäällikkökokouksen ja kansliapäällikköjen muun yhteistyön kehittämiseen ja toimenpiteisiin ministeriöissä. Tarkoituksena on, että kehittämis ehdotukset toimeenpannaan ministeriöissä vuonna 2017.</p> <p>Tiivistelmä hankeryhmän kehittämis ehdotuksista löytyy luvusta 2.</p>	
Kustantaja	Valtiovarainministeriö	
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	14.12.2016	
Författare	Ordförande finansrådet Katju Holkeri, finansministeriet Beredningsteam: finansrådet Ari Holopainen, konsultativa tjänstemannen Johanna Nurmi och lagstiftningsrådet Markus Siltanen finansministeriet		
Publikationens titel	Yhdessä vaikuttavampaa - johtamisjärjestelmähankkeen raportti		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriet publikationer 40/2016		
ISBN PDF	978-952-251-813-2	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-813-2		
Sidantal	88	Språk	Finska
Referat	<p>Projektet baserar sig på slutledningarna från 2015 års parlamentariska kommitté som utredde förnyandet av centralförvaltningen i syfte att förenhetliga ministeriernas ledningssystem. Helheten ingår också i statsminister Juha Sipiläs regeringsprogram och det femte strategiska tyngdpunktsområdet, Digitalisering, försök och avveckling av normer, och där under spetsprojekt 5, Bättre ledning och verkställighet.</p> <p>Projektgruppen har i enlighet med sitt uppdrag granskat både utvecklandet och förenhetligandet av ministeriernas ledningssystem och utvecklingsförslagen på statsrådsnivå.</p> <p>Projektgruppen har indelat sina utvecklingsförslag i förslag, observationer och bästa praxis. Projektgruppens utvecklingsförslag gäller förstärkandet av förtroendet, principerna för utvecklandet av statsrådets ledningssystem, beskrivningsmodellen för och allmänna begrepp inom ledningssystemet, utvecklandet av kanslichefsmötet och det övriga samarbetet mellan kanslicheferna samt åtgärderna vid ministerierna. Avsikten är att utvecklingsförslagen verkställs vid ministerierna under 2017.</p> <p>Kapitel 2 innehåller en sammanfattning över projektgruppens utvecklingsförslag.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	14 December 2016	
Authors	Financial counsellor/Head of Unit, Katju Holkeri, Ministry of Finance Preparation team: Financial counsellor Ari Holopainen, Ministerial Adviser Johanna Nurmi and Counsellor, Legal Affairs Markus Siltanen Ministry of Finance		
Title of publication	Yhdessä vaikuttavampaa - johtamisjärjestelmähankkeen raportti		
Series and publication number	Ministry of Finance publications 40/2016		
ISBN PDF	978-952-251-813-2	ISSN PDF	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-813-2		
Pages	88	Language	Finnish
<p>Abstract</p> <p>The project is based on the conclusions reached by a parliamentary committee, which explored the central government reforms completed in 2015, for the consolidation of ministry management systems. The project also includes Prime Minister Juha Sipilä's Government Programme and its fifth strategic priority, Digitalisation, experimentation and deregulation as well as Key Project 5, Management and implementation will be improved.</p> <p>In accordance with its assignment, the project group examined both the development and consolidation of the ministry management systems and Government-level developmental proposals.</p> <p>The project group divided its recommendations for development measures into proposals, findings and best practices. The project group's developmental recommendations are related to the building of trust, principles for development of the Government management system, a description model and concepts for the management system, the development and measures of the Meeting of the Permanent Secretaries and other co-operation involving the Permanent Secretaries in ministries. The aim is to implement the developmental recommendations in ministries during 2017.</p> <p>A summary of the project group's developmental recommendations can be found in Chapter 2.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Johdanto	9
1.1	Työryhmän toimeksianto	10
1.2	Toimeksiannon organisointi ja rajaaminen	10
2	Ehdotukset tiivistelmänä	12
3	Lähtökohtia	15
3.1	Aiempi kehittämistyö	15
3.2	Arviointeja	17
3.3	Toimintaympäristön muutos	20
4	Luottamus kivijalkana	22
4.1	Johtamisjärjestelmät ja luottamus	24
4.2	Valtionhallinnon arvot	27
4.3	Ehdotukset, havainnot ja parhaita käytäntöjä	29
5	Valtioneuvoston johtamisjärjestelmä	31
5.1	Johtamisjärjestelmä käsitteenä	31
5.2	Periaatteet menestyvän johtamisjärjestelmän vahvistamiseksi valtioneuvostossa	32
5.3	Valtioneuvoston johtamisjärjestelmän kuvausmalli	35
5.4	Ehdotukset, havainnot ja parhaita käytäntöjä	36
6	Valtioneuvostotaso	37
6.1	Lähtökohta	37
6.2	Yhtenäisyyttä tukeva asenne	38
6.3	Kansliapäällikkötaso ja kansliapäällikkökokous	39
6.4	Kansliapäälliköiden muu yhteistyö	40
6.5	Yhteiset resurssit	41
6.6	Valtioneuvoston ja ministeriöiden johtamisrakenteiden kokonaisuus	44
6.7	Ehdotukset, havainnot ja parhaita käytäntöjä	46
7	Ministeriötaso	48
7.1	Ministeriöiden johtaminen	49
7.2	Ylin virkamiesjohto	51
7.3	Kansliapäällikön esikunta	52
7.4	Ministeriön organisaatorakenne ja johtaminen	55

7.5	Johtoryhmät ministeriöissä	55
7.5.1	Ministerin ja kansliapäällikön vetämät johtoryhmät	55
7.5.2	Osallistumisoikeudet	56
7.5.3	Käsiteltävät asiat	57
7.5.4	Muut johtoryhmät	57
7.6	Johtoryhmätyön kehittäminen yhteisten periaatteiden pohjalta	58
7.7	Ehdotukset, havainnot ja parhaita käytäntöjä	59
8	Johtamisjärjestelmä ja johtamisprosessit	61
8.1	Johtamisprosessien vaiheistus ministeriöissä	62
8.2	Ehdotukset, havainnot ja parhaita käytäntöjä	65
9	Ennakointi, riskienhallinta ja arviointi	66
9.1	Ennakointi.....	66
9.2	Sisäinen valvonta, riskienhallinta ja sisäinen tarkastus	68
9.3	Johtamisjärjestelmien arviointi	68
9.4	Ehdotukset, havainnot ja parhaita käytäntöjä	70
10	Hallinnonalojen ohjaus	71
10.1	Tulosohjaus	71
10.1.1	Hallituksen yhteiset tavoitteet	72
10.1.2	Uusi konsernitietokokonaisuus	72
10.2	Ehdotukset, havainnot ja parhaita käytäntöjä	73
11	Liitteet	74
	Liite 1: Kokonaiskuva Valtioneuvoston johtoryhmät ja rakenne	75
	Liite 2: Ministeriökohtaiset kuvat johtoryhmistä ja ministeriöiden rakenteesta	76
	Liite 3: Osaston vuosikello	83
	Liite 4: Valtioneuvoston johtamisjärjestelmän mallikuvaus.....	84

1 Johdanto

Osana vuonna 2012 käynnistynyttä keskushallinnon uudistushanketta valtioneuvosto asetti tammikuussa 2014 parlamentaarisen komitean (jäljempänä komitea) arvioimaan yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta ja uudistamistarpeita. Komitea arvioi keinoja hallituksen strategisen päätöksenteon toimintaedellytysten parantamiseksi ja teki tätä koskevat kehittämissuositukset. Komitea luovutti mietintönsä maaliskuussa 2015 pääministerille.

Yhtenä komitean tarkastelun kohteena oli valtioneuvosto ja sen ministeriöiden johtamismalli. Komitean mietintö sisälsi ehdotuksia ministeriöiden johtamismallin kehittämiseksi. Parlamentaarinen komitea piti tavoitteena, että ministeriöiden toiminnan luonteiden eroavaisuuksista huolimatta koko valtioneuvostoon ja kuhunkin ministeriöön luodaan mahdollisimman yhdenmukainen johtamismalli, jossa virkamiesvalmistelu tapahtuu yhdenmukaisesti ja koordinoitusti ja siihen kytkeytyvä poliittinen linjaaminen ja päättäminen vastaavalla tavalla.

Komitean kehittämissuositukset tukevat näkemystä siitä, että valtioneuvoston ja ministeriöiden johtamisjärjestelmiä tulee uudistaa yhtenäisyyden ja toimeenpanon tehokkuuden varmistamiseksi.

Kokonaisuus kuuluu myös pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman ja sen toimintasuunnitelman viidenteen strategiseen painopistealueeseen Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen ja sen alla kärkihankkeeseen 5 Parannetaan johtamista ja toimeenpanoa. Kärkihankkeen tavoitteena on valtioneuvoston ja valtionhallinnon johtamisprosessien yhteensovittaminen strategisen hallitustyöskentelyn kanssa. Samalla vahvistetaan hallinnon rajojen ylittävää, tietoon perustuvaa johtamista ja toimeenpanoa.

1.1 Työryhmän toimeksianto

Työryhmän tavoitteeksi asetettiin:

1. Selkeyttää ja yhdenmukaistaa ministeriöiden johtamismalleja ja johtamiskäytänteitä siten, että hallituksen ja ministeriöiden toimeenpanokyky vahvistuu
2. Varmistaa, että uudessa mallissa toimijoiden roolit ja vastuut ovat selkeät
3. Luoda edellytykset sille, että uudistetussa johtamismallissa ennakoinnista tulee yhä tärkeämpi osa johtoryhmien työtä
4. Vahvistaa uudistuksella poikkihallinnollista yhteistyötä.

1.2 Toimeksiannon organisointi ja rajaaminen

Hankkeen toimikausi on 1.5.2016 – 31.12.2017.

Hankkeen ensimmäisenä vuonna tuli laatia esitykset ministeriöiden johtamisjärjestelmien kehittämiseksi. Hankkeen toinen vuosi (2017) on varattu kehittämistoimenpiteiden toimeenpanolle ministeriöissä.

Ministeriöiden johtamisjärjestelmien kehittämishanke on osa johtamisen kärkihanketta. Kärkihankkeessa johtamisen kehittäminen jakaantuu kahteen toimenpidekokonaisuuteen: 1. Yhtenäisempi valtioneuvosto ja valtionhallinto ja 2. Johtamisen ja toimeenpanon toimintatapojen uudistaminen. Näiden kokonaisuuksien kautta valtioneuvoston ja valtionhallinnon johtamisprosessit sovitetaan yhteen strategisen hallitustyöskentelyn kanssa ja vahvistetaan hallinnonalojen rajat ylittävää, tietoon perustuvaa johtamista ja toimeenpanoa.

Kuvio 1. Johtamisen kärkihankkeen sisältö*Toimenpidekokonaisuus 1: Yhtenäisempi valtioneuvosto ja valtionhallinto*

Yhtenäinen valtioneuvosto	Ministeriöiden johtamisjärjestelmät	Selvitys strategisesta henkilöstöjohtamisesta
• Selvitys valmis 12/2016	• Ehdotukset 12/2016 • Toimeenpano 12/2017	• 10/2016

Toimenpidekokonaisuus 1: Johtamisen ja toimeenpanon toimintatapojen uudistaminen

Kaikissa ministeriöissä johtamissopimukset	Virastojen palvelulupaus	Lisäksi muita kokeiluja esim.
• 2017	• Osana virastojen tulosohjausta vuodesta 2017	• Tulevaisuuden johtajat -koulutus • Työ 2.0 • MML:n Lean-hanke

Hanketta ohjaa valtioneuvoston kanslian valtiosihteeri Paula Lehtomäki. Hankeryhmässä ovat edustettuina kaikki ministeriöt.

Hanke toteutettiin valtiovarainministeriön johdolla. Työryhmän muodostivat:

- Katju Holkeri, finanssineuvos, valtiovarainministeriö, puheenjohtaja
- Sirpa Kekkonen, ohjelmaneuvos, valtioneuvoston kanslia
- Kari Laine, kehittämisneuvos, valtioneuvoston kanslia
- Ari Rouhe, hallintojohtaja, ulkoministeriö
- Tea Skog, johdon asiantuntija, oikeusministeriö
- Virpi Heikkilä, controller, puolustusministeriö
- Jukka Aalto, osastopäällikkö, sisäministeriö (varalla Tiina Kukkonen-Suvivuo, henkilöstöpäällikkö, sisäministeriö)
- Iiris Patosalmi, neuvotteleva virkamies, opetus- ja kulttuuriministeriö
- Jaana Koski, hallintoylijohtaja, sosiaali- ja terveysministeriö
- Eeva Pystynen, hallintojohtaja, maa- ja metsätalousministeriö
- Heidi Nummela, henkilöstö- ja hallintojohtaja, työ- ja elinkeinoministeriö
- Tiina Kaunisto, kehittämisspäällikkö, liikenne- ja viestintäministeriö
- Ismo Tiainen, hallinto- ja kansainvälisten asiain johtaja, ympäristöministeriö
- Salla Kalsi, lainsäädäntöneuvos, valtiovarainministeriö

Lisäksi työryhmän työtä valmistelivat finanssineuvos Ari Holopainen, assistentti Sonja Joutsenlahti-Wuoristo, neuvotteleva virkamies Johanna Nurmi ja lainsäädäntöneuvos Markus Siltanen valtiovarainministeriöstä.

2 Ehdotukset tiivistelmänä

Hankeryhmä esittää seuraavia kehittämistoimenpiteitä:

Luottamus kivijalkana (luku 4)

- Määritellään valtioneuvostolle yhteiset arvot, jotka toimivat selkeänä julkilausutuna ja yhteisenä perustana valtioneuvoston johtamisjärjestelmälle.
- Nostetaan luottamuksen vahvistaminen selkeäksi tavoitteeksi ministeriöiden johtamisjärjestelmien uudistusten toimeenpanossa.
- Otetaan huomioon, että luottamuksen rakentaminen vie aikaa
 - Varataan kansliapäällikkökokouksen työssä säännöllisesti aikaa luottamuksen rakentamista tukevalle epäviralliselle vuoropuhelulle kansliapäällikköjen kesken (yhteiset lounaat ja tapaamiset).
 - Hyödynnetään samoja toimintatapoja myös ministeriöiden johtoryhmissä.
- Luottamuksen rakentaminen edellyttää myös rakenteita
 - Painotetaan Valtionhallinnon ylimmän johdon foorumin edelleen kehittämisessä vuorovaikutuksen lisäämistä
 - Luodaan ministeriöiden osastopäällikkötasolle säännöllisiä tapaamisia (osastopäällikköfoorumi tai -aamukahvitapaamiset)

Valtioneuvoston johtamisjärjestelmä (luku 5)

- Valtioneuvoston johtamisjärjestelmien kehittäminen perustuu nyt esitetyille kahdeksalle kehittämisperiaatteelle. Kehittämisperiaatteiden edellyttämät toimenpiteet toimeenpannaan vuonna 2017 yhteistyössä kaikkien ministeriöiden kanssa
- Valtioneuvoston johtamisjärjestelmien yhdenmukaistamiseksi hankeryhmä on laatinut yhtenäisen johtamisjärjestelmän kuvausmallin. Jatkossa ministeriöt kuvaavat johtamisjärjestelmät tällä mallilla. Kuvausmalli sisältää osion johtoryhmäkäytäntöjen yhtenäistämiseksi ministeriöissä.
- Määritellään valtioneuvoston johtamisjärjestelmän keskeiset käsitteet

Valtioneuvostotaso (luku 6)

- Kansliapäällikkökokous toimii nyt ministeriöiden välisenä yhteistyöelimenä ja tiedonvaihtokanavana. Yhtenäisemmän valtioneuvoston ja johtamisen näkö-kulmasta siitä voitaisiin kehittää aito poikkihallinnollinen virkamiesjohtoryhmä suurien kokonaisuuksien valmistelun ja toimeenpanon yhtenäistämiseksi ja johtamiseksi. Näin kansliapäällikkökokous muodostaisi johtoryhmän koko valtioneuvoston virkamiestyölle. On tarpeen määritellä kansliapäällikkökokouksen uudistettava asema ja mahdollisesti säätää nykyistä tarkemmin sen roolista ja tehtävistä.
- Tarvitaan rakenteita luottamuksen rakentamiselle.
- Määritellään prosessi asioiden käsittelylle kansliapäällikkökokouksessa. Päivitetään kansliapäälliköiden yhteinen Code of Conduct (Yhteiset reilun pelin säännöt)
- Määritellään malliprosessi ad hoc -asioiden käsittelylle kansliapäälliköiden yhteistyönä
- Määritellään keinot joustavammalle resurssienkäytölle

Ministeriötaso (luku 7)

- Laaditaan ministerien ja kansliapäällikköjen vetämien johtoryhmien toiminnan tueksi yhteiset reilun pelin säännöt (Code of Conduct). Työssä hyödynnetään kansliapäällikköjen yhteistyönä syksyllä 2016 laadittavia kansliapäällikkökokousta koskevia reilun pelin sääntöjä. Pelisääntöjen yhdeksi kantavaksi periaatteeksi, että ministeriön toiminnassa ei edusteta osastoja vaan yhteistä kokonaisuutta.
- Lisäksi hankeryhmä toteaa, että ministeriöiden johtoryhmien toiminnan selkeyttämiseksi on loppuraportin luvussa 5.3 ehdotettu yhtenäisen kuvausmallin laatimista. Malli sisältää myös osion johtoryhmäkäytäntöjen yhtenäistämiseksi ministeriöissä.
- Toteutetaan yhteisten periaatteiden toimeenpanoa tukeva johtoryhmävalmennus, jonka tavoitteena on vahvistaa yhteistä tahtotilaa ja kokonaisuutta tukevaa asennetta ja toimijoiden välistä luottamusta. Koulutuksen toteuttajana olisi HAUS ja sen kustannuksista puolet ehdotetaan katettavaksi keskitetysti. Johtoryhmävalmennuksen tukemiseksi valmennuksen tavoitteet huomioidaan myös muissa valtion valmennus- ja johtamisohjelmissa.

Johtamisjärjestelmä ja johtamisprosessit (luku 8)

- Kukin ministeriö ottaa käyttöön yhteisen mallin pohjalta laaditun johtamisen vuosikellon. Siinä määritellään ja sovitetaan yhteiseen aikatauluun sekä valtioneuvostotason ohjausprosessit että keskeiset ministeriötason johtamisprosessit ja niihin sisältyvät työkalut ja käytännöt.

Ennakointi, riskienhallinta ja arviointi (luku 9)

- Ministeriöt tekevät säännölliset itsearviointit CAF-mallilla. Arviointien tuloksia toiminnasta ja ministeriön toiminnan tuloksista hyödynnetään johtamisjärjestelmien jatkokehittämiseen.

Hallinnonalojen ohjaus (luku 10)

- Hankeryhmä esittää havaintona, että ministeriöiden tulisi vahvistaa johtamistään hallinnonaloja ohjatessaan. Tulosohtausjärjestelmä on vakiintunut menetelmä tulostavoitteista ja resursseista sovittaessa ja sellaisena se toimii varsin hyvin. Toiminnan tuloksellisuus ja vaikuttavuus edellyttävät virastojen aitoa ohjausta ja johtamista.

3 Lähtökohtia

Hallintopolitiikan lähtökohdat:

- **Jatkuvuus ja pysyvyys:** kansalaiset, elinkeinoelämä ja kansainvälisen järjestelmän toimijat tarvitsevat selkeästi hahmotettavan ja ennustettavasti toimivan julkisen hallinnon.
- **Muutosalttius ja joustavuus:** historialliset rakenteet eivät saa olla uudistumisen este ja jatkuvuuden periaate ei saa olla muutoksia kahlitseva taakka
- **Yhdensuuntaisuus:** uudistuspolitiikan eri osien ja sektoreiden on tuettava toisiaan ja edettävä samansuuntaisesti.

3.1 Aiempi kehittämistyö

Valtioneuvoston johtamisjärjestelmien uudistaminen liittyy merkittävästi aikaisempiin keskushallinnon uudistus- (katso luku 1. Johdanto) ja ohjausjärjestelmien kehittämishankkeisiin.

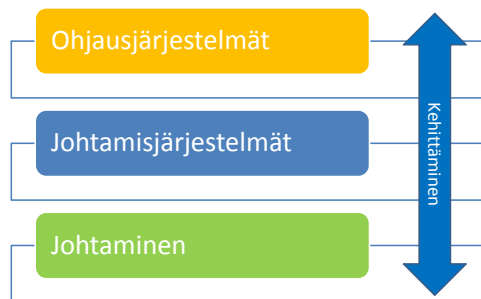
Ohjausjärjestelmien kehittämishankkeen (jäljempänä OHRA-hanke) keskeinen ajatus oli, että hallituksella on yksi strategiaprosessi, jota tuetaan johdonmukaisesti tiedolla. Kun hallituksen keskeiset tavoitteet ovat selkeät ja muut prosessit ohjataan tukemaan näiden saavuttamista, saadaan voimavaroja ja voimaa todellisten muutosten aikaansaamiseen.

Keskeisin OHRA-hankkeen ehdotus oli uudenlainen hallituksen strategiakokonaisuus. Hallituksen strategia muodostuisi kahdessa vaiheessa: strategisen hallitusohjelman laadinta ja hallitusohjelmaa täsmentävä hallituksen toimintasuunnitelmavaihe, johon sisältyisi myös julkisen talouden suunnitelma (JTS). Hallituksen toimintasuunnitelman ja julkisen talouden suunnitelman sisältö yhteensovitetään, samoin kuin niiden vuosittainen tarkistus. Näin hallituksen keskeiset poliittiset tavoitteet asetetaan hallitusohjelmassa ja sen toimintasuunnitelmassa.

Keskeiseltä osin pääministeri Juha Sipilän hallitus on hyödyntänyt uutta strategiakokonaisuutta käytännössä. Samalla julkisen talouden suunnitelman valmistelu on aikaisempaa paremmin yhteen sovitettu hallituksen strategiakokonaisuuden valmistelun kanssa.

Kehittämistyössä tulee edelleen pitää huolta, että ohjausjärjestelmien (esim. strategiaohjaus, hallitusohjelman toimeenpano, julkisen talouden ohjaus, tulosohtaus), johtamisjärjestelmien ja johtamisen kehittämistyö muodostavat yhdensuuntaisen, yhdessä kehitettävän loogisen kokonaisuuden.

Kuvio 2: Ohjaus- ja johtamisjärjestelmien sekä johtamisen kehittäminen yhtenä kokonaisuutena.



Valtionhallinnon ohjausjärjestelmiä on kehitetty ja kehitetään valtiohallinnon ja valtioneuvoston kokonaisuuden näkökulmasta. Myös tulosohtausta on uudistettu säännöllisesti. Viimeaikaiset uudistukset liittyvät hallituksen strategisten tavoitteiden toteutumisen tukemiseen ja toisaalta uuden konsernitietokokonaisuuden luomiseen (katso tarkemmin luku 10).

Myös johtamisen kehittämisessä on monia osa-alueita, joissa valtioneuvoston kokonaisnäkökulma on painokkaasti mukana. Näitä ovat muun muassa vuonna 2015 käynnistyneet ylimmän johdon uudistus ja Tulevaisuuden johtajat -koulutus.

Ministeriöiden johtamisjärjestelmiä on uudistettu aktiivisesti ministeriöiden toimesta, mutta ei vielä aiemmin koko valtioneuvoston yhteisestä näkökulmasta. Johtamisjärjestelmien yhteisellä kehittämisellä vahvistetaan hallintopolitiikan ja ohjausjärjestelmien keskeistä tavoitetta saada hallituksen tavoitteet nykyistä vaikuttavammin toimeenpantua. Näin voidaan varmistaa, että yhteiskunnassa voidaan aikaansaada tarvittavat uudistukset.

Johtamisjärjestelmien kehittämistyö linkittyy myös useampaan käynnissä olevaan tai käynnistävään kehittämiskokonaisuuteen. Näitä ovat työ ennakkoinnin vahvistamiseksi ministeriöiden päätöksenteossa ja valmistelussa, valtioneuvoston yhteisen osaamisen johtamisen ja kehittämisen kokonaisuuden rakentaminen ja valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuuryö.

Kokonaisarkkitehtuurityön tavoitteena on valtioneuvoston suurempi kyvykkyys toimia yhtenäisenä kokonaisuutena ja edistää sitä, että valtioneuvoston strategiset tehtävät ja niihin liittyvät kehittämistoimet toteutuisivat jatkossa entistäkin paremmin kaikilla toiminnan tasoilla.

Kuvio 3. Johtamisjärjestelmien kehittämiseen linkittyviä hankkeita



Valtioneuvoston johtamisjärjestelmien kehittäminen linkittyy lisäksi myöhemmin esimerkiksi keskushallinnon uudistustyöhön ja virastojen johtamisjärjestelmien kehittämiseen ja kuten aiemmin raportissa on mainittu hallituksen johtamisen kärkihankkeen muihin osahankkeisiin.

3.2 Arviointeja

OECD:n arviot 2010 ja 2015

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) arvioi Suomen hallin-topoliitikkaa vuonna 2010 ja uudestaan vuonna 2015 yhdessä Viron hallinnon arvioinnin kanssa. Ensimmäisessä arvioinnissaan "Working together to sustain success" OECD kiinnitti huomioita kolmeen keskeiseen haasteeseen Suomen keskushallinnossa. Nämä olivat strateginen näkemys, resurssien liikkuvuus ja yhteinen tahtotila. Näistä kansainvälisesti vertailun Suomen hallinnossa suurimmaksi haasteeksi OECD nosti resurssien liikkuvuuden.

Keskeisenä teemana ja arvioina kautta koko raportin on tarve parantaa hallinnon kykyä pystyä työskentelemään yhdessä. Tähän tarvitaan OECD:n mukaan yhteistä tahtotilaa. Yhteinen tahtotila merkitsee sitoutumista yhteiseen visioon ja kokonaistavoitteisiin sekä näiden noudattamista oman työn ohjaajana. Se tarkoittaa myös koordinaatioita ja yhteis-

työtä muiden toimijoiden kanssa (sekä hallinnon sisällä sen eri tasojen ja alojen kesken, että hallinnon ulkopuolisten toimijoiden kanssa) silloin, kun tavoitteiden yhteinen saavuttaminen sitä vaatii.

OECD:n peräänkuuluttama strateginen ketteryys vaatii suunnittelua ja päätöksentekoa, joka perustuu joustavaan ja jatkuvasti päivittyvään tietoon, analyysiin ja konsultaatioon. Strategista ketteryyttä tarvitaan, jotta voidaan vastata monimuotoisiin ja nopeasti muuttuviin tulevaisuuden haasteisiin. Tällaisen tiedon hyödyntämisen on tapahduttava myös horisontaalisesti, ei vain yksittäisissä ministeriöissä ja hallinnonaloilla.

Kuva 4: vaikuttava toimeenpano.



Vuonna 2015 valmistuneessa Suomen ja Viron yhteisessä arvioinnissa, OECD korostaa Suomelle edelleen samoja aiheita. Vaikka edistystä on tapahtunut ja oli näköpiirissä, niin resurssien liikkuminen hallinnonalalta toiselle on edelleen iso haaste. Vaikeisiin pirullisiin ongelmiin ei ole järjestelmällistä yhteistä lähestymistapaa, vaan ratkaisumallit sirpaloituvat rakenteisiin. Keskushallinnossa tulisi pyrkiä laajempaan yhdessä työskentelyyn, ilman, että se automaattisesti tarkoittaa keskitetymppää toimintaa. OECD nostaa tämän esille myös erityisesti ennakoititiedon yhteisessä hyödyntämisessä, jotta sillä voitaisiin nykyistä paremmin tukea pitkän ajan suunnittelun tuloksellisuutta.

Governments for the Future

Governments for the Future eli Tulevaisuuden hallinnot -hankkeen (2013) tavoitteena oli jakaa kansainvälisesti kokemuksia siitä, mitä valmiuksia eri maiden keskushallinnoilla on kohdata nykyiset ja tulevat yhteiskunnalliset haasteet. Hanke oli valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian yhteinen hanke Sitran rahoituksella. Hanke toteutettiin Suomen aloitteesta ja sen jäseniksi kutsuttiin Skotlanti, Iso-Britannia, Ruotsi ja Itävalta. Hankkeessa kartoitettiin osallistuvien maiden yhteisiä keskushallinnon konkreettisia ongelmia ja ratkaisuja. hankkeen johtopäätöksissä todettiin muun muassa, että yhteistyö ei synny itsestään vaan siihen tarvitaan sitä tukevia rakenteita. Yhteistyötä voidaan tukea mm. ongelma-

tai ilmiöpohjaisella organisoinnilla, organisoinnilla ryhmän tai asian mukaan, kokoamalla ministeriöt yhdeksi organisaatioksi tain poikkihallinnollisilla politiikkaohjelmilla.

Governments for the Future -hankkeessa todettiin myös, että tulosten mittaus- ja arviointijärjestelmien muodolla on merkitystä. Esimerkiksi sillä, miten hyvin eri toimijat voivat osallistua ja tehdä yhteistyötä silloin, kun tavoitteita asetetaan ja erityisesti silloin kun arvioidaan tuloksia ja vaikutuksia. Suurimmaksi haasteeksi nähtiin hallintojen kyky arvioida tuloksia siitä näkökulmasta, miten hyvin ne palvelevat yhteiskuntaa kokonaisuutena.

COCOPS (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future)

Helmikuussa 2014 toteutettiin valtion keskushallinnon johtajien keskuudessa kysely julkisen sektorin uudistamisesta. Kysely on osa projektia ”Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future” (COCOPS), joka on toistaiseksi laajin julkisten hallintojen vertaileva tutkimus Euroopan maissa.

Vastaajat arvioivat oman politiikkalohkon koordinaation toimivan parhaiten valtakunnallisten hallinto-organisaatioiden kesken saman politiikkalohkon sisällä ja huonoiten suhteessa kunnallishallintoon sekä valtion paikallis- ja aluehallintoon. Sama säännönmukaisuus tulee esiin kaikkien maiden yhteisessä aineistossa. Kaikilla tarkastelluilla alueilla ministeriöiden johtajat arvioivat koordinaation toimivan paremmin kuin virastojen johtajat.

Poliitikkojen ja virkamiesten keskinäissuhteissa Suomi näyttää eroavan eurooppalaisesta yleislinjasta, sillä suomalaiset virkamiesjohtajat katsovat poliitikkojen vaikuttavan harvemmin organisaation ylempiin virkanimityksiin ja sen rutiinotoimintaan kuin koko aineiston vastaajat keskimäärin. Suomalaiset johtajat löytävät kuitenkin useammin näyttöä sille, että poliitikot kunnioittavat hallintovirkamiesten asiantuntemusta, ja sille, että hallinnon toimijat ovat aloitteellisia uudistusten ja uusien linjausten tekemisessä, eivät niinkään poliitikot. Keskimäärin kaikkein yleisimmin virkamiesjohtajat ovat kuitenkin sitä mieltä, että poliitikkojen vaikutusvallan vähentäminen antaisi mahdollisuuden kaukonäköisempään politiikkaan – niin Suomessa kuin koko eurooppalaisessa aineistossa.

Eurooppalaisten virkamiesjohtajien mielestä tärkeimmät tavat uudistaa hallintoa heidän omalla toimialallaan ovat olleet hallinnon avoimuus ja läpinäkyvyys, yhteistyö julkisen sektorin eri toimijoiden kesken, tieto- ja viestintätekniikan käyttö, huomion kiinnittäminen tuloksiin ja vaikutuksiin sekä palvelujen käyttäjien näkeminen asiakkaina.

Suomalaiset virkamiesjohtajat antavat eurooppalaisia johtajia selvästi paremmat pisteet edistymisestä seuraavilla alueilla: kansalaisten luottamus hallintoon (yhdessä Norjan kanssa), julkisen sektorin vetovoima työnantajana (yhdessä Serbian, Norjan ja Ruotsin kanssa) sekä henkilöstön motivaatio ja asenne työtään kohtaan (yhdessä Norjan, Ruotsin, Tanskan ja Alankomaiden kanssa).

Kansainvälinen vertailututkimus valtioneuvoston kehittämissyöryhmän työn pohjaksi

Vuonna 2016 toteutetussa VN TEAS-tutkimushankkeessa analysoitiin viiden maan (Ruotsi, Viro, Hollanti, Norja ja Uusi-Seelanti) valtioneuvostotason rakenteita, kehitystä, ohjaussuhteita ja toimintaa. Lisäksi hankkeessa pohdittiin miten näiden muiden maiden kokemusten avulla voitaisiin parantaa Suomen valtioneuvoston yhtenäisyyttä. Tämän tutkimuksen keskeisiä johtopäätöksiä olivat: 1) Valtioneuvoston yhtenäisyyttä edistää keskushallinnon hallintorakenteiden sijaan se, miten julkisen politiikan ja hallinnon keskeiset toimijat haluavat tehdä yhteistyötä. 2) Selkeä hallinnon kehittämisen visio ja hallinnon kehittämisen kokonaisvastuun määrittäminen luovat jatkuvuutta hallintoreformeihin. 3) Ministeriöiden rakennejoustavuus lisää valtionhallinnon ketteryyttä ja nopeuttaa rakenteellisten muutosten toteutusta. 4) Poikkihallinnolliseen koordinaatioon ja työhön tulee sisällyttää päätöksentekofunktio yhtenäisyyden tukemiseksi.

3.3 Toimintaympäristön muutos

Heikosta taloustilanteesta johtuvat entisestään tiukentuneet hallinnon tuloksellisuus- ja vaikuttavuus- sekä tuottavuustavoitteet vaativat toteutuakseen luottamusta eri toimijoiden välillä. Vaikuttavuus syntyy yhä enemmän monien eri toimijoiden ja toimintojen yhteisvaikutuksena ja tämä edellyttää monitahoisten kokonaisuuksien johtamista.

Digitalisaatio on usein esitetty yhtenä aikamme suurimmasta mahdollistajasta palveluiden uudistamisessa ja tuottavuuden kasvattamisessa. Se kokoaa yhteen menetelmät, prosessit ja teknologiat organisaatioiden toimintatapoja uudistettaessa. Big data, pilvipalvelut, robotiikka, tiedon analysointitekniikat ja asioiden internet luovat kasvavia mahdollisuuksia toiminnan kehittämiseksi ja uusien innovaatioiden luonnille. Tarkoituksena ei ole juosta aikaisempaa nopeammin vaan kävellä fiksummin. Digitalisaatio muuttaa organisaatioiden toimintatapoja ja asettaa johtamiselle uusia haasteita.

Myös meneillään olevan suuret hallinnon rakenteelliset uudistukset, sote- ja maakunta-uudistus, muuttavat johtamista synnyttäessään uuden hallinnon tason. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakuntauudistukset edellyttävät valtionhallinnolta ja erityisesti valtioneuvostolta uudenlaista, ministeriöiden hallinnonalarajat ylittävää yhteistä toimintaa ja sen varmistavia käytäntöjä ja rakenteita sekä yhteistä julkisen hallinnon kokonaisuuden johtamista. Yhteiskunnallisten ilmiöiden monimutkaistumisen myötä, toimivia ratkaisuja ja tulevien toimintapolitiikkojen ennakoimista voidaan harvoin tehdä vain yhden hallinnonalan sisällä. Lisäksi digitalisaation täysimääräinen hyödyntäminen edellyttää poikkihallinnollisuutta ja verkostomaista johtamisjärjestelmää.

Johtamisjärjestelmien näkökulmasta tämä tarkoittaa uudenlaisia verkostomaisia ja sidosryhmäyhteistyöhön perustuvia toimintamalleja. Tämän ulottuvuuden kehittäminen on tärkeää, koska jo vuoden 2010 OECD:n tekemässä Suomen hallinnon maa-arvioinnissa todettiin valtionhallinnon johtamisen suurimmiksi haasteiksi muun muassa poikkihallinnollisen yhteistyön puutteellisuus, siiloutuminen ja siitä seuraava osa-optimointi sekä yhteistyön ja yhteisen vastuunkannon puutteellisuus.

Vuonna 2015 julkaistuissa Julkisen sektorin hyvän johtamisen kriteereissä listataan seuraavat kriteerit yhteistyön ja verkostojen johtamiselle:

- Johto, henkilöstö ja palveluiden käyttäjät tekevät yhteistyötä tavoitteenaan toiminnan tuloksellisuus.
- Organisaatiossa arvostetaan työyhteisötaitoja; halua ja kykyä toimia työyhteisössä rakentavalla tavalla, esimiestä ja työtovereja tukien.
- Toimintatavat sovitaan yhdessä ja niihin sitoudutaan.
- Toiminta organisaation sisäisissä ja ulkoisissa verkostoissa on tarkoituksenmukaista ja tavoitteellista.
- Organisaation eri tasoilla tiedostetaan poliittisen ohjauksen ja hyvän hallinnon periaatteiden vaatimukset johtamiselle.

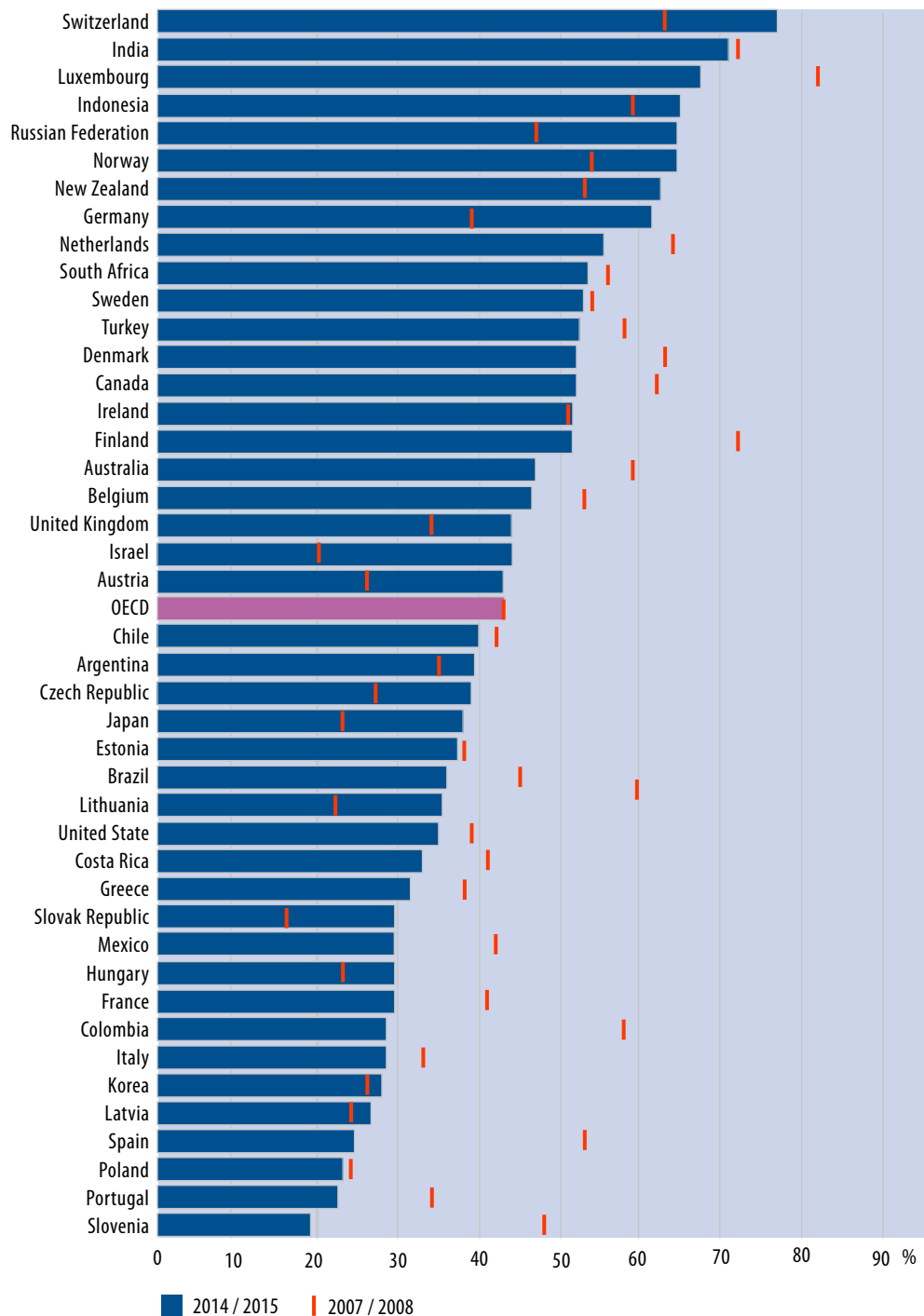
Myös näiden kriteerien tulisi näkyä johtamisjärjestelmätasolla, ei ainoastaan johtamisen käytäntöinä.

4 Luottamus kivijalkana

Luottamuksessa on laajasti käsitettynä kysymys myönteisestä käsityksestä organisaation tai yksittäisen henkilön toimiin.

Valtiovarainministeriön tulevaisuuskatsauksessa 2015 painotettiin luottamusta julkisen hallinnon peruskivenä ja tarvetta vahvistaa kansalaisten hallintoa kohtaan tuntemaa luottamusta. Se on mahdollista vain, jos hallinnon rakenteet ja toiminta ovat selkeitä, painotettiin katsauksessa. Myös OECD korostaa luottamuksen vahvistamista, koska luottamus on modernin yhteiskunnan kivijalka ja ennakoedellytys onnistuneelle uudistusten läpiviennille.

Kuvio 5. Kansalaisten luottamus hallintoon (lähde OECD twitter: oecd@oecd 19.10.2016)



Data refer to the average 2014/2015 except for Switzerland, New Zealand, Canada, Australia, Israel, Chile, Japan, United States, Korea and Brazil where the data refer to 2014. Due to small sample size, data for Iceland are not available. Data for pre crisis level refer to 2006 for Slovenia, Slovak Republic and Switzerland.

Source: Gallup World Poll (www.gallup.com) extracted at January 2016, published in Society at a Glance 2016 (figure 7.5) - <http://oe.cd/sag>.

Illustration: Shutterstock

OECD:n kuvan luvut luottamuksesta ovat vuosilta 2007 ja 2015. Tuolla välillä Suomen pudotus oli peräti 20 % eli neljänneksi suurin OECD-maista (76 prosentista 56% prosenttiin). Eniten luottamusluvut ovat olleet laskussa Sloveniassa, Portugalissa ja Espanjassa.

OECD:n tiedot perustuvat Gallup World Poll – kyselyyn, jossa on mukana vain yksi kysymys ”miten paljon luotat kansalliseen hallintoon (government)”. Siinä ei erotella luottamusta poliittiseen tai hallinnolliseen tasoon, eikä siitä selviä muutosta selittäviä seikkoja.

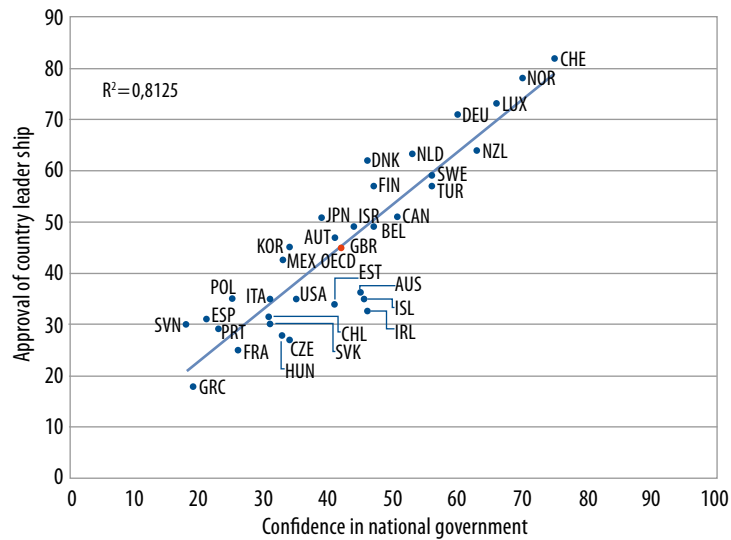
Luottamuksen lasku voi olla joko pysyvämpää tai taloudellisten suhdanteiden mukanaan tuomaa väliaikaisempaa. On hyvä huomioida, että yhteys luottamuksen ja epäluottamuksen välillä ei ole suoraviivainen. Luottamuksen väheneminen ei automaattisesti lisää epäluottamusta ja näitä voi olla myös yhtä aikaa.

Viranomaiset ja päättäjät tunnistavat nykyään, että kansalaisten tuki ja vapaaehtoinen yhteiskunnan sääntöjen noudattaminen on entistä tärkeämpää toiminnan tuloksellisuu-delle ja vaikuttavuudelle. Tämä näkemys kasvavasta yhteisriippuvuudesta on myös yksi syy lisääntyneeseen kiinnostukseen luottamuksesta.

Valtiovarainministeriö toteutti 2016 kansalaisykselyyn valtionhallinnon arvoista ja etiikasta. Tutkimuksen tulokset julkistettiin 9.11.2016. Tutkimuksen kohteena olivat kansalaisten mielipiteet eri arvojen tärkeydestä ja niiden toteutumisesta valtionhallinnon virkamiesten toiminnassa. Tutkimuksessa selvitettiin myös asennoitumista siihen, kuinka luottamuksen arvoiseksi Suomen valtiohallinto ja sen virkamiesten toiminta arvioitiin vastaajan näkökulmasta. Kyselyssä vastasi yhteensä 981 henkilöä siten, että joukko edustaa maamme 15–79 -vuotiasta väestöä. Kun kysyttiin luottamuksesta Suomen valtionhallintoon ja sen virkamiesten toimintaan vain 9 % on täysin samaa mieltä asiasta. Varauksellisemman myönteisen kannan ilmaisee 52 % vastanneista, joten yhteensä 61 % suomalaisista pitää valtionhallintoa ja sen virkamiesten toimintaa luottamuksensa arvoisena. Toisaalta epäluottamusta ilmaisee 30 % vastanneista, joista täysin eri mieltä olevia on 9 % ja varauksellisemmin epäluottamusta kokevia 21 %.

4.1 Johtamisjärjestelmät ja luottamus

OECD:n mukaan alustavat aineistot näyttäisivät osoittavan, että yleisesti OECD-maissa luvut viittaisivat nimenomaan kansalaisten näkemukseen johtajuudesta hallinnossa (poliittinen ja hallinto).

Kuvio 6. Kansalaisten luottamus hallintoon (lähde OECD; Government at a Glance 2015 -julkaisu)

Korkea luottamuksen taso on tärkeää, mutta tutkimukset antavat hyvin vähän eväitä siihen, miten se voidaan saavuttaa. Luottamus on tavoiteltava asia, mutta on olemassa myös liian korkea eli sokeaa luottamusta. Tavoitteena on siis tarpeeksi, mutta ei liian korkea luottamus.

Luottamus voi vaikuttaa vaikealta käsitteeltä. Luottamuksella on kuitenkin hyvin todellinen rooli hallinnon tuloksellisuudessa. Luottamus tai sen puute ovat molemmat merkittäviä asioita hallinnossa. Luottamusnäkökulman ohittaminen voi tulla kalliiksi esimerkiksi toimeenpanon vaikeuksina tai muutosvastarintana.

Luottamus tarvitsee vahvistuakseen myös sitä, että sen tarve tunnustetaan ääneen, ja että tunnustetaan myös niitä tekijöitä, jotka sen rakentumista tukevat.

Kuvio 7. Luottamuksen eri suhteita



Luottamuskeskustelua käydään usein vain kansalaisten ja yritysten luottamuksesta hallintoon. Tärkeää on kuitenkin myös vastavuoroinen hallinnon luottamus kansalaisiin.

Näiden ulkoisten luottamusnäkökulmien lisäksi sisäinen luottamus on tärkeä. Se jakaantuu useaan eri näkökulmaan esimerkiksi 1) poliitikkojen ja virkamiesten väliseen luottamukseen 2) hallinnonalojen ja hallinnontasojen väliseen luottamukseen 3) johdon ja henkilöstön väliseen luottamukseen. Kaikissa näissä luottamuksen näkökulmissa on kyse kahdensuuntaisesta luottamuksesta. Johtamisjärjestelmän näkökulmasta esimerkiksi ei riitä, että henkilöstö luottaa kansliapäällikköön. Myös kansliapäällikön on luotettava henkilöstöön.

Kyse ei kuitenkaan ole pelkästään ihmisten välisestä luottamuksesta, vaan tarkastelussa on oltava myös instituutioiden välinen luottamus. Luottamuksen tukemisen ja rakentamisen välineet voivat olla erityyppisiä riippuen siitä rakennetaanko ihmisten välistä luottamusta vai laajemmin instituutioiden välistä luottamusta. Viime kädessä instituutioidenkin välinen luottamus on kiinni ihmisten välisestä luottamuksesta. Valtioneuvostossa instituutioiden välinen luottamus ei kuitenkaan voi perustua esimerkiksi vain kansliapäälliköiden väliselle henkilökohtaiselle luottamukselle, vaan luottamusta on oltava ministeriöiden eri tasojenkin välillä. Siksi esimerkiksi osastopäällikköjen välinen, ministeriörajat ylittävä yhteistyö on tärkeä rakennuspalikka. Samoin institutionaalisen luottamuksen syntymistä tukee esimerkiksi henkilöstön liikkuvuus. Luottamus on vahvasti tunne. Luottamusta on vaikeampi kokea, jos toinen ihminen on itselle tuntematon tai esillä oleva asia ei ole ymmärrettävä. Siksi erilaiset foorumit, jotka mahdollistavat ihmisten tapaamisen ovat tärkeitä. Siksi myös johtamisjärjestelmien selkeä kuvaus ja ymmärrettävyys ovat tärkeitä. On helpompi luottaa, kun tuntee ja ymmärtää.

Valtioneuvoston johtamisjärjestelmän kannalta luottamus on tärkeä kivijalka. Luottamuksen rakentamiseen tarvitaan muutoksia. Luottamusta taas tarvitaan muutosten läpiviemiseen. Olemassa oleva luottamus lisää toimeenpanon mahdollisuuksia. Luottamus rohkaisee yksittäisiä ihmisiä käyttäytymään niin, että heidän toimintansa tukee tavoitteiden saavuttamista. Luottamus synnyttää myös yhteisten pelisääntöjen noudattamista ja vähentää näin kontrollin tarvetta. Sosiaalinen pääoma rakentuu luottamukselle

Luottamuksen keskeisen roolin nostivat esiin myös useat kansliapäälliköt haastattelukierroksella toukokuussa 2016.

Esiin nostettiin luottamus ministerin ja ministerin esikunnan ja ylimmän virkamiesjohdon välillä. Samoin esille nousi kansliapäällikön ja osastopäälliköiden välisen luottamuksen merkittävä rooli kuin myös luottamus ja sen edelleen vahvistaminen kansliapäällikköjen välillä.

Haastatteluissa nostettiin esille myös luottamuksen keskeisyys johtoryhmän työskentelyssä. Kaikesta tulee voida puhua ja on myös varattava aikaa tietojenvaihdolle ja keskustelulle. Luottamuksen näkökulmasta tärkeää on myös, että henkilöstö pystyy seuraamaan johtoryhmien työskentelyä ja esimerkiksi pöytäkirjat ja esityslistat ovat nopeasti saatavilla kokouksen jälkeen.

4.2 Valtionhallinnon arvot

Kansalaiskyselyssä valtionhallinnon arvoista ja etiikasta pyydettiin listamaan arvoja tärkeysjärjestykseen. Tällöin kärkeen nousivat erittäin tärkeinä pidetyt luottamus, puolueettomuus ja riippumattomuus, laillisuusperiaate ja vastuullisuus, asiantuntemus ja palveluperiaate. Vähiten tärkeäksi selvitetystä arvoista jää toiminnan innovatiivisuus, jota sitäkin pitää joko erittäin tai melko tärkeänä 71 % suomalaisista. Viidennes vastanneista arvioi kuitenkin, että toiminnan innovatiivisuus ei ole tärkeää virkamiesten toiminnassa.

Niille arvoille, jotka nousevat tärkeysvertailussa kärkeen on ominaista se, että niistä valitsee suuri yksimielisyys, eikä niiden taustalta löydy merkittäviä vastaajaryhmäkohtaisia eroja. Nämä asiat ovat tärkeitä sekä naisille että miehille, eri-ikäisille vastaajille riippumatta heidän asuinpaikastaan, koulutuksestaan, tulotasostaan tai puoluekannastaan.

Arviot eri arvojen toteutumisesta valtion virkamiesten toiminnassa ovat tasoltaan odotetusti tärkeysarvioita alemmat. Yleistäen voidaan sanoa, että tutkitut arvot koetaan tärkeiksi, mutta ne toteutuvat käytännössä vain kohtalaisen hyvin.

Parhaiten arvioidaan toteutuvan laillisuusperiaatteen ja vastuullisuuden, sen arvioi toteutuneen joko erittäin tai melko hyvin 68 % vastanneista. Kolmen parhaiten toteutuneen arvon joukkoon nousevat myös toiminnan yleinen hyväksyttävyyys ja virkamiesten asiantuntemus. Heikoimmin virkamiesten toiminnassa arvioidaan toteutuneen toiminnan innovatiivisuuden, taloudellisuuden ja avoimuuden. Näissä kaikissa asioissa tulos on negatiivissävytteinen, erittäin hyviä tai melko hyviä arvioita on yhteensä vähemmän kuin erittäin huonoja tai melko huonoja arvioita.

Kun eri arvojen tärkeys- ja toteutumisarvioiden keskiarvot asetetaan rinnakkain, voidaan nähdä, että tärkeyden ja toteutumisen välinen suhteellinen ero on suurin toiminnan avoimuudessa, luottamuksessa sekä puolueettomuudessa ja riippumattomuudessa sekä palveluperiaatteen toteutumisessa.

Valtionhallinnon arvoperusta on linjattu Valtioneuvoston periaatepäätöksessä ”Valtion henkilöstöpolitiikan linja 2001” ja muodostuu seuraavista arvoista: toiminnan tuloksellisuus, laatu ja vahva asiantuntemus, palveluperiaate, avoimuus, luottamus, tasa-arvo, puolueettomuus, riippumattomuus ja vastuullisuus. Ministeriöillä on perinteisesti ollut kullakin muutama tästä pohjasta nostettu arvo, jotka ovat muodostaneet ministeriön erikseen julkilausutut arvot.

Taulukko 1. Ministeriöiden arvot vuodelta 2016

Valtioneuvoston kanslia	Avoimuus, asiantuntemus, dynaamisuus ja vastuullisuus.
Ulkoasiainministeriö	Yhteistyö, luovuus, tuloksellisuus.
Oikeusministeriö	Ministeriöllä ei ole omia erillisiä arvoja vaan ministeriössä noudatetaan valtionhallinnon yhteisiä arvoja eli toiminnan tuloksellisuus, laatu ja vahva asiantuntemus, palveluperiaate, avoimuus, luottamus, tasa-arvo, puolueettomuus, riippumattomuus ja vastuullisuus.
Opetus- ja kulttuuriministeriö	Asiantuntijuus, vastuullisuus, avoimuus ja yhteistyö sekä tulevaisuuteen suuntautuneisuus.
Sisäministeriö	Luotettavuus, muutoksenkykyisyys, yhteistyökykyisyys ja avoimuus.
Puolustusministeriö	Avoimuus, arvostus, laadukkuus ja niistä muodostuva luottamus.
Valtiovarainministeriö	Luottamus, avoimuus ja ratkaisuhakuisuus.
Maa- ja metsätalousministeriö	Toimimme rohkeasti, valtionhallinnon yhteisten arvojen mukaisesti ruokaa ja luonnonvaroja arvostaen. Lisäksi arvoja ovat toiminnan tuloksellisuus, luottamus, palveluperiaate, vastuullisuus, tasa-arvo, puolueettomuus ja riippumattomuus, laatu ja vahva asiantuntemus sekä avoimuus.
Liikenne- ja viestintäministeriö	Oikeudenmukaisuus, rohkeus, yhteistyö.
Työ- ja elinkeinoministeriö	Luovuus, vaikuttavuus, avoimuus, yhteistyö, inhimillisuus ja oikeudenmukaisuus.
Sosiaali- ja terveysministeriö	Avoimuus ja rehellisyys; luottamus ja toisen (työn) kunnioittaminen; kannustaminen ja tukeminen; uudistumishalukkuus (jatkuva oppiminen); yhteistyö ja avuliaisuus; tasapuolisuus ja oikeudenmukaisuus; vastuuntunto ja sitoutuminen.
Ympäristöministeriö	Rohkeasti avoin, arvostettu asiantuntija ja vastuullinen tulevaisuudentekijä.

4.3 Ehdotukset, havainnot ja parhaita käytäntöjä

Luottamus on tekoja. Luottamuksen rakentaminen ja ylläpitäminen pitäisi olla tarkoituksellinen strategia ja auki lausuttu tavoite johtamisjärjestelmien kehittämisessä, niin valtioneuvosto- kuin ministeriötasollakin.

EHDOTUKSET:

1. Määritellään valtioneuvostolle yhteiset arvot, jotka toimivat selkeänä julkilausuttuna ja yhteisenä perustana valtioneuvoston johtamisjärjestelmälle.
2. Nostetaan luottamuksen vahvistaminen selkeäksi tavoitteeksi ministeriöiden johtamisjärjestelmien uudistusten toimeenpanossa.
3. Otetaan huomioon, että luottamuksen rakentaminen vie aikaa
 - Varataan kansliapäällikkökokouksen työssä säännöllisesti aikaa luottamuksen rakentamista tukevalle epäviralliselle vuoropuhelulle kansliapäällikköjen kesken (yhteiset lounaat ja tapaamiset).
 - Hyödynnetään samoja toimintatapoja myös ministeriöiden johtoryhmissä.
4. Luottamuksen rakentaminen edellyttää myös rakenteita
 - Painotetaan Valtionhallinnon ylimmän johdon foorumin edelleen kehittämisessä vuorovaikutuksen lisäämistä
 - Luodaan ministeriöiden osastopäällikkötasolle säännöllisiä tapaamisia (osastopäällikköfoorumi ja aamukahvitapaamiset)

HAVAINNOT:

- Ministeriöiden henkilöstön luottamusta lisää, jos johtoryhmien esityslistat ja pöytäkirjat ovat nopeasti saatavilla henkilöstölle.
- Selkeästi kuvattu ja ymmärrettävä johtamisjärjestelmä, joka pohjautuu julkilausutuille periaatteille, on tärkeä tekijä luottamuksen vahvistamiseksi.

PARHAAT KÄYTÄNNÖT:

- Luottamus on keskeistä myös johtoryhmien työskentelyssä. Liikenne- ja viestintäministeriön johtoryhmässä tätä on tuettu käytännöllä, jossa kokous muodostuu kahdesta osasta. Toinen tunti käytetään kokouslistan asioille ja toinen yleisemmälle tietojenvaihdolle ja keskustelulle.

5 Valtioneuvoston johtamisjärjestelmä

5.1 Johtamisjärjestelmä käsitteenä

Johtamisjärjestelmien kokonaisuudesta, erityisesti julkisen hallinnon näkökulmasta, on vain rajallisesti kirjallisuutta ja akateemista tutkimusta. Kirjallisuudessa johtamisjärjestelmää on kuvattu organisaation hermostona, jonka avulla käsitellään tietoa ja jonka avulla toimitaan. Johtamisjärjestelmäkäsitteeseen sisältyvät kokoukset ja niiden agendat, selkeät roolit ja vastuut sekä tehokkaat kommunikaatiokanavat ja menetelmät.

Johtamisjärjestelmän tulee myös varmistaa strategisten tavoitteiden yhteys operatiiviseen toimintaan, se ohjaa seuraamaan toiminnan avaintunnuslukuja oikea-aikaisesti, sisältää oikeat foorumit tiedon analysoimiseksi, tavoitteiden asettamiseksi ja toimenpiteiden toteuttamiseksi. Sen tulee myös edistää tulevien tapahtumien ennakointia. Johtamisjärjestelmä on myös määritelty mekanismeiksi, joilla johto toteuttaa johtamistaan organisaatiossa. Tällöin johtamisen elementit sisältävät tiedon keräämisen ja analysoinnin, suunnittelun, tavoitteiden asettamisen, toiminnan organisoinnin ja resursoinnin, motivoinnin, seurannan, palautteen annon, ohjauksen sekä henkisten ja fyysisten resurssien kehittämisen.

Johtamisjärjestelmä sisältää kuvauksen organisaation tärkeimmistä tavoitteista ja strategioista ja miten ne liittyvät toimintasuunnitelmaan ja yksittäisiin työntekijöihin. Se sisältää ohjaavat asiakirjat ja niiden sisällön, niiden liittymäpinnat toisiinsa ja kokonaisuuteen sekä milloin ja missä asiakirjat laaditaan ja miten niistä päätetään, ja miten raportointi ja seuranta on järjestetty.

Tutkimuksesta ei nouse selkeää valmista mallia hyvän johtamisjärjestelmän rakentamiseksi, vaikka sen keskeisiä prosesseja, työvälineitä ja asiakirjoja on tunnistettu. Tutkimuksessa ja kirjallisuudessa korostetaan erityisesti selkeitä johtamisen prosesseja, pelisääntöjä ja työkaluja. Myös yhteyttä strategiaan ja sen muuttamiseen operatiiviseksi toiminnaksi painotetaan. Johtamisjärjestelmän tulee myös sisältää prosessi strategian ja tavoitteiden toteutumisen seurantaan ja toiminnan kehittämiseen. Myös yhteyttä johdon tietojärjestelmiin, palkitsemisjärjestelmiin, systemaattisiin palaverikäytäntöihin ja kehityskeskustelujärjestelmään pidetään tärkeänä.

5.2 Periaatteet menestyvän johtamisjärjestelmän vahvistamiseksi valtioneuvostossa

Tässä hankkeessa sihteeriistö valmisteli ja esitteli keväällä 2016 kansliapäälliköiden kanssa käydyn keskustelukierroksen yhteydessä menestyvän johtamisjärjestelmän osa-alueita. Valmistelun yhteydessä käytiin läpi

- ministeriöiden työjärjestykset
- johtoryhmäkäytäntöjä
- johtamisjärjestelmien suhde ohjausjärjestelmiin
- ennakointi- ja riskienhallintarakenteet ja käytännöt

Tarkastelussa eivät olleet mukana hallinnonalojen tai ministeriöiden sisäiset organisaatio- ja rakenteet kuten osastojako ministeriöissä. Myös varsinainen johtamistyö on jätetty tämän selvityksen ulkopuolelle, vaikkakin sillä on aina liittymäpinta myös sitä tukevaan johtamisjärjestelmään.

Keskustelukierroksen jälkeen aineistoa kehitettiin ja kansliapäälliköt kehittivät mallia 23.8.2016 järjestetyssä kansliapäällikkötyöpajassa. Valmistelun tuloksena syntyivät periaatteet menestyvän johtamisjärjestelmän rakentamiseksi valtioneuvostossa:

Kuva 8: Menestyvä johtamisjärjestelmä valtioneuvostossa.

1. On selkeä ja ymmärrettävä ja muodostuu valtioneuvosta sekä ministeriöiden johtamisjärjestelmien yhteisestä kokonaisuudesta
2. Määrittelee prosessit, pelisäännöt, välineet ja foorumit
3. Varmistaa selkeät roolit ja vastuut sekä rajapintojen tunnistamisen
4. Varmistaa strategisten tavoitteiden toimeenpanon ja tilivelvollisuuden toteutumisen
5. Ohjaa seuraamaan toiminnan tuloksellisuutta ja jatkuvaan toiminnan tarkoituksenmukaisuuden arviointiin.
6. Perustuu muutosten ennakointiin, tiedon analysointiin ja yhteiseen tilannekuvaan.
7. Mahdollistaa hyvän hallinnon pitkäjänteisen johtamisen sekä eettisesti kestävä ja avoimen toiminnan
8. Tukee henkilöstön työssä onnistumista, työhyvinvointia ja osallisuutta

Valtioneuvoston menestyvän johtamisjärjestelmän katsottiin muodostuvan kahdeksasta sen toimintaa kuvaavasta periaatteesta. Seuraavassa kappaleessa periaatteet esitellään tarkemmin.

1. On selkeä ja ymmärrettävä ja muodostuu valtioneuvostosta sekä ministeriöiden johtamisjärjestelmien yhteisestä kokonaisuudesta

Valtioneuvoston johtamisjärjestelmän tulee olla selkeä ja ymmärrettävä kokonaisuus. Se muodostuu yhteisestä valtioneuvostotasosta ja aikaisempaa yhtenäisemmästä ministeriötasosta. Tavoitteena on tukea valtioneuvoston yhtenäistä johtamista ja yhdenmukaistaa ministeriöiden johtamisjärjestelmiä. Valtioneuvostotasolla johtamisjärjestelmän tulee tukea yhteisiä tavoitteita ja prosesseja. Ministeriötasolla johtamisjärjestelmien tulee olla yhteen sovitettuja valtioneuvostotason kanssa ja lisäksi kuvata ministeriöiden johtamisjärjestelmien sisällön, prosessit ja välineet riittävän yhdenmukaisesti.

2. Määrittelee prosessit, pelisäännöt, välineet ja foorumit

Johtamisjärjestelmän toiminta edellyttää, että sen prosessit, välineet ja toimintatavat on määriteltyjä, toimijoiden tuntemia ja yhdessä laadittuja ja hyväksytyjä. Tällä hetkellä ministeriöiden johtamisjärjestelmät eivät täytä näitä vaatimuksia kaikilta osin. Toimintatapojen ja ydinprosessien tulee olla selkeitä paitsi sisällöltään niin myös aikatauluiltaan ja muodollisilta vaatimuksiltaan.

3. Varmistaa selkeät roolit ja vastuut sekä rajapintojen tunnistamisen

Ministeriöiden työjärjestyksissä sisäisiä rooleja ja vastuita ei ole kuvattu yhdenmukaisella tavalla. Viralliset kuvaukset ja tosiasialliset käytännöt voivat myös vaihdella. Jatkossa roolien ja vastuiden tulee olla selkeästi kuvattuja ja niiden tulee vastata tosiasiallista toimintaa. Samalla on tunnistettava ne kumppanien asiakokonaisuudet ja organisaatorajapinnat, joiden kanssa oman organisaation rooleilla ja vastuilla on kytköksiä. Nämä rajapinnat on hoidettava erityisen huolellisesti, jotta valtioyhteisön kokonaisuus toteutuu osaoptimoinnin sijaan.

4. Varmistaa strategisten tavoitteiden toimeenpanon ja tilivelvollisuuden toteutumisen

Johtamisjärjestelmän tulee varmistaa hallitusohjelman ja hallinnon vaikuttavuus. Erityisesti sen on huomioitava valtioneuvoston ja ministeriön strategisten tavoitteiden saavuttaminen. Poikkihallinnollisten kokonaisuuksien hallintaa on kiinnitettävä erityistä huomiota. Poikkihallinnollisten tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta luottamus ja yhteistyö osa-alueista vastaavien ministeriöiden välillä on ratkaisevan tärkeää. Myös tiilivelvollisuutta tulee tarkastella yhteisten tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta.

5. Ohjaa seuraamaan toiminnan tuloksellisuutta ja jatkuvaan toiminnan tarkoituksenmukaisuuden arviointiin.

Ministeriön ylimmän johdon näkökulmasta ministeriön toiminnan tuloksellisuus muodostaa keskeisimmän johdon seuraamaan kokonaisuuden. Johtamisjärjestelmän tulee nopeasti ja oikea-aikaisesti tuottaa tietoa paitsi toiminnan tuloksista niin myös toimintaympäristön muutoksista. Ministeriön on nopeasti pystyttävä muuttamaan toimintaansa mikäli toimintaympäristö tai poliittinen tilanne sitä edellyttää.

Johtamisjärjestelmän tulee myös tuottaa ne keinot ja välineet, joilla johto voi arvioida toiminnan tuloksellisuutta ja sen muutoksia. Johtamisen tueksi tarvitaan johtamista tukevat avaintunnusluvut. Johtamisen avaintunnuslukujen täytyy tuottaa oikeaa, luotettavaa ja relevanttia tietoa tavoitteiden toteutumisesta ja organisaation johtamisesta. Keskeiset tunnusluvut ovat kaikille yhteisiä. Toiminnan operatiiviset tunnusluvut ovat helpommin seurattavia mutta vaikeudet liittyvät substanssitoiminnan vaikuttavuuden arviointiin. Operatiiviset tunnusluvut ovat lähellä yritystoiminnan tunnuslukuja mutta esimerkiksi palvelutuotannossa ne voivat olla olennaisesti erilaisia (palveluasioinnin määrän kasvattaminen vs. tarpeen poistaminen). Tunnusluvut voivat olla numeerisia tai laadullisia.

6. Perustuu muutosten ennakointiin, tiedon analysointiin ja yhteiseen tilannekuvaan

Valtioneuvoston tilannekuvan yhtenäisyyttä ei voida nykytoiminnoin taata. Ennakointi ei ole kaikilta osin jatkuva ja systemaattinen osana ministeriöiden johtamisjärjestelmiä ja tilannekuvan muodostamista. Ennakoinnin tulee olla näkyvä ja jatkuva prosessi, joka kiinnittyy tavoitteiden asettamiseen, toimeenpanon ja seurantaan. Ennakoinnin huomioimattomuus edellyttää, että organisaation johto aidosti ymmärtää sen merkityksen erityisesti toimintaympäristön muutostilanteissa.

7. Mahdollistaa hyvän hallinnon pitkäjänteisen johtamisen sekä eettisesti kestävän ja avoimen toiminnan

Johtamisjärjestelmä tukee tuloksellisuutta, toiminnan uudistumista ja varmistaa hyvän hallinnon. Johtamisjärjestelmän tulee olla läpinäkyvä ja yhteisesti hyväksytty sekä olla linjassa organisaation arvojen kanssa.

8. Tukee henkilöstön työssä onnistumista, työhyvinvointia ja osallisuutta

Johtamisjärjestelmän tulee varmistaa henkilöstön suoriutuminen, hyvinvointi ja uudistuminen. Samalla on varmistettava henkilöstön osallisuus ja identiteetti osana valtioneuvostokokonaisuutta. Henkilöstöjohtamisella vahvistetaan valtioneuvoston yhteistä työpaikkakuvaa.

5.3 Valtioneuvoston johtamisjärjestelmän kuvausmalli

Valtioneuvoston johtamisjärjestelmän yhdenmukaistamisessa on tärkeää rooli sillä, että ministeriöiden ja valtioneuvoston johtamisjärjestelmistä muodostuva kokonaisuus on rakennettu valtioneuvoston yhteisen toiminnan ja ministeriöiden keskeiset tarpeet huomioiden. Yhtenäisen toiminnan varmistamiseksi ministeriöiden johtamisjärjestelmät tulee paitsi laatia niin myös kuvata yhdenmukaisella tavalla.

Kuvio 9. Johtamisjärjestelmä valtioneuvostossa



Valtioneuvoston johtamisjärjestelmä sisältää:

- valtioneuvoston tavoitteet (Mitä -taso)
- johtamisroolit ja -vastuut (Ketkä -taso)
- säädösviitekehys, prosessit ja työvälineet (Miten -taso)
- johtamisfoorumit (Missä -taso)

Hankeryhmä on laatinut yhtenäisen johtamisjärjestelmän kuvausmallin ministeriöiden käyttöön (Raportin liite 4). Mallissa nimetään valtioneuvoston keskeiset strategiaprosessit, keskeiset säännönmukaiset johtamisfoorumit valtioneuvostossa, johtamisroolit ja -vastuut valtioneuvostossa toimittaessa ja johtamista ohjaava säädösviitekehys, pääprosessit ja valtioneuvoston yhteiset prosessit sekä muut työvälineet valtioneuvostossa. Mallin tavoitteena on myös kuvata ja yhtenäistää johtoryhmäkäytäntöjä ministeriöissä. Tästä syystä malli kuvaa myös ministeriöiden kahden keskeisen johtoryhmän, ministerijohtoryhmän ja kansliapäällikköjohtoryhmän tarkoituksen, keitä varten ne ovat olemassa, päätehtävät, työskentelytavat ja jäsenet. Ministeriöissä voi luonnollisesti myös olla muita ministeriötaoisia tai toimialakohtaisia johtoryhmiä. Jatkossa on järkevää kuvata myös nämä johtoryhmät yhdenmukaisella tavalla.

5.4 Ehdotukset, havainnot ja parhaita käytäntöjä

EHDOTUKSET:

5. Valtioneuvoston johtamisjärjestelmien kehittäminen perustuu nyt esitetyille kahdeksalle kehittämisperiaatteelle. Kehittämisperiaatteiden edellyttämät toimenpiteet toimeenpannaan vuonna 2017 yhteistyössä kaikkien ministeriöiden kanssa.
6. Valtioneuvoston johtamisjärjestelmien yhdenmukaistamiseksi hankeryhmä on laatinut yhtenäisen johtamisjärjestelmän kuvausmallin. Jatkossa ministeriöt kuvaavat johtamisjärjestelmät tällä mallilla. Kuvausmalli sisältää osion johtoryhmäkäytäntöjen yhtenäistämiseksi ministeriöissä.
7. Määritellään valtioneuvoston johtamisjärjestelmän keskeiset käsitteet.

6 Valtioneuvostotaso

6.1 Lähtökohta

Ministeriöistä muodostuvalla valtioneuvostokokonaisuudella on erityinen vastuu asiakokonaisuuksien yhteensovittamisessa ja koordinoinnissa. Valtioneuvostoasioiden valmistelun ja päätöksenteon sekä niitä tukevien rakenteiden tulisi olla sellaiset, että hallituksella on tosiasiallinen kyky toimia kollektiivina ja kollegiona. Toisaalta sillä tulisi olla halua tukea strategisen hallinnon yhtenäisyyttä ja ehkäistä hallinnon sektoroitumista. Hallitukselta odotetaan yhteisvastuuta poikkihallinnollisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvoston toiminta on nykyään varsin ministeriöpainotteista. Ministeriöissä ratkaistaan tärkeimmät asiat. Ministerit myös ohjaavat ministeriöiden alaisen hallinnon toimintaa. Ministeri on hallinnonalansa ja politiikkalohkonsa johtaja samalla kun on kollegiaalisen valtioneuvoston jäsen.

Ministerin mahdollisuuksia johtaa ministeriötään voidaan parantaa ministeriöiden johtamisjärjestelmin. Käytännössä ministeriöiden sisäiset johtoryhmätyöskentelyn tavat ovat kehittyneet hyvinkin eri suuntiin. Toisaalta toimintapolitiikalta kaivataan selkeää strategista näkemystä, jolla vastataan tulevaisuuden suuriin haasteisiin. Toimintapolitiikassa on tunnistettava pitkän aikavälin strategiset kysymykset ja yhteiskunnalliset haasteet. Hallitukselta odotetaan valmiutta paitsi vaalikauden mittaiseen strategiseen työskentelyyn, myös tasapainoiseen suhteeseen vaalikausien rajat ylittävään pitkäjänteiseen talous- ja politiikkasuunnitteluun.

Kansainvälisten arvioiden mukaan Suomen keskushallinnossa hallinnonalarajojen ylittämässä on käyttämättömiä mahdollisuuksia. OECD on edellisen hallituskauden aikana 2010 tekemässään Suomen hallinnon maa-arvioinnissa (OECD Public Governance Review – Finland) on nostanut kansallisen hallinnon haasteiksi erityisesti strategisen näkemyksen kehittämisen, henkilöstö- ja taloudellisten resurssien liikkuvuuden sekä yhteiseen tahtotilaan ja kokonaisnäkemykseen pyrkimisen. Lisäksi OECD peräänkuuluttaa johtajuuden vahvistamista ja asiantuntijavalmistelun hyödyntämistä päätöksenteossa.

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

Vaikuttavuus perustuu poliittisten päättäjien ja virkamiesten vuorovaikutukseen hallituksen tavoitteiden täsmentämisessä toiminnaksi. Jos hallitus nimeää selkeästi keskeisimmät tavoitteensa, voidaan lukuisia valtioneuvoston rakenteita, prosesseja ja työvälineitä ohjata tukemaan niiden toteutumista.

6.2 Yhtenäisyyttä tukeva asenne

Kansliapäällikköhaastatteluissa toukokuussa nousi esille erityisen tärkeänä asiana asenne valtioneuvoston työtä kohtaan. Asenteella tarkoitettiin erityisesti sitä katsooko työssään johtajana edustavansa omaa organisaatiotaan vai laajempaa valtioneuvostokokonaisuutta. Edustaako siis kansliapäällikkö kansliapäällikkökokouksessa valtiota kokonaisuutena vai vain oman ministeriönsä näkökantoja? Samalla tavalla ministeriöiden johtoryhmissä edustavatko osastopäälliköt omaa osastoaan ja keskittyvät informoimaan sen toimialueella tapahtuvista asioista vai edustavatko kaikki yhdessä laajempaa koko ministeriön ja sitä kautta koko valtioneuvoston kokonaisuutta? Sama kuvio kertautuu osastotasolla. Edustavatko yksikönpäälliköt osastoa johtoryhmässä ja työssään vai vain omaa yksikköään?

Kuva 10. Yhtenäisyyttä edistävä asenne on keskeistä



Niin kauan kuin osaoptimointi voittaa kokonaisuuden näkökulman asenteen tasolla jäävät valtioneuvoston yhtenäisyyttä tavoittelevat toimet vajaiksi.

Vaikka asenne ratkaisee, sen tulee näkyä myös konkreettisina valintoina. Kansliapäällikköhaastatteluissa nostettiin tällaiseksi asiaksi ajankäyttö. Jos kokonaisuus on tärkeää, on sen näyttävä myös työajan jakautumisessa valtioneuvoston yhteisen työn ja ministeriökohtaisen työn välillä esimerkiksi kansliapäällikköjen ajankäytössä.

6.3 Kansliapäällikötaso ja kansliapäällikkökokous

Kansliapäälliköillä on omalla hallinnonalallaan vastuu valmistelun yhteensovittamisesta. Kansliapäällikkökokous puolestaan toimii valtioneuvoston toimintaa kokonaisuutena yhteen sovittavana korkean virkamiestason yhteistyöryhmänä ja valtiokonsernin johtamisen foorumina.

Sen tehtävä on erityisesti vahvistaa hallitusohjelman poikkihallinnollista toimeenpanoa ja toimia hallituksen tukena laajoissa, strategisesti tärkeissä kysymyksissä. Kansliapäällikkökokous käsittelee myös muita valtion konserniohjausta vaativia hankkeita ja asiakokonaisuuksia, joiden aikajänne voi olla myös hallituskautta pitempi.

Kansliapäällikkökokous on ministeriöiden kansliapäällikköiden pysyvä yhteistoimintaelin, jonka puheenjohtajana on pääministerin valtiosihteeri ja sihteeri on valtioneuvoston kansliasta. Sen toiminnan säädösperustana on mm. valtioneuvoston ohjesääntö ja valtioneuvoston kansliasta annettu asetus.

Viime vuosina kansliapäällikkökokouksen toimintaa on kehitetty edelleen ja sen toimintaan liittyen on laadittu yhteinen Code of Conduct ja hyvien kokouskäytäntöjen huoneen-taulu. Näiden päivittämistarpeita arvioitaessa on hyvä kiinnittää huomiota myös niiden käyttöönottoon ja toimeenpanoon. Kansliapäällikkökokouksia on kehitetty yhä enemmän suuntaan, jossa painotetaan kansliapäällikön työn merkitystä sekä valtioneuvostotason yhteisissä asioissa että omassa ministeriössä. Vaikka kansliapäällikkö toimii oman ministeriönsä ylimpänä virkamiehenä, kansliapäällikön työssä valtioneuvostoa katsotaan kokonaisuutena. Yhteisten pelisääntöjen päivittämisen lisäksi kansliapäällikkökokouksen toimintaa voidaan järkevöittää sopimalla yhteisistä menettelytavoista siinä, miten asiat valmistellaan ja tuodaan esiteltäväksi kansliapäällikkökokouksen käsiteltäväksi ja millainen on niiden käsittelyprosessi ja miten kansliapäällikkökokouksen tekemät linjaukset toimeenpannaan.

Valtioneuvoston asetti 30.1.2014 parlamentaarisen komitean arvioimaan yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta ja uudistamistarpeita. Komitea arvioi keinoja hallituksen strategisen päätöksenteon toimintaedellytysten parantamiseksi ja teki tätä koskevat kehittämissuhteet.

Komitean selvityksessä todetaan, että vaikka kansliapäällikkökokoukset toimivat jo nyt ministeriöiden välisenä yhteistyöelimenä, kansliapäällikkökokousta voitaisiin entistä paremmin hyödyntää koko valtioneuvostotason päätöksenteossa, koordinoinnissa ja yhteistyössä. Myös OECD on Suomen hallinnon maa-arvioinnissa (2010) esittänyt yhtenä keinona julkisen sektorin johtamiskapasiteetin lisäämiseksi kansliapäällikkökokouksen yhä parempaa hyödyntämistä päätöksentekoon ja yhteistyöhön. Kansliapäällikkökokouksista voitaisiin kehittää aito poikkihallinnollinen virkamiesjohtoryhmä suurien kokonaisuuksien valmistelun ja toimeenpanon yhtenäistämiseksi ja johtamiseksi. Kansliapäällikkökokous muodostaisi johtoryhmän koko valtioneuvoston virkamiestyölle.

Parlamentaarinen komitea suositteli, että kansliapäällikkökokouksista luodaan aito poikkihallinnollinen virkamiesjohtoryhmä suurien kokonaisuuksien valmistelun ja toimeenpanon koordinoimiseksi. Samalla kansliapäällikkökokouksen asema tulisi institutionalisoida säädöstasolla. Sen roolista ja tehtävistä tulisi säätää nykyistä tarkemmin.

Toisaalta on esitetty näkemyksiä myös sen puolesta, että kansliapäällikkökokous toimii hyvin nykyisessä muodossaan, jolloin se on enemmänkin tiedonvaihtofoorumi. Nämä kaksi näkökulmaa eroavat toisistaan suuresti. On tarpeen määritellä haluttu kansliapäällikkökokouksen uudistettava asema ja uudistamisen välineet.

6.4 Kansliapäälliköiden muu yhteistyö

Osassa hallituksen kärkihankkeista on niiden toteutumista tukeva kansliapäällikköryhmä. Muutamien ministeriöiden välille on myös perustettu tiettyä asiaa varten oma ryhmänsä ja näissä poikkihallinnollinen yhteistyö toimii pääsääntöisesti hyvin. Näitä ryhmiä pidetään hyödyllisinä, koska esimerkiksi sote-uudistuksen tyyppiset suuret asiat vaativat valtavan määrän perehtymistä, eikä ole tarkoituksenmukaista käsitellä kaikkia niitä asioita koko kansliapäällikkökokouksen kesken. Näissä ad hoc -tyyppisissä ryhmissä nähdään lupaavaa potentiaalia ja tämän tyyppinen ad hoc -asioiden käsittely kansliapäälliköiden kesken on hyvä mallintaa. On tärkeää huomata, että myös sen työn resursointi ja (sihteeristö) tuki on tärkeää.

Turvallisuuskomitean runko muodostuu kansliapäälliköistä (ml. tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikkö). Lisäksi komiteassa on tärkeimpien turvallisuusviranomaisten päälliköt (pääesikunta, poliisi, pelastustoimi, raja, tulli) ja edustajia myös järjestöistä ja elinkeinoelämästä. Turvallisuuskomitean sihteeristössä on muutama päätoiminen puolustusministeriön yhteydessä toimiva henkilö, mutta lisäksi erittäin merkittävä osa sihteeristön toimintaa on useista eri ministeriöistä käsin osa-aikaisesti tähän työhön osallistuvia asiantuntijoita. Turvallisuuskomitea edustaa sujuvaa hallinnonalojen rajat ylittävää yhteistyömallia, jossa myös resursointi yli hallinnonalarajojen toimii. (<http://turvallisuuskomitea.fi/index.php/fi/>)

Hallitusohjelman painopistealueen Biotalous ja puhtaat ratkaisut ao. kolme kansliapäällikköä käsittelee kokonaisuutta kerran kuussa ja sillä työlle on nimetty oma sihteeristönsä. Virkamiesvalmistelua koordinoi ministeriöiden välinen yhdysverkko, jossa on edustajia kaikista keskeisistä energia- ja ilmastoasioihin liittyvistä ministeriöistä. Työ- ja elinkeinoministeriön energiaosastolla koordinoidaan tätä työtä. Strategiatyöhön koottu sihteeristö editoi raporttia ja varmistaa yhdenmukaisuuden poliittisten linjausten kanssa.

Kansliapäällikkötason lisäksi yhtenäisyyden lisäämiseksi tulisi luoda foorumeita osastopäällikkötason yhteistyölle. Uudistusten poikkihallinnollinen toteutus tapahtuu useimmiten osastopäälliköiden johdolla. On tärkeää luoda myös tälle tasolle yhteistyötä tukevia rakenteita sen lisäksi, että yhteistyötä tehdään uudistuksia johtavissa poikkihallinnollisissa ryhmissä.

6.5 Yhteiset resurssit

Organisation for Economic Cooperation and Development -järjestö (jäljempänä "OECD") arvioi Suomen hallintopolitiikkaa vuonna 2010 ja uudestaan vuonna 2015 yhdessä Viron hallinnon arvioinnin kanssa. Ensimmäisessä arvioinnissaan "Working together to sustain success" OECD kiinnitti huomioita kolmeen keskeiseen haasteeseen Suomen keskushallinnossa. Nämä olivat strateginen näkemys, resurssien liikkuvuus ja yhteinen tahtotila. Näistä kansainvälisesti vertaillen Suomen hallinnossa suurimmaksi haasteeksi OECD nosti resurssien liikkuvuuden.

Yhteisten päämäärien toteuttamista edesauttaa, jos käytävissä olevat resurssit – sekä henkilöstö- että taloudelliset resurssit – ovat joustavia ja allokoitavissa sinne, missä niitä kulloinkin tarvitaan.

Valtion työnantajapolitiikka

Valtion työnantajapolitiikan tavoitteena on, että valtio on työnantajana yhtenäinen ja mahdollistaa virastojen tuloksellisuuden ja johtamisen niiden toiminnallisista tarpeista lähtien. Tätä tukee se, että virastorakenteiden uudistuksen yhteydessä muodostetaan riittävän suuria työnantajakokonaisuuksia. Valtion yhdenmukainen työnantajatoiminta takaa myös henkilöstön yhdenvertaisen kohtelun.

Tavoitteena olevaan valtiorakenteen yhtenäisyyteen kuuluu keskeisesti, että henkilöstö on yhteinen voimavara, jota kehitetään suunnitelmallisesti ja käytetään tarpeen mukaan eri tehtävissä eri puolilla valtiorakennetta. Valtiorakenteen ylimmän johdon liikkuvuutta ja ammatillista kehittymistä on edistetty muun muassa säätämällä ylimmän johdon virat määräaikaikaisiksi. Tavoitteena on yleensäkin, että valtion henkilöstön oikeudellinen asema vastaa virastojen ja koko valtiorakenteen toiminnallisia tarpeita, siten että otetaan huomioon erilaisten organisaatiomuutosten toteutus ja valtiorakenteen riittävä yhtenäisyys. Virkamieslainsäädäntöä on jo kehitetty siten, että henkilöstövoimavaroja voidaan nykyistä joustavammin käyttää hallinnonalojen ja valtion virastojen välillä. Samalla työtehtävien määrän tasaaminen helpottuu, kun valtion henkilöstöä voidaan tilapäisesti suunnata joustavasti sinne, missä niiden tarve on suurin. Ammattimaista ja tuloksellista johtamista tuetaan tarkoituksenmukaisella palvelussuhteen ehtojen kokonaisuudella ja kannustavalla palkitsemisella.

Myös ministeriöt muodostavat työnantajakokonaisuuden, jossa henkilöstövoimavaroja on mahdollista johtaa entistä yhtenäisemmin siten, että ne tukevat valtioneuvoston toiminnallisia tavoitteiden saavuttamista. Henkilöstöjohtamiselle voidaan asettaa yhteisiä tavoitteita ja niiden seuraamista varten ministeriöillä tulisi olla käytössä yhteiset työkalut ja kattavat vertailukelpoiset henkilöstötiedot. Kehittämisen yhteydessä on käyty keskustelua myös tarpeesta kehittää ministeriöihin yhteinen palkkausjärjestelmä ja ajatuksesta, että ministeriöiden kaikki virat olisivat yhteisiä.

Taloudelliset resurssit

Taloudellisten resurssien liikuteltavuutta valtioneuvostossa rajoittaa eduskunnan budjettivalta. Perustuslain mukaisesti eduskunnalle kuuluu budjettivalta eli valta päättää valtion tuloista ja menoista. Eduskunta päättää vuosittain annettavista valtion talousarvioista ja se myös käsittelee vaalikauden kuluessa tehtävät kehyspäätökset.

Perustuslain 85 § talousarvion määrärahoista sisältää yhden keskeisistä budjettiperiaatteista: määrärahoja ei voi siirtää talousarvion kohdasta toiseen, ellei eduskunta ole sitä nimenomaisesti talousarviossa sallinut. Jos kuitenkin määrärahojen käyttötarkoitukset liittyvät läheisesti toisiinsa, voidaan lailla poiketa siirtokiellosta. Edelleen lailla valtion talousarviosota (7a ja 7 b §) on säädetty, että viraston tai laitoksen toimintaan tarkoitettuja määrärahoja voidaan henkilöstövoimavarojen uudelleen kohdentamiseksi siirtää toisen viraston

käytettäväksi sen toiminnasta aiheutuviin vastaaviin menoihin. Määräraha voidaan myös siirtää toiselle ministeriölle ministeriön toimialan muuttuessa.

Hallinnonaloittainen budjetointi ei lähtökohtaisesti mahdollista määrärahojen siirtämistä menoluokasta toiseen ilman eduskunnan myötävaikutusta. Mainitusta perustuslain määrärahojen siirtokiellosta (ns. virement-kielto) ei tosin käytännössä ole olemassa tulkintakannanottoja esimerkiksi perustuslakivaliokunnalta. Jatkossa tulisikin selvittää voitaisiinko taloudellisten resurssien yhteistä käyttöä ja liikuteltavuutta vahvistaa laatimalla muutamille hallitusohjelman keskeisimmille poikkihallinnollisille tavoitteille erillinen yhteinen budjettivaraus, jonka käytöstä ohjaavat ministeriöt sopivat yhteistyössä joustavasti. Myös hallinnonalakohtaisen budjetoinnin tulee vastata hallituksen strategisia tavoitteita ja painopisteitä.

Strateginen hallitusohjelma

Valtiontalouden tarkastusvirasto teki vuonna 2010 perusteellisen arvion kahdella hallituskaudella käytössä olleesta politiikkaohjelmamallista, jolla on tavoiteltu parempaa horisontaalista yhteensovitusta valtioneuvostossa. VTV:n mukaan politiikkaohjelmat eivät kyenneet silloisessa muodossaan täyttämään odotuksia poliittisen ohjauksen tehostumisesta ja hallinnon sektorirajat ylittävän valmistelun ja politiikkatoimien toteutuksen parantamisesta. Ohjelmilta puuttui selkeä strateginen ydin, ohjelmatoiminnan suhde rinnakkaisiin uudistushankkeisiin on epäselvä ja ohjelmien vaikutuskeinot ovat varsin rajoitetut. Tarkastusviraston arvion mukaan politiikkaohjelmia ei ollut perusteltua jatkaa nykyisenlaisin toteutusedellytyksin ja se suosittelee, että politiikkaohjelmien rinnalla horisontaaliseen valmisteluun kehitetään tehokkaampia työskentelytapoja.

Nykyinen strateginen hallitusohjelma ja se toimeenpanosuunnitelma ovat osaltaan ohjaamassa valtioneuvostotason työtä entistä yhtenäisempään suuntaan. Sen kärkihankkeille on asetettu omat ministerityöryhmänsä ja osassa niitä toimii myös vastuuministeriöiden kansliapäälliköistä koostuva virkamiestason ryhmä.

Uudenlaista toimintatapaa edustaa myös se, että hallituksen Sote- ja maakuntauudistuksen valmisteluun on nimetty projektipäällikkö, joka alivaltiosihteerin nimikkeellä johtaa ministeriöiden yhteistä valmistelua. Hallituskauden kaksi ensimmäistä vuotta hän toimii sosiaali- ja terveysministeriössä ja sen jälkeen valtiovarainministeriössä. Sote- ja maakuntauudistuksen muutostuki kerätään yhdelle momentille ja se tullaan jakamaan yhteisen virkamiesryhmän esityksen pohjalta.

Merkittävä uusi elementti valtioneuvoston päätöksenteon tukemisessa on valtioneuvoston yhteisellä selvitys- ja tutkimustoiminnalla (VN TEAS), jossa yhteenkoottua tutkimusrahoitusta kohdennetaan hallituksen toimintasuunnitelman tietotarpeisiin. Tällä valtioneu-

voston kanslian koordinoimalla kokonaisuudella tuotetaan tietoa päätöksenteon, tiedolla johtamisen ja toimintakäytäntöjen tueksi.

Valtioneuvosto vahvistaa vuosittain päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimussuunnitelman, joka ohjaa selvitys- ja tutkimustoimintaa hallituksen valitsemille painopistealueille. Suunnitelman valmistelusta vastaa valtioneuvoston kanslian johdolla valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoiva työryhmä (TEA-työryhmä), johon kuuluu asiantuntijoita kaikilta hallinnonaloilta.

6.6 Valtioneuvoston ja ministeriöiden johtamisrakenteiden kokonaisuus

Ministeriöiden johtamisen toimijoita ja foorumeita ovat ministerit, poliittiset esikunnat, kansliapäälliköt ja heitä tukevat esikunnat, osastot päälliköineen sekä johtoryhmät eri tasoilla. Nämä kaikki vaihtelevat ministeriöstä toiseen. Raportin lopussa on liitteenä ministeriökohtaiset kuvat. Oheiseen kuvaan on koottu ministeriökohtaiset kuvat yhteen sekä mukaan valtioneuvostotason toimijat ja foorumit. Vaikka kuvaa on yksinkertaistettu voi siitä tehdä huomion, että valtioneuvoston kokonaisuus muodostuu aika laajasta määrästä johtamisen toimijoita ja rakenteita.

Kuvan tarkoituksena on myös nostaa esille kysymys siitä, onko johtamisjärjestelmän eri osien ja toimijoiden kuten esimerkiksi ministeriöiden osastojen välillä rakenteita tai foorumeita, jotka tukisivat poikkihallinnollista luottamusta ja toimintaa. Ministeriöiden osastopäälliköt tapaavat toki substanssityön puitteissa, mutta yhteistä nimenomaan osastopäälliköille tarkoitettua yhteistyö- ja tapaamisfoorumia ei ole. Tällaisen foorumin tarvetta on nostettu viime vuosina esille eri yhteyksissä. Myös ministeriöiden kansliapäällikköjohtoryhmien tapaamisia toisten ministeriöiden vastaavien johtoryhmien kanssa voisi olla hyödyllistä tehdä aika ajoin. Tapaamisten lisäarvo olisi luottamuksen lisäämisessä ja helpottaisi poikkihallinnosta yhteistyötä kun asioista olisi keskusteltu laajempina kokonaisuuksina yhteisesti.

Samaa koskee ministeriöiden kansliapäällikköjen esikuntia tai vastaavaa toimintoa hoitavia. Osittain nämä tahot tapaavat esimerkiksi step-verkoston kautta. Esikuntien yhteydenpidolle tiiviimmin kansliapäällikkökokouksen tukena voisi olla kysyntää ja tarvetta, varsinkin jos kansliapäällikkökokouksen roolia edelleen kehitetään.

6.7 Ehdotukset, havainnot ja parhaita käytäntöjä

EHDOTUKSET:

8. Kansliapäällikkökokous toimii nyt ministeriöiden välisenä yhteistyöelimenä ja tiedonvaihtokanavana. Yhtenäisemmän valtioneuvoston ja johtamisen näkökulmasta siitä voitaisiin kehittää aito poikkihallinnollinen virkamiesjohtoryhmä suurien kokonaisuuksien valmistelun ja toimeenpanon yhtenäistämiseksi ja johtamiseksi. Näin kansliapäällikkökokous muodostaisi johtoryhmän koko valtioneuvoston virkamiestyölle. On tarpeen määritellä kansliapäällikkökokouksen uudistettava asema ja mahdollisesti säätää nykyistä tarkemmin sen roolista ja tehtävistä.
9. Tarvitaan rakenteita luottamuksen rakentamiselle.
10. Määritellään prosessi asioiden käsittelylle kansliapäällikkökokouksessa Päivitetään kansliapäällikköiden yhteinen Code of Conduct (Yhteiset reilun pelin säännöt).
11. Määritellään malliprosessi ad hoc -asioiden käsittelylle kansliapäällikköiden yhteistyönä.
12. Määritellään keinot joustavammalle resurssienkäytölle.

HAVAINNOT:

- Yhteisiin päämääriin ja resurssien allokointiin liittyy myös ajankäyttö kansliapäällikkötasolla. On merkittävää miten suuri osa työajasta kohdennetaan ministeriön ja hallinnonalan johtamiselle. Jos yhtenäisyyttä pidetään tärkeänä, sen tulee näkyä myös ajankäytössä.
- Kansliapäällikkökokouksen rooli hallituksen strategia-istuntojen valmistelussa voisi olla käytännössä suurempi
- Tiedonkulkua strategiaistuntojen ja kansliapäällikkökokouksen välillä ei aina toimi ideaalilla tavalla.
- Valtioneuvoston yhteiset virat mahdollistaisivat henkilöstövoimavarojen joustavan ja tarkoituksenmukaisen käytön eri tehtävissä valtioneuvostossa.
- Valtioneuvoston yhteinen palkkausjärjestelmä edistäisi yhteistä palkkapoliittikkaa ja henkilöstön yhdenvertaista kohtelua sekä lisäisi henkilöstön liikkuvuutta ministeriöiden välillä. Samalla se keventäisi palkkahallintoa ja toisi kustannussäästöjä.
- Vaativissa asiantuntijatehtävissä toimivien virkamiesten kelpoisuusvaatimuksena nykyisin olevan perehtyneisyyden viran tehtäväalaan korvaaminen tehtävän edellyttämällä monipuolisella kokemuksella kannustaisi henkilöstöä liikkuvuuteen valtioneuvostossa ja valtiokonsernissa yleisesti.

PARHAAT KÄYTÄNNÖT:

- Hallitusohjelman painopistealueen Biotalous ja puhtaat ratkaisut ao. kolme kansliapäällikköä käsittelee kokonaisuutta kerran kuussa ja sillä työlle on nimetty oma sihteeristönsä.
- Turvallisuuskomitea on ministeriöiden kansliapäällikköjen, tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikön ja keskeisten turvallisuusviranomaisten yhteistyömekanismi. Se edustaa sujuvaa hallinnonalojen rajat ylittävää yhteistyömallia, jossa myös resursointi yli hallinnonalarajojen toimii.

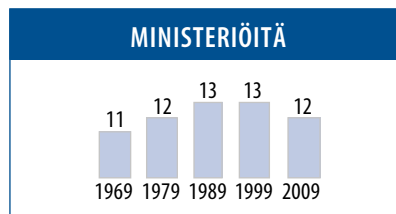
7 Ministeriötaso

Ministeriöiden asema on määritelty perustuslaissa (Perustuslain (731/1999) 68 §). Sen mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriöiden enimmäismäärästä ja niiden muodostamisen yleisistä perusteista säädetään lailla (Laki valtioneuvostosta (175/2003)). Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella.

Valtioneuvostossa on nykyisin 12 ministeriötä. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriöiden toimialoista säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä (VNOS) ja asianomaisesta ministeriöstä annetussa asetuksessa.

Tarkemmin yksittäisen ministeriön organisaatiosta ja sisäisestä työnjaosta säädetään nykyisin asetustasoisessa ministeriön työjärjestyksessä. Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät kuuluvat valtioneuvoston kanslian toimialaan, jossa näitä tehtäviä hoitaa valtioneuvoston hallintoyksikkö (VNHY).

Kuvio 12. Ministeriöiden lukumäärä



Taulukko 2. Valtioneuvoston henkilöstömäärä ja osastojen määrä valtioneuvostossa.

Ministeriöiden henkilöstömäärä 9/2016	
Valtioneuvoston kanslia	540
Ulkoasiainministeriö	878
Oikeusministeriö	241
Opetus- ja kulttuuriministeriö	254
Sisäasiainministeriö	195
Puolustusministeriö	134
Valtiovarainministeriö	348
Maa- ja metsätalousministeriö	259
Liikenne- ja viestintäministeriö	147
Työ- ja elinkeinoministeriö	406
Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö	393
Ympäristöministeriö	247

Valtioneuvostossa henkilöstöä syyskuussa 2016 yhteensä 4585	Osastojen määrä valtioneuvostossa yhteensä noin 70
--	---

Ministeri johtaa ministeriöitä ja ohjaa ministeriönsä hallinnonalaan, työjärjestykset on kuitenkin kirjoitettu enemmän virkamiesnäkökulmasta. Ne sisältävät organisaation rakenteen kuvauksen ja tarkan vastuunjaon osastojen kesken, mutta eivät juurikaan rakenteita tai menettelyjä horisontaaliseen yhteistyöhön. Ne eivät myöskään sisällä kuvauksia ministeriön johtamisjärjestelmästä, johtoryhmiä lukuun ottamatta. Tarkka vastuunjako työjärjestyksessä ja osastokohtainen tulosohjaus ja resursointi, (kahden ministerin ministeriöissä myös poliittinen ohjaus) voivat ohjata osastokohtaiseen osaoptimointiin, jos työjärjestyksessä ei kiinnitetä huomiota myös horisontaaliseen yhteistyöhön osastojen välillä. Työjärjestyksien tulisi myös tukea valtioneuvostotasoisia poikkihallinnollista yhteistyötä.

Ministeriöiden johtamisen rakenteita kuvaavat ministeriökohtaiset kuvat löytyvät liitteestä 2.

7.1 Ministeriöiden johtaminen

Hyvää julkista johtamista on kehitettävä sekä sen omista lähtökohdista että vuorovaikutuksessa yleisiin johtamisoppiin ja käytäntöihin. Johtamisen peruskysymykset, osa-alueet ja johtamisprosessit ovat pitkälti riippumattomia siitä, onko kyse julkisista organisaatioista vai yksityisistä yrityksistä. Eroissa on kyse vain painotuksista.

Julkisessa johtamisessa korostuvat perinteisesti seuraavat tekijät:

- Johtamisessa on suurempi säädösperusteisuus, hallinto- ja virkamiesoikeuden ja oikeusturvan painoarvo. Tähän liittyy suurempi muodollisuus ja toimivaltarajojen korostaminen. Demokratiassa julkinen toiminta perustuu yhteisesti hyväksytyihin tavoitteisiin ja pelisääntöihin. Kansalaisten tasa-arvoinen kohtelu, oikeusturvavaatimukset ja julkisten varojen käyttö perustuvat lainsäädäntöön. Yksittäisiä johtajia sitovat säädösperusta, hyvän hallinnon vaatimukset ja yleinen etu.
- Julkisella puolella on joiltain osin hitaammat ja raskaammat hallinto- ja päätöksentekoprosessit. Tähän vaikuttavat edellä kerrotut korostetut oikeusturvavaatimukset, hyvän hallinnon periaatteet ja laajempi tietotarve päätöksenteossa (mm. yhteiskunnallisten vaikutusten selvittäminen). Toisaalta hallinnossa on olemassa paljon hyvin toimivia julkisia palveluja.
- Julkinen johtaminen kytkeytyy poliittisen ohjaukseen ja päätöksentekoon
- Julkinen johtaminen on nimenomaan julkista (julkisuusperiaate). Pohjoismaiseen tapaan tieto on avointa ja päätösten pitää olla perusteltavissa.
- Johtamiseen liittyy mitattavuusongelma toiminnan ja tulosten arvioinnissa.

Johtaminen ja sen kehittäminen ovat tulleet tärkeämmiksi julkisessa hallinnossa 1980-luvun lopulla alkaneen aktiivisen hallinnon kehittämisen myötä. Voidaan myös ajatella, että yleisten ja lisääntyvien ammattimaisen johtamisen vaatimusten lisäksi julkisten organisaatioiden johtajiin kohdistuu vielä erityisiä vaikeuskertoimia, jotka vain korostuvat vaikeina aikoina. Erityisesti ylimpien virkamiesjohtajien on oltava yrityskollegoidensa malliin ammattimaisia johtajia ja samanaikaisesti otettava huomioon hallinnon toimintaympäristön reunaehdot, jotka liittyvät erityisesti poliittiseen ohjaukseen ja julkisen talouden sääntelyyn, lainsäädäntöön ja julkisuusvaatimukseen.

Näkemyks johtamisen yleistettävyydestä ja ammattimaisen johtamisen vaatimus ovat jossain määrin avanneet myös yleisten johtamisteorioiden ja käytäntöjen soveltamista julkiseen johtamiseen myös ministeriöissä. Voidaan ehkä sanoa, että hallintoon on syntynyt ammattimaista johtamista vasta tulosohjauksen myötä 1990-luvulla. Kehitykselle on ollut leimallista, että ammattimainen johtaminen on muuttanut laajalti virastopäälliköiden tehtäviä ja heidän osaamisvaatimuksiaan. Aivan viimevuosien uudistukset, kuten ohjausjärjestelmien kehittäminen ja henkilöstöhallinnon uudistukset, erityisesti ylimmän johdon uudistus ovat tuoneet lisää ammattimaisen johtamisen elementtejä myös ministeriöiden johtamiseen.

Ministeriön johtamisessa tarkastelun kohteena käytännössä ovat usein olleet ylimmän virkamiesjohdon rooli ja suhde poliittiseen johtoon ja päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmät ja – prosessit ja foorumit. Yksi merkittävä kysymys Suomessa on ollut valtiosihteerien virkojen perustaminen ministeriöihin sekä heidän asemansa, roolinsa ja vaikutuksen-

sa virkamiesjohtajien asemaan. Toimintaympäristön ja hallinnon muutosten myötä myös ministeriöiden toimintaan on kohdistunut uusia vaatimuksia, jotka liittyvät ennakointiin, toiminnan poikkihallinnollisuuteen ja joustavaan organisointiin sekä hallinnon palvelukykyyn ja asiakkaisiin.

Myös poliittisten erityisavustajien eli ministerin esikunnan rooli on ollut keskusteluissa sekä Suomessa että kansainvälisesti. Kansainvälisessä keskustelussa (mm. Governments for the Future -hanke, OECD:n raportti Ministerial Advisers vuodelta 2010) on korostettu selkeää roolijakoa ja sen pohjaksi tarvittavaa selkeää ministereiden avustajien toimenkuvausta, jotta kaikille osapuolille on selvää ja ymmärrettävää, missä asioissa ja roolissa poliittiset erityisavustajat toimivat. Vielä vuoden 2010 OECD-raportissa, joka oli vertailu tietoa 20 maan välillä, näitä toimenkuvia oli aika rajatusti, eivätkä ne useinkaan olleet julkisia.

7.2 Ylin virkamiesjohto

Valtionhallinnon toimeenpanokyky on ratkaisevasti riippuvainen johtajien osaamisesta ja sitoutumisesta yhteisiin tavoitteisiin. Erityisesti valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon rooli päätösten valmistelussa ja toimeenpanossa on ratkaiseva. Valtionhallinnon ylimmällä virkamiesjohdolla tarkoitetaan ministeriöiden kansliapäälliköitä, alivaltiosuhteereitä, osastopäälliköitä ja virka-asemaltaan vastaavia virkamiehiä sekä virastojen päälliköitä. Ylimpään johtoon kuuluu noin 110 virkamiestä, heistä noin 70 on ministeriöissä. Vaativissa johtamistehtävissä, ylimmän johdon välittömässä alaisuudessa työskentelee valtionhallinnossa noin 600 johtajaa. Kaikkiaan johtajia ja esimiehiä valtionhallinnon 73 000 henkilöstöstä on noin joka kymmenes.

Ylimmän virkamiesjohdon asemaa ja kehittymisen tukea on uudistettu määrätietoisesti viime vuosina. Vuonna 2015 voimaan tulleen lainsäädännön mukaan valtion ylimmän johdon virkoihin nimitetään pääsääntöisesti viiden vuoden määräajaksi, jollei erityisestä syystä ole perustetta nimittää tätä lyhyemmäksi määräajaksi. Viraston toiminnan kannalta perustellusta syystä määräaika voidaan jatkaa enintään yhdellä vuodella. Virkaan nimitämistä uudelle viisivuotiskaudelle julkisen haun perusteella ei ole rajoitettu. Jos virkamies nimitetään toiseksi viisivuotiskaudeksi virkaan, hänen katsotaan eronneeksi mahdollisesta aiemmasta virasta siitä ajankohdasta lukien, jollei viranomaisen erityisestä syystä toisin päätä.

Ammattitaitoinen ja sitoutunut virkamiesjohto on myös hallituksen voimavara sen toteuttaessa yhteiskunnallisia tavoitteitaan. Virkamiesjohdon ja poliittisen johdon välistä luottamusta ja suhteiden toimivuutta edistää selkeys työnajossa, päätöksentekoprosesseissa ja foorumeissa sekä hyvin toimivat, yhteiset käytännöt.

7.3 Kansliapäällikön esikunta

Ministeriöiden ylimmän virkamiesjohdon tuki on organisoitu eri tavoin eri ministeriöissä. Kansliapäällikön ja muun ylimmän johdon yhteisellä tuella on rooli sekä ministeriön sisäisen johtamisen että poikkihallinnollisen valmistelun tukena. Jälkimmäinen tarkoittaa käytännössä muun muassa kansliapäällikkökokouksen valmistelun tukea ministeriössä.

Valtioneuvoston kanslia on asettanut nykyisen hallituskauden ajaksi hallituksen strategian koordinoitun toimeenpanon ja hallituksen strategiaprosessin kehittämisen yhteistyöverkoston (STEP). Verkoston toiminta-ajatuksena on ministeriöiden johtamistyön kytkeminen hallituksen strategiaprosessiin. Verkoston tehtävänä on 1) avustaa kansliapäällikkökollektiivia 2) kehittää hallituksen strategiaprosessia 3) toimia ministeriöiden strategisten esikuntien avainhenkilöiden vertaisryhmänä 4) osaltaan edistää yhtenäistä valtioneuvostoa.

Ministeriöiden esikuntien erityyppinen kirjo on kuitenkin osaltaan vaikuttanut siihen, etteivät kansliapäällikkökokouksen valmistelun tukeen vastuutetut virkamiehet eri ministeriöstä tässä roolissaan tapaa esimerkiksi kansliapäällikkökokouksen vuosisuunnittelun ja valmistelun tiimoilta.

Esikuntatuella on monentyyppisiä organisointimalleja ministeriöissä. STM:ssä on erillinen esikuntayksikkö ja tämä sama yksikkö valmisteleekin kansliapäällikkökokousta STM:n osalta ja on STEP-verkoston jäsen. Useammassa ministeriössä (MMM, VM, UM) on sisäisen hallinnon yksiköitä suoraan kansliapäällikön alaisuudessa, joiden kautta esikuntatukea tulee. VM:ssä tämä on kehittämis- ja hallintotoiminto. UM:ssa valtiosihteerin ja alivaltiosihteerin alaisuudessa on sisäisen tarkastuksen yksikkö, suunnittelu- ja tutkimusyksikkö, kehitysevaluoinnin yksikkö, kansallisen turvallisuusviranomaisen (NSA) yksikkö ja talousyksikkö. Kansliapäällikölle tulee esikuntatukea muutamissa ministeriössä myös kansliapäällikköä avustavan yksittäisen virkamiehen tai virkamiesten kautta. Näitä ovat muun muassa MM-M:ssä sisäisen tarkastuksen päällikkö, LVM:ssä controller, VM:ssä talous- ja hallintopolitiikan koordinaattorit. Myös OKM:ssä kansliapäälliköllä on tukenaan muutamia virkamiehiä. Valtioneuvoston kansliassa esikuntatuki on hajautettuna substanssiosastoille eli se ei ole kenenkään toimenkuvassa erityisesti, vaan tuki tulee käsiteltävänä olevien asioiden kautta. SM:ssä ylimmän virkamiesjohdon tukeen liittyviä tehtäviä hoitaa laajasti ottaen ministeriön hallinto- ja kehittämisosasto, ministeriön kv. Yksikkö ja ministeriön viestintäyksikkö. Kansliapäällikkökokouksen tukeen liittyviä tehtäviä on yhdellä henkilöllä (hallinto- ja kehittämisosaston strategisen ohjaus-yksikön päällikkö). PLM:ssä on hallintopoliittisen osaston osana yksikkö: konserniohjausyksikkö, joka mm tukee ylintä johtoa ja muun muassa koordinoi hallitusohjelman toteutumisen seuranta.

Tuen erilaisesta organisoinnista johtuen myös esikuntatuen tehtävät eroavat ministeriöiden välillä. Esikuntatuki voi liittyä osastorajat ylittävään valmisteluun, ministeriön johtoryhmien ja kansliapäällikkökokousten valmistelun tukeen, mutta myös strategiatyöhön ja ministeriön sisäiseen tulos- ja resurssiohjaukseen, ennakoinnin ja tilannekuvan tukeen, avaintunnuksien seurantaan, sisäiseen viestintään, lainsäädäntötyöhön tai talousasioihin.

Esikunnan tehtävällä ja koolla on olennainen vaikutus ministeriön johtamiseen. Pieni esikunta jättää tilaa johtamisessa osastoille ja laajempi esikunta tukee kansliapäällikön valmistelua ja johtamista. Mikäli kansliapäällikön esikunta on pieni ja tukitoimet ovat osastojen sisällä, asiat etenevät osastojen kautta ja kansliapäällikölle asioita tulee vähemmän.

Mikäli kansliapäälliköllä on isompi esikunta, niin asioita on helpompi valmistella ja johtaa keskitetysti. Kansliapäällikön näkemys myös ministeriön asioista vahvistuu kokonaisuudessaan.

Puolustusministeriössä on esikuntatuen osana myös ministeriön controller ja näin on myös liikenne- ja viestintäministeriössä. Näissä ministeriössä on nähty, että taloudellista ajattelua omaava controller on hyödyllinen tuki kansliapäällikölle ministeriön ja hallinnonalan johtamisessa.

Valtioneuvoston controllerin työstä on tehty havainnollistava hallinnonalasta riippumaton kuvaus. Valtioneuvoston controllerilla tarkoitetaan tässä yhteydessä valtioneuvoston kokonaisedun huomioivaa ministeriön controlleria (erona valtiovarain controller-toiminnolle).

Taulukko 3. Valtioneuvoston kokonaisedun huomioivan ministeriön controllerin roolikuvaus.

Määritelmä	Valtioneuvoston controller
Lähestyminen, sisältö, näkökulma	<ul style="list-style-type: none"> • Laaja-alainen ja kokonaisvaltainen lähestyminen • Toimintakenttänä koko hallinnonala ja kaikki relevantti sisältö • Talouden näkökulma ja toiminnan & talouden integroitu ohjaaminen • Ennakoiva ja tietoon perustuva johtamisote • Tukee riskienhallintaa • ”Veronmaksajan näkökulma” (koko valtion etu)
Rooli	<ul style="list-style-type: none"> • Itsenäinen ja riippumaton rooli • Ei prosessivastuuta, ei ratkaisu/päätösvaltaa, ei toimi esittelijänä (vaikuttaminen tapahtuu pääsääntöisesti johdon kautta) • Ei ole osa talousfunktiota/ei päällekkäisyyksiä talousfunktion kanssa • <i>(Jos controller ei ole erillinen rooli/virka, controller-toiminto voi käytännössä toteutua osana toista roolia esim talousjohtajan, hallintojohtajan, sisäisen tarkastajan, johdon esikunnan ja vastaavissa tehtävissä)</i>
Sijainti organisaatiossa, johtoryhmätyöskentely	<ul style="list-style-type: none"> • Saa ohjauksen kansliapäälliköltä & ministeriön ylijohtajilta • Raportoi kansliapäällikölle suoraan tai matriisissa • On kansliapäällikön johtoryhmän jäsen tai osallistuu johtoryhmäaineistojen käsittelyyn
Toimintatapa	<ul style="list-style-type: none"> • Pragmaattinen ja osallistuva [asioihin sisälle sukeltava] • Joustava [toiminta kunkin tilanteen/ylimmän johdon tarpeiden mukaan] • Objektiiivinen [ulkopuolinen tarkkailija] • Osallistuu prosesseihin
Tehtäväalueita (muutamia esimerkkejä)	<ul style="list-style-type: none"> • Tulosohjaus, johtamissopimukset • Relevantit työryhmät, projektit • Analyysit, tarkastelut, selvitykset • Konseptointi, mallintaminen • Säädosvalmistelussa taloudellisten vaikutusten arviointi
Verkostoituminen, työskentelytasot	<ul style="list-style-type: none"> • Verkostoituu vahvasti sekä omalla hallinnonalalla että poikkihallinnollisesti valtioneuvostotasolla • Työskentelee kaikilla kolmella tasolla: valtioneuvosto — hallinnonala — ministeriö virastona

Vaikuttaa myös siltä, että vaikeassa taloudellisessa tilanteessa kansliapäälliköillä on erityisen korkea kynnys vahvistaa esikuntaansa. Kuitenkin ministeriöiden ja valtioneuvoston kokonaisuuden näkökulmasta esikuntien vahvistaminen puoltaisi joissain tapauksissa paikkaansa ja tukisi ministeriön ja valtioneuvoston osasto- ja ministeriörajat ylittävää yhteistyötä.

7.4 Ministeriön organisaatiorakenne ja johtaminen

Ministeriöt ovat laajuudeltaan ja rakenteeltaan hyvin erikokoisia. Laajemmissa ministeriöissä eli niissä, joissa myös usein on kaksi tai useampi ministeri myös osastomäärä on usein suurempi. Esimerkiksi ulkoministeriössä osastoja on 12, kun niitä maa- ja metsätalousministeriössä on 2.

Viime vuosina suuntaus ministeriöiden rakenteen kehittämisessä on ollut vähentää osastojen ja yksiköiden määrää. Esimerkiksi ympäristöministeriössä osastojen/yksiköiden määrä on vähennetty merkittävästi (23 -> 12). Osastojen kokoaminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi on mahdollistanut laajemmat kokonaisuudet ja laajemmalla mandaatilla ministeriöiden sisällä.

Vähäisemmällä osastojen määrällä on nähty olevan vaikutusta myös ministeriön johtamisen laatuun. Kansliapäälliköllä on enemmän aikaa vuorovaikutukseen ministeriön osastopäälliköiden kanssa, kun osastoja on vähemmän. Myös luottamuksen rakentaminen esimerkiksi osastopäälliköistä koostuvien johtoryhmien jäsenten kesken on lähtökohtaisesti helpompaa pienemmässä ryhmässä.

Kansliapäällikköhaastattelukierrokselle nousi esille, että uudistusten jälkeen, joissa osastoja on koottu, on pidettävä erityistä huolta uudistuksen jatkuvuudesta, ettei toiminta palaa kuitenkin käytännön tasolla aiempien osastorajojen sisälle.

7.5 Johtoryhmät ministeriöissä

Osana ministeriöiden johtamisjärjestelmien kehittämistä selvitettiin johtoryhmäkäytännöt kaikissa ministeriöissä. Johtoryhmien työskentely selvitettiin ministeriöille toimitetulla kyselyllä. Selvityksessä hyödynnettiin myös kansliapäälliköiden kanssa käytyjä keskusteluja. Kaikki ministeriöt vastasivat kyselyyn.

7.5.1 Ministerin ja kansliapäällikön vetämät johtoryhmät

Kaikissa ministeriöissä VNK:ta lukuun ottamatta on ministerin ja kansliapäällikön vetämät johtoryhmät. VNK:ssa ei ole pääministerin johtamaa johtoryhmää.

Ministerin vetämä johtoryhmä kokoontuu harvimmillaan 4 kertaa vuodessa (SM) ja säännöllisimmillään joka tai joka toinen viikko (ainakin STM, OM, MMM, LVM, STM, OKM).

Kansliapäällikön johtama johtoryhmä kokoontuu pääsääntöisesti 1-2 kertaa kuukaudessa. Sosiaali- ja terveys-, ulkoasiain-, ympäristö-, liikenne- ja viestintä ja maa- ja metsätalousministeriössä johtoryhmä kokoontuu viikoittain.

7.5.2 Osallistumisoikeudet

Kokoonpanoiltaan **ministerin johtoryhmät** ovat lähellä toisiaan. Kansliapäälliköt ottavat osaa kokouksiin jokaisessa ministeriössä. Jäseninä ovat myös osastopäälliköt ulkoasiainministeriötä ja osin valtiovarainministeriötä lukuun ottamatta. Ulkoasiainministeriössä käsittelyyn osallistuu asiakohdittain tarpeelliset osastopäälliköt ja valtiovarainministeriössä valtiovarainministerin johtoryhmissä vain talous- ja hallintopolitiikan koordinaattorit. Menettely on ymmärrettävä osastopäällikköjen suuresta määrästä johtuen. Ministerin erityisavustajat osallistuvat tai heillä on osallistumisoikeus kaikkien ministeriöiden ministerijohtoryhmien kokouksiin. Käytännössä osallistumisaktiiviteetti vaihtelee asioiden laadun ja aikataulujen mukaisesti. Maa- ja metsätalousministeriössä johtoryhmään kuuluu myös työmarkkinajärjestöjen edustaja.

Usean ministerin ministeriöitä on tällä hallituskaudella edellistä vähemmän ja ministerijohtoiset johtoryhmät on toteutettu niissä eri tavoin. VM:ssä ministereillä on omat johtoryhmänsä. TEM:ssä ja UM:ssä ministereillä on yhteinen johtoryhmä. STM:ssä ministereillä on omien johtoryhmiensä lisäksi myös yhteisiä johtoryhmiä.

Virkamiesjohtoryhmien kokoonpanot vaihtelevat enemmän ministeriöittäin kuin ministerijohtoryhmien. Osastopäälliköt osallistuvat kaikissa ministeriöissä kansliapäälliköiden vetämään johtoryhmätyöskentelyyn. Varsin usein myös hallinto- tai talousjohtajat (ainakin PLM, VM, TEM, STM, OM, YM, MMM, OKM) sekä viestintäjohtajat (ainakin PLM, VM, TEM, STM, OM, UM, SM, YM, OKM, LVM) osallistuvat virkamiesjohtoryhmien kokouksiin. Myös esimerkiksi strategia- ja lainsäädäntöjohtaja saattavat osallistua johtoryhmän työskentelyyn, samoin controller puolustusministeriössä. Ministerin erityisavustajat voivat osallistua johtoryhmätyöskentelyyn jo valtioneuvostolain antaman osallistumisoikeuden perusteella. Erityisavustajien käytännön osallistuminen vaihtelee huomattavasti.

Henkilöstön edustaja on mukana johtoryhmätyöskentelyssä harvassa ministeriössä. Esimerkiksi UM:ssa henkilöstön edustaja osallistuu laajennettuun johtoryhmään ja osallistuminen on ministeriön johdossa koettu hyödylliseksi. Myös ympäristöministeriössä henkilöstön edustajalla on osallistumisoikeus.

7.5.3 Käsiteltävät asiat

Ministerijohtoryhmissä käsitellään yleisimmin hallinnonalan ohjausta, ministeriön strategisia tai merkittäviä operatiivisia asioita, merkittävät lainsäädäntöhankkeet, merkittävät kansainväliset asiat, toiminnan ja talouden suunnittelu ja seuranta sekä poliittisesti tai muuten yhteiskunnallisesti merkittävien muiden asioiden valmistelu. Ministerijohtoryhmissä käsitellään yleisesti myös hallitusohjelmaan perustuvia laajoja kokonaisuuksia. Toiminnan tuloksellisuuden arviointi kuuluu myös monen ministeriön ministerijohtoryhmän asialistalle.

Virkamiesjohtoryhmissä käsitellään yleisimmin asioita liittyen ministeriön ja hallinnonalan toiminnan suunnitteluun ja sen kehittämiseen. Kuten poliittisissa johtoryhmissä, myös virkamiesjohtoryhmissä käsitellään monissa ministeriöissä ministeriön ja hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmaa sekä tulosoajasta, talousarvioehdotusta, toiminnan ja talouden seuranta, merkittäviä kansainvälisiä asioita ja strategisen tason linjauksia. Virkamiesjohtoryhmissä seurataan usein myös lainsäädäntöhankkeita ja säädösvalmistelujen etenemistä. Virkamiesjohtoryhmän keskeinen tehtävä on myös sovittaa yhteen ministeriön ja hallinnonalan toiminnan kannalta keskeisiä yhteisiä toimintatapoja, johtamista ja sisäistä hallintoa. Virkamiesjohtoryhmä valmistelee asioita kansliapäällikölle ja tukee häntä johtamisessa. Se valmistelee asioita myös ministerijohtoryhmälle.

7.5.4 Muut johtoryhmät

Ministereiden johtamien johtoryhmien ja virkamiesjohtoryhmien lisäksi ministeriöissä on vaihtelevasti käytössä muita erityyppisiä johtoryhmiä ja johtamisjärjestelmiä. Osaa näistä johtoryhmistä johtaa kansliapäällikkö, mutta on myös lukuisia muiden johtamia johtoryhmiä.

Useimmissa ministeriöissä on osastoilla omat johtoryhmänsä, jotka koostuvat osastopäälliköstä (pj) ja yksiköiden päälliköistä. Valtiovarainministeriössä kansliapäällikön apuna toimii erityinen koordinoiva johtoryhmä, joka koostuu alivaltiosihteeristä, hallinto- ja kehitysjohtajasta, talouspolitiikan koordinaattorista ja viestintäjohtajasta. Koordinoivan johtoryhmän tehtävänä on sovittaa yhteen strategiatyön toimeenpanoa ja seuranta sekä käsitellä ja sovittaa yhteen strategiset ja ministeriön kannalta tärkeät teemat ja asiakokonaisuudet, joilla on liittymäkohtia useamman kuin yhden koordinaatioalueen piiriin tai osaston toimialaan. VM:ssä toimii lisäksi talous- ja hallintopolitiikan koordinaatioryhmät sekä kansainvälisten ja rahoitusmarkkina-asioiden ohjausryhmä. TEM:ssä toimii konsernin johtoryhmä, jonka tavoitteena on vahvistaa yhteistä poikkiorganisaatiollista näkemystä konsernin keskeisimmistä asioista. Useimmissa ministeriöissä on esimiesfoorumi, joka kokoaa yhteen keski- ja ylimmän johdon. Ulkoasianministeriössä on useilla ministeriön substanssialueilla niitä koskevia johtoryhmiä. Puolustushallinnossa Kaartin korttelin johtoryhmä vahvistaa puolustusministeriön ja pääesikunnan johdon yhteistä näkemystä. Ympäristöministeriössä toimii

myös ympäristöhallinnon aluehallinnon yhteistyö- ja koordinaatioryhmä. Oikeusministeriössä on Euroopan unionin asioita ja muita kansainvälisiä asioita käsittelevä johtoryhmä. Ministeriöissä on myös muita johtoryhmiä asioiden valmistelun tukena.

Esimerkki hyvin toimineesta poikkihallinnollisesta kansliapäällikköjohtoryhmästä oli maahanmuuttoasioiden käsittelyä johtanut johtoryhmä. Sen puheenjohtajana toimi SM:n kansliapäällikkö ja jäseniä olivat kansliapäälliköt TEM:stä, OM:stä ja OKM:stä. Kokonaisuutta käsiteltiin säännöllisesti myös kansliapäällikkökokouksessa kaikkien kansliapäälliköiden toimesta.

Joissakin ministeriöissä on myös hallinnonalan asioita käsitteleviä hallinnonalan johtoryhmiä (ainakin VM, TEM, LVM, STM). Tähän johtoryhmään voi kuulua myös hallinnonalan virastopäälliköitä (LVM, TEM).

7.6 Johtoryhmätyön kehittäminen yhteisten periaatteiden pohjalta

Valtioneuvoston johtamisjärjestelmän yhteisten periaatteiden ja parhaiden käytäntöjen toimeenpanemiseksi ja edistämiseksi ehdotetaan tueksi johtoryhmävalmennusta. Tämän valmennuksen tavoitteena olisi vahvistaa johtoryhmän yhteistä tahtotilaa ministeriön/viraston strategiasta ja sen toteuttamisesta, hyödyntäen eri organisaatioiden kokemuksia ja hyviä käytäntöjä (yhteisen tavoitetilan tavoite) sekä arvioida johtoryhmätyöskentelyn nykytilaa ja asettaa kehittämistavoitteet eteenpäin (nykytilan ja kehittämistarpeiden tavoite). Samoin johtoryhmävalmennus voisi antaa työkaluja ja konkreettisia ratkaisuja siitä, miten johtoryhmän palaverien valmistelu, päätöksenteko ja viestintä kannattaa tehdä tuloksellisesti sekä miten selkeyttää johtoryhmän rooleja ja vastuista (tuloksellisen työskentelyn tavoite).

Valmennuksen lähtökohtana ovat johtamisjärjestelmän yhteiset periaatteet ja kokonaisuutta tukevan asenteen vahvistaminen. Valmennuksessa paneudutaan yhtäältä johtoryhmän yhteisen johtamistaidon kehittämiseen ja johtoryhmän puheenjohtajan sparraamiseen, toisaalta valmennukseen sisältyy eri organisaatioiden johtoryhmien yhteistapaamisia. Niiden avulla edistetään ideoiden hyötykäyttöä ja koko valtionhallinnon yhteisten tavoitteiden toteuttamista strategian toimeenpanossa. Valmennuksen toteuttaisi HAUS ja sen kustannuksista puolet ehdotetaan katettavan keskitetysti.

7.7 Ehdotukset, havainnot ja parhaita käytäntöjä

EHDOTUKSET:

13. Laaditaan ministerien ja kansliapäällikköjen vetämien johtoryhmien toiminnan tueksi yhteiset reilun pelin säännöt (Code of Conduct). Työssä hyödynnetään kansliapäällikköjen yhteistyönä syksyllä 2016 laadittavia kansliapäällikkökokousta koskevia reilun pelin sääntöjä. Pelisääntöjen yhdeksi kantavaksi periaatteen, että ministeriön toiminnassa ei edusteta osastoja vaan yhteistä kokonaisuutta.
14. Lisäksi hankeryhmä toteaa, että ministeriöiden johtoryhmien toiminnan selkeyttämiseksi on loppuraportin luvussa 5.3 ehdotettu yhtenäisen kuvausmallin laatimista. Malli sisältää myös osion johtoryhmäkäytäntöjen yhtenäistämiseksi ministeriöissä.
15. Toteutetaan yhteisten periaatteiden toimeenpanoa tukeva johtoryhmävalmennus, jonka tavoitteena on vahvistaa yhteistä tahtotilaa ja kokonaisuutta tukevaa asennetta ja toimijoiden välistä luottamusta. Koulutuksen toteuttajana olisi HAUS ja sen kustannuksista puolet ehdotetaan katettavaksi keskitetysti. Johtoryhmävalmennuksen tukemiseksi valmennuksen tavoitteet huomioidaan myös muissa valtion valmennus- ja johtamisohjelmissä.

HAVAINNOT:

- Johdon esikuntatuki on osassa ministeriötä hyvin niukka. Jos johtamista pidetään tärkeänä, sen tukeen on hyvä panostaa riittävästi resursseja.
- Osastojen määrää on hyvä tarkastella myös johtamisen näkökulmasta. Kokemukset määrän vähentämisestä ovat positiivisia.
- Niissä ministeriöissä, joissa on kaksi ministeriä yhteinen ministerin johtoryhmä edistää yhtenäisyyttä.
- Ministeriöissä olisi hyvä miettiä oman controllerin tarvetta.
- Ministeriöiden johtoryhmän koko voi myös kasvaa toimivuuden kannalta liian isoksi. On mahdollista myös toimia niin, että osittain osallistuminen on asiakohtaista eikä koske kaikkia kokouksia automaattisesti.

PARHAAT KÄYTÄNNÖT:

- Kansliapäällikön vierailu osastojen johtoryhmissä säännöllisesti on tärkeää (joissain ministeriöissä 2 x vuodessa).
- Ministerin ja kansliapäällikön tapaamiselle on varattu 30–60 min viikossa. Auttaa kokonaisuuden johtamisessa ja ajankohtaisten asioiden valmistelussa sekä lisää luottamusta.
- Ministerin johtoryhmä esimerkiksi kerran viikossa, ajatuksena, että yksi asia esittelyssä, taustoitus ja ykkösketju koolla.
- Ministeriön KP-johtoryhmän kokouksen pitäminen heti VN/Kansliapäällikkökokouksen jälkeen maanantaina on hyväksi havaittu käytäntö useammassa ministeriössä. Johtoryhmän jäsenet saavat KP-kokouksen jälkeen heti maanantaina tiedot. Tällöin se mielletään osaksi "KP-kokousten toimeenpanoa".

8 Johtamisjärjestelmä ja johtamisprosessit

Samoin kuin johtamisjärjestelmän tulee tukea organisaatorakennetta, on organisaation johtamisprosessin tuettava johtamisjärjestelmää. Sen lisäksi, että johtamisjärjestelmä määrittää toimijoiden roolit, työnjaon ja vastuun sekä pelisäännöt, se kehystää ne puitteet, joissa johtamisprosessi toimii.

Parhaimmillaan ministeriön johtamisprosessi ohjaa ministeriön muita prosesseja siten, että strategiset tavoitteet toteutuvat tuottavasti ja vaikuttavasti. Näitä muita prosesseja ja toimintoja ovat muun muassa tiedon hallinta, viestintä ja hallinto- ja muut tukipalvelut. Johtamisprosessi ulottuu ministeriön johtoryhmien strategisesta työskentelystä suorituksen johtamiseen ja toiminnan vaikutusten arviointiin ja seurantaan. Esimiestyön näkökulmasta suorituksen johtaminen pitää sisällään muun muassa yksilötasolle ulottuvan työnjaon, tulos- ja kehityskeskustelut, resursoinnin, valmennuksen, seurannan ja palkinnan.

Voimakkaasti muuttuvassa ympäristössä johtamisprosessilta edellytetään toisaalta kykyä ennakoita muutoksia että toisaalta vaikutusten seurannan pohjalta joustavasti suunnata uudelleen organisaation toimintaa ja resursseja. Henkilöstöjohtamisen näkökulmasta muutoksissa on kyse muun muassa henkilöstövoimavarojen joustavasta käytöstä, oppivasta organisaatiosta ja henkilöstön osaamisen kehittymisen tuesta.

Johtamisprosessin eri osat ja vaiheet saadaan näkyviksi, kun eri vaiheet aikataulutetaan ja siten kytketään koko johtamisjärjestelmään. Useassa valtionhallinnon organisaatiossakin on käytössä erilaisia kalentereita tai vuosikelloja, jotka pitävät sisällään vaiheistuksen lisäksi kuvauksen johtamisprosessin työkaluista, kuten tulossopimuksista ja tavoitteiden asettamisesta, budjetista, seuranta- ja raportointityökaluista ja niiden käsittelystä eri valmistelu- ja päätöksentekofoorumeilla.

Yksi konkreettinen työkalu valtionhallinnossa on johtamissopimukset. Hallituksen johtamista koskevan kärkihankkeen tavoitteena on, että kaikissa ministeriöissä on käytössä hallinnon uudistumista edistävät johtamissopimukset vuonna 2017. Johtamissopimukset tehdään myös ministeriöiden kansliapäälliköille. Valtiovarainministeriö asetti 31.5.2016 työryhmän selvittämään ja tekemään ehdotukset valtionhallinnon johdon johtamissopi-

musmenettelyn ja – mallin uudistamiseksi. Työryhmän työn lähtökohtana on ollut se, että johtamissopimuksista tulee olla selvää hyötyä ja että menettely on tarkoituksenmukainen. Työryhmä ehdottaa, että valtionhallinnon johtamissopimusmenettelyä ja – käytäntöjä uudistetaan seuraavien periaatteiden mukaisesti:

- Johtamissopimusmenettelyä yksinkertaistetaan.
- Selkeytetään virastojen tulossopimusmenettelyn ja johtamissopimusmenettelyn välinen suhde.
- Valtionhallinnon yhdenmukaisuutta lisätään sisällyttämällä sopimukseen yhteisiä johtamisen tavoitteita ja edistämällä yhdenmukaisia arviointikriteerejä ja – menetelmiä.
- Edistetään johdon oikeutta saada ammattimaisesti annettua palautetta johtamisestaan.
- Sopimukseen sisällytetään tulospalkkion mahdollisuus.

Näiden periaatteiden pohjalta työryhmä laati sopimusmallin, joka poikkeaa nykyisin käytössä olevasta mallista. Siihen sisältyy seuraavat osiot: 1) yhteiset johtamisen tavoitteet, 2) tulostavoitteet, 3) johtaminen ja johtajuus sekä 4) henkilökohtainen kehittymisosio. Työryhmä ehdottaa, että ministeriöiden kansliapäälliköille sovelletaan yhteistä perusmallia, kuitenkin ottaen huomioon heidän tehtävänsä erityispiirteet. Työryhmä laatii luonnoksen valtiovarainministeriön kirjeeksi, jonka tavoitteena on ohjeistaa tarkemmin ja tukea ministeriöitä johtamissopimusmenettelyn hyödyntämisessä.

8.1 Johtamisprosessien vaiheistus ministeriöissä

Ministeriöt muodostavat valtioneuvostokokonaisuuden ja ministeriöiden johtamisjärjestelmät muodostavat valtioneuvostotason johtamisjärjestelmän ytimen. Se miten saumattomasti tämä ydin nivoo yhteen toisaalta valtioneuvostotason ohjauksen ja toisaalta ministeriöiden ja hallinnonalojen johtamisen, on ratkaisevan tärkeää koko hallinnon toiminta- ja palvelukyvyn kannalta. Sen lisäksi että toimiva valtioneuvostokokonaisuus muodostuu toimivista ja yhteensopivista osista, se tuottaa myös lisäarvoa näille osille eli ministeriöiden johtamisjärjestelmille ja johtamiselle. Kyse ei ole pelkästään yhdessä tekemisestä vaan myös yhteiseksi tekemisestä ministeriöiden välillä.

Valtioneuvoston johtamisjärjestelmän kannalta keskeiset kysymykset ovat, missä määrin ministeriöiden johtamisjärjestelmät ja – prosessit vastaavat toisiaan ja missä määrin niihin saadaan liitettyä poikkihallinnollisia prosesseja. Jo se, ovatko johtamisprosessien eri vaiheet eri ministeriöissä aikataulutettu samoin, vaikuttaa merkittävästi valtioneuvoston yhteisten tavoitteiden toteutumiseen. Samoin yhteisten työkalujen käyttö, yhteinen tieto-

pohja ja ymmärrys tilannekuvasta ja tavoitteista vahvistavat ministeriöiden muodostamaa kokonaisuutta.

Valtioneuvoston toimintaa on mahdollista vahvistaa määrittelemällä ministeriöiden yhteiset valmistelu- ja päätöksentekoprosessit ja rytmittämällä ne yhteisen aikataulun mukaisesti. Yhteinen vuosikello tahdittaisi keskeiset johtamisprosessit ja antaen kuitenkin tilaa ministeriöiden omille toiminnallisille tarpeille. Ministeriöiden johtamisjärjestelmiin sisällytetyt vuosikellot mahdollistavat toiminnan jatkuvan suunnittelun, seurannan ja päätöksenteon siten, että yhteys valtioneuvostotason ohjaukseen ja johtamiseen tulee näkyväksi sekä ministeriön sisällä että ministeriöiden välillä. Johtamisjärjestelmien yhteinen syke vahvistaa myös yhteistä toimintakulttuuria valtioneuvostossa.

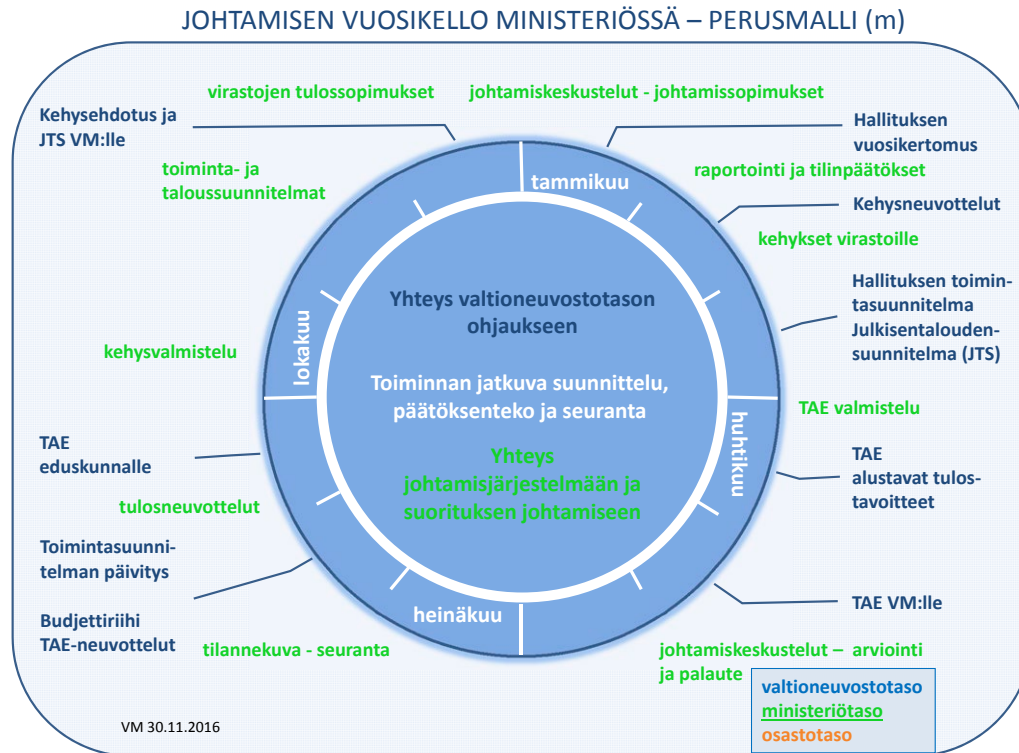
Johtamisen vuosikellon ministeriössä tulee sisältää ja tahdittaa ensinnäkin seuraavat valtioneuvostotason prosessit:

- Hallituksen toimintakertomus
- Kehysneuvottelut
- Hallituksen toimintasuunnitelma
- Julkisen talouden suunnitelma (JTS)
- Talousarvio ja alustavat tulostavoitteet
- Talousarvioneuvottelut
- Hallituksen toimintasuunnitelman päivitys
- Talousarvio eduskunnalle
- Kehysehdotus ja julkisen talouden suunnitelma valtiovarainministeriölle

Lisäksi vuosikelloon merkitään seuraavat keskeiset ja yhteiset johtamisen käytännöt ja työkalut:

- Johtamiskeskustelut ja ylimmän johdon johtamissopimukset sekä onnistumisen arvioinnit
- Raportointi ja tilinpäätökset
- Kehykset virastoille
- Talousarvion valmistelu
- Tilannekuva ja seuranta
- Tulosneuvottelut virastojen kanssa
- Kehysten valmistelu
- Toiminta- ja taloussuunnitelmat
- Virastojen tulossopimukset

Kuva 13: Johtamisen vuosikello ministeriössä (perusmalli). Osaston vuosikello on raportin liitteenä 3.



Poikkihallinnollisen rytmityksen lisäksi tulee lisätä syvyyssuunnassa hallinnon tasojen prosessien sopivuutta yhteen. Suunnittelun, päätöksenteon ja toiminnan seurannan tulee toimia saumattomasti valtioneuvostotasolta ministeriöihin ja niiden osastotasolle. Johtamisjärjestelmän periaatteet ja prosessien tavoitteet säilyvät samoina vaikka prosessien vaihtelu ja työkalut, tai niiden käyttö vaihtuisivatkin. Ministeriöiden yhteisestä johtamisen vuosikellosta onkin mahdollista tehdä oma sovellus sekä valtioneuvostotasolle, esimerkiksi kansliapäällikkökokouksen käyttöön ja oma sovellus ministeriöiden osastojen käyttöön. Valtioneuvostotason vuosikello vahvistaisi poliittisen johdon ja virkamiesjohdon välisen vuorovaikutuksen suunnitelmallisuutta ja hallinnon poikkihallinnollisuutta. Ministeriöiden osastojen johtamisprosessien kelloitus lisää toiminnan ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä. Lisäksi se linkittäisi johtamisjärjestelmän myös lähemmäksi esimiesten ja virkamiesten jokapäiväistä työtä.

Valtioneuvoston johtamisjärjestelmän eheys on riippuvainen keskeisten yhteisten prosessien samantahtisuuden lisäksi päätöksenteon läpinäkyvyydestä ja eri foorumien ja toimijoiden roolista prosessien eri vaiheissa. Johtamisprosessien kalenterointi lisää sekä eri toimijoiden keskinäistä luottamusta ja yhteistyötä toiminnan rajapinnoissa. Se mahdollistaa myös toiminnan paremman seurannan ja vastuullisuuden toteutumisen.

8.2 Ehdotukset, havainnot ja parhaita käytäntöjä

EHDOTUKSET:

16. Kukin ministeriö ottaa käyttöön yhteisen mallin pohjalta laaditun johtamisen vuosikellon. Siinä määritellään ja sovitetaan yhteiseen aikatauluun sekä valtioneuvostotason ohjausprosessit että keskeiset ministeriötason johtamisprosessit ja niihin sisältyvät työkalut ja käytännöt.

HAVAINNOT:

- Valtioneuvoston johtamisjärjestelmää on mahdollista vahvistaa ottamalla käyttöön valtioneuvostotason johtamisprosessien vuosikello, joka rytmittää ja tekee näkyväksi yhteiset suunnittelu-, päätöksenteko- ja seurantaprosessit esimerkiksi kansliapäällikkökokouksen työssä. Ministeriöt voivat tehostaa ohjauksen vaikuttavuutta ja johtamisen johdonmukaisuutta soveltamalla johtamisen vuosikelloa omien osastojensa toiminnassa. Tämä mahdollistaa myös johtamisjärjestelmän selkeämmän kytkeytymisen suoritukseen johtamiseen ja käytännön esimiestyöhön.

PARHAAT KÄYTÄNNÖT:

- Sekä kokonaisuuden että yksittäisten ministeriöiden kannalta parhaaseen lopputulokseen päästään, jos ministeriöiden keskeiset johtamisprosessit:
 - 1) määritellään yhteisten käsitteiden ja rajausten pohjalta.
 - 2) vaiheistetaan yhteisen vuosikellon mukaisesti.
 - 3) tehdään läpinäkyviksi myös muille ministeriöille siten, että johtamisprosesseihin osallistuvat toimijat, käytetyt resurssit ja tietopohja sekä tuotokset ovat selkeitä ja dokumentoitavissa.
- Johtamisprosessien käytännön toimivuutta voidaan tukea sekä valtioneuvoston yhteisillä pelisäännöillä (Code of Conduct) että edistämällä johtajien ja henkilöstön valmiuksia ja vastuuta toimia ammattimaisesti ja eettisesti korkeatasoisesti. Yhtenäisemmät johtamisen käytännöt ministeriötasolla edellyttävät myös yhteistä viestintää ja johtamisvalmennusta ministeriöiden kesken.

9 Ennakointi, riskienhallinta ja arviointi

9.1 Ennakointi

Suomen hallinto on kansainvälisesti tunnettu hyvästä ennakointi- ja tulevaisuustyöstään. Suomessa tehdään tulevaisuusselontekoja eduskunnalla, eduskunnalla on tulevaisuusvaliokunta ja ennen vaaleja valmistellaan ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset. Vahvasta pohjasta huolimatta nämä eri osa-alueet jäivät osin irrallisiksi ja yksittäisiksi. Ne eivät kytkeydy osaksi säännöllistä toimintaa tai perusprosesseja.

OECD nosti esille tämän huomion sekä vuoden 2010 että vuoden 2015 arvioinneissaan. Suomi on edelläkävijä, mutta päätöksenteon tietopohjan vahvistamisessa ja ennakoinnin kytkemisessä osaksi keskeisiä prosesseja ja johtamista on vielä työsarkaa. OECD jaottelee ennakointi- ja tulevaisuustyön kolmeen ajallisesti eri kategoriaan. Nämä ovat pitkän aikavälin (yli 10 vuotta) ennakointi, keskipitkän aikavälin (3-10 vuotta) strateginen suunnittelu ja lyhyen aikavälin (1-2 vuotta) välitöntä päätöksentekoa tukevaan tietoon. Alla olevassa taulukossa OECD on nostanut esille esimerkkejä kustakin näistä. Johtamisjärjestelmien näkökulmasta nämä kaikki kolme kategoriaa ovat sellaisia, joiden tulisi näkyä osana johtamisjärjestelmää esimerkiksi johtoryhmien työssä.

Taulukko 4: OECD Working together to sustain success (2010).

Analyttinen tarve	Piirteet	Tarpeet	Esimerkit
Ennakointi (Pitkä aikaväli >10 vuotta)	Ennakointi ja valmistautuminen sekä nähtävissä oleviin että poikkeaviin ja vahingollisiin trendeihin, ml. tulevaisuuden kustannukset tämän päivän päätöksistä	Jatkuva skannaus ja konsultointi, toistuvien kaavojen tunnistaminen, heikkojen signaalien tunnistaminen ja analysointi, tulevaisuuden tutkimus, yhteisymmärrys	Tulevaisuusselonteko, tulevaisuusksaukset esim. ilmastonmuutoksesta, pitkän aikavälin budjettiarviot, skenaariosuunnittelu
Strateginen suunnittelu (Keskipitkä aikaväli: 3-10 vuotta)	Ennakointi, odotukset ja valmistautuminen nähtävissä oleviin muutoksiin; priorisointi; ml. tulevaisuuden kustannukset tämän päivän päätöksistä, riskien hallinta	Analyysit, historia- ja aikasarjadata; vertailutieto- ja analyysi läpi hallinnon, kuulemiset arvoista ja valinnoista	Hallitusohjelma; julkisen talouden suunnitelma, henkilöstösuunnittelu; tila & pääomainvestointisuunnittelu, innovaatiostrategiat
Päätöksenteko (Lyhyt aikaväli: 1-2 vuotta)	Reagointivalmiudet; nopeus, tili-velvollisuus; kyky päättää, millä tasolla päätökset tulee tehdä;	Nopea pääsy relevanttiin tietoon ja analyysiin; uudelleenallokointikapasiteetti; yleiskuva sidosryhmien näkemyksistä	Toimeenpanotoimenpiteet; vuotuinen talousarvio ja JTS; vastaukset kriiseihin

Ennakointityön puutteet nousivat myös esille kansliapäälliköiden haastatteluissa: ”yleinen ennakointi ei kohta arkitodellisuutta”. Esimerkiksi tulevaisuusksaukset nähtiin hyväksi ja nähtiin, että kun niihin panostetaan, on niillä myös vaikuttavuutta. Kansliapäälliköiden yhteinen kiperien ongelmien tarkastelu nähtiin hyväksi, mutta ongelmaksi nähtiin, ettei se ole johtanut mihinkään pysyvään eikä siihen ole palattu. Uusi kierros vaikuttaa aina alkavan aivan tyhjältä pöydältä. Ministeriöillä on kuitenkin hyvää yhteistä ennakointia eri alueilla. Esimerkkinä tällaisesta mainittiin koulutusta koskeva ennakointi, jossa mukana ovat OKM, TEM, STM ja VATT.

Valtioneuvoston kanslialla on käynnissä ministeriöiden ennakointityötä tukeva projekti, jonka tavoitteena on, että yhteinen ja jatkuva ennakointityö muodostuisi strategiseksi voimavaraksi. Projekti antaa ministeriöiden johtoryhmille yhtenäisen viitekehyksen ja yhteisen kielen ennakoinnin käsitteisiin ja metodeihin liittyen ja tätä kautta myös yhteisen kielen ministeriöiden yhteiseen ennakointiin.

Johtamisjärjestelmän yhteisillä periaatteilla ja yhteisillä työvälineillä kuten vuosikellolla tuetaan ennakoinnin nivoutumista paremmin osaksi jatkuvia prosesseja.

9.2 Sisäinen valvonta, riskienhallinta ja sisäinen tarkastus

Sisäisen valvonnan menettelyillä varmistetaan

- talouden ja toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus;
- varojen ja omaisuuden turvaaminen;
- johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta.

Sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta vastaa organisaation johto.

Riskienhallinnan avulla varmistetaan tavoitteiden saavuttaminen sekä turvataan toiminnan jatkuvuus ja toimintaedellytysten säilyminen. Riskienhallinta on systemaattista ja jatkuvaa toimintaa, jonka avulla tunnistetaan, analysoidaan, arvioidaan, käsitellään ja seurataan riskejä.

Sisäisen tarkastuksen tehtävä selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys. Sisäinen tarkastus arvioi sisäisen valvonnan toimivuutta ja tehokkuutta sekä tukee asiantuntijana organisaation kaikkia tasoja järkevän ja systemaattisen riskienhallinnan toteuttamisessa.

Riskienhallinta linkittyy tiiviisti ennakkointiin. Ennakointi voi auttaa nostamaan esille tietoa ja ymmärrystä riskeistä. Se voi auttaa myös kartoittamaan paremmin tuntemattomampia riskejä. Johtamisjärjestelmän kehittämisen kannalta on tärkeää, että ennakkoinnin vahvistamisella osana johtamisfoorumien kuten kansliapäällikkökokouksen ja ministeriöiden johtoryhmien toimintaa pyritään vahvistamaan myös riskienhallintaa. Ennakkoinnin ja riskien hallinnan nivominen osaksi perusprosesseja on siksi tärkeää. Haasteena on, miten pystytään yhdistämään pitkän ajan ennakkointinäkökulma keskipitkän ajan riskienhallinnan näkökulmaan ja lyhyen ajan valmistautumiseen lähiajan kärjistyviin tilanteisiin ja kriisienhallintaan.

9.3 Johtamisjärjestelmien arviointi

Niin kuin kaikessa kehittämisessä, niin myös johtamisjärjestelmien kehittämisessä on tärkeää arvioida tuloksia ja niiden pohjalta analysoida mahdollisia lisätoimenpiteitä tai kehittämisen suuntaa. Ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista luoda raskasta erillistä arviointia, vaan mahdollistaa arviointi ja kehittämisen työn jatkoa parhaalla mahdollisella tavalla osana ministeriöiden yleistä toiminnan arviointia.

Johtamisjärjestelmien kehittämisen arvioinnissa voidaan hyödyntää CAF-itsearviointimalia, joka toimii johtamisen, hallinnonalan ohjauksen sekä tulosohjauksen ja kehittämisen tukena. CAF-malli ottaa huomioon eri näkökulmat laajasti ja auttaa kehittämishaasteiden priorisoimisessa sekä organisaatioiden tasapainoisessa uudistamisessa. CAF-malli on suunniteltu julkiselle sektorille ja siksi siinä on huomioitupoliittis-hallinnollisen rajapinnan tuomat erityispiirteet. CAF on käytössä laajasti Euroopassa ja maailmalla ja se on vapaasti käytettävissä ilman maksua. Lisäksi se on ajankäytöllisesti kustannustehokas. Eri ministeriöissä ja hallinnonaloilla CAF on käytössä. Yhtenä parhaana esimerkkinä on sisäministeriön hallinnonala, jossa on kattavasti toteutettu CAF-itsearviointi kaikissa hallinnonalan virastoissa ja otettu kehittämiskohteet huomioon tulosohjauksessa.

Keskushallinnon virastorakenneselvityksen loppuraportissa ”Yhteisillä periaatteilla kohti tulevaisuuden virastorakennetta” (Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2015) suositellaan vertailukehittämisen hyödyntämistä kaikille virastoille. Suositus on, että sisäinen itsearviointi toteutettaisiin 2-3 vuoden välein, ja aika ajoin myös ulkoinen arviointi.

CAF-mallin perusajatuksena on kokonaisvaltainen laadunarviointi, jossa tarkastellaan paitsi eri tulosalueita, myös organisaation toimintatapoja, joilla mahdollistetaan hyvien tulosten syntyminen. CAF on tarkoitettu helpokäyttöiseksi työkaluksi julkisen sektorin organisaatioiden suorituskyvyn arviointiin ja kehittämiseen ja sillä on neljä päätavoitetta:

1. Helpottaa laatujohtamisen menetelmien käyttöönottoa julkisella sektorilla. Itsearviointi on keskeinen osa perinteistä PDCA -kehittämissykliä [PDCA = suunnittele (plan), toteuta (do), arvioi (check), kehitä (act)].
2. Auttaa paikantamaan julkisen sektorin organisaatioiden vahvuuksia ja parantamisalueita.
3. Yhdistää erilaisia käytössä olevia laadunhallintamenetelmiä.
4. Edesauttaa julkisen sektorin organisaatioidenvälistä vertailukehittämistä.

CAF tarjoaa organisaatiolle kokonaisvaltaisen viitekehyksen, jonka avulla se voi seurata oman toimintansa kehittymistä. Malli mahdollistaa näyttöön perustuvan arvioinnin, korkean suoritusasteen saavuttamisen ja sen todentamisen, yhteisen ja kestävästi kehitettävän käsityksen muodostamisen siitä, mitä tarvitaan organisaation toiminnan kehittämiseksi, saavutettavien tulosten ja ne mahdollistavien toimintatapojen välisen riippuvuuden hahmottamisen, henkilöstön osallistumisen toiminnan arviointiin ja kehittämisen suunnitteluun, hyvien käytäntöjen jakamisen oman organisaation sisällä ja muiden organisaatioiden kanssa, erilaisten kehittämishankkeiden nivomisen osaksi normaalia johtamista ja kehittymisen seurannan, kun itsearviointi toistetaan samalla kriteeristöllä säännöllisesti.

Organisaatiokohtaisten hyötyjen lisäksi CAF-itsearviointimallin käyttö ministeriöiden oman toiminnan arviointivälineenä mahdollistaa myös vertailukehittämisen ministeriöiden kesken ja haluttaessa muun muassa kansliapäälliköiden väliset keskustelut ministeriön johtamisen kehittämisestä arviointitulosten pohjalta. CAF-mallin käyttöä johtamisjärjestelmien arvioinnin tukena tullaan edistämään myös laajemmin valtionhallinnossa ja ministeriöt voisivat tässä osaltaan olla esimerkkinä hallinnonalojensa virastoille. CAF-arviointi ei siis kuitenkaan ole vain johtamisjärjestelmien arviointiin, vaan on koko organisaation kokonaisvaltainen arviointimalli, jota voidaan lisäksi hyödyntää myös johtamisjärjestelmien kehittämisen arviointiin. Näin vältetään luomasta erillistä arviointirakennetta johtamisjärjestelmien kehittämiseen.

9.4 Ehdotukset, havainnot ja parhaita käytäntöjä

EHDOTUKSET:

17. Ministeriöt tekevät säännölliset itsearvioinnit CAF-mallilla. Arviointien tuloksia toiminnasta ja ministeriön toiminnan tuloksista hyödynnetään johtamisjärjestelmien jatkokehittämiseen.

HAVAINNOT:

- Ministeriöiden CAF-itsearvioinnit mahdollistavat myös johtamisjärjestelmien vertailukehittämistä ja yhteistä keskustelua valtioneuvostotasolla (esim kansliapäällikkökokous/kansliapäälliköiden epäviralliset tapaamiset) johtamisjärjestelmien kehittämisen keskeisistä haasteista ja tuloksellisista käytännöistä.
- Johtamisjärjestelmän kehittämisen kannalta on tärkeää, että ennakkoinnin vahvistamisella osana johtamisfoorumien kuten kansliapäällikkökokouksen ja ministeriöiden johtoryhmien toimintaa pyritään vahvistamaan myös riskienhallintaa.
- Johtamisen tuloksellisuuden näkökulmasta on hyvä painottaa, että ministeriöiden tulee arvioida ja seurata virastojen johtamista osana hallinnonalojen virastojen tuloksellisuutta. Johtamisen kokonaiskuvan muodostaminen edellyttää nykyisillä käytännöillä poikkihallinnollista yhteistyötä.

10 Hallinnonalojen ohjaus

Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Yksi ministeriön päätehtävistä on sen hallinnonalan strateginen ohjaus. Ministeriö ohjaa ja valvoo hallinnonalan virastojen ja laitosten toimintaa ja seuraa näiden kehitystä. Ohjauksen keinoina ovat muun muassa vuosittain asetettavat tulostavoitteet sekä tavoitteiden toteutuksen ja määrärahojen käytön seuranta. Tulosohtauksessa tulostavoitteista ja käytettävistä resursseista sovitaan monivuotisissa tulossopimuksissa. Ministeriön vastuulla on myös hallinnonalan valtion erityistehtävyyhtiöiden omistajaohjaus.

Ohjauksen ja sitä tukevan johtamisjärjestelmän näkökulmasta haasteena voi olla se, miten ministeriön osastojen ja yksiköiden erilaiset tavoitteet jalostuvat viraston strategiseksi tavoitekokonaisuudeksi. Viraston näkökulmasta tavoitteet voivat näyttää toisistaan irrallisina ja jopa osin toisilleen vastakkaisina. Johtamisjärjestelmän tulee jatkossa edistää ministeriön yhtenäisen ja valtion kokonaisuuteen perustuvan strategisen ohjausotteen syntymistä virastoja ohjattaessa.

10.1 Tulosohtaus

Tulosohtauksesta on viime vuosina kehitetty aikaisempaa strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäistä ohjausjärjestelmää. Tulosohtauksen kehittämisen haasteena on ollut selkeästi ilmaistujen yhteisten tavoitteiden puuttuminen. Koska ei ole ollut prosessia, josta selkeät yhteiset tavoitteet olisivat tulleet tulosohtaukseen, on poikkihallinnollisuuden tuominen tulosohtaukseen ollut vaikeaa. Hallituksen uuden strategiakokonaisuuden myötä syntyy mahdollisuus viestiä myös tulosohtauksen näkökulmasta yhteisistä tavoitteista. Uudessa strategisen päätöksenteon -mallissa hallituksen yhteiset poliittiset tavoitteet asetetaan hallitusohjelmassa ja hallituksen toimintasuunnitelmassa. Tulosohtaus tukee, että halutut muutokset saadaan oikeasti toimeenpantua ja tavoitekokonaisuus välittyy kaikille toimijoille.

Kansliapäällikköjen kanssa käydyllä keskustelukierroksella ilmeni, että kansliapäällikköjen näkökulmasta hallinnonalojen ohjaus tulosneuvotteluineen toimii varsin hyvin. Virastojen strategisista tavoitteista ja niiden toteuttamisen edellyttämistä resursseista saadaan sovittua osana tulosneuvotteluja.

Tulosohjaus on ministeriöiden ja virastojen välillä ohjausjärjestelmä ja ministeriöiden sisällä johtamisjärjestelmä. Tulosohjaus ministeriön ja sen hallinnonalalla toimivien virastojen strategisten tavoitteiden ja niiden toteuttamisen edellyttämien resurssien hallintavälineenä toimii varsin hyvin. Tulosohjaus mahdollistaa myös poikkihallinnollisten tavoitteiden asettamisen ja niiden seurannan. Se ei estä yhteistyötä tai jaettuja vastuita ministeriöiden ja virastojen välillä. Käytännössä haasteet liittyvät siihen miten hallinnonaloja ohjataan ja johdetaan tavoitteiden saavuttamiseksi. Tulosohjaus ei itsessään ratkaise helppoja tai vaikeita yhteiskunnallisia ongelmia, vaan on väline ministeriöiden ja virastojen johtamiseen. Se tarjoaa johtamiselle työvälineen strategisia valintoja tehtäessä ja yhdistää valinnat käytävissä oleviin resursseihin. Tuloksellisuus ja vaikuttavuus syntyvät tai jäävät syntymättä niissä politiikkatoimissa, jotka päätetään toteuttaa. Poliitiikkatoimenpiteiden toteuttaminen edellyttää ministeriöiden vahvaa ohjausta ja johtamista eikä tulosohjaus ohjausjärjestelmänä pysty korjaamaan niitä puutteita, joita politiikkatoimenpiteen toteuttamisessa tai tavoitteiden saavuttamisessa on.

10.1.1 Hallituksen yhteiset tavoitteet

Hallituksen yhteiset tavoitteet ovat hallitusohjelmassa ja sen toimintasuunnitelmassa asetettuja tavoitteita, joita ministeriöt toteuttavat omassa toiminnassaan ja toisaalta asettavat tavoitteiksi myös virastoille. Tulosohjauksen näkökulmasta on nähty tarpeelliseksi edistää hallituksen strategisten tavoitteiden toteutumista sekä parantaa sitä koskevaa tuloksellisuusraportointia. Tulosohjauksen kautta hallituksen tavoitekokonaisuus saa myös aikaisempaa paremman näkyvyyden virastokentässä. Näistä syistä tulosohjauksella tullaan jatkossa tukemaan hallituksen tavoitekokonaisuuden näkyvyyttä ja toteutumista yhdenmukaisesti viestimällä ja raportoimaan tavoitteiden toteutumisesta osana tulostietojärjestelmän seurantaa.

10.1.2 Uusi konsernitietokokonaisuus

Uudella konsernitietokokonaisuudella luodaan edellytyksiä kehittää hallinnon toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta ja parantaa päätöksenteon taustalla olevaa tietoaineistoa. Samalla pyritään rakentamaan parempi konserniohjauksen tilannekuva sekä tuottamaan tietoja ministeriön ja viraston johdolle viraston suoriutumisesta valituilla konserniohjauksen alueilla. Tietoa voidaan hyödyntää virastojen johtamisessa ja ohjaamisessa.

10.2 Ehdotukset, havainnot ja parhaita käytäntöjä

- Hankeryhmä esittää havaintona, että ministeriöiden tulisi vahvistaa johtamistaan hallinnonaloja ohjatessaan. Tulosohejausjärjestelmä on vakiintunut menetelmä tulostavoitteista ja resursseista sovittaessa ja sellaisena se toimii varsin hyvin. Toiminnan tuloksellisuus ja vaikuttavuus edellyttävät virastojen aitoa ohjausta ja johtamista.

11 Liitteet

Raportti sisältää seuraavat liitteet:

Liite 1: Kokonaiskuva Valtioneuvoston johtoryhmät ja rakenne

Liite 2: Ministeriökohtaiset kuvat johtoryhmistä ja ministeriöiden rakenteesta

Liite 3: Osaston vuosikello

Liite 4: Valtioneuvoston johtamisjärjestelmän mallikuvaus

Liite 1: Kokonaiskuva Valtioneuvoston johtoryhmät ja rakenne

Johtoryhmien tapaamisia

Osastopäällikköfoorumi

Hallitus (VN istunto – strategiaistunto)

Ministerivaliokunnat

Ministeriryhmät

VS:t (4)

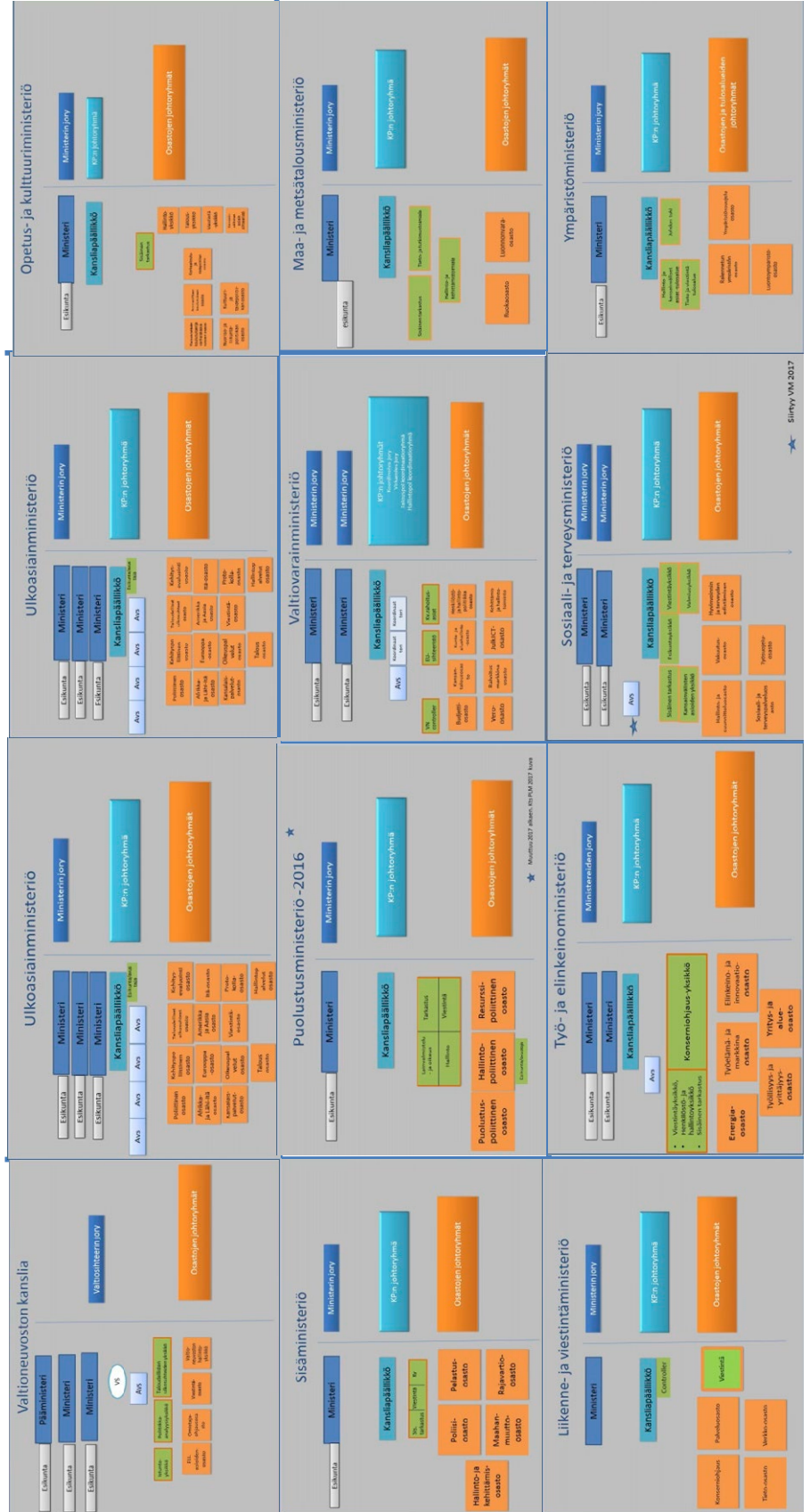
KP-kokous

KP-kokouksen tuki/sihteeristö

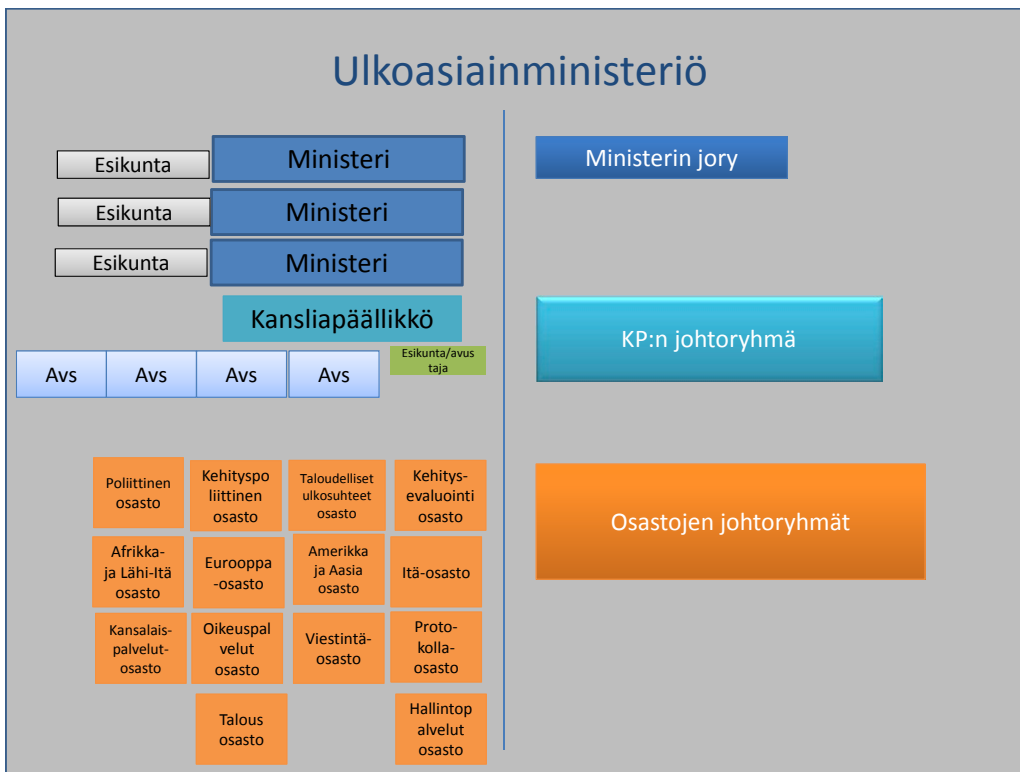
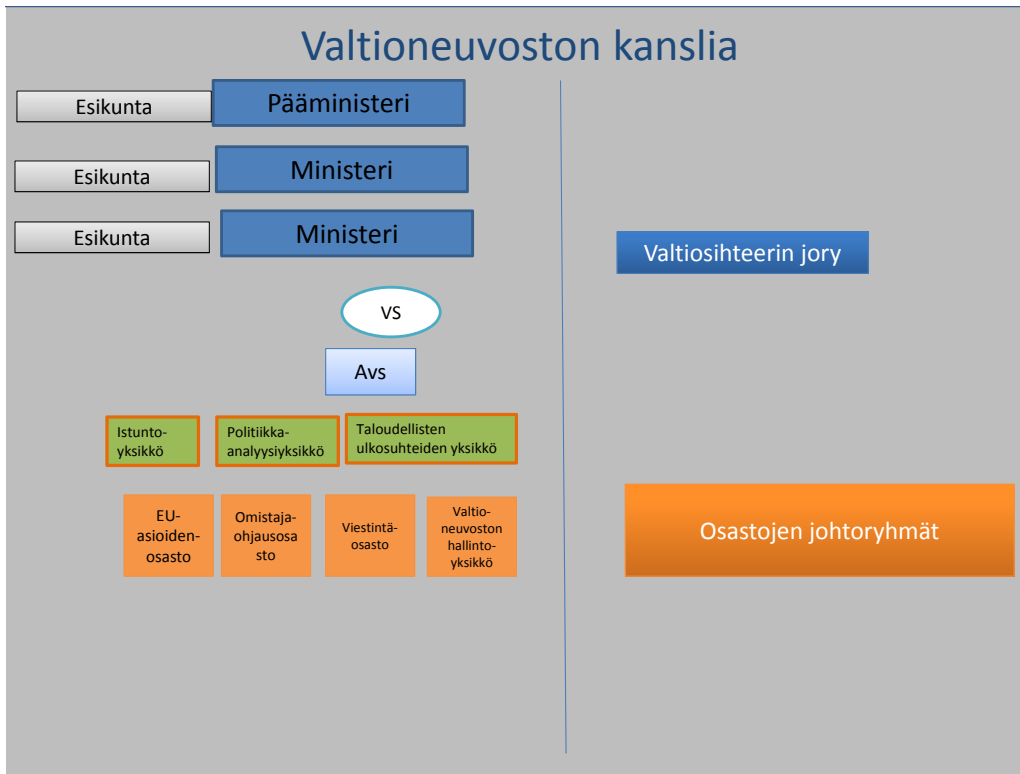
Tukiverkostot (Min) STEP

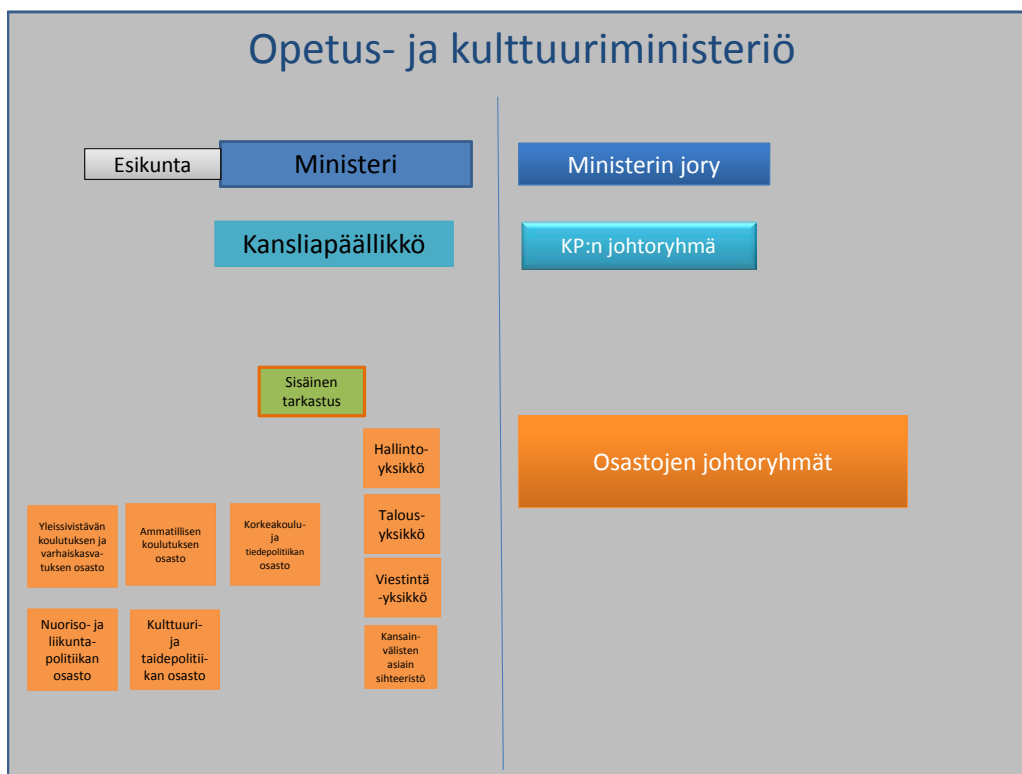
AD hoc -pienryhmät

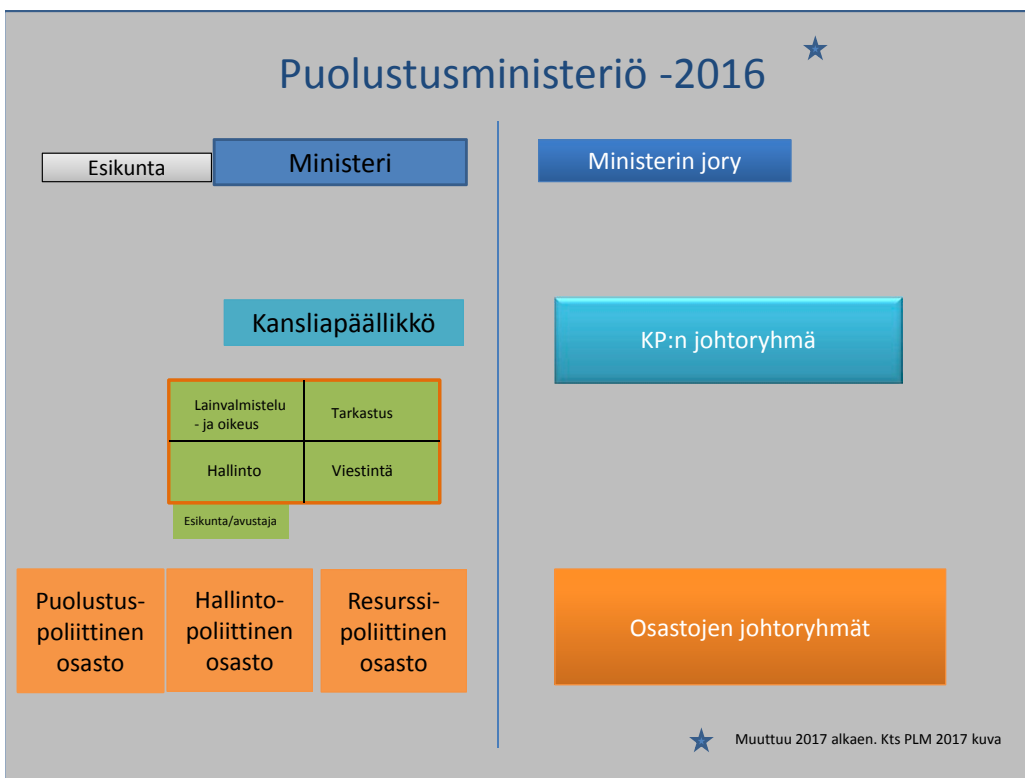
Säännölliset pienryhmät

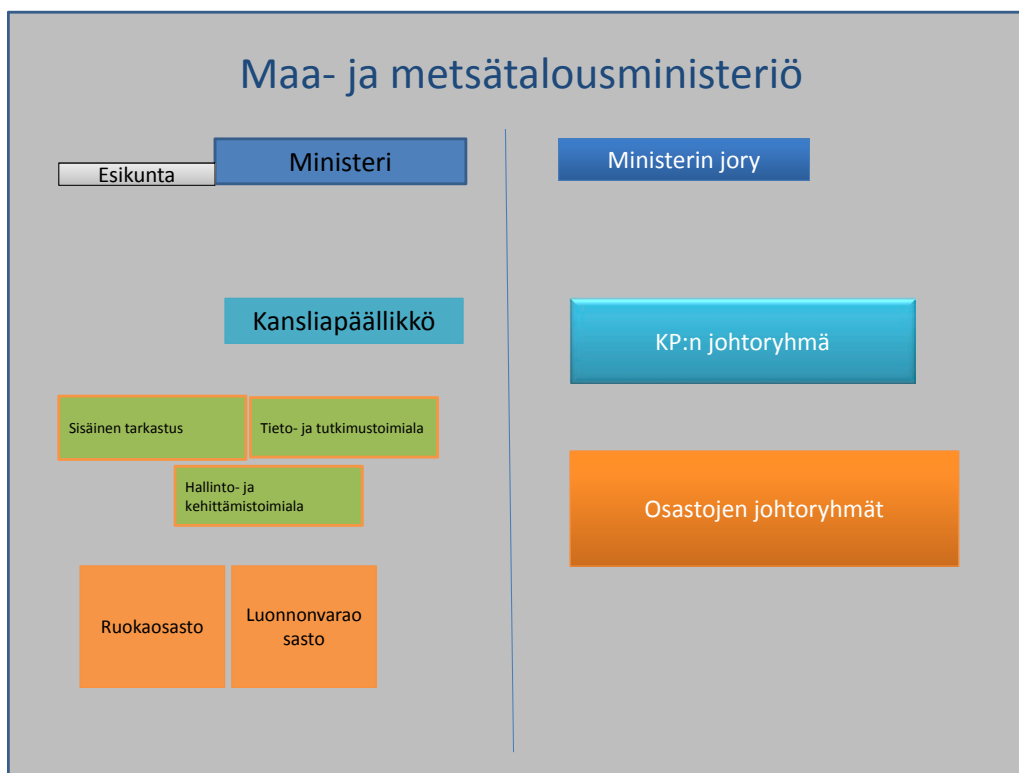
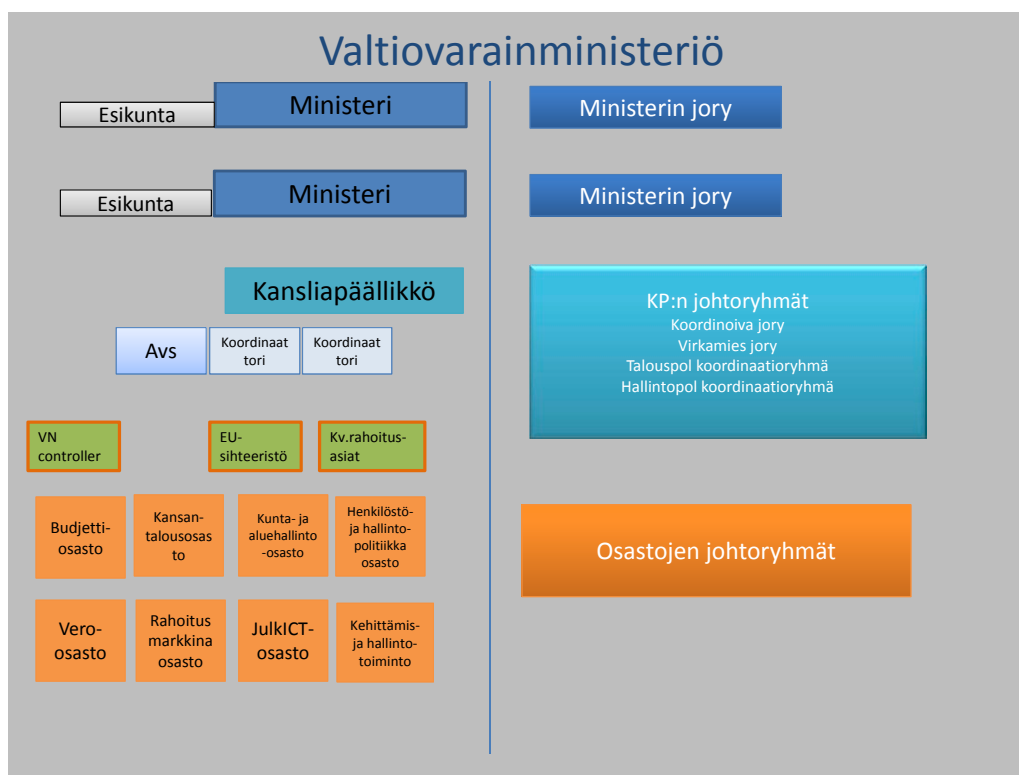


Liite 2: Ministeriökohtaiset kuvat johtoryhmistä ja ministeriöiden rakenteesta

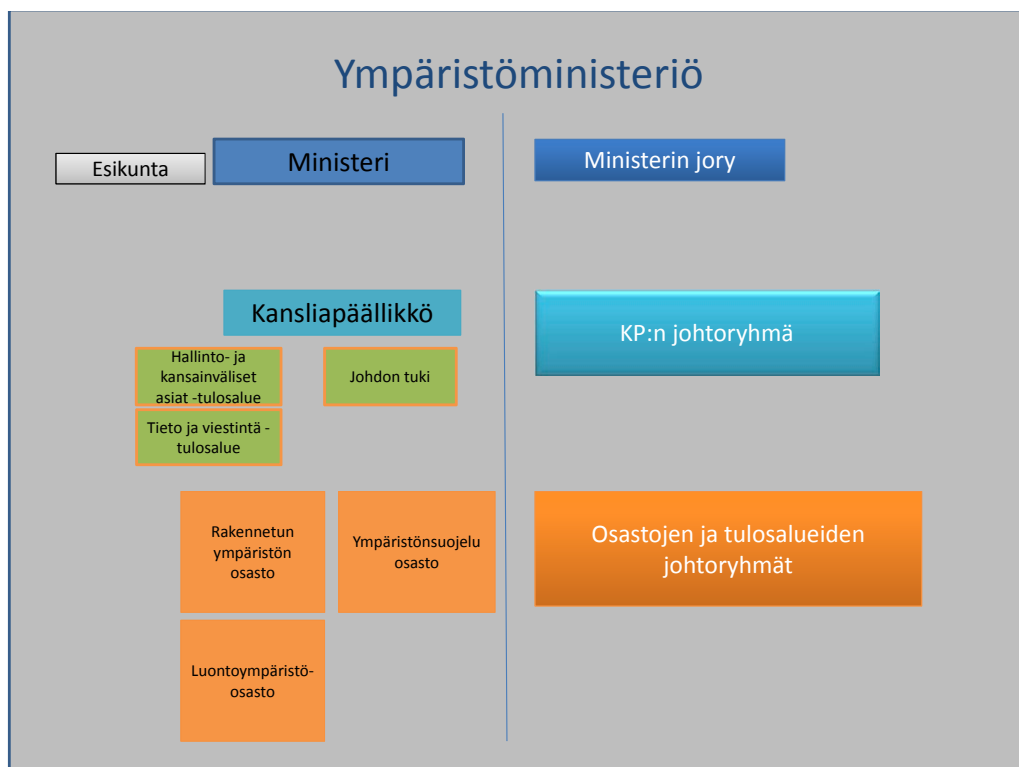






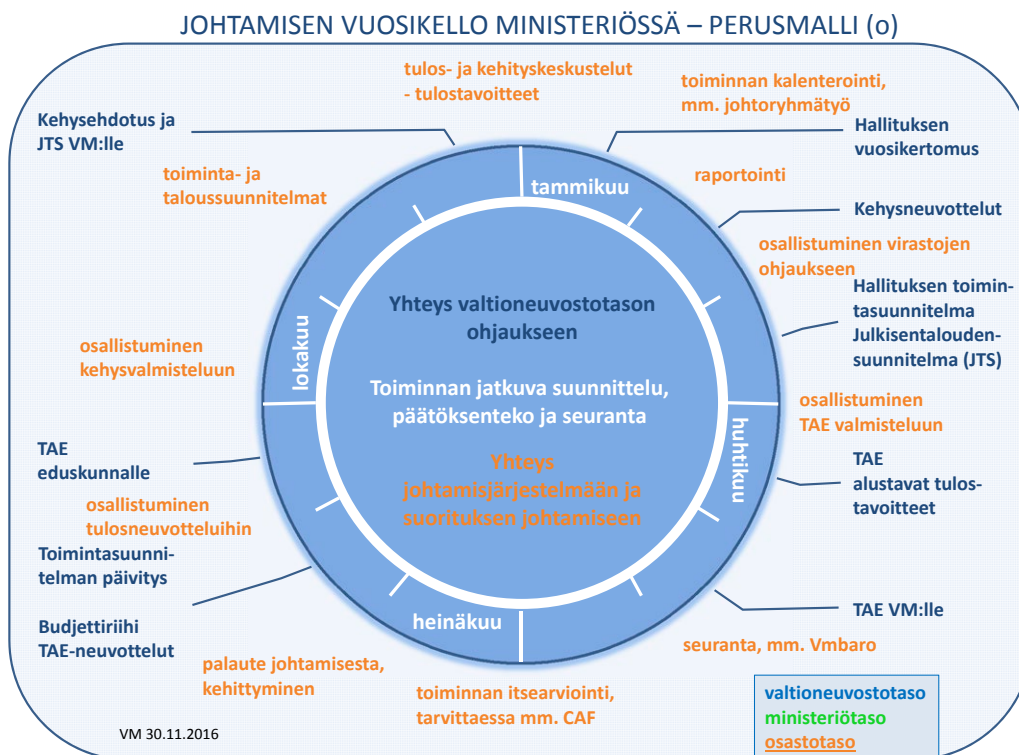








Liite 3: Osaston vuosikello



Liite 4: Valtioneuvoston johtamisjärjestelmän mallikuvaus



VALTIONEUVOSTON JOHTAMISJÄRJESTELMÄN MALLIKUVAUS

❖ Valtioneuvoston johtamisjärjestelmän yhdenmukaistamisessa on tärkeä rooli sillä, että ministeriöiden ja valtioneuvoston johtamisjärjestelmistä muodostuva kokonaisuus on rakennettu valtioneuvoston yhteisen toiminnan ja ministeriöiden keskeiset tarpeet huomioiden. Yhtenäisen toiminnan varmistamiseksi ministeriöiden johtamisjärjestelmät tulee paitsi laatia, niin myös kuvata yhdenmukaisella tavalla.

❖ Valtioneuvoston johtamisjärjestelmän mallikuvauksen tavoitteena on lyhyesti kuvata

- valtioneuvoston keskeiset strategiaprosessit
- keskeiset säännönmukaiset johtamisforumit valtioneuvostossa
- johtamisroolit ja -vastuut valtioneuvostossa toimittaessa
- johtamista ohjaava säädösviitekehys, pääprosessit ja muut työvälineet valtioneuvostossa

❖ Mallikuvauksen tavoitteena on yhtenäistää ministeriöiden johtamisjärjestelmiä kuvaamalla niiden tavoitesisältö. Se sisältää ne elementit, jotka ainakin ministeriöiden pitäisi huomioida johtamisjärjestelmäkuvausta laadittaessa. Malli on kuitenkin yleisluonteinen ja perustellusta syystä asioita voidaan kuvata myös toisin ministeriökohtaiset erityispiirteet huomioiden.

❖ Mallikuvauksen liitteenä ovat ministerin johtoryhmän, ministeriön virkamiesjohtoryhmän ja muun mahdollisen keskeisen ohjaus- ja valmisteluryhmän toiminnankuvauksen mallisisältö. Malleissa kuvataan johtoryhmien tarkoitus, keitä varten ne ovat olemassa, päätehtävät, työskentelytavat ja niiden jäsenet. Ministeriöissä voi luonnollisesti myös olla muita ministeriötasoisia tai toimialakohtaisia johtoryhmiä. Jatkossa on järkevää kuvata myös nämä johtoryhmät yhdenmukaisella tavalla.



Liite 1: Ministerin johtoryhmän tarkoitus ja päätehtävät

Tarkoitus	Ministerin johtoryhmä (voi olla myös ministerien yhteinen) tukee ministeriä hänen toimialansa asioiden valmistelun ohjaamisessa. Johtoryhmän työskentelyssä painopiste on kokonaisuuden hallinnassa eli hallitusohjelman toteuttaminen, VN-tason hankkeiden sekä hallinnonalan ja ministeriön ohjaus, toiminnan ja talouden raamit sekä poliittista päätöksentekoa ja linjausta vaativat asiat.
Keitä varten jory on olemassa	Valtioneuvosto Ministeriö ja sen hallinnonala
Päätehtävät	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerin vastuulla olevien politiikkalohkojen valmistelu ja ideointi ministerin ohjauksessa 2. Hallitusohjelman ja sen toimintasuunnitelman muiden valtioneuvostokokonaisuuksien toteuttaminen ja seuranta 3. Ministeriön johtamisen tukeminen 4. Hallinnonalan ohjaus
Työskentelytapa	<ul style="list-style-type: none"> • Ministeriön ja valtioneuvoston yhteistä etua ajava • Sitoutuva, asioihin etukäteen perehtyvä ja ratkaisukeskeinen • Korkea luottamuspääoma • Aito keskustelu- ja valmistelufoorumi (kehittyvä johtoryhmä)
Jäsenet	Ministeri päättää johtoryhmän jäsenet <ul style="list-style-type: none"> • Ministeri pj. • Poliittinen valtiosihteeri, erityisavustajat • Kansliapäällikkö • Alivaltiosihteeri • Viestintäjohtaja • Ministerin politiikkalohkoista vastaavat osastopäälliköt

4

Liite 2: Ministeriön virkamiesjohtoryhmän tarkoitus ja päätehtävät

Tarkoitus	Johtoryhmä käsittelee ja sovittaa yhteen ministeriön toiminnan kannalta keskeisiä yhteisiä toimintatapoja sekä johtamista ja sisäistä hallintoa. Ministeriön koordinoivan johtoryhmän ja virkamiesjohtoryhmän lisäksi ministeriössä voi toimia useita muita ohjaus- ja valmisteluryhmiä (katso seuraava sivu).
Keitä varten jory on olemassa	Kansliapäällikkö Johto ja esimiehet Henkilöstö
Päätehtävät	<ol style="list-style-type: none"> 1. Valmistella asiat ministerijohtoryhmään 2. Ministeriön strategisten tavoitteiden valmistelu ja niiden toimeenpano 3. Toimintatapoja, johtamista ja sisäistä hallintoa koskevien yhteisten linjausten käsittely ja niihin sitoutuminen 4. Ministeriön toiminnan kehittäminen, voimavarojen suuntaaminen ja menettelytavoista sopiminen 5. Strategia-perustaisen toimintaympäristön tilannekuvan muodostaminen ja ennakointi osana toimintaa 6. Strategisten hankkeiden (hankesalkku) toteutumisen seuranta 7. Muutoksenhallinta 8. Tiedon välittäminen
Työskentelytapa	<ul style="list-style-type: none"> • Ministeriön kokonaisedusta huolehtiminen • Asioihin etukäteen perehtyvä, keskusteleva ja ratkaisukeskeinen • Yhteinen sitoutuminen ja luottamus • Tehokkaat käytännöt ja toimintatavat
Jäsenet	Kansliapäällikkö ja ministeriön työjärjestys määrittävät johtoryhmän kokoonpanon <ul style="list-style-type: none"> • Puheenjohtaja kansliapäällikkö • Alivaltiosihteeri • Muut mahdolliset johtajat • Osastopäälliköt • Viestintäjohtaja

Liite 3: Muut mahdolliset keskeiset ohjaus- ja valmisteluryhmät
- ministeriötaso
- toimialataso

Muut johto- ja ohjausryhmät	
Päätentävät	
Työskentelytapa	
Jäsenet	


VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIOEUVESTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-813-2 (pdf)

Joulukuu 2016