

# Maailman paras julkinen hallinto?

Julkisen hallinnon strategian merkitys suomalaiselle hallinnon kehittämiselle

Petri Uusikylä, Petri Virtanen, Harri Jalonen, Urho Lintinen ja Harri Ketamo

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA  
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2024:9

[tietokayttoon.fi](https://tietokayttoon.fi)

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:9

# Maailman paras julkinen hallinto?

## Julkisen hallinnon strategian merkitys suomalaiselle hallinnon kehittämiselle

Petri Uusikylä, Petri Virtanen, Harri Jalonen, Urho Lintinen ja Harri Ketamo

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2024

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

Valtioneuvoston kanslia

CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-255-8

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

## Maailman paras julkinen hallinto? Julkisen hallinnon strategian merkitys suomalaiselle hallinnon kehittämiseksi

### Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:9

**Julkaisija** Valtioneuvoston kanslia

**Tekijä/t** Petri Uusikylä, Petri Virtanen, Harri Jalonen, Harri Ketamo ja Urho Lintinen

**Toimittaja/t** Petri Uusikylä ja Urho Lintinen

**Yhteisötekijä** Frisky & Anjoy Oy

**Kieli** suomi

**Sivumäärä** 127

#### Tiivistelmä

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa asetettiin tavoite, jonka mukaan Suomessa on tulevaisuudessa maailman paras julkinen hallinto. Tätä tavoitetta tukemaan vuosina 2019–2020 laadittiin koko julkisen hallinnon käsittävä yhteinen strategia. Tämän selvityshankkeen tavoitteena on tuottaa tietoa julkisen hallinnon uudistumisen tilasta ja julkisen hallinnon strategian integroitumisen asteesta osaksi julkisten organisaatioiden toimintaa.

Hankkeessa tarkasteltiin, millainen on strategiamuotoisen ohjauksen soveltuvuus julkisen hallinnon systeemiseen uudistamiseen, miten julkishallinnon organisaatiot ovat vastanneet hallinnon tunnistettuihin kehittämistarpeisiin ja systeemisen uudistamisen edistämisen mahdollistamiseen nähden, millaisena strategian valmistelu ja toimeenpano on koettu sekä miten strategian toimeenpanoa on seurattu ja arvioitu.

Selvityksen perusteella julkisen hallinnon yhteinen strategia on laajasti koettu ajankohtaiseksi ja tarpeelliseksi. Kuitenkin strategian sisältö on jäänyt tuntemattomiksi julkisen hallinnon keskuudessa. Samoin strategian toimeenpano on jäänyt vajavaiseksi, koska toimeenpanoa ei varsinaisesti resursoitu erikseen. Strategian päivitykseen toivottiin perustuvan mahdollisimman laajalle osallistamiselle, julkisen hallinnon kannalta relevantteihin konkreettisiin tavoitteisiin sekä niiden kytkemiseen julkisten palveluiden kehittämiseen.

**Klausuuli** Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

**Asiasanat** julkinen hallinto, kehittäminen, strategia, strategiatyö, tutkimus, tutkimustoiminta, uudistaminen

**ISBN PDF** 978-952-383-255-8

**ISSN PDF** 2342-6799

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-255-8>

## Världens bästa offentliga förvaltning?

### Den offentliga förvaltningsstrategins betydelse för utvecklingen av den finländska förvaltningen

---

#### Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2024:9

**Utgivare** Statsrådets kansli

**Författare** Petri Uusikylä, Petri Virtanen, Harri Jalonen, Harri Ketamo och Urho Lintinen

**Redigerare** Petri Uusikylä och Urho Lintinen

**Utarbetad av** Frisky & Anjoy Ab

**Språk** finska

**Sidantal** 127

---

#### Referat

Statsminister Marins regeringsprogram satte som mål att Finland i framtiden ska ha den bästa offentliga förvaltningen i världen. Under 2019–2020 har en gemensam strategi som omfattar hela den offentliga förvaltningen tagits fram för att stödja detta mål. Målet med detta enkätprojekt är att ta fram information om läget för reformen av den offentliga förvaltningen och graden av integration av den offentliga förvaltningens strategi i offentliga organisationers verksamhet.

Projektet undersökte lämpligheten av strategisk vägledning för systemreformen av den offentliga förvaltningen, hur offentliga förvaltningsorganisationer har reagerat på förvaltningens identifierade utvecklingsbehov och främjandet av systemreformer, hur utarbetandet och genomförandet av strategin har upplevts, och hur genomförandet av strategin har följts upp och utvärderats.

Baserat på rapporten uppfattas den offentliga förvaltningens gemensamma strategi allmänt som läglig och nödvändig. Innehållet i strategin har dock förblivit okänt bland den offentliga förvaltningen. På samma sätt har genomförandet av strategin förblivit bristfälligt, eftersom genomförandet faktiskt inte var separata resurser. Förhoppningen var att uppdateringen av strategin skulle bygga på största möjliga deltagande, konkreta mål som är relevanta för offentlig förvaltning och deras koppling till utvecklingen av offentliga tjänster.

**Klausul** Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

**Nyckelord** offentlig förvaltning, forskning, forskningsverksamhet, förnyande, strategie, strategiarbete, utveckling

---

**ISBN PDF** 978-952-383-255-8

**ISSN PDF** 2342-6799

---

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-255-8>

---

## The best public administration in the world? The importance of public administration strategy for the development of Finnish administration

---

### **Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2024:9**

**Publisher** Prime Minister's Office

---

**Author(s)** Petri Uusikylä, Petri Virtanen, Harri Jalonen, Harri Ketamo and Urho Lintinen

**Editor(s)** Petri Uusikylä and Urho Lintinen

**Group author** Frisky & Anjoy Ltd.

**Language** Finnish **Pages** 127

---

#### **Abstract**

Prime Minister Marin's government program set the goal that Finland will have the best public administration in the world. In 2019–2020, a common strategy covering the entire public administration was drawn up to support this goal. The goal of this survey project is to produce information on the state of public administration reform and the degree of integration of the public administration strategy into the operations of public organizations.

The project examined the suitability of strategic guidance for the systemic reform of public administration, how public administration organizations have responded to the identified development needs of the administration and the promotion of systemic reform, how the preparation and implementation of the strategy has been experienced, and how the implementation of the strategy has been monitored and evaluated.

Based on the report, the joint strategy of the public administration is widely perceived as timely and necessary. However, the content of the strategy has remained unknown among the public administration. The implementation of the strategy has remained lacking because the implementation was not actually resourced separately. It was hoped that the update of this strategy would be based on the widest possible participation, concrete goals relevant to public administration, and their connection to the development of public services.

**Provision** This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

**Keywords** development, public administration, renewal, research, research activities, strategy, strategy work

---

**ISBN PDF** 978-952-383-255-8

**ISSN PDF** 2342-6799

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-255-8>

---

# Sisältö

<b>Esipuhe</b> .....	8
<b>1 Johdanto</b> .....	9
<b>2 Arviointiasetelma, menetelmät ja aineistot</b> .....	12
<b>3 Julkisen hallinnon strategia</b> .....	18
3.1 Prosessi .....	18
3.2 Tavoitteet .....	19
3.3 Toimeenpano.....	24
<b>4 Julkisen hallinnon strategian toimeenpanon tekoälypohjainen analyysi</b> .....	26
4.1 Menetelmä ja aineistot.....	28
4.2 Toteutus ja havainnot.....	30
4.3 Tulokset.....	33
<b>5 Analyysi ja arviointi Julkisen hallinnon strategian toteutumisesta</b> .....	36
5.1 Julkisen hallinnon strategia tutkimuskirjallisuuden näkökulmasta.....	36
5.2 Strategiamuotoisen ohjauksen soveltuvuus hallinnon kehittämiseen.....	41
5.3 Julkisen hallinnon strategian tarve.....	44
5.4 Julkisen hallinnon strategian valmistelu ja sisältö .....	49
5.5 Julkisen hallinnon strategian toimeenpano, seuranta ja omistajuus.....	59
5.6 Julkisen hallinnon strategian vaikuttavuus ja hyödynnettävyys.....	64
<b>6 Julkisen hallinnon strategiat – Kansainvälinen maavertailu</b> .....	74
6.1 Kansainvälisiä käytäntöjä koskeva tutkimusaineisto ja analyysin viitekehys .....	74
6.2 Kansainvälisen vertailun tulokset.....	78
6.3 Kansainvälisen vertailun johtopäätökset .....	79
<b>7 Johtopäätökset</b> .....	81
<b>8 Kehittämissuosituks</b> .....	88
<b>Liite 1: Ristiintaulukoidut kyselytulokset</b> .....	90
<b>Liite 2: Kansainvälisen vertailun maakortit</b> .....	98

<b>Liite 3: Tekoölyanalyysiin valitut strategiat .....</b>	<b>116</b>
<b>Liite 4: Hankkeen järjestämät työpajat, haastattelemat henkilöt ja muut julkaisut....</b>	<b>120</b>
<b>Lähteet.....</b>	<b>123</b>



## ESIPUHE

Vuosina 2019–2020 laadittu Julkisen hallinnon strategia on kunnianhimoinen suomalaisen hallinnon uudistamisen kehys, joka ohjaa ja vahvistaa koko julkisen hallinnon uudistamista. Strategia on laadittu valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton johdolla laajasti eri sidosryhmiä osallistaen. Strategian lupauksena on ollut, että ”julkinen hallinto rakentaa tulevaisuuden kestäväää arkea ja kaikissa tilanteissa toimivaa ja turvallista yhteiskuntaa”. Lopullinen strategia sisältää kuusi päämäärää ja seitsemän toimintalinjausta.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa todetaan, että julkisen hallinnon strategiaa tullaan päivittämään nykyisen hallituksen toimesta. Itseasiassa päätös tehtiin 2022 vailla tietoa jatkosta.

Tässä raportissa on esitelty ulkopuolisen asiantuntijaryhmän laatima arvio strategian tarpeellisuudesta, tavoitteista, prosessista ja toimeenpanosta. Raportti on huolellisesti laadittu ja sen tulkinta perustuu laajaan empiiriseen aineistoon. Lisäksi tutkijaryhmä on hyödyntänyt innovatiivisella tavalla tekoälypohjaista analyysimallia strategisten painotusten toteutumisen tarkastelussa sekä tehnyt kansainvälisen vertailuanalyysin julkisen hallinnon strategioista.

Raportti antaa arvokasta palautetietoa Julkisen hallinnon strategian hyödyllisyydestä ja toimeenpanon onnistuneisuudesta ja tätä kautta palvelee uuden strategian laadintaa sekä julkisessa hallinnossa tehtävää strategiatyötä laajemminkin. Ohjausryhmän puheenjohtajana haluan lämpimästi kiittää tutkijoita erinomaisesta yhteistyöstä ja ammattitaidolla laaditusta korkeatasoisesta arviointiraportista sekä ohjausryhmän jäseniä aktiivisesta tutkimustyön tukemisesta ja ohjaamisesta.

Jukka Erkkilä, ohjausryhmän puheenjohtaja ja neuvotteleva virkamies  
(valtiovarainministeriö)

# 1 Johdanto

Suomalainen yhteiskuntajärjestelmä ja julkinen hallinto ovat perinteisesti saaneet laajaa kansainvälistä tunnustusta toimivuudestaan eri osa-alueilla, kuten esimerkiksi digitalisaation<sup>1</sup>, yhteiskunnallisen vakauden<sup>2</sup> ja riittävien sosiaalisten turvaverkostojen järjestämisen<sup>3</sup> saralla. Kuitenkin suomalaiseen yhteiskuntaan ja julkiseen hallintoon kohdistuvat haasteet edellyttävät jatkuvaa uudistumista, kuten myös uusien mahdollisuuksien hyödyntäminen (mm. teknologisten innovaatioiden). Nämä haasteet ovat yhä enenevässä määrin entistä kompleksisempiä, globaaleja ja keskinäisriippuvaisia (mm. taloudelliset, demografiset ja ympäristölliset) ja niiden ratkaiseminen edellyttää kokonaisvaltaisempaa ja systeemisempää lähestymistapaa, jotta hallinnonalojen siiloutumisesta aiheutuvat esteet kyettäisiin ylittämään<sup>4</sup>. Rajat ylittävän yhteistyön luominen onkin tunnustettu yhdeksi keskeiseksi edellytykseksi luoda kestävämpi yhteiskunta: Esimerkiksi vuonna 2013 WHO:n Euroopan alue-toimiston julkaisemassa *Health 2020* -viitekehityksessä tuodaan korostetusti esille sekä *whole-of-government* (koko hallinnon käsittävä) että *whole-of-society* (koko yhteiskunnan käsittävä) -lähestymistapaan perustuvan yhteistyörakenteiden luomisen tärkeys terveyden edistämisen saralla. Toisin sanoen, tavoitteena ei ole vain läpäistä julkisten instituutioiden väliset raja-aidat, vaan mennä niiden ylitse ja osallistaa muut yhteiskunnalliset toimijat terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen.<sup>5</sup>

1 Esim. Euroopan komission vuotuisessa digitaalitalouden ja -yhteiskunnan indeksissä (DESI) Suomi nousi jälleen ensimmäiselle sijalle vuonna 2022 ja julkisen hallinnon digitaalisia palveluita mittaavassa eGovernment Benchmark -tutkimuksessa Suomi oli sijalla kuusi samana vuonna.

2 Fragile States Index:ssä Suomi oli säilyttänyt ykkössijansa vuonna 2022, vaikka pidemmälle aikavälillä Suomen saamat pisteet ovat olleet lievässä laskusuunnassa.

3 WEF:n suorittamassa vertailussa Suomi sijoittautui toiselle sijalle Tanskan jälkeen vuonna 2020.

4 Siiloutumisen aiheuttamia yleisiä ongelmia ovat mm. strateginen lyhytnäköisyys, sääntelypoikkeavuudet, ongelmanmäärittelyn haasteet sekä puutteet taidoissa ja organisaatioiden mukautumiskyvyissä (Ks. esim. Uusikylä & Jalonen 2023; Oldeide et al., 2019; Parker et al., 2019; Reese, 2021; Shortt, 2014.). Vuonna 2021 valtioneuvosto puolestaan julkaisi kestävyystiekartan, jonka tehtävänä on ohjata suomalaista yhteiskuntaa kestävä kehityksen tielle sosiaalisella, taloudellisella ja ekologisella ulottuvuudella (VN 2021:43).

5 WHO 2013, 14–15, 142–151

Vuonna 2015 OECD julkaisi Suomea ja Viroa käsittelevän arviointinsa, jonka kaksi teemaa olivat *whole-of-government* -strategiaohjaus sekä digitaalinen hallinto ja valtioiden rajat ylittävät digitaaliset palvelut<sup>6</sup>. Tällöin suomalaisen julkisen hallinnon haasteeksi tunnistettiin muun muassa hallitusohjelman monimutkaisuus, joka ilmeni useina keskenään kilpailevina strategisina tavoitteina ja/tai toimenpiteinä, joita ei ollut priorisoitu keskenään. Suomalaisen julkisen hallinnon strategisen kyvykkyyden ja siihen liittyvän toimeenpanoprosessin parantamiseksi OECD antoi raportissaan konkreettisia suosituksia muun muassa integroidumman ja kestävämmän strategisen päätöksentekokyvykkyyden, integroidumpien politiikkaohjelmien, julkisen hallinnon uudistamisen toimeenpanon tiekartan ja jaettuihin arvoihin perustuvan tietoinfrastruktuurin luomista varten. OECD on julkaissut myös yleisempiä julkisen hallinnon laadun parantamista palvelevia oppaita ja viitekehyksiä, joista vuonna 2020 julkaistu *The OECD Policy Framework on Sound Public Policy* on yksi tuoreimmista. Tämä viitekehys hyödyntää OECD:n aiempaa julkista hallintoa käsittelevää tutkimustietoa, kuten esimerkiksi SIGMA:n<sup>7</sup> vuonna 2017 julkaisemaa julkisen hallinnon uudistamista käsittelevää *Principles of Public Administration* -julkaisua. Tämä julkaisu kattaa kuusi julkisen hallinnon uudistamisen kriittistä osa-aluetta, joista ensimmäisen muodostaa julkisen hallinnon uudistamisen strateginen viitekehys. Se toimii ennen kaikkea priorisoitujen ja vaiheistettujen reformitoimenpiteiden perustana (linjattuna julkisen talouden muodostamiin olosuhteisiin). Strategisen viitekehyksen neljän periaatteen (uudistamisagendan määrittäminen – tarkoituksenmukainen toimeenpano ja seuranta – uudistuksen taloudellinen kestävyys – toimivien hallinto- ja koordinointirakenteiden luominen uudistuksen ohjausta varten) lisäksi julkisen hallinnon uudistamisen katsotaan edellyttävän ennen kaikkea johtajuuden ja tilivelvollisuuden toteutumisen perustan luomista.

Tunnistettujen haasteiden ja pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmakirjauksen (4.5 Maailman paras julkinen hallinto) mukaisesti valtiovarainministeriö yhdessä Kuntaliiton kanssa valmisteli vuosina 2019–2020 ensimmäisen yhteisen strategian julkiselle hallinnolle ja palveluille<sup>8</sup>. Yhteisiä julkisen hallinnon strategioita on ollut aiemminkin, mutta ne ovat olleet fokukseen rajatumpia, kuten esimerkiksi vuonna 2012 julkaistu julkisen hallinnon ICT-strategia. Koska yhtenä strategian tavoitteena oli koota kattavasti yhteen kaikki julkisen hallinnon sektorit ja tasot, niin

6 OECD 2015

7 SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), <https://www.sig-maweb.org/>

8 Julkisen hallinnon strategia, <https://julkisenhallinnonstrategia.fi/>. Ks. myös Kaunismaa, E., Nerg, P., Karhunen, M. & Majava, J. (2021)

tietopohjaisuuden lisäksi sen valmisteluprosessi perustui olennaisesti kattaviin ja monipuolisiin osallistamismenetelmiin, kuten esimerkiksi eri puolilla ja eri tahoille järjestettäviin keskustelutilaisuuksiin, nuorten kanssa järjestettyihin Erätauko-dialogeihin, kunta-valtio -jalostamon yhteiskehittämiskokeiluihin, tiedesparraukseen (Sofi-hanke) sekä laajempaan palautteenkeruuseen Otakantaa.fi -palvelun avulla (minkä avulla saatiin lähestulkoon 700 vastausta niin julkiselta, yksityiseltä kuin kolmannelta sektorilta). Tehdyn työn yhtenä tuloksena annettiin palvelulupaus yhteiskunnalle: *”Julkinen hallinto rakentaa tulevaisuuden kestävää arkea ja kaikissa tilanteissa toimivaa ja turvallista yhteiskuntaa”*. Palvelulupauksen lunastamiseksi strategiassa asetettiin seuraavat kuusi päämäärää vuodelle 2030: 1) Moninaisuuden huomioiminen vahvistaa yhdenvertaisuutta, 2) Ylisukupolvinen vastuunkanto varmistaa luonnon kantokyvyn, 3) Kyky kuvitella ohjaa muutosta, 4) Toiminta pohjautuu tietoon, 5) Luottamusta rakennetaan aktiivisesti ja 6) Avoin hallinto toimii yhdessä<sup>9</sup>. Näiden päämäärien lisäksi strategiassa oli seitsemän toimintalinjausta ja edelleen identifioituja kehittämiskohteita, joita esitellään tarkemmin luvussa 3. Tämän vuoksi julkisen hallinnon uudistamisen strategian toimeenpanoa on pyritty uudistamaan a) tukemalla julkisten organisaatioiden omaa strategioiden päivitystyötä mm. viestinnän avulla ja hakeutumalla yhteistyöhön muiden julkisen hallinnon uudistamista edistävien ohjelmien kanssa<sup>10</sup> b) tuottamalla ja levittämällä strategian hyödyntämistä tukevaa aineistoa eri alustoilla ja tilaisuuksissa sekä yhdessä valtionhallinnon kehittämiskeskus HAUSin kanssa toteutetuissa koulutuksissa ja c) laajentamalla tietopohjaa ja syventämällä yhteisymmärrystä uudistuksesta.

9 Lisäksi on syytä huomioida, että eri hallinnon tasoilla strategiatyötä ohjaavat mm. omat poliittiset elimet ja lainsäädäntö (ks. esim. kuntalaki 37§, laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepoliittikan toimeenpanosta 8§ ja 25§, ja laki hyvinvointialueista 41§)

10 Ks. esim. kansallinen julkisten hankintojen strategia (VM 2020), ehdotus valtion toimintastrategiaksi (VM 2021:66), avoimen hallinnon strategia 2030 (VM 2020) ja kansallinen demokratiaohjelma 2015 (OM036:00/2019).

## 2 Arviointiasetelma, menetelmät ja aineistot

Kompleksisten ja ”viheliäisten” ongelmien ratkaiseminen on suomalaisen julkisen tulevien vuosien keskeinen haaste. Taustalla ovat demografiset muutokset ja niiden myötä huoltosuhteen negatiivinen kehitys, lisääntyvät palvelutarpeet ja niukkenevat resurssit. Tämä edellyttää eri hallinnonalojen ja -sektoreiden toimijoilta yhteisen suunnan löytämistä, joka puolestaan korostaa yhteistyön, keskinäisen koordinaation ja vuorovaikutuksen syventämistä. Esimerkiksi valtiovarainministeriön kunta-ala koskeva selvitys peräänkuuluttaa eri politiikkasektoreita yhteen kokoavamman kunta-politiikkaa ja yhtenäisempää valtion harjoittamaa ohjausta kuntien saattamiseksi kestävämmän kehityksen tielle, mikä nimenomaan korostaa jaetun ja ennen kaikkea yhdistävän strategisen näkemyksen merkitystä<sup>11</sup>. Julkisen hallinnon uudistamisen strategia on keskeinen avaus näiden edellytysten toteutumisen tiellä. Tämän VN TEAS -hankkeen tavoitteena on tuottaa tietoa julkisen hallinnon uudistumisen tilasta<sup>12</sup> ja julkisen hallinnon strategian integroitumisen asteesta osaksi eri hallinnon tasoilla toimivien organisaatioiden toimintaa. Tavoitteet voidaan edelleen jäsentää seuraavanlaisesti:

- 1) Strategiamuotoisen ohjauksen soveltuvuus julkisen hallinnon systeemiseen uudistamiseen ja muiden mahdollisten tarvittavien ohjausinstrumenttien tunnistaminen
- 2) Sisällöllisten linjausten vastaavuus julkisen hallinnon tunnistettuihin kehittämistarpeisiin ja systeemisen uudistamisen edistämisen mahdollistamiseen nähden
- 3) Strategian valmistelu- ja toimeenpanoprosessien kytkeytyminen strategiassa määritellyjä tavoitteita, päämääriä ja toimintalinjauksia sekä toimeenpantujen prosessien/menetelmien edistävä vaikutus suhteessa julkisen hallinnon uudistamisen strategian tavoitteisiin, päämääriin ja toimintalinjauksiin

---

11 VM 2022:5

12 Kenno Anthropological Consulting on osin selvittänyt tätä valtiovarainministeriön tilaamassa etnografisessa tutkimuksessa (2021), joka käsitteli valtion ja kuntien suhdetta sekä julkisen hallinnon strategian hyödyntämistä kuntakentällä.

- 4) Strategian määrittelemän hallinnon uudistamisen seurantaan ja arviointiin soveltuvien menetelmien tunnistaminen

Näihin tavoitteisiin peilaten rakentuu hankkeen seuraavista elementeistä rakentuva kolmiosainen analyysimalli, joista hankkeen tulokset muodostuvat:

- A. Strategian luominen, narratiiviset perustelut ja toimeenpanomalli
- B. Strategian toimeenpano ja siihen liittyvät ajatukset oppimisesta ja poisoppimisesta
- C. Strategian onnistumiset ja epäonnistumiset

Paikallisista, alueellisista ja kansallisista hallinnon organisaatioista muodostuu vaikeasti ohjattavissa oleva kokonaisuus. Strategisen ohjauksen vaikuttavuutta haastaa se, että erilaisten ohjausmuotojen yhdistelmien toimivuus on tilannekohtaista, minkä lisäksi niiden legitimizeetti on toistuvan kyseenalaistamisen kohteena.<sup>13</sup> Myös yhteiskunnalliset reformit ovat muuttaneet strategisen ohjauksen toimintaympäristöä. Esimerkiksi hyvinvointialueuudistus on merkinnyt sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen palvelujen (ns. Sotepe-kokonaisuus) kohdalla uudenlaisia ohjaus- ja vastuusuhteita sekä yhdyspintoja muihin palvelukokonaisuuksiin. Yksittäisten ja selkeästi rajautuvien asiakokonaisuuksien sijaan hallinnon eri tasoilla kohdataan yhä useammin hallinnonalojen rajoja ylittäviä ilmiöitä. Kompleksisten politiikkakysymysten haltuunotto ja niiden ohjaaminen vaatii kokonaisvaltaista näkemystä ja uudenlaista yhteistyökyvykkyyttä. Systeemistä muutosta ei saada aikaan eikä sitä kannata yrittää hallita perinteisin keinoin, sillä systeemisessä muutoksessa kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa. Systeemisen muutoksen ymmärtämisessä ja sen ohjaamisessa tarvitaan uudenlaiseen ajatteluun pohjautuvaa toimintaa.<sup>14</sup>

Ilmiölähtöisyyden hyväksyminen merkitsee kompleksisuuden lisääntymisen ja yleistettävyyden vähenemisen hyväksymistä. Haasteena tällöin on, että lukkiutuminen tietyn viitekehyksen tarjoamaan käsitteistöön ja selitysmekanismiin muodostuu esteeksi tosielämän ilmiöiden moniulotteisuuden näkemiselle ja ymmärtämiselle.<sup>15</sup> Hallinnonalojen rajat ylittävien ilmiöiden haltuunotto ja ymmärtäminen edellyttää uudenlaisia lähestymistapoja, sillä aiemmin olemattomia tai tunnistamattomia ilmiöitä ei saada haltuun sillä tiedolla, joka on johdettavissa aikaisemmasta tiedosta.

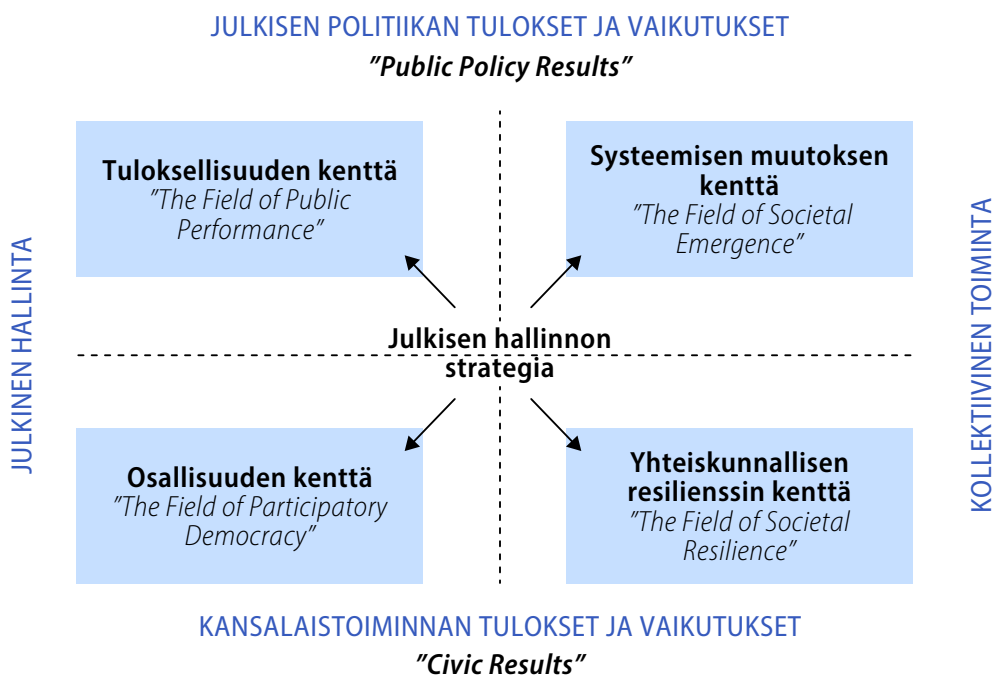
13 Reglitz, M. (2015).

14 Stroh, D. P. (2015); Jalonen, H. ym. (2022); Uusikylä & Jalonen (2023).

15 Hambrick, D. C. (2007).

On selvää, että tällainen paradigman muutos edellyttää täysin uudenlaista osaamista, johtamista ja toimintakulttuuria<sup>16</sup>. Samalla julkista hallintoa on tarkasteltava kokonaisuutena (valtionhallinto, hyvinvointialueet, maakunnat ja kunnat). Tässä hankkeessa sovellettu lähestymistavan viitekehys on esitetty kuviossa 1.

**Kuvio 1.** Julkisen hallinnon strategian muutosten tarkastelukehikko (ulottuvuudet soveltaen Bourgon 2016)



Kuvioon on tiivistetty näkemyksemme osallistavan ja uudistuskykyisen hallinnon muutoksen kentistä. Kuviossa on hahmotettu hallinnan rakenteita ja prosessia julkisen hallinnan (*top-down*) ja kollektiivisen kansalaistoiminnan (*bottom-up*) näkökulmasta sekä peilattu toiminnan tuloksia ja vaikuttavuutta julkisen toiminnan ja kansalaistoiminnan näkökulmista. Malli on luonnollisesti liiaksi yksinkertaistava ja rajaava (tosiasiassa kentät ovat samanaikaisesti yhteydessä toisiinsa) mutta antaa nähdäksemme hyvän kokonaiskuvan julkisen sektorin strategian arvioinnin lähtökohdiksi.

16 Stenvall, J. & Virtanen, P. (2023); Van Dooren, W., Bouckaert, G., Halligan, John (2015).

Yhteiskunnallisessa keskustelussa ja tutkimus- ja kehittämishankkeissa julkiselle hallinnolle on soviteltu erilaisia rooleja, kuten esimerkiksi yhteistyön alustan ja verkostojen ohjaajan, dialogikumppanin ja sääntelijän rooleja. Yhteistä rooleille on poikkihallinnollinen vastuunkanto, kriittisten toimintojen turvaaminen ja voimavarojen kokoaminen, sekä näihin liittyvät kyvykkyydet.<sup>17</sup> Tulevaisuuden hallinnan mekanismeja muotoiltaessa ja niihin kytkettävissä strategisen ohjauksen periaatteissa olennaista onkin se, että ilmiölähtöisyyttä ei säilytetä yksittäisten toimijoiden vastuulle, sillä kysymys on toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa ilmaantuvasta kehityksestä – sekä hyvässä että pahassa. Kuviossa hahmotetun lähestymistavan lähtökohtana on ymmärrys siitä, että ilmiöillä on systeemiset syynsä ja seurauksensa, minkä vuoksi ilmiöiden lokerointi olemassa oleviin hallinnon siiloihin ei toimi vaan tuottanee enemmän ongelmia kuin ratkaisuja. Kullakin kentällä on omat toimintaa ohjaavat logiikkansa, joiden tilannekohtainen yhteensopivuus pitkälti sanelee myös strategisen ohjauksen vaikuttavuuden.

Hankkeen käytännön toteutus jakaantui viiteen työpakettiin, jotka kuvattu lyhyesti taulukossa 1. Vaikka kullekin työpaketille oli määritelty toimeksiannon sisältämät tutkimuskysymykset vastattavaksi, niin käytännössä työpakettien toteutus lomitui toisiinsa siten, että ne tarjosivat syötteitä myös toisilleen. Toisin sanoen, hanke toteutettiin ns. triangulaation periaatteiden mukaisesti.

---

17 Lähteenmäki-Smith, K. ym. (2021).



**Taulukko 1.** Arviointihankkeen toteutukset työpaketit

Työpaketti	Tutkimuskysymykset	Menetelmät / aineistot
Julkisen hallinnon strategian valmistelun, sisällön ja toimeenpanon arviointi (I)	<p>Miten strategian linjaukset julkisen hallinnon uudistamisesta suhteutuvat viimeaikaiseen tutkimustietoon julkisen hallinnon tilasta ja kehitystarpeista?</p> <p>Miten strategian valmisteluprosessi tuki julkisen hallinnon uudistamiselle 2020- luvulla strategiassa asetettuja tavoitteita, päämääriä ja toimintalinjauksia?</p> <p>Miten eri hallinnonalat ja tasot on huomioitu strategian valmistelussa ja toimeenpanossa?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Julkisen hallinnon strategian valmisteluun liittyvän asiakirja-aineiston analyysi</li> <li>• Julkisen hallinnon uudistamiseen ja strategiseen ohjaukseen liittyvä tutkimuskirjallisuuskatsaus</li> <li>• Kansainvälinen maavertailu (yht. 8 kansainvälistä verrokkia)</li> <li>• Haastatteluiden I kierros: julkisen hallinnon strategian valmisteluun osallistuneet (yht. 14 haastattelua)</li> </ul>
Julkisen hallinnon strategian valmistelun, sisällön ja toimeenpanon arviointi (II)	<p>Miten strategiamuotoinen ohjaus ja uudistaminen koetaan julkisessa hallinnossa? Pystytäänkö strategisella ohjauksella edesauttamaan systeemisen muutoksen aikaansaamista?</p> <p>Miten strategian toimeenpanossa (viestintä, tilaisuudet, kytkeytyminen hankkeisiin jne.) on onnistuttu levittämään tietoisuutta päämääristä ja linjauksista?</p> <p>Miten strategian toimeenpanossa on hyödynnetty meneillään olevaa julkisen hallinnon kehittämistä (esim. muiden hallinnonalojen hankkeita) ja tietopohjaa? Onko tällä kytkeytymisellä onnistuttu vauhdittamaan uudistumista julkisessa hallinnossa ja jos kyllä, miten?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Haastatteluiden II kierros: Julkisen hallinnon strategian soveltajat (valtio – aluehallinto – hyvinvointialueet – maakunnat – kunnat = yht. 18 haastattelua)</li> <li>• Sähköinen kysely julkisten organisaatioiden johdolle sekä kolmannen ja yksityisen sektorin edustajille (otos n. 1600 ja vastaajia yht. 238 / vastausprosentti n. 15 %). Kyselyyn vastanneista valtionhallintoa edusti 104 vastaajaa (44 %), hyvinvointialueita, maakuntia ja kuntia 72 vastaajaa (30 %), ja muita sidosryhmiä (mm. tutkimuslaitosten sekä yksityisen ja kolmannen sektorin edustajat) 61 vastaajaa (26 %). Kyselyyn vastanneista lähes 49 prosenttia oli toiminut julkisessa hallinnossa yli 20 vuoden ajan, 34 prosentilla työkokemusta oli alle 20 vuodelta ja 8 prosentilla ei lainkaan työkokemusta julkisesta hallinnosta.</li> </ul>
Julkisen hallinnon strategian päämäärien ja linjausten arviointi tekoälyanalyysillä	Miten strategian kuusi päämäärää ja seitsemän toimintalinjausta näkyvät julkisen hallinnon organisaatioiden (kunnat, virastot, hyvinvointialueet) strategioissa tai linjauksissa (esim. sisäinen ja ulkoinen viestintä, kirjatut toimintatavat)?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategioiden analysointiviitekehyksen luominen älykästä tekstianalytiikkaa hyödyntämällä</li> <li>• Valittujen strategiadokumenttien analysointi (50 erilaista strategia-asiakirjaa julkisen hallinnon kaikilta tasoilta)</li> </ul>

Työpaketti	Tutkimuskysymykset	Menetelmät / aineistot
Strategia ohjauksen ja uudistamisen keinona	Mitä muita ohjauselementtejä mahdollisesti tarvittaisiin strategian lisäksi ohjaamaan kohti tavoiteltua muutosta?	Neljä julkisen hallinnon eri tasoille kohdennettuja strategiatyöpajoja, joiden tavoitteena validoida arviointihankkeen alustavia havaintoja ja johtopäätöksiä sekä kehittää yhdessä julkisen hallinnon strategian jatkotoimenpiteitä
Loppuraportointi	Millaisia uusia tai kehittyneempiä arviointitutkimuksen menetelmiä hallinnon uudistamisen seurantaan ja arviointiin olisi perusteltua hyödyntää?	Loppuraportin kirjoittaminen edellisten työvaiheiden perusteella.

## 3 Julkisen hallinnon strategia

Vuosina 2019–2020 laadittu Suomen julkisen hallinnon strategia oli lajissaan poikkeuksellinen. Tuolloin laadittiin ensimmäistä kertaa koko julkisen hallinnon kattava yhteinen ja yhtenäinen strategia. Pyrkimyksenä oli hahmottaa julkisen hallinnon kehittämisen ”iso kuva” ja määrittää sellaiset keskeiset päämäärät ja toimintalinjat, joiden kautta suomalaisen julkishallinnon kansainvälisestäikin vahva asema voidaan turvata myös tulevaisuudessa.

Taustalla oli luonnollisesti myös huoli julkisten palveluiden tulevaisuudesta tilanteessa, jossa taloudellinen niukkuus yhdessä toimintaympäristön rajun muutoksen kanssa synnyttivät selkeän tarpeen pohtia yhdessä julkisen hallinnon kehittämisen tulevaisuuden linjauksia. Merkittävimpänä muutoksena ohjelmatyön keskeiset arkkitehdit<sup>18</sup> nimeävät kiihtyvän ilmastokriisin, ikääntyvän ja maantieteellisesti keskittyvän väestön, digitalisaation ja sen aiheuttaman työn murros sekä globalisoituvan talouden ja sen toimintalogiikan muutokset. Kyse ei ollut ainoastaan uhkiin varautumisesta vaan myös murroksessa avautuvien mahdollisuuksien hyödyntämisestä:

*Muutoksen tarve tulee paitsi toimintaympäristön muutosten, jännitteiden ja kriisien ratkaisemisesta, myös uudensuuntauksiin mahdollisuuksiin tarttumisesta. Esimerkiksi uusien teknologioiden täysimääräinen hyödyntäminen edellyttää, että uudistamme julkisen hallinnon rakenteita ja kasvatamme uusia kyvykkyyksiä. (ibid).*

### 3.1 Prosessi

Valtiovarainministeriö asetti syksyllä 2019 hankkeen, jonka tavoitteena oli valmistella julkiselle hallinnolle ja palveluille yhteinen strategia. Strategia laadittiin valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton johdolla vuoden 2020 aikana.

Strategian laadintaprosessi pyrittiin lähtökohtaisesti toteuttamaan mahdollisimman avoimesti ja toimijakenttä laajasti osallistaen. Maaliskuussa 2020 alkanut koronapandemia kuitenkin pakotti kuitenkin muuttamaan alkuperäistä toimintatapaa, joka painottui vahvasti alueellisiin keskustelutilaisuuksiin. Nämä tilaisuudet muutettiin verkkokokouksiksi, joka toisaalta mahdollisti alkuperäistä laajemman osallistamisen.

18 Ks. Kaunismaa ym. 2021, 69

Työpajoja ja yhteisiä työskentelytilaisuuksia järjestettiin prosessin aikana kymmeniä. Osa tilaisuuksista oli kaikille avoimia yhteisen työskentelyn tilaisuuksia. Näitä täydennettiin temaattisesti hahmotelluilla erillistilaisuuksilla. Yhteiskehittämissuhteissa käsiteltiin muun muassa tulevaisuuskuvia, muutosulottuvuuksia sekä julkisen hallinnon toimintaperiaatteita. Kesällä strategian luonnos periaatteineen avattiin kommentoitavaksi kaikille halukkaille. Lisäksi erillisen Otakantaa.fi -kyselyn kautta pyrittiin tunnistamaan, millaisia merkityksiä julkiselle hallinnolle yleisesti annetaan. Kesän jälkeen strategialuonnosta muokattiin kerättyjen näkemysten pohjalta eteenpäin. Syksyllä jatkuivat myös yhteiskehittämisen virtuaaliset tilaisuudet. Julkisen hallinnon uudistamisen tulevaisuutta käytiin läpi esimerkiksi Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnassa, Kuntaliiton Ryhmä 44 -kuntajohtajaverkostossa, sote-maakuntien/hyvinvointialueiden rakenneuudistuksen verkostossa sekä kaupunkien tietohallintojohtajien tapaamisessa. Strategialuonnoksesta keskusteltiin myös ministeriöiden kansliapäällikkökokouksessa ja hallituksen iltakoulussa ja se esiteltiin Kuntamarkkinoilla syyskuussa 2020. Oman kokonaisuutensa muodostivat yhdessä Suomalaisen Tiedeakatemian Sofi-hankkeen kanssa toteutetut tiedesparraukset<sup>19</sup>.

Strategiaa myös käsiteltiin ja se hyväksyttiin kansliapäällikkökokouksessa sekä Kuntaliiton päättävissä elimissä ennen sen julkaisua. Mahdollisimman laajan tavoitettavuuden varmistamiseksi strategia myös lähetettiin kaikkiin Suomen kuntien kirjaamoihin.

## 3.2 Tavoitteet

Strategian tavoitteiden määrittäminen on koko strategiaprosessin kannalta keskeinen vaihe. Tavoitteiden täytyy olla yhtäältä riittävän yleisiä, jotta ne pitävät sisällään koko julkisen hallinnon monimuotoisuuden ja toisaalta riittävän teräviä ja linjavia, jotta ne palvelevat riittävästi Suomen julkishallinnon toimintayksiköiden omien strategisten valintojen ja linjausten tekemistä. Hyvät strategiset tavoitteet ja painopisteet auttavat myös hahmottamaan mitä voidaan tehdä vähemmän tai mistä voidaan jopa kokonaan luopua (vrt. Kim & Mauborgne 2005)<sup>20</sup>.

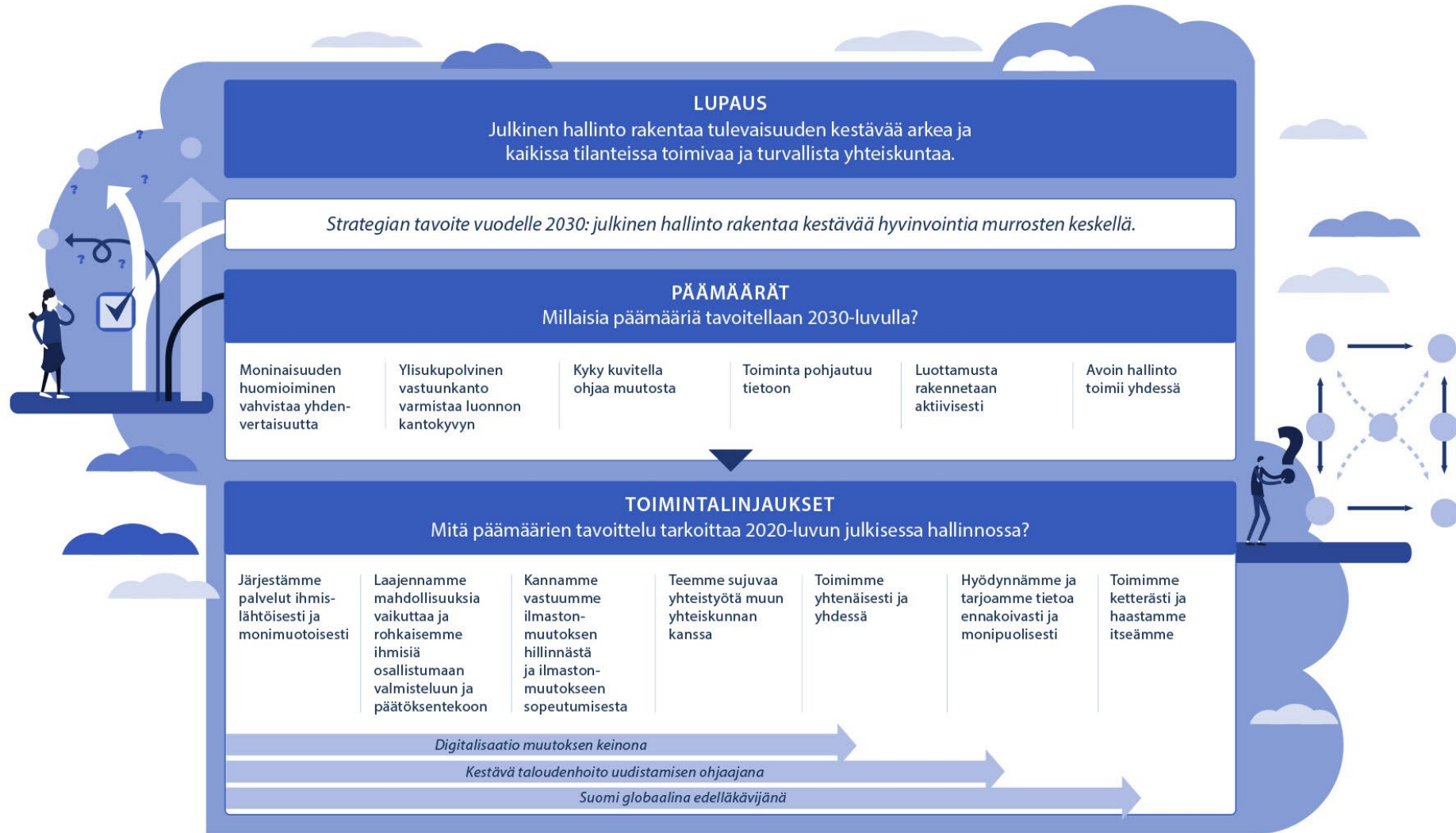
19 (Kaunismaa ym. 2021, 72–73.).

20 Kim, W. C., & Mauborgne, R. (2005). *Blue Ocean Strategy: How to Create Uncontested Market Space and Make the Competition Irrelevant*. Boston, MA: Harvard Business School.

Pitkien ja tämän arvioinnin laadinnan yhteydessä toteutettujen haastatteluiden mukaan, syvällisten pohdintojen kautta strategian valmisteluryhmä päätyi lopulta määrittämään suomalaisen julkishallinnon uudistamiselle lupauksen *"Julkinen hallinto rakentaa tulevaisuuden kestäväää arkea ja kaikissa tilanteissa toimivaa ja turvallista yhteiskuntaa"* sekä kuusi päämäärää (vrt. kuvio 2). Uudistamisen päämäärät ovat:

1. Moninaisuuden huomioiminen vahvistaa yhdenvertaisuutta. Hallinto vahvistaa yhdenvertaisuutta tunnistamalla ihmisten elämän ja arjen moninaisuuden. Se ottaa erilaisten ja erikielisten ihmisten ja ryhmien tarpeet huomioon sekä rakentaa yhteenkuuluvuuden ja oikeudenmukaisuuden tunnetta.
2. Ylisukupolvinen vastuunkanto varmistaa luonnon kantokyvyn. Globaali, ylisukupolvinen vastuunkanto resurssien rajoista ja luonnon kantokyvystä luo kestäväää hyvinvointia.
3. Kyky kuvitella ohjaa muutosta. Hallinto kykenee järjestelmällisesti kuvittelemaan uusia mahdollisia tulevaisuuksia ja uusia tapoja toteuttaa hallinnon tehtäviä. Rakenteita uudistetaan, uusia teknologioita otetaan käyttöön ja toimintatapoja kehitetään rohkean kokeilun kautta riskit halliten.
4. Toiminta pohjautuu tietoon. Hallinnon valmistelua ja päätöksentekoa ohjaa tietoperusteisuus. Päätösten perustana oleva tieto on avoimesti saatavilla. Hallinto kykenee perusteltuihin päätöksiin ja tunnistaa uudenlaisia toiminnan mahdollisuuksia, kun se hyödyntää laajasti luotettavaa ja monipuolista tietoa ja rakentaa kansainvälisiä kumppanuuksia.
5. Luottamusta rakennetaan aktiivisesti. Hallinto nojaa jatkuvuutta luoviin toimintatapoihin ja kantaa kokonaisvaltaista vastuuta. Empaattinen hallinto vaalii luottamukseen liittyvää sosiaalista pääomaa.
6. Avoin hallinto toimii yhdessä. Avoin hallinto on vuoropuhelun vahvistaja yhteiskunnassa ja se edistää kaikkien oikeutta ymmärtää ja tulla ymmärretyksi. Se palvelee, viestii selkeästi, kuuntelee ja luo mahdollisuuksia osallistua. Hallinto toimii yhtenäisesti ja läpinäkyvästi. Yhdessä tekeminen hallinnon sisäisesti, laajemmin muun yhteiskunnan kanssa sekä kansainvälisesti on vaatimus onnistumiselle 2020-luvulla. Suomi on avoimen hallinnon aktiivinen edistäjä kansainvälisesti.

**Kuvio 2.** Julkisen hallinnon strategian lupaus, päämäärät ja toimintalinjaukset



Strategian toimintalinjaukset tunnistavat konkreettiset muutoksen kohteet, joilla lisätään hallinnon toimintaedellytyksiä ja kyvykkyyksiä, jotta suomalainen yhteiskunta on valmis vastata maan tämän vuosikymmenen akuutteihin haasteisiin ja muutoksiin. Toimintalinjaukset ovat julkisen hallinnon johdon, kehittäjien ja henkilöstön työkalu ohjata toimintaa ja priorisointia. Niiden avulla rakennetaan toimivaa ja muutos kyvykästä julkista hallintoa, joka uudistuu, ajassa ja on houkutteleva työnantaja. Valittuja toimintalinjauksia on yhteensä seitsemän.

Toimintalinjaukset on muotoiltu me-muotoon. Pyrkimyksenä on korostaa julkisen hallinnon yhtenäisyyttä sekä sitä, että kaikki julkisen hallinnon toimijat yhdessä ovat tärkeä osa uudistamista

### **1. Järjestämme palvelut ihmislähtöisesti ja monimuotoisesti.**

Ihmislähtöiset ja monimuotoiset palvelut tarkoittavat ennakoivia, tehokkaita palveluja, jotka huomioivat erilaisten ihmisten, yritysten ja organisaatioiden tarpeet ja tilanteet. Kehitämme palveluja yhdessä asiakkaiden kanssa siten, että tunnistamme erilaisia elämänpolkuja, -tapoja ja -tilanteita ja huomioimme kielelliset oikeudet. Turvaamme ihmislähtöiset ja yhdenvertaiset palvelut moninaistuvassa yhteiskunnassa koko Suomessa taloudellisesti kestäväällä tavalla hyödyntämällä laajasti tietoa ja digitalisaatiota. Vastaamme siitä, että erilaiset julkiset palvelut ja etuudet ovat asiakkaalle helposti saavutettavia, ymmärrettäviä, keskenään yhteen toimivia, turvallisia ja toimintavarmoja.

### **2. Laajennamme mahdollisuuksia vaikuttaa ja rohkaisemme ihmisiä osallistumaan valmisteluun ja päätöksentekoon.**

Ihmisille merkityksellisen hallinnon rakentaminen edellyttää, että kehitämme ja hyödynnämme uusia tapoja tuoda nykyistä laajempi joukko ihmisiä osaksi yhteiskunnallista toimintaa. Luottamus omiin osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin, viranomaisiin sekä kokemus demokratian toimivuudesta vaikuttavat olennaisesti yhteiskunnan vakaaseen kehitykseen. Laajennamme osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia ottamalla käyttöön uusia osallistumistapoja. Työskentelemme sen eteen, että ihmiset kokevat tulevansa kuulluiksi ja ymmärretyiksi yhteiskunnassa. Kokeilemme erilaisia digitaalisia osallistumistapoja ja hyödynnämme erityisesti paikallistasolla osallistuvan budjetoinnin menetelmiä. Huolehdimme demokratian toimintaedellytyksistä luotettavalla ja avoimella tiedolla sekä turvaamalla vapaan kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä. Vahvistamme rooliamme sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän rakentajana.

### **3. Kannamme vastuamme ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta.**

Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteutuminen ja turvallinen yhteiskuntakehitys edellyttävät, että siirrymme hiilineutraaliuteen ja luonnon monimuotoisuutta kunnioittavaan toimintaan. Siksi arvioimme uudistusten ja päätösten ekologisia vaikutuksia myös niillä sektoreilla, joilla sitä ei ole aiemmin totuttu tekemään. Vahvistamme yhteiskunnan ilmastoviisautta ja luonnon monimuotoisuutta esimerkiksi tiedon välityksen, kannustimien ja monipuolisen ohjauksen avulla sekä hyödyntämällä uutta teknologiaa älykkäästi. Osallistumme aktiivisesti kansainväliseen ilmastotyöhön.

### **4. Teemme sujuvaa yhteistyötä muun yhteiskunnan kanssa.**

Valtion ja kuntien on lisättävä merkittävästi yhteistyötä ja työnjakoa muun yhteiskunnan kanssa, jotta voimme ratkaista uudet yhteiskunnalliset haasteet ja varmistaa julkisen talouden kestävyys. Sujuvan yhteistyön vahvistaminen tarkoittaa esimerkiksi sitä, että käytämme monipuolisempia vuorovaikutustapoja ja vahvistamme kumppanuuksia yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa sekä luomme edellytykset monipuoliselle yhteistyölle lainsäädännön ja joustavien rakenteiden avulla. Globaalissa maailmassa tarvitaan myös sujuvaa ja luotta musta rakentavaa kansainvälistä yhteistyötä. Tarvitsemme uusia yhteistyömalleja tavoitteidemme toteuttamiseksi, sillä erilaisten toimijoiden pitää pystyä tuomaan osaamisensa osaksi julkisen hallinnon toimintamalleja. Esimerkkeinä toimivat jo nyt eri sektorien yhteiset sähköiset palvelut, tulosperusteiset ohjausmallit ja innovatiiviset julkiset hankinnat.

### **5. Toimimme yhtenäisesti ja yhdessä.**

Uudistamme toimintaa niin, että voimme työskennellä yli sisäisten rakenteiden ja rajojen aiempaa sujuvammin ja yhtenäisemmin, esimerkiksi ohjaus- ja johtamisjärjestelmien kautta. Hallinnon siiloutuminen on nostettu esiin useissa selvityksissä yhtenä julkisen hallinnon heikkoutena. Hallinnonala- ja virastokohtainen tulosohjaus, viranomaisten omat palveluverkot, johtamisen rakenteet, resursointi sekä vanhat perinteet ja asenteet tukevat osaltaan organisaatiokohtaista työtä, eivätkä kannusta riittävästi yhdessä tekemiseen. Edistämme yhtenäisyyttä esimerkiksi lisäämällä ilmiöpohjaista valmistelua ja rakentamalla yhdessä sähköistä asiointia verkkopalveluina, että käyntiasiointia julkisen hallinnon yhteisissä asiakaspalvelupisteissä. Vahvistamme valtion ja kuntien sujuvaa yhteistyötä sekä valtioneuvoston koordinoivaa roolia yhtenäisyyden syventämisessä. Varmistamme toimivan yhteydenpidon ruotsiksi valtionhallinnon ja Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon välillä. Tarvittaessa lisäämme kannustimia ja kohdistamme ohjausta yhteistoiminnan kanalta kriittisten esteiden ylittämiseksi.



## 6. Hyödynnämme ja tarjoamme tietoa ennakoivasti ja monipuolisesti.

Muuttuvassa toimintaympäristössä hallinnon toimintakyvyn varmistaa se, että hyödynnämme me laadukasta tietoa monipuolisesti ja kehitämme ennakoivia järjestelmällisesti, jotta voimme tarvittaessa muodostaa nopeasti laadukkaan tietopohjan. Päätöksenteon valmistelussa hyödynnämme ajantasaisen ja tutkitun tiedon lisäksi myös ennakoivaa tietoa. Käytämme ja tuotamme monipuolista, luotettavaa tietoa hallinnossa ja yhteiskunnassa entistä paremmin. Luomme yhteyksiä tutkimusyhteisöihin tietotarpeissamme. Tämä tarkoittaa esimerkiksi, että avaamme hallinnon tietovarantoja ja kytkemme ennakoinnin vahvemmin valmisteluun ja budjetointiin. Meidän täytyy yhä enemmän valmistautua tiedon uusiin käyttötapoihin. Tiedon avaaminen ja hyödyntäminen edellyttävät myös kansainvälistä yhteistyötä.

## 7. Toimimme ketterästi ja haastamme itseämme.

Hallinnon toiminnan perinteinen lähtökohta on ollut varmistaa vakaus ja ennakoitavuus, minkä takia sen toimintatavat on suunniteltu osin jäykiksi. Nopeasti muuttuva toimintaympäristö edellyttää kuitenkin, että uudistamme osaamis- tamme ja otamme käyttöön ketterämpiä ja joustavampia toimintatapoja. Kehitämme hallintoa hyödyntämällä järjestelmällisesti strategisia kokeiluja, joustavia prosesseja ja nopeaa oppimista hallinnon eri toimintojen välillä. Joustavuutta rakentavat esimerkiksi ohjausmekanismien monipuolisempi hyödyntäminen, hyvä henkilöstöpolitiikka, digitaalisten ratkaisujen käyttöönotto, uusien teknologioiden mahdollisuuksien tutkiminen, vaikuttavuusperusteinen sääntely sekä nopeat iteratiiviset suunnitteluprosessit.

### 3.3 Toimeenpano

Strategian toimeenpano päätettiin tehdä julkisen hallinnon toimijoita motivoiden, innostaen sekä tukien ja ohjaten tutkimus- ja kokemustiedon pohjalta. Toimeenpano koostuu kolmesta osasta:

- 1) Strategia suuntaa uudistamista tukemalla julkisen hallinnon toimijoiden omaa strategiatyötä ja hallinnon prosessien kehittämistä muun muassa viestinnän, verkostotoiminnan ja osaamisen kehittämisen avulla.
- 2) Strategia tukee ja kytkee yhteen meneillään olevia ohjelmia, hankkeita ja muuta kehittämistyötä, jotka edesauttavat päämäärien ja linjausten toteutumista.

- 3) Strategiset hankkeet vauhdittavat uudistamista: Toimeenpanon tueksi etsitään ja valitaan rohkeita, ennakkoluulottomia ja laajan vaikuttavuuden hankkeita, jotka ovat koko julkisen hallinnon kattavia tai vähintään koko kuntakenttää tai koko valtionhallintoa koskevia kehittämiskokonaisuuksia ja jotka edistävät digitalisaatiota, julkisen talouden kestävyyttä ja/tai suomalaista julkishallintoa globaalina edelläkävijänä.

Erillisiä kehittämismäärärajoja ei strategian toimeenpanoon allokoitu, vaikka tällainen suunnitelma oli vahvasti läsnä strategiaryhmän keskusteluissa. Sama pätee myös seurantaindikaattoreihin – strategiaryhmä päätti, että erillisiä seuranta- ja arviointimittareita ei laadita. Sen sijaan päätettiin teettää ulkopuolisella asiantuntijalla strategian riippumaton arviointi. Toimeenpanoa arvioitaessa on otettava huomioon, että myös koronatoimenpiteet ja rajoitteet vaikeuttivat jossain määrin alkuperäisen toimeenpanosuunnitelman toteuttamista.

## 4 Julkisen hallinnon strategian toimeenpanon tekoälypohjainen analyysi

Julkisen hallinnon eri tasoilla tehdyt strategiat eivät ole yhdenmukaisia – mutta ne eivät myöskään ole eriparisia. Strategiat ovat erilaisia, koska organisaatioiden tehtävät ja mandaatit vaihtelevat, mikä on luonnollista, kun ajatellaan Suomen hallintorakenteen moninaisuutta. Tekoälyn ja siihen perustuvan kielimallin avulla voidaan tarkastella sitä, millaisen temaattisen kokonaisuuden julkisen hallinnon eri tasoilla tehdyt strategiat muodostavat. Toisaalta julkisen hallinnon strategioiden analysointi tekoälyn avulla mahdollistaa kustannustehokkaan työtavan sen ymmärtämiseksi, miten ja mitä julkisen hallinnon toimijat hallinnon eri tasoilla voisivat oppia toistensa strategioista. Tässä raportoitava tapaustutkimus vahvistaa hiljattaisissa selvityksissä esiin tuotua näkemystä tekoälyn käyttömahdollisuudesta julkisen hallinnon tiedonhallinnassa, datavisualisoinnissa ja julkisen hallinnon päätösten taustoittamisessa ja valmistelussa.

Tekoälyn käyttöä julkisessa hallinnossa on Suomessa selvitetty kohtalaisen paljon viime vuosina. Esimerkiksi Sitran vuonna 2022 julkaisemassa kattavassa selvityksessä esitettiin arvioita tekoälyn sovelluspotentiaalista ja rajoituksista julkisessa hallinnossa<sup>21</sup>. Selvityksen mukaan tekoälyn hyödyntämisen ja yleisemmin innovaation oikeudellisten edellytysten edistäminen on osa EU-tason sekä Suomen kansallista sääntelystrategiaa. Mainitussa selvityksessä tuodaan yksityiskohtaisesti esille se, että tekoälyn soveltaminen julkisella sektorilla on useissa Euroopan maissa keskeinen yhteiskunnallinen painopistealue, minkä vuoksi Suomessakin on tarpeellista käydä jatkuvaa keskustelua tekoälyn käyttöön liittyvistä kysymyksistä ja soveltamisen rajoitteista. Sitran selvityksessä (Paasikivi ym. 2022) hahmotetaan hyvin tekoälyn käyttöalaa julkisessa hallinnossa ja palveluissa: mitä lähempänä ollaan yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaa päätöksentekoa tai muuta toimintaa, ja mitä autonomisemmin tekoäly toteuttaa toimintoja (eikä siten toteuta esimerkiksi vain yksinkertaisia taustatoimia), sitä tiukempia rajoituksia tekoälyn käytölle voidaan katsoa aiheutuvan viranomaistoimintaa koskevista vaatimuksista. Edelleen Sitran selvityksessä todetaan, että sen sijaan mitä etäämmällä ollaan näistä mainituista

---

21 Ks. Paasikivi 2022

tekoälyn käytön piirteistä (so. yksilön oikeudet ja velvollisuudet, tekoälyn autonomisuus), sitä vapaammin tekoälyä voidaan hyödyntää viranomaistoiminnan tehostamiseen.<sup>22</sup>

Tekoälyn käyttöä julkisessa hallinnossa on tarkasteltu asian tärkeydestä johdettua varsinkin valtionhallinnossa erilaisissa hankkeissa ja työryhmissä. Esimerkiksi valtiovarainministeriön tekoälyn ja digitalisaation tutkimuksen valtakunnallisessa asiantuntijaryhmän tehtävänä on ollut tarkastella älykkäiden teknologioiden, ja erityisesti niin sanotun tekoälyn tutkimuksen tulevaisuutta, sekä arvioida teknologioiden vaikutuksia eri yhteiskunnan osa-alueisiin. Valtiovarainministeriö on myös julkaissut tekoälyn käyttöön liittyvän eettisen ohjeiston.<sup>23</sup> On lisäksi huomattava, että myös useat yksittäiset julkisen sektorin organisaatiot ovat laatineet omia ohjeistuksiaan tekoälyn käyttöön ja soveltamiseen.

Asian taustaksi on vielä syytä todeta, että julkisen hallinnon uudistamiseen liittyvää ”digitaalista transformaatiota” on viime vuosina kohtalaisen paljon tutkittu. Esimerkiksi Haugin ym. (2023) julkaisemassa tuoreessa kirjallisuuskatsauksessa tutkittiin digitaalisesti ”aikaansaadun” hallinnon uudistamisen dynamiikkaa ja katsauksesta käy ilmi se, että tekoälyä ei itseasiassa ole vielä kovinkaan paljon tutkittu julkisen hallinnon uudistamisen kontekstissa. Sen sijaan on olemassa paljon tutkimusta digitaalisen siirtymän alueella hallinnossa, mutta tämä tutkimus on kiinnittynyt sosiaaliseen mediaan, verkkosivuihin ja erilaisiin virtuaalisiin alustoihin, mutta ei siis suoranaisesti tekoälyyn. Haug ym. 2023 antavat ymmärtää, että organisaatioiden osaamis- ja tietysti myös teknologiakapasiteetilla on hallinnon digitaalisessa siirtymässä suuri merkitys, samoin kollaboratiivisella johtamisella. Haug ym. (2023) päätyvät itseasiassa ehdottamaan tutkimusartikkelinsa lopussa uudentyypeistä tutkimuksellista lähestymistapaa ja julkisen hallinnon kehittämisen strategiaa, joka perustuisi tapausanalyysiin uudesta teknologiasta (tekoäly, pilvipalvelut, koneoppiminen jne.).

22 Optimaalisia ja tarkoituksenmukaisia tekoälyn käyttöaloina julkisessa hallinnossa Sitran selvityksessä (Paasikivi 2022, 51–53) mainitaan muun muassa seuraavat: infrastruktuurin käytön valvonta ja resurssitarpeiden ennakointi; tutkimuksen ja datavisualisointien tuottaminen; tiedonhaun, käännöstyön ja dokumenttien laadinnan automatisointi; ympäristöllisten, sosiaalisten tai taloudellisten anomalioiden tunnistaminen ja ennakointi; tilastolliseen analyysiin perustuva tietojohdaminen; päätösten taustoittaminen ja valmistelu; hallintoasian vireilletulo; julkisten palvelujen tuottaminen; neuvonnan automatisointi; julkista mielipidettä selvittävä tiedonlouhinta

23 Ks. <https://vm.fi/tekoalyn-eettinen-ohjeistus>.

Tässä julkaisussa tapaustutkimuksena osittain raportoitavan kokeilun tavoitteena oli tuottaa tietoa siitä, miten tekoälyä, kielianalytiikkaa ja täsmällisiä kielimalleja voidaan käyttää strategioiden ja niiden toimeenpanon tukena. Kokeilussa mallinnettiin julkisen hallinnon strategian sivuston tavoitteet kolmeksisitoista tietomalliksi (*knowledge graph*) sekä näiden yhteenlasketuksi koko strategiapohjaa kuvaavaksi yhteiseksi tietomalliksi.<sup>24</sup> Vastaavasti, 50 kaupungin, maakunnan, hyvinvointialueen, valtion viraston ja ministeriöiden strategiaa liitteineen mallinnettiin vastaavan tarkkuustason tietomalleiksi. Näistä laskettiin kaupunki, maakunta, hyvinvointialue, valtion virasto ja ministeriö -tasoiset summamallit.<sup>25</sup>

## 4.1 Menetelmä ja aineistot

Tapausanalyysissä käytettiin Headai:n kehittämää Graphmind -teknologiaa, joka täsmälliseen kielimalliin perustuen osaa muuttaa kirjoitetun, strukturoimattoman, tekstin *knowledge grapheiksi* eli tietomalliksi, joka perustuu normalisoituihin käsitteisiin (*nodes*) ja niiden välisiin suhteisiin (*edges*). Normalisoidut käsitteet ja niiden väliset suhteet löytyvät strategiadokumenttien teksteistä ja näiden teemojen relaatioiden kautta voidaan myös muodostaa teemaklustereita. Teemaklusterit ovatkin yksittäistä sanaa mielenkiintoisempia analyysin kohteita, koska niissä nousee esiin teemojen kontekstit. Esimerkiksi digitaaliset palvelut ovat teemana kovin eri näköiset kontekstissa terveydenhuolto ja liikkuminen.

24 Julkisen hallinnon strategia mallinnettiin perustuen teksteihin, jotka löytyvät (luettu heinäkuussa 2023) osoitteesta [www.julkisenhallinnonstrategia.fi](http://www.julkisenhallinnonstrategia.fi)

25 Tapaustutkimuksen analyysi ei validoi strategioita tai aseta arvioituja strategioita paremmuusjärjestykseen. Sen sijaan analyysi kuvaa kirjoitetun tekstin henkeä, toisin sanoen sen, mitä tekoälyllä saa strategiateksteistä. Analyysin tarkoituksena on nostaa esiin teemoja, joiden pohjalta julkisen hallinnon asiantuntijat voivat käydä tarkempaa keskustelua. Lisäksi on syytä huomauttaa, että analyysi ei selitä kausaalisuutta siitä, että tarkastelluissa strategioissa olevat maininnat ja painotukset löytyisivät tekoälyn avulla analysoiduista strategiadokumenteista siitä syystä, että ne mainitaan julkisen hallinnon strategiassa. Kysehän voi olla aidosti siitä, että eri strategioissa nostetaan esille eri syistä johtuen samankaltaisia strategisia painotuksia kuin mainitussa julkisen hallinnon strategiassa.

Graph Viewer sisältää kaikki alkuperäiset strategiat tiivistettynä pääkäsitteisiin ja niiden relaatioihin käsittekartan omaisessa muodossa. Nämä saa näkyviin avaamalla väliotsikon *'knowledge graphs'*. Julkisen hallinnon strategian tietomallit 1–13 noudattavat suoraan dokumentin nimiä ja järjestysnumerointia:

1. Moninaisuuden huomioiminen vahvistaa yhdenvertaisuutta.
2. Ylisukupolvinen vastuunkanto varmistaa luonnon kantokyvyn.
3. Kyky kuvitella ohjaa muutosta.
4. Toiminta pohjautuu tietoon.
5. Luottamusta rakennetaan aktiivisesti.
6. Avoin hallinto toimii yhdessä.
7. Järjestämme palvelut ihmislähtöisesti ja monimuotoisesti.
8. Laajennamme mahdollisuuksia vaikuttaa.
9. Kannamme vastuumme ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta.
10. Teemme sujuvaa yhteistyötä muun yhteiskunnan kanssa.
11. Toimimme yhtenäisesti ja yhdessä.
12. Hyödynnämme ja tarjoamme tietoa ennakoivasti ja monipuolisesti.
13. Toimimme ketterästi ja haastamme itseämme.

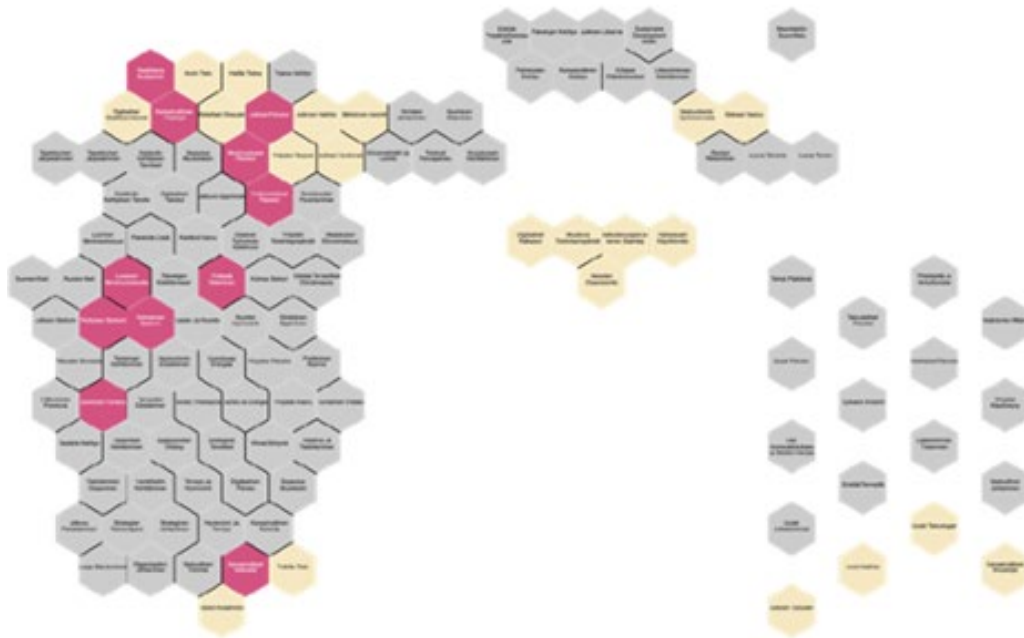
Yhdistetyt strategiakartat (kaupungit, maakunnat, hyvinvointialueet, muut valtion virastot ja ministeriöt), sekä yhdistetyn Julkisen hallinnon strategian käsittekartan saa auki avaamalla väliotsikon *'joined graphs'*. Kaikki vertailut saa puolestaan esille avaamalla välilehden *'scorecards'*. Scorecards -lista on pitkä, koska siinä on kaikki 55x14 vertailua.

## 4.2 Toteutus ja havainnot

Julkisen hallinnon strategia mallinnettiin perustuen teksteihin, jotka löytyvät (luettu heinäkuussa 2023) osoitteesta [www.julkisenhallinnonstrategia.fi](http://www.julkisenhallinnonstrategia.fi). Tehtyyn koneellisen analyysin tarkkuuteen vaikutti jossain määrin myös strategian tiivis ilmaismuoto. Pienellä vertailudatalla voidaan laatia vain pieniä malleja, pienistä malleista löytyy rajallisemmin vastaavuuksia kuin suuremmista malleista. Tämä ei kuitenkaan vaikuta tutkimuksen toteutettavuuteen tai saatujen tulosten luotettavuuteen.

Kun kuntien yhteenlaskettua strategiamallia verrataan julkisen hallinnon strategiaan (kuvio 3), havaitaan, että useista osumista huolimatta, paljon teemoja jää huomioimatta. Kuviossa 3 punaisella on kuvattu osumat, keltaisella Julkisen hallinnon strategian teemat, joita ei ole huomioitu ja harmaalla kaupunkien strategioiden teemat, joita ei ole Julkisen hallinnon strategiassa.

**Kuvio 3.** Esimerkkikuva kuntien strategioiden osuvuudesta Julkisen hallinnon strategiaan



Kuviosta 3 voidaan havaita, että kuntien ja julkisen hallinnon strategioiden välillä on varsin vähän osumia (vrt. punaiset alueet). Tällaisia olivat mm. kansainvälinen yhteistyö, monimuotoiset palvelut, yhdessä tekeminen ja yksityisen ja kolmannen sektorin rooli. Julkisen hallinnon strategian painotuksia (keltaiset solut), joita ei löytynyt kuntien strategioista oli hieman enemmän (esim. avoin tieto, kielelliset oikeudet ja digitaaliset osallistamistavat). Sen sijaan kuntien strategioissa oli suuri joukko sellaisia painotuksia, joita puolestaan ei löytynyt lainkaan julkisen hallinnon strategiasta (vrt. harmaat alueet).

Tulosten tulkinnassa on syytä muistaa, että julkisen hallinnon strategioiden tulee lähtökohtaisesti tehdä valintoja. Niinpä minkään strategian ei tule noudattaa täsmällisesti jotain tiettyä tematiikkaa. Tämä on keskeinen lähtökohta, kun esitetään tulkintoja strategiadokumenttien tekstianalyysien tuloksia: vaikka vastaavuus julkisen hallinnon strategiaan ei olisi suuri, saattaa kyseinen strategia silti olla erinomainen. Ja toisaalta vaikka vastaavuus olisi huomattava, kyseinen strategia voi silti olla huono tai puutteellinen. Tulkintakonteksti siis ratkaisee ja tässä eri julkisen hallinnon organisaatioiden erilainen rooli ja erilaisilla hallinnon tasoilla operoiminen vaikuttaa huomattavasti strategiisiin valintoihin. Tapausanalyysissä kaikki tarkastelun kohteena olleet strategiat tuovat esiin teemoja, jotka näkyvät myös Julkisen hallinnon strategiassa, joten tältä osin strategiat noudattavat ainakin samansuuntaista tapaa esittää tavoitteita.

Tapausanalyysin perusteella näyttää siltä, että hyvinvointialueet ja valtion virastot sanoittavat strategiansa hieman eri tavoin kuin kaupungit, maakunnat ja ministeriöt. Kaupunkien data on selvästi suppeampaa, mikä näkyy myös strategioiden visualisoinnissa kuin analyysin laskennallisissa keskiarvoissa. Hyvinvointialueiden ja valtion virastojen strategioiden tekstimäärät erosivat suuresti muusta aineistosta, mikä selittää osaltaan näiden strategiadokumenttien eroa suhteessa muuhun aineistoon. Esimerkiksi kun valtioneuvoston tulevaisuus katsauksesta tunnistettiin lähes 10 000 kertaa teema, joka vastasi Julkisen hallinnon strategiaa, paikannettiin Tuomioistuineläytöksen strategiasta näitä löydöksiä vain 10. Tekstien koko vaikuttaa siis suoraan samankaltaisuutta kuvaavien ”osumien” määrään: kun aineistojen koko kasvaa, ”osumia” vaikuttaa aluksi olevan paljon, mutta ”osumat” myös vähenevät isoissa aineistoissa ja tämä tapahtuu yleensä vasta satojen sivujen aineistossa.

Tapaututkimuksessa ei ole tarpeen normalisoida ”osumia” tai ”osumien” määriä, koska tavoitteena on nostaa esiin teemoja, joista ihmisten olisi hyvä keskustella niin hallinnossa, mutta myös palvelujen käyttäjinä ja kansalaisina. Institutionaalisilla toimijoilla on myös – kuten edellä jo todettiin – hyvin erilaisia tehtäviä ja tehtävään liittyviä mandaatteja. Hyvinvointialueille vihreän siirtymän edistäminen esimerkiksi



näyttäytyy hyvin erilaisena kuin kunnille, ELY-keskuksille tai ministeriöille. Toisin sanoen, tekstiaineistojen koko ja toimijoiden tavoitteet tulee huomioida ja ymmärtää analyysien tulkinnassa.

Kun tarkastellaan tuloksia keskittyen binäärisesti, onko jonkin julkisen hallinnon strategian osa-alueen teemoja mainittu, voidaan todeta seuraavaa:

- Korkeintaan kymmenessä strategiassa mainitaan yksi tai useampi teema seuraavista Julkisen hallinnon strategian osa-alueista: *Toiminta pohjautuu tietoon ja Avoin hallinto toimii yhdessä*. Nämä ovat myös teemoina varsin lyhyesti sanoitettuja julkisen hallinnon strategiassa, joten suurella varmuudella osumia olisi enemmän, mikäli tekstimassaa kuvauksen puolella olisi enemmän.
- 11–20 strategiassa mainitaan yksi tai useampi teema seuraavista julkisen hallinnon strategian osa-alueista: *Luottamusta rakennetaan aktiivisesti ja Kyky kuvitella ohjaa muutosta*. Myös näissä kahdessa teemassa näkyy se, että ne ovat varsin lyhyesti sanoitettuja varsinaisessa julkisen hallinnon strategiassa,
- 21–30 strategiassa mainitaan yksi tai useampi teema seuraavista julkisen hallinnon strategian osa-alueista: *Moninaisuuden huomioiminen vahvistaa yhdenvertaisuutta*, joka sekin kuuluu lyhyesti sanoitettujen osa-alueiden ryhmään.
- 31–40 strategiassa mainitaan yksi tai useampi teema seuraavista julkisen hallinnon strategian osa-alueista: *Ylisukupolvinen vastuunkanto varmistaa luonnon kantokyvyn, Toimimme yhtenäisesti ja yhdessä, Hyödynnämme ja tarjoamme tietoa ennakoivasti ja monipuolisesti, Järjestämme palvelut ihmislähtöisesti ja monimuotoisesti, sekä Laajennamme mahdollisuuksia vaikuttaa ja rohkaisemme ihmisiä osallistumaan valmisteluun ja päätöksentekoon*.
- Yli 40 strategiassa mainitaan yksi tai useampi teema seuraavista julkisen hallinnon strategian osa-alueista: *Kannamme vastuumme ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta, Teemme sujuvaa yhteistyötä muun yhteiskunnan kanssa sekä Toimimme ketterästi ja haastamme itseämme*.

Huomionarvoista kuitenkin on, että jokainen vertailtu strategia huomioi vähintään kolme (3) julkisen hallinnon strategian osa-aluetta (vaihteluväli 3–13, keskiarvo 8) ja puolet strategioista huomioi yhdeksän (9) tai enemmän julkisen hallinnon strategian osa-aluetta, kun huomioimiseksi riittää, että yksi tai useampi osa-alueen teema on mainittu vähintään kerran.

Vihreä siirtymä toistui myös tarkastelluissa strategiadokumenteissa, vaikka se ei Julkisen hallinnon strategiassa suoraan tällä sanamuodolla sanottuna teemana olekaan. Luonnollisesti vihreä siirtymä on osa kestäväen kehityksen, luonnon kantokyvyn ja ilmastonmuutoksen hillitsemisen teemoja, mutta sekä tekoälylle, tietokoneelle, että ehkä myös asiaan perehtymättömälle lukijalle yhteys ei ole itsestään selvä. Tämä on myös viestinnällisesti haastava kokonaisuus: mikäli jokin valtavirran sana ei löydy sen lähimuodossa strategiadokumenteista, myöskään hakukoneet ja tekoäly eivät sitä löydä. Toisaalta emme voi luetella kaikkia kestävyiden teemoja, vaan on luonnollista tehdä joitakin valintoja. Erityisesti maakuntien ja ministeriöiden strategioissa vihreä siirtymä muodosti varsin vahvan teemaklusterin. Valtion virastojen ja hyvinvointialueiden strategioista vihreä siirtymä ei noussut esiin, vaan siellä korostuivat muut käsitteet.

Koska strategiat on sanoitettu hyvin eri tavoin, tapaustutkimuksessa verrattiin myös julkisen hallinnon eri instituutiotyyppien strategioita keskenään, jotta olisi muodostaa käsitys siitä, miten yhdenmukaisia ne ovat.

### 4.3 Tulokset

Kuten voidaan jo lähtökohtaisesti odottaa, kaikilla julkisen hallinnon instituutiotyypeillä (ministeriöt, valtion virastot, kunnat ja hyvinvointialueet) on omanlaisensa strategiat. Ne korostavat instituutioiden omia valintoja ja tavoitteita, eikä ole edes tarkoituksenmukaista, että strategiat olisivat toistensa kaltaisia teemojen suhteen. Tästä lähtökohdasta on ennemminkin mielenkiintoista havaita se, mitä samankaltaisuuksia nousee esiin. Tapausanalysissä strategioiden vertailu paljastikin näin ollen temaattisia eroja ja samankaltaisuuksia, joita on jo edellä tässä luvussa tuotu esille. Näin ollen tapaustutkimus näin toteutettuna ei voi olla normatiivinen (*hyvä vs. huono* strategia).

Kielimallin avulla tarkasteltuna lähimpänä toisiaan ovat maakunnat ja ministeriöt, erilaisimpia ovat kaupungit verrattuna valtion virastoihin. Vaikka on itsestään selvää, että eri hallinnon aloilla on eri tehtävät, on mielenkiintoista havaita, että jotkin teemat jatkuvat eri strategioiden välillä. Esimerkiksi vihreän siirtymän ilmentymät ovat hyvinkin mielenkiintoisia, samoin digitalisaatio ja sen mukanaan tuomat sovellukset ja palvelut.

Tapausanalyysin perusteella voidaan todeta seuraavat johtopäätökset:

**Ensinnäkin** ei ole järkevää olettaa, että julkisen hallinnon eri tasoilla tehdyt strategiat olisivat yhdenmukaisia tai eriparisia. Strategiat ovat erilaisia, koska organisaatioiden tehtävät ja mandaatit vaihtelevat, kun ajatellaan Suomen hallintorakenteen moninaisuutta.

**Toiseksi** raportoidun tapaustutkimuksen hyödyn pohdinta voi liittyä ainakin kahden näkökulmaan. Ensinnäkin voi kysyä, millaisen temaattisen kokonaisuuden julkisen hallinnon eri tasoilla tehdyt strategiat muodostavat ja toisaalta voidaan kysyä sitä, miten ja mitä eri julkisen hallinnon toimijat hallinnon eri tasoilla voivat oppia toistensa strategioista. Hyvä kysymys esimerkiksi on, että käytämmekö eri sanoja samoista teemoista tai pahimmillaan samoja sanoja eri teemoista.

**Kolmanneksi** tässä raportoidun tapausanalyysin kohteena olleet strategia-dokumentit ihminen voi lukea läpi, minkä jälkeen hän pystyy ottamaan kantaa strategioiden yhdenmukaisuuteen, eriparisuuteen ja ylipäänsä strategioiden sisältöön suhteessa toisiinsa. Ihmistyönä tehtynä tässä tapausanalyysissä esitetty vie huomattavasti aikaa ja ihmisellä on taipumus tulkitsemaan ja intuitiiviseen lukemiseen omista subjektiivisista lähtökohdista. Koneellisesti tällainen analyysi saadaan tehtyä nopeasti ja kone tulkitsee kaikkia tekstejä sille opetetun kielimallin kautta.

**Neljänneksi**, vaikka tulkinta olisi kielimallin suhteen subjektiivinen, se on samalla tavalla subjektiivinen kaikille dokumenteille. Tällöin analyysi on johdonmukaisesti subjektiivinen ja julkisen hallinnon instituutiot hallinnon eri tasoilla voivat parhaimmillaan kehittää omaa strategiaa sekä kielellisen samankaltaisuuden kautta, mutta myös havaita nopeasti mitä eri verrokkiryhmät (julkiset organisaatiot samalla ja eri hallinnon tasoilla) ovat nostaneet esiin tavoiteltaviksi asioiksi – tai jättäneet strategiastaan valintojen myötä pois.

**Viidenneksi**, kun tässä raportoidun tapausanalyysin tapaan yhdistää kaikki strategioista tehdyt havainnot, voidaan myös käydä keskustelua siitä, pitäisikö koko hallintoa koskevaa julkisen hallinnon strategiaa kehittää myös niiden teemojen kautta, jotka toistuvat eri hallinnonaloilla, mutta jotka nyt puuttuvat aikanaan laaditusta julkisen hallinnon strategiasta. Toisin sanoen, tällaisella analyysillä voitaisiin auttaa myös varsinaisen koko hallintoa koskevan ohjausstrategian kehittämistä.<sup>26</sup> Julki-

---

26 Tämä näkökulma on erittäin ajankohtainen otettaessa huomioon pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan tehdyt kirjaukset koskien julkisen hallinnon uudistamista ja sille laadittavaa toimeenpano-ohjelmaa (Valtioneuvosto 2023).

sen hallinnon strategiaa koskevassa päivityksessä kannattaa ottaa huomioon myös painopisteen kohdistaminen julkisiin palveluihin, mikä on tullut vahvasti esille myös tapaustutkimuksen varsinaisen arviointihankkeen (VN TEAS) yhteydessä eri aineistojen (julkisen hallinnon strategiat Suomessa, tehdyt haastattelut ja kansainväliset maaesimerkit) yhteydessä.<sup>27</sup>

**Kuudenneksi** tässä raportoitu tapaustutkimus vahvistaa Sitran taannoisessa selvityksessä (Paasikivi 2022) esiin tuotua näkemystä tekoälyn käyttömahdollisuudesta julkisen hallinnon tiedonhallinnassa, datavisualisoinnissa ja julkisen hallinnon päätösten taustoittamisessa ja valmistelussa. Esimerkkeinä tekoälyn käyttömahdollisuuksista ovat esimerkiksi seuraavassa mainitut:

- Kansainvälisten julkisen hallinnon strategioiden analysointi tekoälyn keinoin päivitettäessä julkisen hallinnon strategiaa ja sille toimeenpano-ohjelmaa 2020-luvun loppuvuotia kohti.
- Valtionhallinnossa ministeriöiden ja niiden alaisten virastojen tulosohjausprosessien ja tulossopimusten analysointi tekoälyn avulla sen varmistamiseksi, että tulossopimukset on laadittu johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi ja tavoitteiltaan kunnianhimoisiksi.
- Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman kiinnittyminen julkisen hallinnon eri tasoilla toimivien julkisten organisaatioiden tavoitteisiin, strategioihin ja suunnitteluasiakirjoihin.

---

27 Ks. esim. Virtanen (2023)

## 5 Analyysi ja arviointi Julkisen hallinnon strategian toteutumisesta

### 5.1 Julkisen hallinnon strategia tutkimuskirjallisuuden näkökulmasta

Strategioita käsittelevästä tutkimuskirjallisuudesta ei ole pulaa. Esimerkiksi Google Scholar tarjoaa hakusanalle *'strategy'* helmikuussa 2024 liki 8 miljoonaa osu-  
maa. Myös tieteellisiä artikkeleita kokoavista tietokannoista löytyy miljoonittain  
vertaisarvioituja strategiatutkimuksia. Suosituimmat tutkimukset ovat keränneet  
kymmeniätuhansia viittauksia. Esimerkiksi Igor Ansoffin näkemykset strategisen  
suunnittelun ja toimintaympäristön luotaamisen välisestä yhteydestä, Michael E.  
Porterin ajatukset strategioiden merkityksestä organisaatioiden kilpailukyvyille sekä  
Henry Mintzbergin oivallukset johtamisen roolista strategioiden muodostamisessa  
ovat tuttuja meistä useimmille.

Kirjallisuudesta on tunnistettavissa useita lähestymistapoja, mutta useimmiten tut-  
kimuksissa on pureuduttu strategiseen suunnitteluun ja ajatteluun sekä strategioiden  
toimeenpanoon. Tutkimukset esittelevät sekä strategisia onnistumisia että  
epäonnistumisia. Myös julkishallintoa ja -hallintaa sekä julkisjohtamista on tar-  
kasteltu tutkimuksissa kosolti, joskin huomattavasti vähemmän kuin liike-elämän  
kontekstissa. Karkeasti noin joka kymmenes Google Scholarista löytyvä tutkimus  
käsittelee julkishallinnon strategioita.

Toteutimme osana JHS-arvioinnin toimeksiantoa systemaattisen kirjallisuushaun  
johtaviin julkishallintoa ja julkista toimintapolitiikkaa tarkasteleviin kansainvälisiin  
tiedelehtiin<sup>28</sup>. Vuosiin 2015–2023 rajattu haku tuotti yhteensä 569 vertaisarvioitua  
tutkimusta. Abstraktien lukemisen jälkeen valitsimme analyysiin 20 tutkimusta.  
Seuraavassa esitämme kymmenen keskeisintä havaintoa ko. tutkimuksista.

---

28 Journal of Public Administration Research and Theory, Public Administration Review, Public Management Review, American Review of Public Administration, Public Administration, Administration and Society, International Public Management Journal, Administrative Theory and Praxis, Public Performance & Management Review, International Review of Administrative Sciences, International Journal of Public Sector Management

**I) Strategisella suunnittelulla on positiivinen yhteys menestymiseen.** Itsestäänselvyydeltä vaikuttavaa havaintoa on syytä arvioida 1990-luvulla käynnistyneeseen keskusteluun suunnittelun ja menestymisen välisestä suhteesta. Monien mielestä strategisella suunnittelulla (*planning*) ei ole merkitystä, jos se ei samalla edistä strategista ajattelua (*thinking*)<sup>29</sup>. Yli kolmenkymmenen empiirisen tutkimuksen meta-analyysi kuitenkin osoittaa, että strategisella suunnittelulla on positiivinen, kohtalainen ja merkittävä vaikutus organisaation suorituskykyyn<sup>30</sup>. Tämä edellyttää, että strateginen suunnittelu ymmärretään organisaation mission ja arvojen määrittelystä, toimintaympäristön huolellisesta analysoinnista ja keskeisten ongelmien tunnistamisesta koostuvaksi tavoitteenasetteluksi sekä tavoitteiden purkamisesta toteuttamiskelpoiseksi ja myös seurattavissa olevaksi toimenpideohjelmaksi<sup>31</sup>. Yhteistyö eri toimijoiden välillä lisää onnistumisen todennäköisyyttä<sup>32</sup>.

**II) Strategiatyö on ajattelua.** Strategisen suunnittelun (tavoitteiden asettaminen, toimenpiteiden ajoittaminen ja niiden seuranta) lisäksi strategiatyö on mitä suurimmassa määrin ajattelua (*thinking*). Strategisessa ajattelussa suhtaudutaan kriittisesti tavoitteisiin, arvioidaan avoimesti muuttuvia tilanteita ja hyväksytään se, että huolellisestakin suunnittelusta huolimatta voi tapahtua asioita, jotka edellyttävät strategian muuttamista<sup>33</sup>. Kysymys on strategisten päämäärien tietoisien muodostamisen (*formulation*) ja niiden emergentin muodostumisen (*formation*) yhteensovittamisesta<sup>34</sup>. Strateginen ajattelu hyötyy avoimuudesta. Vaikka avoimuuteen liittyy myös haasteita – kuten 'kontrollin' menettämisen pelko – on avoimuuden hyödyt kuitenkin merkittävästi suuremmat, sillä avoimuus lisää strategiatyön luovuutta, siihen sitoutumista ja strategian legitimitettä<sup>35</sup>.

**III) Strategia toteutuu arjen käytännöissä.** Strategia käytäntönä -koulukunnassa (*strategy-as-practice*) korostetaan, että olennaista on se, mitä ja miten asioita tehdään<sup>36</sup>. Lähestymistapa korostaa, että strategia ei ole vain johdon laatima suunnitelma, vaan se muodostuu ja elää jokapäiväisessä toiminnassa. Kysymys on toistuvien prosessien ja rutiinien, ihmisten osaamisen ja intressien sekä konkreettisten työkalujen, kuten esimerkiksi johtamis- ja palkitsemisjärjestelmien

29 Esim. Mintzberg (1994).

30 George ym. (2019).

31 Bryson ym. (2018).

32 Lee ym. (2018).

33 Bryson ym. (2018).

34 Bryson ym. (2022a)

35 Hansen ym. (2022).

36 Höglund ym. (2018).

muodostamasta kokonaisuudesta. Koulukunnassa painotetaan strategiatyön avoimuutta ja toimijoiden osallistamista, sillä se lisää läpinäkyvyyttä, tukee näkökulmien monimuotoisuutta ja strategiaprosessissa syntyvän legitimitettä<sup>37</sup>.

**IV) Strategia edellyttää toimeenpanoa.** Strategia jää suunnitelmaksi, ellei se vaikuta toimintaan. Vaikka strategista ajattelua ja strategiaa käytäntöinä korostavissa lähestymistavoissa strategiaa ei nähdä suunnitelmana, joka edellyttää toimeenpanoa, monissa tutkimuksissa kuitenkin muistutetaan, että käytännöt eivät synny itsestään<sup>38</sup>. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää strategian toteuttamista edistäviin ja estäviin tilannekohtaisiin tekijöihin. Näitä ovat erityisesti toteuttajien tulkinta strategiasta, toteuttajien kyvykkyydet ja toteuttajien aiempi kokemus strategioiden toteuttamisesta<sup>39</sup>. Esimerkiksi julkista harkintavaltaa käyttävien viranhaltijoiden poikkeaminen 'ylätason' strategiassa sanotusta eivät välttämättä ole merkki vastarinnasta vaan välttämättömästä paikallisten olosuhteiden huomioimisesta ja niihin mukautumisesta<sup>40</sup>.

**V) Strategiatyö on tasapainoilua muutoksen ja pysyvyyden välillä.** Epävarmassa ja pitkittyneiden kriisien (*permacrisis*) maailmassa tarvitaan kykyä ennakoita tulevaa ja ennakkoinnissa syntyvän ymmärryksen muuttamista toiminnaksi. Samalla on tärkeää tunnistaa olemassa olevasta toiminnasta elementtejä, jotka tuovat toimintaan vakautta. Olennaista on vakauden ja muutoksen keskinäisriippuvuus: joskus muutosta tarvitaan vakauden ylläpitämiseksi, kun taas toisaalta vakaus edistää hallittua muutosta (*stability requires change & change requires stability*)<sup>41</sup>. Samalla on kyettävä yhdistämään pidemmän aikavälin strategiset päämäärät lyhyen aikavälin taktisiin tavoitteisiin<sup>42</sup>. Kysymys on jännitteiden yhteensovittamisesta, jota voidaan edistää hyödyntämällä kokeiluja, lisäämällä sääntöjen joustavuutta, panostamalla proaktiiviseen innovointiin, tukemalla hallinnonalojen ja -tasojen välistä vuorovaikutusta sekä kannustamalla mahdollisimalla tuntuvien kehityskulkujen ajatteluun ja kriittiseen merkityksellistämiseen<sup>43</sup>.

---

37 Hansen ym. (2022).

38 Higgs ym. (2023).

39 Klemsdal ym. (2022).

40 Lavee ym. (2018).

41 Ansell ym. (2023).

42 Pot ym. (2022).

43 Ansell ym. (2023).

**VI) Strategiaprosessin toteuttamisen tavalla on merkitystä.** Strategiaa suunnittelevat ihmiset, strategiaprosessi ja prosessissa syntynyt strateginen suunnitelma kytkeytyvät erottamattomasti toisiinsa. Strategisen suunnittelun parissa työskentelevien ihmisten kognitiiviset kyvyt (erit. luovuus ja osaaminen) vaikuttavat siihen, millaiseksi strategisen suunnittelun prosessi (esim. avoimuus ja osallisuus) muodostuu. Vastaavasti se, miten strategisen suunnittelun prosessi toteutuu, näkyy strategisen suunnitelman laadussa (esim. strategisten mahdollisuuksien ja uhkien tunnistaminen), joka lopulta vaikuttaa strategisen suunnitelman toimeenpanoon.<sup>44</sup>

**VII) Strateginen muutos edellyttää ihmisten ja numeroiden johtamista.** Ihmisten johtajuus edistää muutosta tukevaa kulttuurina, joka inspiroi ja kannustaa luovuuteen, kun taas numeroiden johtamisen tehtävänä on tarjota näyttöä strategisen muutoksen toteutumisesta<sup>45</sup>. Ihmisten ja numeroiden johtaminen eivät ole toisistaan irrallisia, sillä numerot ovat harvoin 'vain' todellisuuden objektiivisia kuvauksia. Useimmiten kysymys on todellisuuden sosiaalisesta konstruomisesta ja numeroin tulkinnasta osana tuota rakentamistyötä (*calculative practices*)<sup>46</sup>. Tämän sanominen ei kuitenkaan tarkoita, etteikö numeroilla olisi selkeä funktionsa. Sellainen niille löytyy ennen kaikkea siitä, että numeroiden avulla on mahdollista hankkia kannatusta ja legitimizeettiä kulloinkin valituille strategisille linjauksille.

**VIII) Strategialla voidaan vahvistaa julkista arvoa.** Julkisella arvolla (*public value*) viitataan yhteiskunnassa luotuun ja ylläpidettyyn 'hyvään', joka ylittää yksittäisten toimijoiden erityiset intressit. Julkista arvoa syntyy, kun sen luomisessa noudatetaan yleisesti hyväksytyjä käsityksiä kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista sekä julkisen vallan toimintaa ohjaavista periaatteista<sup>47</sup>. 'Yleisesti hyväksyttävä käsityksiä' voidaan kutsua myös (julkisiksi) arvoiksi (*values*). Parhaimmillaan kysymys on julkiseen toimintaan uppoutuneiksi käytännöiksi, jotka ohjaavat toimijoiden tulkintaa koskien erilaisia politiikkavaihtoehtoja ja niihin pääsemisen keinoja<sup>48</sup>. Arvonäkökulma ohjaa yhtäältä tarkastelemaan strategiaa julkisten palvelujen näkökulmasta ja toisaalta se korostaa toimintaan uhrattujen panosten ja hyötyjen kalkyloinnin sijaan yhteiskunnallista hyvää.

44 George (2021).

45 Carter ym. (2020).

46 Miller (2001). Hieman kriittisemmin tarkasteltuna toimintaa voidaan lähestyä myös Feldmanin ja Marchin (1981) tapaan tiedon performatiivisena ja symbolimaisena hyödyntämisenä.

47 Jalonen (2023).

48 Mintrom & Luetjens (2017), Huijbregts ym. (2022).



**IX) Strategisen kyvykkyyden kehittäminen edellyttää oppimista.** Oppimista voi tapahtua sekä epäonnistumisista että onnistumisista. Aiemmista virheistä oppiminen voidaan jakaa kahteen päämuotoon: instrumentaalinen oppiminen konkretisoituu ymmärryksenä politiikkatoimien elinkelpoisuudesta ja kykynä kehittää parempia politiikkatoimia, kun taas organisatorinen oppiminen ilmentää organisaation kykyä muuttaa virheistä oppiminen toimintaa ohjaaviksi paremmiksi rutiineiksi ja prosesseiksi<sup>49</sup>. Siinä missä instrumentaalinen oppiminen kiinnittyy toimijoiden omakohtaisiin havaintoihin, organisatorinen oppiminen on luonteeltaan rakenteellista. Onnistumisista oppimista voidaan puolestaan edistää esimerkiksi käänteisellä suunnittelulla (*reverse engineering*)<sup>50</sup>. Kysymys on toiminnasta, jossa tunnistetaan jokin onnistuneesti toteutettu strateginen aie ja muodostetaan onnistumista edistävien tekijöiden väliset syy-seuraussuhteet. Tämän jälkeen analysoidaan uuden strategisen aikeen konteksti, verrataan sitä aiempaan ja muodostetaan syntyneen ymmärryksen pohjalta kontekstiin sopiva strategia.

**X) Strategia toteutuu hallinnan verkostoissa.** Pelkistetyimmillään hallinnassa on kysymys eri toimijoiden koordinoinnista. Koska toimijoiden erilaisten intressien vuoksi koordinointi on aina lähtökohtaisesti jännitteistä,<sup>51</sup> hallinnalta edellytetään monikeskisyyttä (*polycentric*)<sup>52</sup>. Monikeskisen hallinnan tarve syntyy, koska itseorganisoituvia toimijoita, erilaisia päätöksenteon areenoita ja moninaisia politiikkakysymyksiä on mahdotonta koordinoita keskitetysti. Monikeskisessä hallinnassa tunnustetaan, että eri toimijoilla voi olla näkemyksiä ja resursseja, jotka edistävät strategioiden toteuttamista tai intressejä ja keinoja, jotka johtavat strategioiden vesittymiseen. Monikeskisyyttä kunnioittava strategiatyö perustuu avoimelle kommunikaatiolle, yhteistyön koordinoinnille ja tarpeen mukana myös strategisten vapausasteiden myöntämiselle eri toimijoille<sup>53</sup>.

Tutkimuksista piirtyvä kuva on moniulotteinen, ja osa havainnoista on enemmän tai vähemmän ristiriidassa toistensa kanssa. Esimerkiksi strategisen suunnittelun, toiminnan ja ajattelun välillä näyttäisi olevan erilaiset lähtökohdat. Joidenkin tutkimusten mukaan suunnittelu ja ajattelu ovat toistensa vastakohtia. Toisaalta tutkimuksissa on myös esitetty, että strateginen suunnittelu 'paljastaa', mitä hallinnossa tehdään<sup>54</sup>. Tämä havainto näyttäisi yhdistävän suunnittelun strategia käytäntönä -koulukuntaan. Kysymys ei tulkintamme mukaan tutkimusten laatuun liittyvästä – vaan strategiaan ilmiönä liittyvästä haasteesta.

49 Stark (2019).

50 Busetti (2023).

51 Höglund ym. (2018), Pot ym. (2022).

52 Morrison ym. (2023).

53 Sørensen & Torfing (2017).

54 Johnsen (2018).

## 5.2 Strategiamuotoisen ohjauksen soveltuvuus hallinnon kehittämiseen

Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden analyysin perusteella voidaan sanoa, että strategiamuotoinen ohjaus tarjoaa mahdollisuuksia hallinnon kehittämiseen. Ihmeläkkeeksi strategiasta ei kuitenkaan ole. Julkishallinnossa strategiamuotoisen ohjauksen soveltuvuuden arvioinnissa on huomioitava sekä kontekstisidonnaiset tekijät että strategisen suunnittelun, ajattelun, toiminnan ja oppimisen ominaispiirteet.

Suomen Julkisen hallinnon strategian kohdalla kontekstisidonnaisuus tarkoittaa ensinnäkin sitä, että kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla toimivat julkishallinnon organisaatiot muodostavat strategisesti haastavan kokonaisuuden. Esimerkiksi kunnat ja hyvinvointialueet ovat valtiosta irrallisia julkisyhteisöjä, joilla on toiminta-alueillaan melko laaja itsehallinto. Vaikka sektoriministeriöillä onkin ohjausvaltaa, monitasoisuus tuottaa ongelmia strategioiden yhteensovittamiselle. Suomen Julkisen hallinnon strategian sinällään hyvät ja legitiimit päämäärät eivät kitkatta välity väestökadon ja kroonisen budjettivajeen kanssa kamppailevan maaseutukunnan strategisiin linjauksiin. Jos kulttuuri syö strategian aamupalaksi<sup>55</sup>, saman tekee lokaaleissa vuorovaikutussuhteissa syntynyt tulkinta kunnan toimintaympäristöstä. Toiseksi strategisen ohjauksen haastetta lisää eri hallinnonaloille ominaiset erityispiirteet ja toimintalogiikat. Esimerkiksi kansallisen turvallisuuden strategisessa ohjauksessa painottuvat väistämättä eri asiat kuin vaikkapa kansallisessa innovaatiopolitiikassa. Edellä esitetyn perusteella voidaankin arvioida, että strategisen ohjauksen onnistuminen riippuu paljolti siitä, miten hyvin Julkisen hallinnon strategiassa kyetään yhteensovittamaan hallinnonalojen ja -tasojen erilaisia odotuksia ja tarpeita.

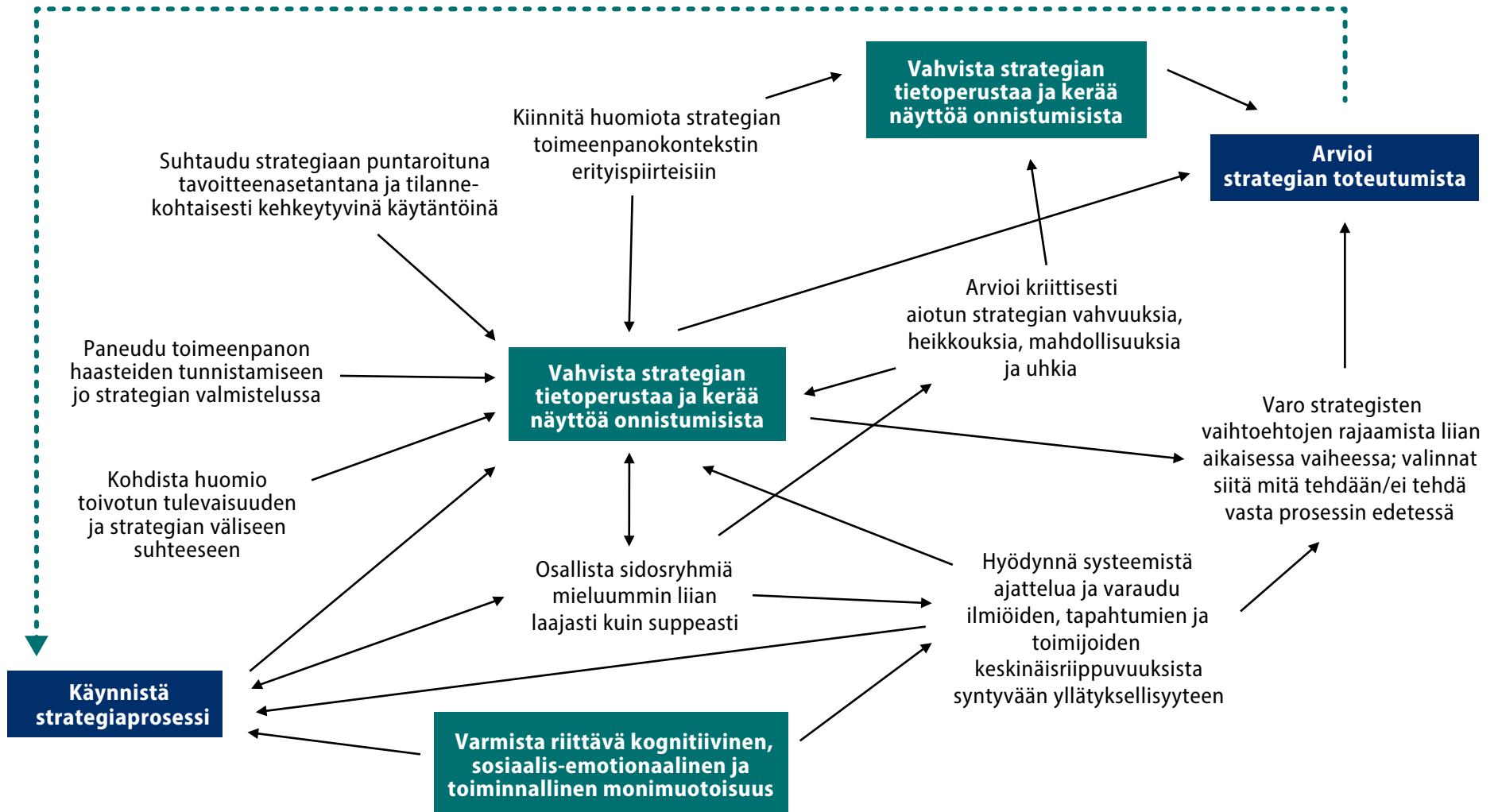
Strategisen suunnittelun, ajattelun, toiminnan ja oppimisen välisiä suhteita voidaan puolestaan lähestyä strategioinnin (*strategizing*) käsitteen avulla<sup>56</sup>. Kysymys on siitä, mitä hallinnossa tehdään, ei niinkään siitä, millainen strategia hallinnossa on. Oheinen kuvio 4 piirtää strategioinnista dynaamisen ja kompleksisen kokonaisuuden, joka koostuu useista elementeistä ja niiden välisistä suhteista. Strategioinnissa analysoidaan toimintaympäristöä, määritellään tavoitteet ja kehitetään toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi sekä arvioidaan niiden saavuttamista. Strategiointi on aina myös valintojen tekemistä ja niukkojen resurssien kohdentamista.

55 Sanonnan takana on johtamistutkimuksen tunnetuimpiin nimiin kuulunut professori Peter Druckeriin (1909–2005).

56 Bryson & George (2020), Kohtamäki ym. (2022), Axelsson & Höglund (2023).

Strategiointiin osallistuvien toimijoiden monimuotoisuus edistää tulevaisuuteen liittyvien mahdollisuuksien ja uhkien tunnistamista sekä niiden mielekäästä kehystämistä. Monimuotoisuuden ohella strategioinnissa on panostettava konsensuksen rakentamiseen. Strategioinnin hyödyt konkretisoituvat parempana ennakoituvuutena ja strategisena oppimisena.

**Kuvio 4.** Strategiointi prosessina<sup>57</sup>



57 Mukailten Bryson ym. (2022b, 127).

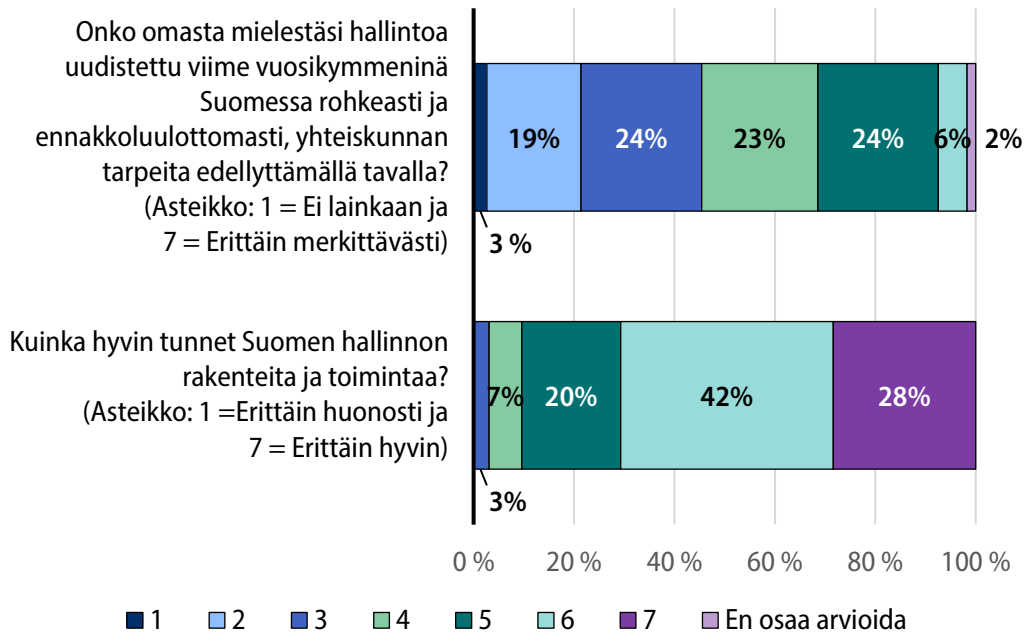
Strategiointiin liittyvien elementtien ja suhteiden tarkastelu auttaa ymmärtämään mitä, miksi, miten, missä, milloin ja kenen pitäisi tehdä – tai olla tekemättä – jotta strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Samalla kuvio muistuttaa, että strategiointiin liittyy aina ripaus ennakoimattomuutta. Joskus toimintaympäristön muutokset avaavat uusia vaihtoehtoja, kun taas toisinaan ne vievät pohjan jo suunnitellulta. Strategiointiin kannattaa kuitenkin panostaa, sillä se tuo julkiseen hallintoon pitkäjänteisyyttä antamalla sille suuntaa, tunnistamalla edistymistä ja mobilisoimalla resursseja tärkeinä pidettyihin asioihin.

### 5.3 Julkisen hallinnon strategian tarve

Arviointihankkeen toteuttaman kyselyn ensimmäisessä osiossa selvitettiin, kuinka hyvin vastaajat katsovat tuntevansa Suomen julkisen hallinnon rakenteita ja toimintaa sekä kuinka rohkeasti ja ennakkoluulottomasti julkista hallintoa on kyetty uudistamaan viime vuosikymmenien aikana<sup>58</sup>. 90 prosenttia vastaajista katsoi tuntevansa Suomen julkisen hallinnon rakenteet ja toimintaan vähintään hyvin tai paremmin (kuvio 5). Itsearvioitu tuntemisen taso asettui korkealle kaikkien vastaajaryhmien kohdalla ja valtiohallintoa edustaneiden kohdalle kaikkein korkeimmalle. Nämä tulokset ovat odotetunlaisia, sillä kysely kohdistettiin ensisijaisesti julkishallinnon organisaatioiden johtoon ja kyselyyn vastanneista yli 70 prosenttia ilmoitti omaavansa työkokemusta julkisesta hallinnosta yli kymmeneltä vuodelta. Julkisen hallinnon uudistamisen tasoon ja riittävyyteen liittyvät näkemykset jakautuivat siten, että 30 prosenttia piti uudistamisen tasoa ja riittävyyttä hyvänä, 23 prosenttia tyydyttävänä ja 46 prosenttia puutteellisena. Valtionhallintoa edustaneet suhtautuivat tähän väittämiin myönteisimmin (painotettu ka. 3,8) mutta ero muihin vastaajaryhmiin jäi kuitenkin varsin pieneksi (ks. liite 1).

58 Kyselyssä esitettyjen väittämien arviointi perustuu seitsenasteiseen Likert-asteikkoon. Kyselyn kuvioista käy ilmi vastaajien näkemysten jakautuminen arviointiasteikolla mutta itse tekstissä näiden kyselytulosten raportointi on yksinkertaistettu siten, että asteikon vaihtoehdot 1–3 ja 5–7 on yhdistetty. Lisäksi kyselytuloksia on ilmoitettu painotettuina keskiarvoina, jotka perustuvat seuraavanlaiseen laskentakaavaan:  $(x1w1 + x2w2 + x3w3 \dots xnwn) / Total$ , jossa w tarkoittaa vastausvaihtoehdon painokerrointa ja x annettujen vastausten lukumäärää.

**Kuvio 5.** Suomen julkisen hallinnon rakenteiden ja toiminnan tunnettavuutta sekä julkisen hallinnon uudistuksen tilaa koskevat väittämätulokset (kaikki vastaajat / N=229)

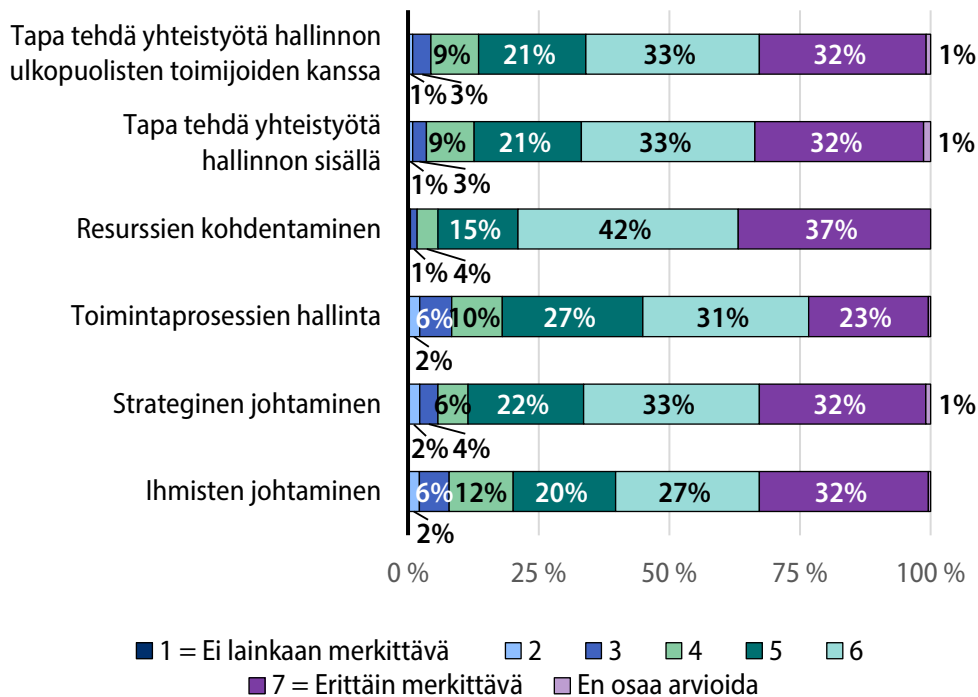


Kyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan kuuden julkisen hallinnon kehittämiseen kohdistuvaa yleistä haastetta, joista jokaisen vähintään 80 prosenttia vastaajista arvioi merkittäväksi (kuvio 6). Vaikka erot näiden haasteiden merkittävyyttä arvioivin näkemysten välillä jäivät kaiken kaikkiaan pieniksi, niin painotettujen keskiarvojen perusteella ne asettuivat seuraavanlaiseen järjestykseen arvioidun merkittävyytensä perusteella:

1. Resurssien kohdentaminen (painotettu ka. 6,1)
2. Tapa tehdä työtä hallinnon sisällä (painotettu ka. 5,8)
3. Tapa tehdä hallinnon ulkopuolisten tahojen kanssa (painotettu ka. 5,8)
4. Strateginen johtaminen (painotettu ka. 5,8)
5. Ihmisten johtaminen (painotettu ka. 5,6)
6. Toimintaprosessien hallinta (painotettu ka. 5,5)

Liitteen 1 kuvioista puolestaan käy ilmi, että näkemykset kuuden julkisen hallinnon kehittämisen haasteiden merkittävyydestä eivät merkittävästi eroa vastaajaryhmien välillä, ja lisäksi nämä haasteet asettuivat samaan järjestykseen kunkin vastaajaryhmän kohdalla. Vastaavasti kyselyyn annetut avoimissa kommenteissa ja samoin haastatteluissa esiintyivät saman uudistumisen haasteet, joista kuitenkin resurssi-realismi, poikkihallinnollinen yhteistyö ja johtajuus olivat jonkin verran korostetummin läsnä kuin muut haasteet.

**Kuvio 6.** Julkisen hallinnon kehittämiseen kohdistuvien haasteiden merkittävyyden arviointi (kaikki vastaajat / N=229)



Julkisen hallinnon strategian valmistelu- ja/tai toimeenpanovaiheisiin osallistuneiden haastateltavat (ensimmäinen haastattelukierros) viittasivat usein Sanna Marinin hallitusohjelmakirjaukseen Julkisen hallinnon strategian luomisen käynnistäneenä tekijänä. Tämän taustalla yhtenä konkreettisenä kokemuksena vaikutti muun muassa Sipilän hallituksen yritys uudistaa sote- ja maakuntarakennetta, mikä osaltaan palautti huomion yleisempään keskusteluun julkisen hallinnon tarkoituksesta ja kehityksen suunnasta. Kuitenkin suoritetujen haastatteluiden pohjalta Julkisen hallinnon strategian luomisen kahdeksi keskeisimmäksi ajuriksi muodostuivat tarve vahvistaa julkisen hallinnon yhtenäisyyttä ja julkisen hallinnon uudistamisen

strategisuutta<sup>59</sup>. Todettakoon vielä, että myös toiselle haastattelukierrokselle osallistuneet haastateltavat tunnistivat ja jakoivat laajasti yleisen tarpeen vahvistaa julkisen hallinnon yhtenäisyyttä ja lisätä uudistamistoimien strategisuutta. Myös kyselyn ensimmäisessä osiossa annetut julkisen hallinnon uudistamista käsittelevät avoimet kommentit linkittyivät näiden kahden ajurin muodostamiin teemoihin, minkä lisäksi työpajoissa käydyistä keskusteluista välittyi varsin yksimielinen näkemys tarpeesta edistää julkisen hallinnon yhtenäisyyttä ja uudistamisen strategisuutta.

Yhtenä keskeisimpänä julkisen hallinnon yhtenäisyyden vahvistamisen tarvetta korostavana tekijänä ovat suuret ilmiöt tai megatrendit, kuten esimerkiksi ilmastonmuutos, demografinen muutos, alueellinen kehittyminen tai koronapandemia. Tällaiset ilmiöt kohdistuvat laajasti julkisen hallinnon eri sektoreihin ja tasoille, minkä takia niiden aiheuttamiin haasteisiin vastaaminen ei voi perustua fragmentaariseen, hallinnonalojen silloista nouseviin toimenpiteisiin. Tämä korostaakin tarvetta tarkastella julkista hallintoa kokonaisuutena ja edistää julkisen hallinnon yhtenäisyyden kehittämistä. Yhtenäisyyden vahvistamisen puolestaan katsottiin edellyttävän yhteisen arvopohjan, keskinäisen luottamuksen ja yhteisymmärryksen rakentamista julkishallinnon eri sektoreilla ja tasoilla, sillä olemassa olevat jännitteet kunta-valtiosuhteessa<sup>60</sup> sekä ministeriöiden välillä tiedostetaan laajasti. Kysymys julkisen hallinnon toiminnan oikeuttamisen tarpeesta (legitimaatio) tunnistettiin kattavasti julkisen hallinnon eri aloja ja tasoja yhdistäväksi tekijäksi. Tämän kysymyksen pohjalta kyettiin luomaan jaettu käsitys julkisen hallinnon tarkoituksesta ja esimerkiksi useampi Julkisen hallinnon strategian valmisteluun osallistuneista haastateltavista sanoitti tämän siten, ettei kansalaisille ole väliä, mitkä tahot julkiset palvelut tuottavat, vaan sillä että kansalainen saa tarvitsemansa julkiset palvelut.

Julkisen hallinnon yhtenäisyyden vahvistamisen ajurilla on vahva yhteys toiseen ajuriin, joka on julkisen hallinnon uudistamisen strategisuuden vahvistaminen. Tällä tarkoitetaan sellaisen viitekehyksen luomista, jonka alle kyettäisiin tuomaan alle yksittäiset kehittämisohjelmat ja joka takaisi uudistamisen jatkuvuuden. Julkisen hallinnon strategian valmisteluun osallistuneiden mukaan pyrkimyksenä oli

59 Ilmiöinä nämä ns. ajurit ovat olleet läsnä Suomen julkisen hallinnon uudistamiseen ja kehittämiseen tähtäävissä ohjelmissa ja toimenpiteissä 2000-luvun alusta saakka. Esim. VTV:n katsaus hallinnon kehittämiseen ja tarkastustoimintaan ”Hallinnon kehittäminen elää ajassa” (1/2021) tarjoaa julkisen hallinnon kehittämisen historiallisista trendeistä ja haasteista.

60 Aihetta on tutkittu mm. Kenno Anthropological Consultingin (2021) etnografinen tutkimuksessa koskien kuntien ja valtion välistä suhdetta (minkä toteutus liittyi Julkisen hallinnon strategian valmistelu- ja toimeenpanoon). Lisäksi aihetta on käsitelty Kuntaliiton selvityksessä ”Luottamuksen kipukohdat kunta-valtiosuhteessa” (1/2023).



riittävän pitkän – hallituskaudet ylittävän – strategisen aikajänteen luominen julkisen hallinnon uudistamiselle, koska uusien toimintamallien ja kulttuuristen muutosten juurruttaminen vie aikaa, ja siksi uudistamistoimien vaikutukset ilmenevät vasta pitkällä aikavälillä. Kuitenkin keskeisin selitys pidemmän aikajänteen tarpeella nousi politiikasta ja erityisesti sen disruptiivisesta vaikutuksesta, jonka takia julkisen hallinnon uudistaminen on koettu lyhytjäntteiseksi ja poukkoilevaksi. Tämä ilmenee esimerkiksi julkisen hallinnon uudistamiseen tähtäävien ohjelmien, hankkeiden ja pilottien projektimaisuuteen, minkä takia niiden ns. elinkaari on sidottu kuhunkin hallitusohjelmaan. Kuitenkin kukin hallitus löytää edestään samat ilmiöt/megatrendit ja niistä juontuvat haasteet, mikä myös nähtiin perusteeksi luoda ajallisesti kestävämpi ja julkista hallintoa yhtenäistävä strateginen viitekehys julkisen hallinnon uudistamiselle.

Kaiken kaikkiaan, hankkeen keräämän aineiston perusteella julkisen hallinnon kohtaamista ilmiö aiheuttamista haasteista, uudistamistarpeesta ja siihen sisältyvistä teemoista vallitsee laaja yksimielisyys julkisen hallinnon toimijoiden keskuudessa, koska nämä asiat ja ilmiöt ovat laajasti jaettuina. Julkisen hallinnon uudistamisen itsessään katsottiin vaativan määrätietoista ja tulevaisuusorientoitunutta asennetta sekä rohkeutta haastaa vanhoja toimintamalleja ennakkoluulottomasti, mikä puolestaan edellyttää selkeää näkemystä halutusta tai tavoitellusta muutoksesta. Erityisesti poikkialueellisuus ja yhteistyö korostuivat uudistamisen periaatteina mutta niiden edistämiseksi johtamiskulttuurilla nähtiin merkittävä rooli. Kuitenkin uudistamisen johtamisen tai uudistamisen itsessään tulisi perustua luottamukselle, tasevertaisuudelle ja yhteistyölle kontrollin, hierarkisuuden ja omien sektori-intressien varjelemisen sijasta.

Edellä mainittujen asioiden valossa Julkisen hallinnon strategiaa voidaan pitää relevanttina, koska sen kaltaiselle uudistamisen viitekehykselle tai työkalulle on olemassa tarvetta, johon se myös yleisellä tasolla osittain jo vastaakin. Vaikka julkisen hallinnon uudistamiseen liittyvät ilmiöt ja haasteet ovat luonteeltaan universaaleja ja jo aiemmin hyvin tunnistettuja, niin Julkisen hallinnon strategia on voinut osaltaan edesauttaa yhteisen tilannekuvan validointia ja näkyvämmäksi tekemistä eri hallinnonaloilla ja -tasoilla toimivien keskuudessa. Vaikka Julkisen hallinnon strategian perusideaan ja sen koko julkisen hallinnon kattavuuden pyrkimykseen suhtaudutaan lähtökohtaisesti myönteisesti, niin suhtautuminen strategian toimeenpanomahdollisuuksiin on varautuneempaa, koska tähän vaikuttavat erityisesti julkisten organisaatioiden lainsäädännöllinen asema ja tehtävät sekä niiden keskinäinen kilpailu muun muassa resursseista. Näiden toimeenpanoon liittyvien haasteiden valossa osa hankkeen haastattamista henkilöistä tulkitsi, että Julkisen hallinnon strategia on tehty ensisijaisesti valtionhallintoa varten. Tähän tulkintaan liittyen onkin mielenkiintoista, että arviointihankkeen keräämässä aineistossa (ml.

haastattelut, kysely ja työpajat) esiintyvät viittaukset julkisen hallinnon siiloutumisaiheeseen liittyivät pääasiassa ministeriöiden toimintaan. Julkisen hallinnon toimeenpanon vuoksi olisikin tärkeää pyrkiä selventämään entisestään, millaiseen toimintaympäristöön se asettuu, mikä on sen rooli ja mikä on sen takana vaikuttava muutosteoria.

## 5.4 Julkisen hallinnon strategian valmistelu ja sisältö

### Valmistelu

Julkisen hallinnon strategian valmistelua varten ei laadittu varsinaista tilannekuvaselvitystä, vaan sen tietopohja perustui olemassa oleviin kotimaisiin tietolähteisiin, kansainvälisiin lähteisiin (mm. OECD:n toteuttamat tutkimukset ja kansainväliset vertailukohteet, kuten Ruotsi) sekä Julkisen hallinnon strategian valmisteluvaiheen ohjausryhmän jäsenten tietämykseen edustamansa hallinnonalan tilanteesta. Osa valmisteluvaiheeseen osallistuneista haastateltavista toi esille olemassa olevan tiedon hyödyntämisen haasteet, joita oli kahdenlaisia. Ensinnäkin valmista ja kattavaa tietoallasta julkisen hallinnon toiminnasta ei ole käytettävissä, vaan tieto on pirstaloitunut eri organisaatioihin<sup>61</sup>. Toiseksi saatavilla olevaa tietoa ei pidetty erityisen tulevaisuusorientoituneena, vaan se keskittyi kuvaamaan mennyttä toimintaa, tai olemassa oleva tieto ei muuten soveltunut Julkisen hallinnon strategian valmistelutarpeisiin (esim. saatavilla oleva tieto ei soveltunut arvojen määrittämiseen). Toisaalta tilannekuva luotiin valmisteluprosessin muun muassa erillisten selvitysten, skenaariotyöskentelyn ja osallistamisen avulla. Tästä huolimatta osa valmisteluvaiheeseen osallistuneista haastateltavista suhtautui tietopohjaan liittyviin valintoihin kriittisesti, koska oletamus riittävän ja relevantin tiedon välittymisestä eri hallinnonaloja edustavien ohjausryhmän jäsenten kautta oli varsin optimistinen. Lisäksi he näkivät selkeän tilannekuvan olennaiseksi strategian luomisen edellytykseksi, koska se luo yhteistä ymmärrystä tilanteesta kentällä ja tuo strategiaan realismia. Tilannekuvan luomisen merkitystä korostivat myös ne haastateltavat, jotka eivät olleet osallisia Julkisen hallinnon strategian valmisteluprosessissa.

61 Esimerkiksi valtiovarainministeriön vuonna 2023 julkaistun selvityksen julkisten palveluiden kansalais- ja asiakaskokemuksen tietopohjan nykytilasta yhtenä havaintona oli se, että vaikka asiakaskokemustietoa kerätään laajasti eri palveluiden yhteydessä erilaisia menetelmiä hyödyntäen, niin olemassa olevan tiedon koonti organisaatiosta olisi haastavaa järjestää tehokkaasta ja lisäksi olemassa oleva tieto on liian fragmentaarista kokonaiskuvan muodostamisen kannalta. Ks. Uusikylä ym. (2023).

Julkisen hallinnon strategian valmistelu perustui laajaan osallistumiseen, mikä käy ilmi hyvin muun muassa järjestettyjen tilaisuuksien lukumäärästä ja Otakantaa.fi -palvelun kautta kerätystä lausuntojen lukumäärästä (676). Osallistumisen suhteen valmisteluvaiheessa päätettiin keskittyä julkisen hallinnon edustajiin, vaikka tilaisuuksiin kutsuttiin kansalaisyhteiskunnan edustajia ja muutama yksittäinen tilaisuus järjestettiin mm. tiedeyhteisön ja nuorisoa edustaneiden tahojen kanssa. Perusteluna osallistamisen painottamiselle nähtiin, että sen avulla luodaan ymmärrystä strategiasta sekä sitoutetaan osallistujia strategian toimeenpanoon. Osallistamisen merkitystä strategian valmistelussa painottivat myös useat haastateltavat, jotka eivät olleet osallisia Julkisen hallinnon strategian valmistelussa.

Osa valmisteluun osallistuneista haastateltavista tulkitsi, että laajan osallistamisen puolesta puhui Julkisen hallinnon strategia tarve kattaa koko julkinen hallinto; toisaalta osa haastateltavista näki tilanteen siten, että laaja osallistaminen on syy Julkisen hallinnon strategian kattavuudelle. Vaikka itse tilaisuuksia pidettiin hyvin järjestettyinä ja niissä käytyjä keskusteltuja avoimina ja hyödyllisinä, niin osa haastateltavista katsoi, etteivät odotukset osallistuneiden suhteen täysin toteutuneet. Esimerkiksi kuntien edustajien osallistuminen jäi toivottua alhaisemmaksi, mihin mahdollisina selityksinä pidettiin aiheen abstraktiutta tai etäisyyttä kuntien arki-toimintaan, ajanpuutetta ja koronapandemiaa. Lisäksi hyvinvointialueet eivät olleet osallisia Julkisen hallinnon strategian valmisteluvaiheessa, koska ne olivat tuolloin vielä muotoutumassa, eivätkä myöskään maakunnat, koska ne rinnastuivat kuntiin eikä niitä mielletty samanlaisiksi operatiivisiksi toimijoiksi suhteessa kansalaisyhteiskuntaan kuin muita valmisteluun osallistuneita julkishallinnon toimijoita. Jälkikäteen katsottuna osa valmisteluvaiheeseen osallistuneista haastateltavista katsoikin, että valtionhallinnon näkemys välittyy selkeimmin Julkisen hallinnon strategiasta, ja tästä kieli osin myös se, että Otakantaa.fi -palvelun kautta kerätystä vastauksista 85 prosenttia tuli valtionhallinnon edustajilta. Näistä puutteista huolimatta Julkisen hallinnon strategian valmisteluvaiheeseen osallistuneet haastateltavat näkivät laajan osallistamisen keskeiseksi selitykseksi sille, että yhteisymmärrys strategian sisällöistä syntyi lopulta varsin nopeasti erimielisyyksien koskettaessa ensisijaisesti sanavalintoja, joka myös näkyy strategiaa valmisteleen ohjausryhmän pöytäkirjamerkinnöistä.

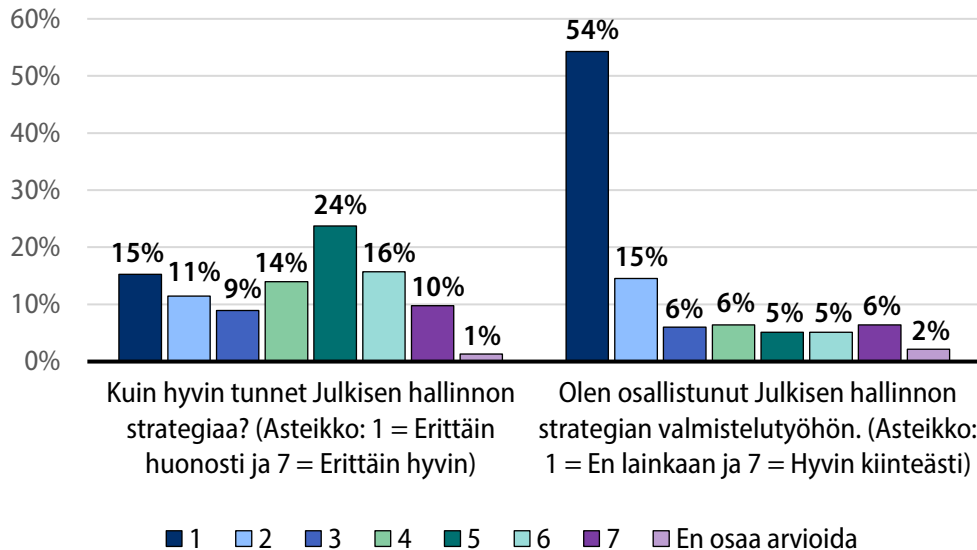
Julkisen hallinnon strategioita käsittelevän tutkimuksen valossa strategian valmistelussa huomioitavat keskeisimmät kysymykset ovat: 1) millaiseen tietopohjaan strategian tekeminen perustuu; 2) millaisilla kognitiivisilla kyvykkyyksillä strategiaprosessiin osallistuvat ihmiset toimivat ja; 3) millaisella institutionaalisella herkkyydellä strategioita tehdään (esim. miten muutostilanteet ymmärretään ja mikä on niihin liittyvä strategisen sensitiivisyyden aste). Julkisen hallinnon strategian tietopohja muodostui iteratiivisesti strategian valmisteluprosessin aikana

mutta se ei käy ilmi eksplisiittisesti itse strategiasta esimerkiksi selkeän tai jäsen-  
nellymmän tilannekuvamäärittelyn kautta. Todennäköistä on, että kirkkain ymmär-  
rys Julkisen hallinnon strategian taustalla on niillä, jotka ovat aktiivisimmin olleet  
läsnä valmisteluprosessissa. Vaikka osallistaminen Julkisen hallinnon strategian  
valmisteluprosessiin ei toteutunut toivotussa laajuudessa, niin arviointihankkeen  
toteuttaman kyselyn ja aineiston perusteella strategiaan on kuitenkin onnistuttu  
sisällytettyä sellaiset asiat, jotka ovat laajasti tunnistettuja ja hyväksytyjä julkisen  
hallinnon eri toimijoiden parissa. Toisaalta koettu strategian tietopohjan epäselvyys  
ja pyrkimys jaettuun konsensukseen strategian sisällöstä laajan osallistamisen osal-  
taan selittävät, miksi Julkisen hallinnon strategia on lopulta koettu abstraktiksi ja  
etäiseksi vaikka periaatteessa julkisen hallinnon edustajat allekirjoittavat sen sisäl-  
lön. Tästä syytä on oletettavaa, että Julkisen hallinnon strategiaan sitoutuminen ja  
sen huomioiminen omassa toiminnassa on jäänyt heikommaksi juuri niiden julkisen  
hallinnon toimijuudessa keskuudessa, joiden osallisuus strategiaprosessissa on jää-  
nyt vähäiseksi.

## Sisältö

Kyselyyn vastanneista selkeä enemmistö (75 prosenttia) ei juurikaan ollut osallistu-  
nut Julkisen hallinnon strategian valmistelutyöhön eikä osallistumisen aste merkit-  
tävasti vaihdellut vastaajaryhmien välillä (kuvio 7 sekä liite 1:den kuviot). Kuitenkin  
kyselyyn vastanneet arvioivat tuntevansa Julkisen hallinnon strategian kohtuulli-  
sen hyvin: 50 prosenttia vastaajasta katsoi tuntevansa sen vähintään hyvin jossain  
määrin, 14 prosenttia tyydyttävästi ja 35 prosenttia heikonpuoleisesti. Painotetuilla  
keskiarvoilla katsottuna valtionhallinnon edustajat (4,5) katsoivat tuntevansa strate-  
gian parhaiten, toiseksi parhaiten hyvinvointialueiden, maakuntien ja kuntien edus-  
tajat (4,0), ja heikoiten strategiaa tunsivat muut sidosryhmät (3,5) (ks. liite 1).

**Kuvio 7.** Julkisen hallinnon strategian tunnettavuus ja sen valmisteluun osallistuminen (kaikki / N=237)



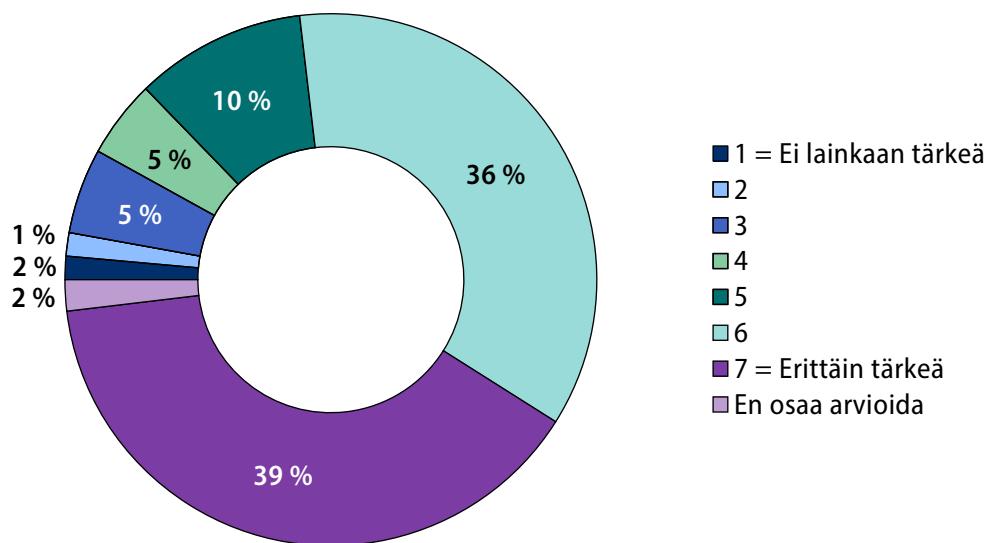
Kyselyyn vastanneita pyydettiin arvioimaan Julkisen hallinnon strategiassa yhteiskunnalle annetun lupauksen ("Julkinen hallinto rakentaa tulevaisuuden kestävää arkea ja kaikissa tilanteissa toimivaa ja turvallista yhteiskuntaa") tärkeyttä. Vastaajista 85 prosenttia vastaajista piti sitä tärkeänä (kuvio 8). Erot vastaajaryhmien välisissä arvioissa jäivät pieniksi eikä vastaajien strategian tuntemisen tasokaan vaikuttanut merkittävästi siihen, kuinka tärkeäksi annettu lupaus koettiin<sup>62</sup>. Lisäksi kyselyyn vastanneista 56 prosenttia katsoi, että yhteiskunnallisen lupauksen muotoilussa oli onnistuttu hyvin eivätkä erot vastaajaryhmien tai Julkisen hallinnon strategiaa hyvin ja huonosti tuntevien välillä olleet suuret<sup>63</sup>. Myös arviointihankkeen toisella kierroksella haastattelemat henkilöt suhtautuivat annettuun lupaukseen positiivisesti. Julkisen hallinnon strategian valmisteluun osallistuneiden haastatteleluiden perusteella yksi selitys nimenomaan yhteiskunnalle annetulle lupaukselle oli Julkisen hallinnon strategian fokuoiminen toimintatapojen määrittämiseen ja ohjaamiseen. Valmisteluvaiheen alussa ohjausryhmässä käytiin keskustelua, tulisiko strategia kiinnittää julkisiin palveluihin, mutta lopulta palvelunäkökulmasta luovuttiin muun muassa mandaatti/toimivaltakysymyksistä johtuen ja strategian fokuksen

62 Painotetun keskiarvon mukaan tarkasteluteltuna valtionhallinnon edustajien luku oli 6,13, hyvinvointialueiden, maakuntien ja kuntien 5,77 ja muiden 5,68. Strategian parhaiten tuntevien (vastausvaihtoehdot 6 ja 7 valinneet) painotettu keskiarvo oli 6,07 ja heikoiten tuntevien (vastausvaihtoehdot 1 ja 2 valinneet) 5,76.

63 Vaihteluväli oli 4,2–4,7 painotetulla keskiarvolle.

säilyttämisen vuoksi. Esimerkiksi strategiassa ei katsottu voitavan antaa palvelulupausta julkisten organisaatioiden puolesta eikä mennä toimeenpanokysymysten puolelle, koska niiden katsottiin kuuluvan julkisille organisaatioille itselleen.

**Kuvio 8.** Kuinka tärkeänä pidät Julkisen hallinnon strategiassa yhteiskunnalle annettua lupausta? (kaikki / N=212)



Taulukossa 2 on kuvattu sekä vastaajaryhmittäin että Julkisen hallinnon strategian tuntemisen tason mukaan, millaiseen tärkeysjärjestykseen kyselyyn vastaajat asettavat strategian kuusi päämäärää. Strategian neljäs päämäärä ("Toiminta pohjautuu tietoon") nousi selkeästi tärkeimmäksi päämääräksi niin kaikissa tuloksissa kuin suoritetuissa ristiintaulukoinneissa, ja viiden päämäärä ("Luottamusta rakennetaan aktiivisesti") toiseksi tärkeimmäksi lähestulkoon yhtä usein. Päämäärät kolme ("Kyky kuvitella muutosta") ja yksi ("Moninaisuuden huomioiminen vahvistaa yhdenvertaisuutta) puolestaan asettuivat vertailuissa vähiten tärkeimmiksi. Erot strategian päämäärien tärkeydelle annetuissa pisteissä (taulukossa suluissa olevat luvut) eivät olleet suuret tulosten ristiintaulukoinnissa lukuun ottamatta strategian päämäärää kolme ("Ylisukupolvinen vastuunkanto varmistaa luonnonkantokyvyn"), jonka kyselyyn muut vastanneet näkivät tärkeämmäksi kuin valtionhallinnon, hyvinvointialueiden maakuntien ja kuntien edustajat.

**Taulukko 2.** Millaiseen tärkeysjärjestykseen asettaisit Julkisen hallinnon strategian päämäärät? (tulokset vastaajaryhmittäin ja JHS:n tunnettavuuden mukaan eriteltynä sekä suluissa päämäärän tärkeysjärjestyksen määrittävä pistearvo)

<b>Päämäärä</b>	<b>Kaikki yht. (215)</b>	<b>Valtion- hallinto (98)</b>	<b>Hyvinvointialueet, maakunnat ja kunnat (63)</b>	<b>Muut (53)</b>	<b>JHS:n hyvin tai erittäin hyvin tuntevat (55)</b>	<b>JHS:n huonosti tai erittäin huonosti tuntevat (55)</b>
I) Moninaisuuden huomioiminen vahvistaa yhdenvertaisuutta	5 (2,63)	5 (2,58)	6 (2,4)	5 (2,92)	6 (2,45)	5 (2,64)
II) Ylisukupolvinen vastuunkanto varmistaa luonnon kantokyvyn	4 (3,35)	4 (3,34)	4 (2,84)	2 (3,98)	4 (3,0)	4 (3,42)
III) Kyky kuvitella ohjaa muutosta	6 (2,56)	6 (2,52)	5 (2,52)	6 (2,3)	5 (2,71)	6 (2,47)
IV) Toiminta pohjautuu tietoon	1 (4,87)	1 (4,85)	1 (5,11)	1 (4,68)	1 (5,0)	1 (4,93)
V) Luottamusta rakennetaan aktiivisesti	2 (4,08)	2 (4,21)	2 (4,21)	3 (3,72)	2 (4,27)	2 (3,91)
VI) Avoin hallinto toimii yhdessä	3 (3,57)	3 (3,46)	3 (3,92)	4 (3,4)	3 (3,56)	3 (3,64)

Vastaavalla tavalla kyselyyn vastanneita pyydettiin asettamaan Julkisen hallinnon strategian toimintalinjaukset tärkeysjärjestykseen, mitä koskevat tulokset ja niistä tehdyt ristiintaulukoinnit on esitetty taulukossa 3. Toimintalinjauksista ensimmäinen (”Järjestämme palvelut ihmislähtöisesti ja monimuotoisesti”) nähtiin kaikkein tärkeimmäksi niin kaikissa tuloksissa kuin ristiintaulukoinnissa ja ero oli selkeä toiseksi tärkeimpään toimintalinjaukseen (vi: ”Hyödynnämme ja tarjoamme tietoa ennakoivasti ja monipuolisesti”), joka ristiintaulukointien valossa useimmiten asetui toiseksi tärkeimmäksi. Vähiten tärkeimmiksi asettuivat toimintalinjaukset seitsemän (”Toimimme ketterästi ja haastamme itseämme”) ja kaksi (”Laajennamme mahdollisuuksia vaikuttaa ja rohkaisemme ihmisiä osallistumaan valmisteluun ja päätöksentekoon”). Kun tuloksia katsotaan vastaajaryhmittäin, toimintalinjauksen kolmen (”Kannamme vastuamme ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta”) hyvinvointialueet, maakunnat ja kunnat asettivat tärkeysjärjestyksessä alemmaksi kuin kaksi muuta ryhmää. Kenties odotetusti muut vastaajaryhmät pitivät toimintalinjausta neljää (”Teemme sujuvaa yhteistyötä muun yhteiskunnan kanssa”) tärkeämpänä kuin muut ryhmät ja toimintalinjausta viisi (”Toimimme yhteisesti ja yhdessä”) vähemmän tärkeämpänä kuin julkisen hallinnon pariin kuuluvat vastaajaryhmät<sup>64</sup>. Julkisen hallinnon strategian tuntemisen tason mukaan tarkasteltuna suurimmat erot näkyivät toimintalinjausten kolmen ja viiden välillä mutta muiden toimintalinjausten kohdalla erot jäivät pienemmiksi. Tämä todennäköisesti selittyy sillä, että Julkisen hallinnon strategia tunnettiin parhaiten juuri julkisen hallinnon edustajien keskuudessa.

---

64 Tässä yhteydessä on kiinnostavaa huomata, että kansalaisten osallisuutta päätöksentekoon käsittelevä toimintalinjaus kaksi asetui kuitenkin viidenneksi tärkeimmäksi. Yksi mahdollinen selitys tälle saattaa löytyä ns. suomalaisesta luottamusparadoksista, jonka mukaan suomalaisten luottamus instituutioihin on poikkeuksellinen korkea mutta omiin vaikutusmahdollisuuksiin päätöksenteossa selvästi heikompaa. Ilmiö nostettiin esille OECD:n tutkimuksessa ”Drivers of Trust in Public Institutions in Finland” (2021). Kuitenkin on muistettava, että kyselyssä vastaajia pyydettiin laittamaan Julkisen hallinnon strategian toimintalinjaukset tärkeysjärjestykseen, ei arvioimaan kunkin toimintalinjaukset (tai päämäärän) tärkeyttä.



**Taulukko 3.** Millaiseen tärkeysjärjestykseen asettaisit Julkisen hallinnon strategian toimintalinjaukset? (tulokset vastaajaryhmittäin ja JHS:n tunnettavuuden mukaan eriteltynä)

Toimintalinjaus	Kaikki yht. (215)	Valtion- hallinto (98)	Huvinvointialueet, maakunnat ja kunnat (63)	Muut (53)	JHS:n hyvin tai erittäin hyvin tuntevat (55)	JHS:n huonosti tai erittäin huonosti tuntevat (55)
i) Järjestämme palvelut ihmislähtöisesti ja monimuotoisesti	1 (5,7)	1 (5,72)	1 (5,92)	1 (5,4)	1 (5,96)	1 (5,64)
ii) Laajennamme mahdollisuuksia vaikuttaa ja rohkaisemme ihmisiä osallistumaan valmisteluun ja päätöksentekoon	6 (3,32)	7 (3,04)	5 (3,69)	5 (3,34)	6 (3,13)	5 (3,55)
iii) Kannamme vastuumme ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta	4 (3,84)	3 (4,03)	7 (3,06)	4 (4,36)	7 (3,11)	4 (4,04)
iv) Teemme sujuvaa yhteistyötä muun yhteiskunnan kanssa	3 (4,14)	4 (3,9)	4 (3,76)	2 (5,02)	3 (4,04)	2 (4,45)
v) Toimimme yhtenäisesti ja yhdessä	5 (3,5)	5 (3,71)	3 (3,92)	7 (2,66)	4 (3,94)	7 (2,67)
vi) Hyödynnämme ja tarjoamme tietoa ennakoivasti ja monipuolisesti	2 (4,2)	2 (4,06)	2 (4,23)	3 (4,43)	2 (4,26)	3 (4,33)
vii) Toimimme ketterästi ja haastamme itseämme	7 (3,31)	6 (3,54)	6 (3,42)	6 (2,79)	5 (3,56)	6 (3,33)

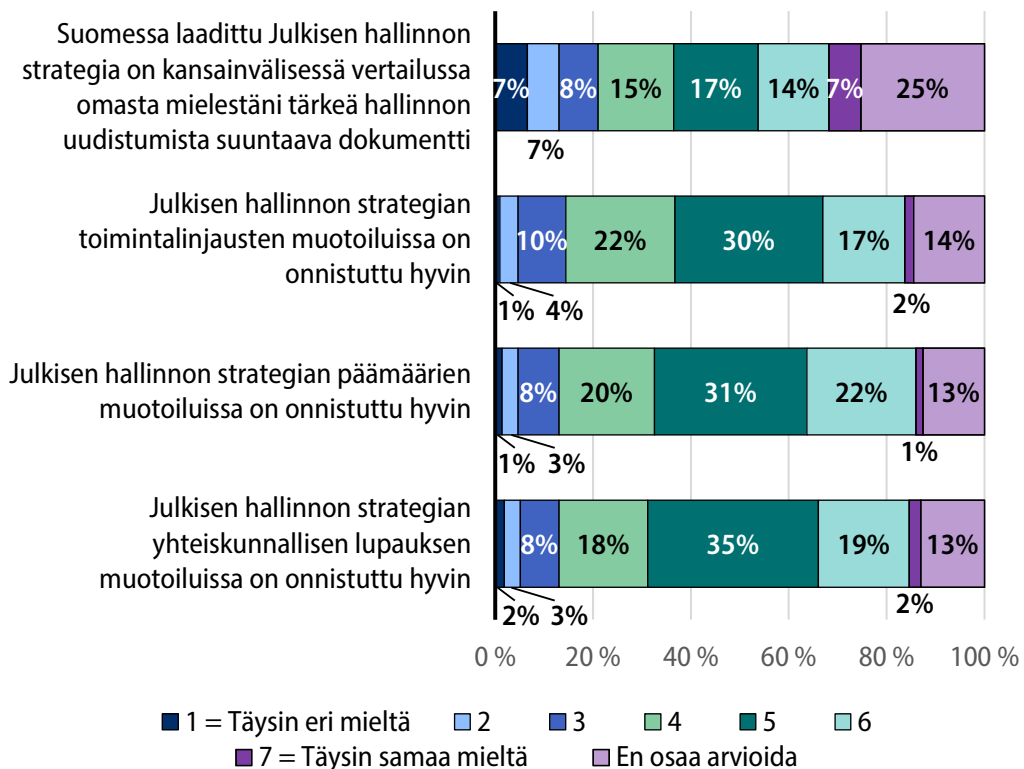
Hieman yli puolet kyselyyn vastanneista arvioi, että Julkisen hallinnon strategian päämäärien muotoilussa oli onnistuttu vähintäänkin hyvin, ja vastaavasti 49 prosenttia vastaajista piti Julkisen hallinnon toimintalinjausten muotoilua hyvin onnistuneena (kuviot 9). Vastaajaryhmien arviointien välillä ei esiintynyt merkittäviä vaihteluita (painotettujen keskiarvojen vaihteluväli oli 4,2–4,9, jolla valtionhallinnon edustajat antoivat myönteisimmät arvioinnit) eikä myöskään Julkisen hallinnon strategiaa hyvin ja huonosti tuntevien välillä (painotettujen keskiarvojen vaihteluväli 4,1–4,8 ja odotetusti strategiaa parhaiten tuntevat antoivat myönteisimmät arviot) (ks. liite 1). 38 prosentti vastaajista piti Julkisen hallinnon strategiaa onnistuneena hallinnon uudistamista suuntaavana asiakirjana suhteessa muihin vastaaviin strategioiden mutta toisaalta 25 prosenttia vastaajista katsoi, ettei voinut esittää arviota tästä väittämästä (kuviot 9). Tästä väittämästä vastaajaryhmien sekä strategiaa hyvin ja huonosti tuntevien arviot järjestäytyivät samalla kuin muiden väittämien kohdalla (ks. liite 1).

Sekä kyselyyn vastanneet että arviointihankkeen haastattelemat henkilöt arvioivat, että yleiseltä tasolta katsottuna Julkisen hallinnon strategiassa on tunnistettu oikeat isot asiat. Lisäksi strategian katsottiin olevan riittävän selkeä niin sisältönsä kuin rakenteensa puolesta, minkä lisäksi moni piti strategiaa edelleen relevanttina sisältönsä puolesta. Tarkoitukseensa nähden Julkisen hallinnon strategia on määritelty sopivan yleiselle tasolle ja lisäksi sen sisältämät asiat ovat laajasti jaettuina julkisen hallinnon parissa ja niistä vallitsee laaja yksimielisyys. Tämän takia Julkinen hallinnon strategia sisältää paljon sellaisia asioita, joihin yksittäiset julkiset organisaatiot voivat kiinnittyä, ja moni haastatelluista totesi, että monet näistä asioista oli jo entuudestaan huomioitu heidän edustamiensa organisaatioiden strategioissa (tosin erilaisin painotuksin). Vaikka Julkisen hallinnon strategia ei varsinaisesti tuo esille kokonaan uusia asioita, niin joidenkin haastateltavien ja joidenkin kyselyyn annettujen kommenttien perusteella Julkisen hallinnon strategian varsinaisen ei välttämättä sijaitse strategia-asiakirjassa, vaan yhteistä ymmärrystä julkisen hallinnon uudistamisesta luoneessa strategiaprosessissa.

Toisaalta Julkisen hallinnon strategiaa kritisoitiin konkreettisuuden ja fokuksen puuttumisesta: Yleisin kyselyn avoimista vastauksista ja haastatteluaineistosta esiin nouseva Julkisen hallinnon strategiaa koskeva kritiikkiä koski nimenomaan sen yleisyyttä tai abstraktisuutta, minkä takia se nähtiin olevan etäällä julkisten organisaatioiden arkitoiminnasta ja siksi siitä oli vaikea saada otetta. Kyselyn kommenttien ja joidenkin haastatteluiden perusteella edellä mainittuun etäisyyden tunteeseen on myös vaikuttanut se, että Julkisen hallinnon strategia on jäänyt tuntemattomaksi. Strategiaa kritisoitiin myös selkeyden puutteesta, mikä ilmeni muun muassa joidenkin strategian tavoitteiden ja toimintalinjausten välillä esiintyvänä tautologiana, monitulkinnallisuutena tai niiden asettumisesta väärille tasoille suhteessa

toisiinsa. Julkisen hallinnon strategian ei myöskään katsottu tekevän selkeitä strategisia valintoja tai priorisointeja, jotka ohjaisivat sen toimeenpanoa. Tämän takia moni haastateltava ja osa kyselyyn vastanneista ei nähnyt Julkisen strategialla olevan varsinaista ohjausvoimaa tai -vaikutusta julkisessa hallinnossa. Valintojen tekevämmättömyyden aiheeseen liittyi läheisesti konkreettisen tilannekuvan puuttuminen strategiasta, ja tämän takia jatkossa siinä tulisi huomioida paremmin esimerkiksi julkisen talouden realiteettien, demografisen muutosten ja nykyisen turvallisuusympäristön vaikutukset. Edellä mainituista syistä johtuen Julkisen hallinnon strategiaa ei aina mielletty strategiaksi, vaan pikemminkin yleisiä toimintalinjauksia tai -suosituksia antavaksi julistukseksi, jonka sisältämät asiat tulisi huomioida julkisen hallinnon toiminnassa muutenkin.

**Kuvio 9.** Julkisen hallinnon strategian sisältöä koskevat väittämätulokset (kaikki / N=212)



Julkisen hallinnon strategian yleisyys ja abstraktisuus juontavat sen kahdesta ydintavoitteesta tai ajurista: yhteisen ymmärryksen ja yhteisen viitekehyksen luomisesta. Keskittyminen voimakkaasti yhdistäviin asioihin Julkisen hallinnon strategian valmisteluvaiheessa johti siihen, että ristiriitaiset ja erimielisyyksiä aiheuttavat asiat ovat tulleet siirretyksi sivuun, koska tämänkaltaisten asioiden sisällyttäminen

strategiaan olisi tarkoittanut valintojen tekemistä. Yksi keskeisimmistä selityksistä tälle oli se, ettei Julkisen hallinnon strategiassa haluttu tai voitu puuttua sellaisiin asioihin, jotka olivat vaikuttaneet julkisten organisaatioiden lainsäädäntöön perustuvaan toimintamandaattiin. Osaltaan myös Julkisen hallinnon strategian valmisteluvaiheen laaja osallistaminen konsensuksen hakemisen vuoksi on voinut myötävaikuttaa siihen, että valmistuneesta Julkisen hallinnon strategiasta särvät tulivat hiotuksi pois. Arviointihankkeen keräämän aineiston perusteella voidaan todeta, että Julkisen hallinnon strategiaa tulkitaan monin eri tavoin ja samoin sen suhdetta tai roolia julkisen hallinnon toiminnan ohjauksessa. Samalla tämä kertoo laajemminkin strategiakäsityksiin- ja tulkintoihin liittyvästä moninaisuudesta, joka käy ilmi muun muassa aihetta käsittelevästä tutkimuskirjallisuudesta. Julkisen hallinnon strategiasta esitetyt tulkinnat voidaan kuitenkin jakaa karkeasti kahteen luokkaan, pehmeään ja kovaan. Pehmeässä strategiatulkinnassa strategia nähdään yleisluonteisena ja opastavana viitekehyksenä, jota vasten julkiset organisaatiot itse asettavat omia tavoitteitaan ja määrittävät toimintojaan. Kovassa strategiatulkinnassa strategia puolestaan nähdään ennen kaikkea velvoittavaksi viitekehykseksi, jota vasten julkisten organisaatioiden tavoitteet ja toiminnat määritellään. Arvoiksi puettuina pehmeässä strategiatulkinnassa korostuvat tasa-arvoisuus, autonomia ja vapaaehtoisuus, kun taas kovassa strategiatulkinnassa korostuvat hierarkkisuus, velvoittavuus ja tilivelvollisuus. Arviointihankkeen aineiston perusteella kovaan strategiatulkintaan viittaavat signaalit ovat tunnistettavampia valtionhallintoa edustavien näkemyksistä, kun taas pehmeään strategiatulkintaan viittaavat merkit ovat toistuvampia maakuntia ja kuntia edustavien joukossa, vaikka merkkejä molemmista strategiatulkinnoina esiintyy kaikkien eri hallinnontasojen edustavien näkemyksissä.

## 5.5 Julkisen hallinnon strategian toimeenpano, seuranta ja omistajuus

Julkisen hallinnon strategian valmisteluvaihetta seurasi kaksivuotinen toimeenpanovaihe, joka perustui strategian koskevaa tietoisuutta ja siihen kohdistuvaa osallisuutta edistäviin pilareihin. Ensimmäisessä pilarissa oli kyse Julkisen hallinnon strategiasta viestimisestä laajasti julkisen hallinnon eri tasoille ja pyrkimyksenä oli edistää sen juurtumista tai huomioimista julkisessa hallinnolla esittämällä Julkisen hallinnon strategia yhtenä uudistumisen edistämisen keinona tai työkaluna esim. hyödynnettäväksi julkisten organisaatioiden omissa strategiaprosesseissa. Tätä varten toimeenpanovaiheessa järjestettiin muun muassa yli 60 erilaista tilaisuutta, laadittiin erilaisia tekstejä ja tukiaineistoa strategian hyödyntämistä varten, tarjottiin tukea julkisten organisaatioiden omaan strategiavalmistelutyöhön ja tuettiin osamisen kehittämistä uusien koulutusten avulla (esim. HAUS kehittämiskeskusten

Uudistaja-koulutukset ja Mahdollistaja-valmennukset ja eOppiva-koulutukset). Toisessa pilarissa puolestaan korostui yhdessä tekeminen, jonka ideana oli kytkeä yhteen sellaisia käynnissä olevia julkishallinnon hankkeita, jotka osaltaan edistävät Julkisen hallinnon strategian päämäärien ja toimintalinjausten toteutumista. Tämänkin pilarin toimenpiteisiin lukeutuvat yhteiset tilaisuudet sekä muut osallistamiseen ja vuorovaikutukseen perustuvat keinot, ja esimerkkeinä näistä aktiviteeteista mainittakoon esimerkiksi Kunta-valtio jalostamot<sup>65</sup> ja Kenno Consultingilta tilattu selvitys (2022) kuntien ja valtion välisestä suhteesta sekä Julkisen hallinnon strategian hyödyntämisestä kuntakentällä. Lisäksi Julkisen hallinnon strategian toimeenpanovaihetta varten suunniteltiin kolmatta pilaria, jonka ideana oli löytää ja rahoittaa laajan vaikuttavuuden omaavia julkisen hallinnon uudistamista vauhdittavia strategisia hankkeita. Tällaisten hankkeiden olisi pitänyt kattaa koko julkinen hallinto tai vähintään koko valtionhallinto tai kuntakenttä. Lisäksi hankkeiden olisi pitänyt toteuttaa vähintään yhtä seuraavista kolmesta aiheesta: 1) Digitalisatio muutoksen edellytyksenä ja keinona 2) Kestävä taloudenhoito ohjaa hallinnon uudistumista 3) Suomi toimii globaalina edelläkävijänä. Kuitenkin tämä kolmas pilari jäi toteutumatta, koska esityksen kustannusvaikuttavuus resurssien saamiseksi ei konkretisoitunut riittävällä tavalla<sup>66</sup>.

Julkisen hallinnon strategian toimeenpanovaihe oli sekä ajallisesti että resurssiltaan suppeampi verrattuna sen valmisteluvaiheeseen, minkä lisäksi sen toteutus ajoittui koronapandemian aikaan. Esimerkiksi Julkisen hallinnon strategian ohjausryhmällä tai sen jäsenillä ei enää ollut yhtä aktiivista roolia toimeenpanovaiheessa kuin strategian valmistelussa. Joidenkin strategian valmisteluun osallistuneen haastateltavan mukaan strategian toimeenpanon laatua oli vaikea arvioida, koska sitä ei ollut varsinaisesti seurattu. Siksi Julkisen hallinnon strategian toimeenpanovaiheen onnistumisesta esitettiin kahdenlaisia näkemyksiä. Toimeenpanoon aktiivisimmin osallistuneet henkilöt pitivät sitä onnistuneena, koska myös tässä vaiheessa tavoitettiin laajasti julkisen hallinnon edustajia, joiden kanssa käytyjä keskusteluja kuvattiin mielekkäiksi niiden avoimuuden ja vuorovaikutuksellisuuden vuoksi. Lisäksi osa haastateltavista toi esille yksittäisiä esimerkkejä, miten he olivat hyödyntäneet

65 Kyseessä oli uusi työpajasarja, jonka tavoitteena oli ratkoa yhteisesti tunnistettuja, monimutkaisia ja hallinnonalojen rajat ylittäviä haasteita, kuten esimerkiksi digiturvallisuuteen liittyviä. Ks. esim. VM:n uutinen "Kuntien ja valtion välinen yhteistyö jalostui digitaalista turvallisuutta parantaviksi ratkaisuehdotuksiksi" (6.6.2022), <https://vm.fi/-/kuntien-ja-valtion-valinen-yhteistyö-jalostui-digitaalista-turvallisuutta-parantaviksi-ratkaisuehdotuksiksi>

66 Yhden haastateltavan sekä Julkisen hallinnon strategian toimeenpanovaiheen Tiimeriaineiston perusteella VM:n vuonna 2023 julkaisemaa selvitystä julkisten palveluiden kansalais- ja asiakaskokemuksen tietopohjan nykytilasta voidaan pitää tämän suunnitellun kolmannen pilarin (ainoana) tuotoksena.

Julkisen hallinnon strategiaa edustamiensa organisaatioiden strategiatyössä. Toisaalta moni haastateltava katsoi strategian toimeenpanon jääneen kesken eikä sen uskottu lävistäneen kaikkia julkisen hallinnon tasoja toivotulla tavalla. Toimeenpanovaiheen katsottiin tavoittaneen parhaiten valtionhallinnon edustajat ja heikkoiten valtionhallinnosta etäämmällä olevat tahot, minkä myös arviointihankkeen toteuttama kysely osaltaan vahvisti. Samoin osalla haastateltavilla oli myös kokemuksia siitä, että Julkisen hallinnon strategia oli jäänyt hyödyntämättä, koska se ei ollut puhutellut organisaatiota tai siitä ei ollut saatu otetta muun muassa strategian yleisyyden takia.

Yleisemmin haastateltavien suhtautumiseen Julkisen strategian toimeenpanon laatuun ja luonteeseen vaikutti se, millaisen strategiakäsityksen he omasivat ja miten se vastasi Julkisen hallinnon strategiaa. Eräänlaista ”pehmeää” ja vapaaehtoisuutta korostavaa strategiatalkintaa edustavat näkivät Julkisen hallinnon strategian toimeenpanon tapahtuvan nimenomaan julkisten organisaatioiden omien strategioiden ja niihin perustuvien toimenpiteiden kautta, ja tässä ajattelumallissa Julkisen hallinnon strategia on työkalu tai viitekehys eri organisaatioiden strategiaprosesseille. Tätä tulkintaa edustavat haastateltavat suhtautuivat yleensä positiivisesti Julkisen hallinnon strategian toimeenpanoon ja siinä onnistumiseen, vaikka parantamiseen varaa nähtiin erityisesti strategian tunnettavuuden kohdalla. ”Kovan” tai velvoittavuutta korostavan strategiatalkinnan omanneet puolestaan suhtautuivat kriittisesti toimeenpanossa onnistumiseen, ja moni kyseenalaisti Julkisen hallinnon strategian toimeenpanon ylipäätänsä, koska sitä varten ei ollut laadittu ja resursoitu sellaista toimenpideohjelmää, jossa strategia olisi pilkottu osiin ja suoritettu selkeitä valintoja edistettävien asioiden suhteen. Tällaisen ohjelman lisäksi Julkisen hallinnon strategian katsottiin voitavan edistää myös muita ohjausinstrumentteja hyödyntämällä, kuten esimerkiksi valtionhallinnon johtaja- ja tulossopimuksia. Merkkejä tällaisista katsantokannoista esiintyi myös arviointihankkeen toteuttamaan kyselyyn annetuissa kommentteissa sekä työpajoissa käydyissä keskusteluissa.

Julkisen hallinnon strategialla toteutumisen seuranta varten ei luotu myöskään varsinaista seurantajärjestelmää tai -mittareita. Strategian valmisteluun osallistuneiden haastateltavien mukaan seurannan järjestämisestä ja siihen liittyvistä mittareista käytiin keskustelua, vaikka aihe tiedettiin etukäteen hyvin haastavaksi. Samoin valmisteluvaiheen Tiimeri-aineiston dokumenteista löytyy erilaisia luonnoksia strategian päämäärien ja toimintalinjausten seuranta indikaattoreiksi (mm. olemassa olevien indikaattoritietojen kartoituksia ja uusien indikaattoritiedon keruumenetelmien hahmotelmia). Julkisen hallinnon strategian yleisyys ja sen asettuminen ilmiöiden tasolle, jolla vaikutukset myös näkyvät usein pitkällä aikavälillä, nähtiin keskeisimmäksi syyksi soveltuvien indikaattoreiden löytämiselle, minkä muutkin haastateltavat valmisteluvaiheeseen osallistuneiden lisäksi tunnistivat

strategiasta. Tästä huolimatta moni haastateltavista oli sitä mieltä, että Julkisen hallinnon strategia sisältää myös mitattavissa olevia asioita tai ilmiöitä mutta tällöin haasteeksi muodostui sen tunnistaminen, ovatko asiat tai ilmiöt toteutuneet tai edistyneet Julkisen hallinnon strategian ansiosta vai siitä huolimatta eli onko kyseessä korrelaatio vai kausaatio. Seurannan järjestämisen tärkeydestä vallitsi haastateltavien parissa laaja yksimielisyys, koska se konkretisoisi toimintaa ja ylläpitäisi tilannekuvaa, mutta seurannan järjestämisen tasossa ja yksityiskohtaisuudessa nähtiin erilaisia vaihtoehtoja. Esimerkiksi jos Julkisen hallinnon strategiaa jäisi nykyisenkaltaiseksi yleistason dokumentiksi, niin tällöin seuranta voisi olla kevyt ja yksinkertainen muun muassa liikennevalomalliin perustuva tai sitä ei välttämättä edes tarvittaisi, jos seuranta vastuutettaisiin strategiaa toimeenpaneille julkisille organisaatioille. Kaiken kaikkiaan, Julkisen hallinnon strategian katsottiin edellyttävän selkeämpää toimeenpano-ohjelmaa ja/tai strategisten valintojen ja priorisointien suorittamista, jotta sen toteutuminen olisi ylipäättänsä mitattavissa. Tässä yhteydessä moni haastateltava korosti mittareiden valitsemisen tärkeyttä ja huolellisuutta, koska mittareilla itsessään on myös ohjaava vaikutus julkisten organisaatioiden toimintaan.

Julkisen hallinnon strategian toimeenpanoon ja seurantaan kytkeytyy läheisesti kysymykseen sen omistajuudesta, mistä myös esiintyi erilaisia tulkintoja haastateltavien parissa, työpaja keskusteluissa ja kyselyyn annetuissa kommentteissa. Periaatteessa ajatukseen siitä, että Julkisen hallinnon strategia olisi tai sen tulisi olla koko julkisen hallinnon yhteisesti omistama, suhtauduttiin pääasiassa myönteisesti ja laajan omistajuuden tavoittelemista hyvänä asiana, mutta sen saavuttamiseen ja käytännön toteutumiseen kuitenkin suhtauduttiin hyvin epäileväisesti johtuen eritoten julkisen hallinnon heterogeenisyydestä. Tämän vuoksi esimerkiksi monet haastateltavat pitivät tärkeänä, että Julkisen hallinnon strategialla löytyisi sellainen omistaja, jolla olisi käytössä riittävät resurssit ja toimivaltuudet strategian toimeenpanoa varten.

Kuitenkin samaan aikaan samat haastateltavat usein totesivat, ettei suomalaisessa julkisessa hallinnossa ole sellaista toimijaa, joka kykenisi edistämään strategian toimeenpanoa kaikilla julkisen hallinnon tasoilla. Valtiovarainministeriö mainittiin useimmiten Julkisen hallinnon strategian pääasiallisena omistajana ja Kuntaliitto toisena osaomistajana. Vaikka valtiovarainministerillä on käytettävänään joitakin Julkisen hallinnon strategian edistämiseen soveltuvia ohjausinstrumentteja (kuten esim. tulossopimuksia koskeva ohjeistus), niin vaikutusmahdollisuudet ovat lopulta rajalliset, koska esimerkiksi ministeriöt ovat varsin itsenäisiä toimijoita. Kuntaliiton kohdalla Julkisen hallinnon strategian edistämismahdollisuudet ovat niin ikään varsin rajoitetut, koska edunvalvontajärjestönä sillä ei ole varsinaista ohjausvaltaa kuntiin nähden.

Pohjimmiltaan Julkisen hallinnon strategian toimeenpano kyse on informaatio-ohjauksesta, minkä takia julkiset organisaatiot itse päättävät, millä tavoin strategian annetaan ohjata niiden toimintaa. Tästä ja strategian yleisyydestä johtuen oli odotettavissa – ja tämä arviointi myös osin vahvistaa – että Julkisen hallinnon strategian huomioimisessa esiintyy suuria vaihteluita hallinnonaloittain ja julkisten organisaatioiden kesken.

Panostaminen viestintään ja osallistamiseen strategian toimeenpanovaiheessa ovat olleet oikeansuuntaisia valintoja mutta lopulta riittämättömiä, koska Julkisen hallinnon strategia ei ole laajasti tunnettu julkisen hallinnon keskuudessa tai se on jäänyt muiden kiireellisempien asioiden taakse. Julkisen hallinnon strategiasta aktiivinen viestiminen ja muut toimeenpanovaiheeseen liittyvät toimet näyttävät jääneen liian lyhytikäisiksi, jotta strategia olisi ehtinyt juurtua syvemmin julkiseen hallintoon. Kuitenkin todennäköisempää on, ettei viestintä itsessään tai informaatio-ohjaus ole riittäviä instrumentteja Julkisen hallinnon strategian jalkauttamiseksi julkisen hallinnon rakenteisiin, vaan rinnalle olisi tarvittu myös muita ohjauskeinoja. Julkisen hallinnon strategian toteutuminen tarvitsisi tuekseen selkeän ja konkreettisen toimeenpano-ohjelman, jossa resurssoinnin rinnalla olisi tehty selkeitä strategisia valintoja ja priorisointeja (jos näitä ei tehdä itse strategiassa). Tämä mahdollistaisi myös Julkisen hallinnon strategian toteutumisen mittaroinnin ja seurannan suunnittelemisen, mikä nykyisestä strategiasta puuttuu. Säännöllinen seuranta ja raportointi edistäisi Julkisen hallinnon strategian toimeenpanoa entisestään muun muassa tuottamalla tietoa resurssien kohdentamistarpeista sekä voisi osaltaan vahvistaa julkisen hallinnon hyväksyttävyyttä poliitikkojen ja kansalaisten silmissä. Seurannassa hyödynnettävien indikaattoreiden tulisi lähtökohtaisesti perustua jo olemassa oleviin kansallisiin ja kansainvälisiin tietolähteisiin. Vaikka Julkisen hallinnon strategian seurannassa päädyttäisiin yksinkertaistettuun malliin, kuten esimerkiksi muutamaaan avainindikaattoriin perustuvaan liikennevalomalliin, niin siinä hyödynnettävän tietopohjan tuli olla perusteltu ja läpinäkyvä. Julkisen hallinnon strategian toimeenpano edellyttää myös selkeämpää näkemystä sen omistajuudesta. Vaikka periaatteen tasolla ajatukseen Julkisen hallinnon strategiasta koko julkisen hallinnon omistamana strategiana suhtaudutaan positiivisesti, niin käytännössä se on jäänyt vaille omistajaa tai omistajia. Tämän takia strategiaa varten tulisi pyrkiä määrittelemään selkeämpi toimeenpanomalli, jossa kysymyksiin toimeenpanon roolituksista ja vastuutuksista olisi vastattu.

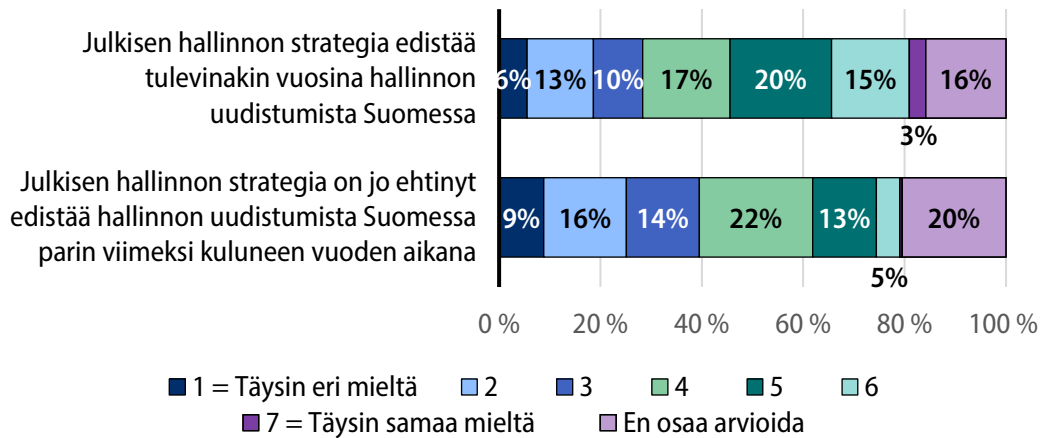


## 5.6 Julkisen hallinnon strategian vaikuttavuus ja hyödynnettävyys

Kyselyyn vastanneiden näkemykset Julkisen hallinnon strategian toteutuneesta vaikutuksesta julkisen hallinnon uudistumiseen olivat pääosin kriittisiä: vastaajista 18 prosenttia katsoi strategian edistäneen hyvin julkisen hallinnon uudistumista, 22 prosenttia tyydyttävästä ja 39 prosenttia vastaajista arvioi strategian vaikutuksen jääneen heikoksi. Noin 20 prosenttia vastaajista puolestaan ei osannut arvioida, oliko Julkisen hallinnon strategia ehtinyt edistää suomalaisen julkisen hallinnon uudistumista parin viime vuoden aikana (kuvio 10). Vastaajaryhmittäin katsottuna valtionhallinnon edustajien näkemykset (painotettu ka. 3,7) olivat positiivisempia verrattuna muihin ryhmiin (hyvinvointialueiden, maakuntien ja kuntien painotettu ka. oli 3,2 ja muiden vastaajaryhmien 2,9) mutta erot vastaajaryhmien välillä jäivät pieniksi (ks. liitteen 1 kuvat). Ero tämän väittämän arvioissa oli selkeämpi Julkisen hallinnon strategian tuntemistason perusteella: strategian hyvin tunteet arvioivat sen edistäneen julkisen hallinnon uudistumista kutakuinkin tyydyttävästi (painotettu ka. 3,8), kun taas strategiaa heikoiten tuntevat katsoivat tämän vaikutukseen jääneen selkeästi heikommaksi (painotettu ka. 2,4) (ks. liite 1).

Julkisen hallinnon strategian vaikutusmahdollisuuksiin julkisen hallinnon uudistumisen edistämiseksi tulevaisuudessa kyselyyn vastaajat kuitenkin suhtautuivat positiivisemmin: 38 prosenttia vastaajista oli pääosin samaa mieltä väittämästä, että strategiaa edistää julkisen hallinnon uudistamista Suomessa tulevina vuosina, 17 prosenttia suhtautui väittämään neutraalisti, 31 prosenttia oli väittämästä eri mieltä ja 16 prosenttia ei ottanut kantaa väittämään (kuvio 10). Vastaajaryhmien tekemien arviointien väliset erot jäivät niin ikään pieneksi: valtionhallinnon edustajat arvioivat väittämää positiivisimmin (painotettu ka. 4,4), toiseksi positiivisimmin hyvinvointialueiden, maakuntien ja maakuntien edustajat (painotettu ka. 4,0), ja heikoimman arvioin antoivat muiden sidosryhmien edustajat (painotettu ka. 3,8) (ks. liite 1). Julkisen hallinnon strategian tuntemistason perusteella sen parhaiten tuntevat suhtautuivat strategian julkisen hallinnon uudistumisen edistämismahdollisuuksiin tulevaisuudessa myönteisemmin (painotettu ka. 4,5) kuin sitä heikoiten tuntevat (painotettu ka. 3,5) (ks. liite1).

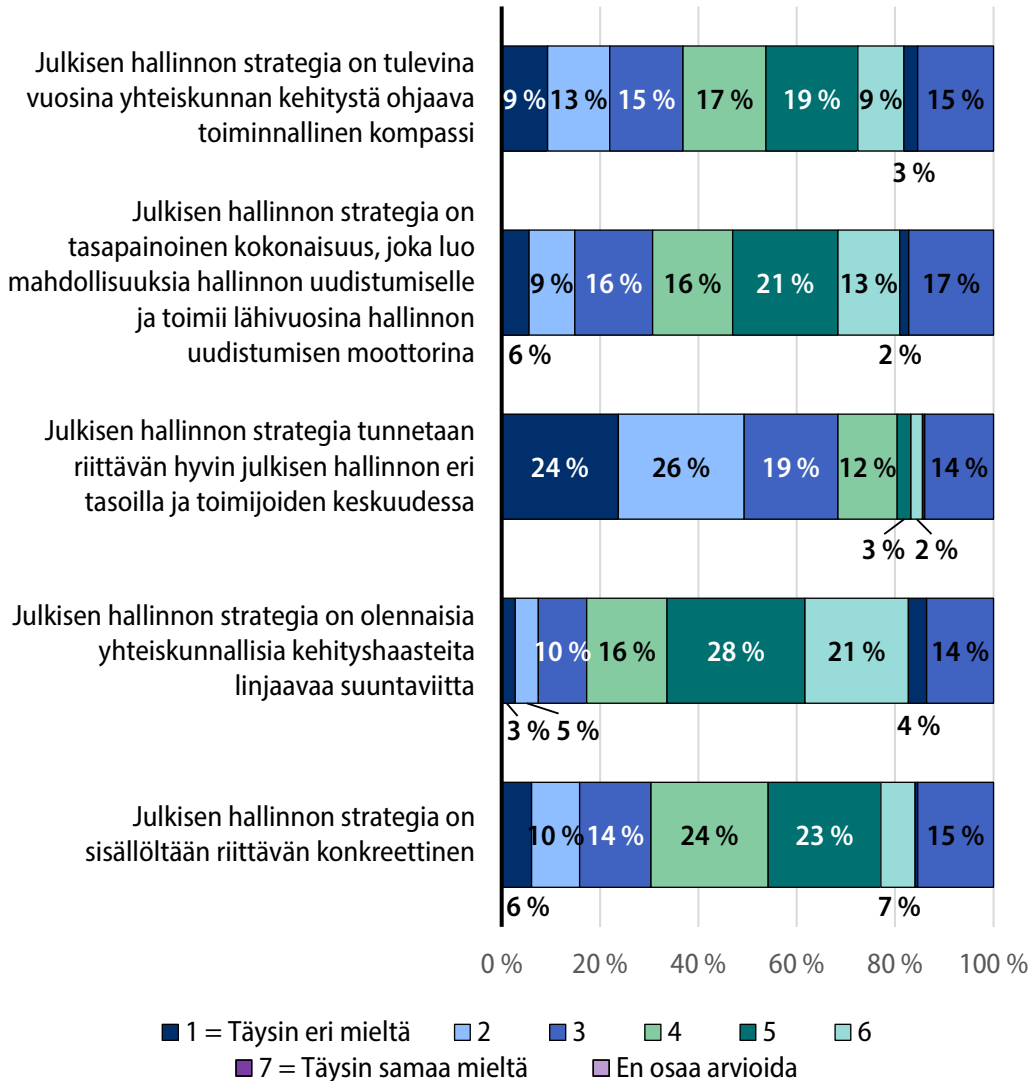
**Kuvio 10.** Julkisen hallinnon strategian vaikutusta koskevat väittämätulokset (kaikki / N=215)



Kyselyssä esitettiin myös Julkisen hallinnon strategian hyödynnettävyyttä käsitteleviä väittämiä, jonka tulokset näkyvät kuviossa 11. Kyselyyn suhtautuivat kaikkein positiivisimman väittämään Julkisen hallinnon strategiasta olennaisia yhteiskunnallisia kehityshaasteita linjaavana suuntaviittana, jonka kanssa 58 prosenttia oli pääosin samaa mieltä, 18 prosenttia pääosin eri mieltä ja 16 prosenttia suhtautui väittämään neutraalisti. Seuraavaksi 36 prosenttia vastanneista oli pääosin samaa mieltä väittämästä, jonka mukaan julkisen hallinnon strategia on tasapainoinen kokonaisuus, joka luo mahdollisuuksia uudistumiselle ja toimii lähivuosina hallinnon uudistumisen moottorina. 31 prosenttia vastaajista oli jokseenkin eri mieltä tästä väittämästä ja 16 prosenttia suhtautui siihen neutraalisti. Kolmanneksi positiivisimmin vastaajat suhtautuivat väittämään Julkisen hallinnon strategian sisällön konkreettisuuden riittävydestä, jonka kanssa 30 prosenttia oli pääosin samaa mieltä, 30 prosenttia pääosin eri mieltä ja 24 prosenttia suhtautui väittämään neutraalisti. Suhtautuminen väittämään Julkisen hallinnon strategiasta tulevien vuosien yhteiskunnallista kehitystä ohjaavana toiminnallisena kompassina oli hivenen kriittisempää verrattuna edelliseen väittämään: 31 prosenttia vastaajista oli väittämän kanssa pääosin samaa mieltä, 17 prosenttia suhtautui siihen neutraalisti mutta 37 prosenttia oli väittämän kanssa pääosin eri mieltä. Kaikkein kriittisimmin kyselyn vastaajat arvioivat väittämää Julkisen hallinnon strategian riittävästä tunnetavuudesta julkisen hallinnon eri tasoilla ja toimijoiden keskuudessa: 69 prosenttia vastaajista oli pääosin eri mieltä väittämän kanssa, 12 prosenttia suhtautui siihen neutraalisti ja ainoastaan 5 prosenttia oli väittämästä pääosin samaa mieltä.

Liitteen 1 kuviosta näkyvät näiden väittämien vastaajaryhmäkohtaiset arviot painotettuina keskiarvoina, mistä näkyy valtionhallinnon edustajien arvioiden olleen keskimäärin positiivisimpia, jonka jälkeen tulivat hyvinvointialueiden, maakuntien ja kuntien edustajien arvioivat ja lopuksi muiden sidosryhmien arviot. Kuitenkin vastaajaryhmien arvioiden väliset erot olivat verrattain pieniä ja Julkisen hallinnon strategian tunnettavuuden riittävyttä koskevan väittämän kohdalla painotetut keskiarvot olivat lähestulkoon samat. Julkisen hallinnon strategiaa koskeva tuntemistaso puolestaan vaikutti selkeämmin kyselyn vastaajien Julkisen hallinnon strategian hyödynnettävyyttä koskeviin väittämiin: strategiaa parhaiten tuntevat suhtautuivat väittämiin positiivisimmin kuin sitä heikoiten tuntevat vastaajat ja painotetulla keskiarvoilla katsottuna näiden ryhmien väittämäkohtaiset olivat keskimäärin 1,3 astetta (ks. liitteen 1 kuviot). Pienimmäksi ero jäi väittämän ”Julkisen hallinnon strategia on olennaisia yhteiskunnallisia kehityshaasteita linjaava suuntaviitta” kohdalla (ero 0,9 astetta) ja suurimmaksi väittämän ”Julkisen hallinnon strategia tunnetaan riittävän hyvin julkisen hallinnon eri tasoilla ja toimijoiden keskuudessa” kohdalla (ero 1,6 astetta).

**Kuvio 11.** Julkisen hallinnon strategian hyödynnettävyyttä koskevat väittämätulokset (kaikki / N=215)

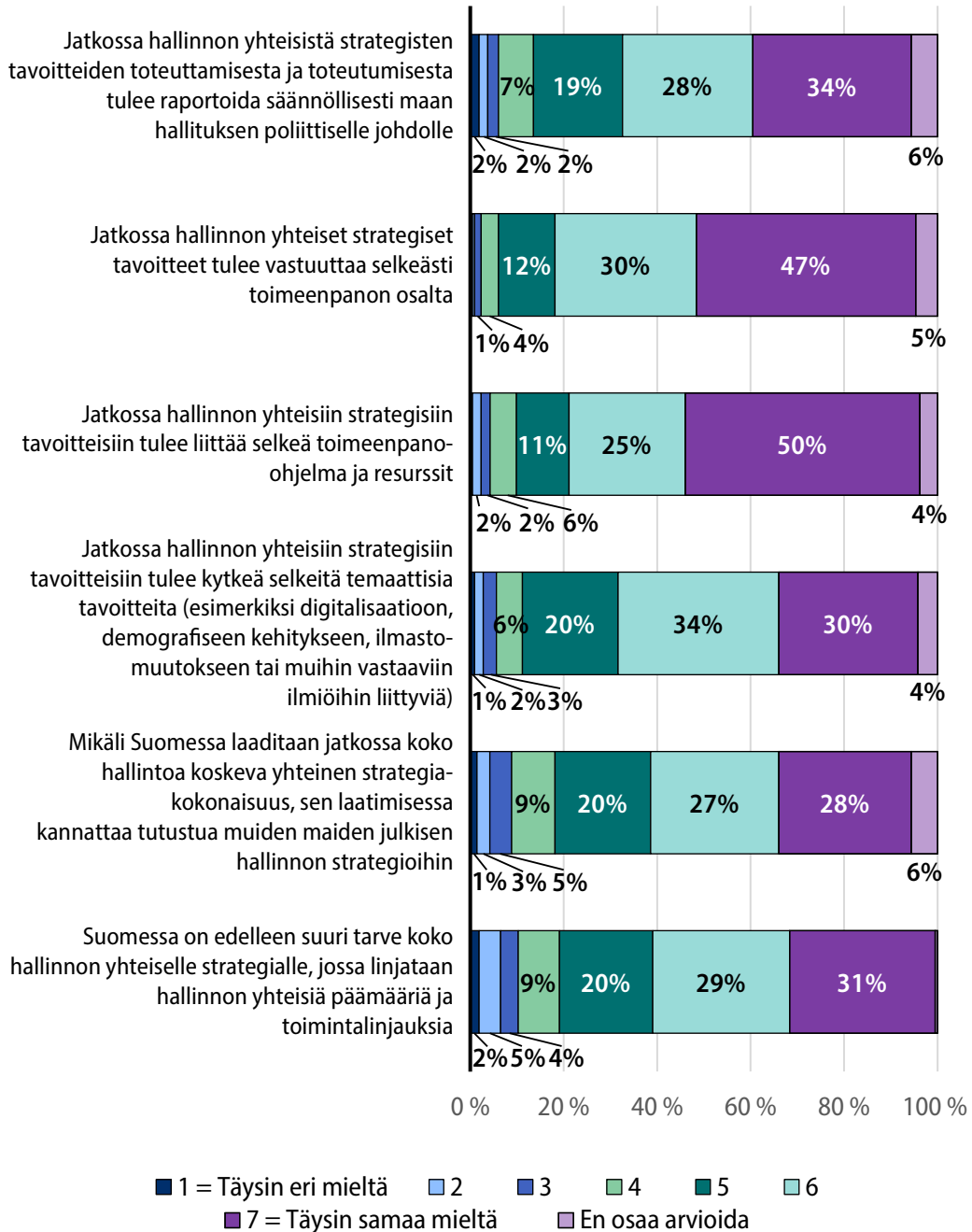


Lopuksi kyselyyn vastanneita pyydettiin ottamaan kantaa Julkisen hallinnon strategian kehittämiseen liittyviin väittämiin, joihin liittyvät tulokset ja niiden ristiintaulukoinnit on esitetty kuviossa 12 ja liite 1:den kuvioissa. Kaiken kaikkiaan, vastaajat olivat samaa mieltä kunkin väittämän kanssa ja vaikka väittämien väliset erot jäivät pieniksi (vaihteluväli 6,2–5,5 painotetulla keskiarvolla), niin kannatukseltaan ne asettuivat seuraavanlaiseen järjestykseen:

1. Jatkossa hallinnon yhteiset strategiset tavoitteet tulee vastuuttaa selkeästi toimeenpanon kanssa (samaa mieltä olevien osuus 89 prosenttia / painotettu ka. 6,2)
2. Jatkossa hallinnon yhteisiin strategisiin tavoitteisiin tulee liittää selkeä toimeenpano-ohjelma ja resurssit (samaa mieltä olevien osuus 86 prosenttia / painotettu ka. 6,1)
3. Jatkossa hallinnon yhteisiin strategisiin tavoitteisiin tulee kytkeä selkeitä temaattisia tavoitteita (samaa mieltä olevien osuus 84 prosenttia / painotettu ka. 5,8)
4. Jatkossa hallinnon yhteisistä strategisten tavoitteiden toteuttamisesta ja toteutumisesta tulee raportoida säännöllisesti maan hallituksen poliittisille johdolle (samaa mieltä olevien osuus 81 prosenttia / painotettu ka. 5,8)
5. Mikäli Suomessa laaditaan jatkossa koko hallintoa koskeva yhteinen strategiakokonaisuus, sen laatimisessa kannattaa tutustua muiden maiden julkisen hallinnon strategioihin (samaa mieltä olevien osuus 75 prosenttia / painotettu ka. 5,6)
6. Suomessa on edelleen suuri tarve koko hallinnon yhteiselle strategialle, jossa linjataan hallinnon yhteisiä päämääriä ja toimintalinjauksia (samaa mieltä olevien osuus 80 prosenttia / painotettu ka. 5,5)

Vastaajaryhmien näkemykset edellä luetellusta väittämistä ei juurikaan eronneet toisistaan eikä myöskään Julkisen hallinnon strategian tuntemistaso vaikuttanut merkittävästi näkemyksiin, kuinka vahvasti vastaajat olivat samaa mieltä kunkin väittämän kanssa.

**Kuvio 12.** Julkisen hallinnon strategian kehittämistä koskevat väittämätulokset (kaikki / N=215)



Vaikka Julkisen hallinnon strategian hyödyntämistä ei ole seurattu järjestelmällisesti strategian julkaisun ja toimeenpanovaiheen jälkeen, niin arviointihankkeen koostaman aineiston (kyselyt, haastattelut, tekoölyanalyysi ja työpajat) ja siitä tehtyjen analyysien perusteella se näyttää jääneen vähäiseksi. Esimerkiksi kyselyn ja haastatteluiden perusteella strategia on lyönyt itsensä parhaiten lävitse valtionhallinnon tasolle mutta tämä heikkenee sitä mukaa mitä etäämmälle valtionhallinnosta siirrytään.

Kuitenkin myös valtionhallinnon parissa esiintyy merkittäviä vaihteluita sen suhteen, kuinka syvästi Julkisen hallinnon strategiaan ollaan sitoutuneita tai kuinka paljon sitä on hyödynnetty ministeriöiden tai virastojen omassa strategia- tai kehittämistyössä. Moni haastateltava arvelikin, ettei sitoutuminen itse Julkisen hallinnon strategiaan ollut kovin kattavaa, vaikka sinänsä strategian sisältämät asiat ovat jo entuudestaan läsnä ja huomioituina julkisissa organisaatioissa.

Tietoisuus Julkisen hallinnon strategian olemassaolosta sekä osallistuminen strategian valmisteluun ovat edesauttaneet strategiaan sitoutumista ja hyödyntämistä julkisten organisaatioiden keskuudessa, mutta ne eivät itsessään takaa strategian tuleamista huomioiduiksi julkisten organisaatioiden toiminnassa. Esimerkiksi haastatteluissa ja työpajakeskusteluissa tuotiin esille yksittäisiä esimerkkitapauksia kaikilta hallinnontasoilta, kuinka Julkisen hallinnon strategiaa oli hyödynnetty oma-aloitteista eri organisaatioiden omassa strategiatyössä, mutta toisaalta esiin nousi myös sellaisia tapauksia, joissa Julkisen hallinnon strategia ei ollut herättänyt kiinnostusta organisaatioissa muun muassa sen abstraktisuuden vuoksi tai sille ei nähty soveltuvaa paikkaa organisaation toiminnassa (esim. sen suhde muihin organisaatiota ohjaaviin strategioihin tai vastaaviin asiakirjoihin). Lisäksi esille tuoduissa hyödyntämisen esimerkkitapauksissa Julkisen hallinnon strategiaa oli usein sovellettu adaptiivisesti tai valikoivasti oman organisaation tarpeisiin nähden.

Hyödyntämisen näkökulmasta katsottuna Julkisen hallinnon strategian yleisyydellä oli kaksi puolta: Ensinnäkin, yleisyytensä ansiosta Julkisen hallinnon strategiaa pidetään edelleen ajankohtaisena ja varsin joustavasti hyödynnettävissä erilaisissa organisaatioissa ja toimintakonteksteissa; toisaalta, yleisyytensä vuoksi strategia jää etäälle julkisten organisaatioiden arkitoiminnasta, minkä takia sen konkreettisempi ohjaava vaikutus julkisten organisaatioiden toimintaan on jäänyt heikoksi. Toisin sanoen, tähän mennessä Julkisen hallinnon strategian hyödyntäminen, siihen sitoutuminen ja lopulta vaikutukset ovat ilmenneet julkisen hallinnon keskuudessa pistemäisesti ja hajanaisesti, mikä onkin odotettu seuraus siitä, että strategian noudattaminen perustuu ennen kaikkea vapaaehtoisuuteen ja julkisten organisaatioiden omiin tarpeisiin.

Arvioinnin perusteella Julkisen hallinnon strategian suorat vaikutukset ovat jääneet vähäisiksi julkisessa hallinnossa. Toisaalta Julkisen hallinnon strategialla on ollut joi-takin välillisiä vaikutuksia, sillä strategia on ”valunut” julkisten organisaatioiden ja toimijoiden keskuuteen muun muassa muiden valtionhallinnon kehittämisohjel-mien, organisaation kehittämisprosessien ja koulutusten välityksellä. Esimerkiksi valtionaluehallintoa edustaneet haastateltavat mainitsivat usein valtion palvelu- ja toimitilaverkon uudistamisen ja siihen liittyvän strategian, minkä kautta Julkisen hallinnon strategia näkyy välillisesti alueilla.

Kuitenkin Julkisen hallinnon strategian vaikuttamispotentiaalia on heikentänyt eri-tyisesti varsinaisen toimeenpano-ohjelman tai -mallin puuttuminen, strategisten valintojen tai priorisointien puuttuminen ja heikko kytkentä muihin olemassa ole-viin ohjausinstrumentteihin (esim. hallitusohjelmatavoitteisiin ja tulosohtaukseen). Tosin on huomioitava, että strategian suorien ja välillisten vaikutusten täsmällinen todentaminen on hyvin vaikeaa, koska useimmat niistä näkyvät vasta pitkällä aika-välillä ja niiden ilmentymiseen vaikuttavat muut toimintaympäristössä vaikuttavat ilmiöt ja muutokset.

Julkisen hallinnon vaikuttavuuden ja sen tuottaman lisäarvon asettaa kyseenlai-seksi se, että monet sen ilmiöiden tasolle asettuvat sisällöt on jo laajasti tunnistettu sekä myös huomioitu julkisen hallinnon toimijoiden keskuudessa. Vaikka tämän takia moni haastateltavista ja osa kyselyyn kommenttien jättäneistä kyseenalaisti strategian tarpeellisuuden (lisäksi toimeenpano-ohjelman puuttuminen vaikutti tähän näkemykseen huomattavasti), niin toisaalta Julkisen hallinnon strategian nähtiin myös tarjoavan syötteitä julkisten organisaatioiden omalle kehitystyölle eikä strategian nähty myöskään sulkevan mitään pois eli strategia nähtiin mahdol-listajaksi. Edelleen joidenkin haastattelujen ja työpajoissa esitettyjen näkemysten valossa Julkisen hallinnon strategia voisi tuottaa lisäarvoa esimerkiksi julkisen hal-linnon brändiarvolle tai julkisen hallinnon legitimitetin edistämiseksi edellyttäen, että Julkisen hallinnon strategiasta viestittäisiin ja sen toimeenpanosta raportoita-siin säännöllisesti ja laajasti ei vain virkamiehille vaan myös poliittisille päättäjille ja yhteiskunnalle.

Lopuksi on syytä tuoda esille joissakin haastatteluissa ja kyselykommenteissa esi-tetty näkemys, jonka mukaan Julkisen hallinnon strategian arvo ei niinkään sijaitse ns. lopputuotteessa vaan sitä varten toteutetussa strategiaprosessissa. Tämän tul-kinnan mukaan strategian lisäarvo syntyi valmisteluvaiheen aikana käydyissä yhtei-sissä keskusteluissa ja muissa vuorovaikutustilanteissa, joilla pyrittiin löytämään tai luomaan yhteistä ymmärrystä julkisen hallinnon tilasta ja suunnasta sekä vahvis-taa julkisen hallinnon toimijoiden keskinäistä luottamusta ja yhteistyötä. Tässä kat-sannossa Julkisen hallinnon strategian vaikutus tai vaikutukset eivät välttämättä



ilmene suoraviivaisesti todennettavissa tai mitattavissa asioissa, vaan julkisen hallinnon sektoreiden ja tasojen lähentymisenä sekä ajattelumallien ja toimintakulttuurin pysyvämpinä muutoksina.

Julkisen hallinnon strategian yleisyyden, velvoittamattomuuden ja sen lanseerauksesta kuluneen lyhyen ajan takia sen vaikuttavuutta on vaikea todentaa täsmällisesti mutta arviointihankkeen keräämien ja siitä tehtyjen analyysien perusteella strategian vaikutukset ovat jääneet vaatimattomiksi.

Vaikka strategian toimeenpanovaiheessa hyödynnettiin oikeansuuntaisia toimenpiteitä, niin ne olisivat kaivanneet lisäpanostuksia sekä muiden ohjausinstrumenttien hyödyntämistä informaatio-ohjauksen rinnalla. Julkisen hallinnon strategian vaikutukset ovat ilmenneet pääasiassa hajanaisesti ja välillisesti pieninä interventioina muun muassa eri julkisten organisaatioiden omissa strategiaprosesseissa ja valtionhallinnon kehittämisohjelmissa. Myös tällaisissa tapauksissa Julkisen hallinnon strategian vaikutus on voinut jäädä pieneksi, koska strategiaprosessien ja kehittämisohjelmien muotoutumiseen vaikuttavat monet muut tekijät ja tarpeet. Nykyisessä muodossaan Julkisen hallinnon strategia mahdollistaa hyvin monenlaiset ja mahdollisesti keskenään ristiriitaiset tulkinnat, mistä voi aiheutua riski pyrkimykselle edistää julkisen hallinnon yhtenäisempää uudistumista.

Laajemman ja koherentimman vaikuttavuuden aikaansaaminen edellyttäisi Julkisen hallinnon strategian selkeämpää fokuoimista, konkreettisemmän toimeenpano-ohjelman tai mallin määrittelyä ja resursointia sekä kytkentöjen luomista muihin julkista hallintoa ohjaaviin rakenteisiin. Varsinkin toimeenpanoon liittyvästä roolituksesta vastuineen olisi muodostettava selkeä yhteinen ymmärrys, koska muun muassa nykyisen Julkisen hallinnon strategian toimeenpanovaiheen projektiluonteisuus yhdessä strategian ”omistamattomuuden” kanssa ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, miksi Julkisen hallinnon strategia ei ole saavuttanut kattavasti julkisen hallinnon eri tasoja. Lisäksi Julkisen hallinnon strategia tulisi pyrkiä määrittelemään suhde poliittiseen ohjaukseen, jotta sen toimeenpanon tukena olisi riittävä mandaatti. Tämänkaltaiset toimet yhdessä aktiivisen ja yhtenäisen strategiasta viestimisen kanssa tukisivat syvemmän ja kattavamman kulttuurisen muutoksen aikaansaamista julkisen hallinnon keskuudessa, mikä myös nousi arviointihankkeen aineistoista yhdeksi strategian perimmäiseksi tavoitteeksi.

## Kuinka julkisen hallinnon strategia tulisi ajantasaistaa?

**Tähän laatikkoon on koostettu arviointihankkeen keräämästä aineistosta nousevat näkemykset Julkisen hallinnon strategian ajantasaistamista varten.**

**Osallista.** Nykyisen Julkisen hallinnon strategian sisällöt tulisi altistaa laaja-alaiselle keskustelulle. Osallistamisen tulisi olla resursointi hyvin ja toteutettu riittävän laajasti, sillä strategiaprosessiin osallistaminen luo samalla perustan strategian omistajuudelle.

**Fokusoi.** Strategiassa olisi kyettävä tekemään valintoja ja priorisointeja (keitä strategia ohjaa ja mitä asioita halutaan muuttaa?). Valinnat ja priorisoinnit tulisi perustua laajasti jaettuun ymmärrykseen yhteisestä tilannekuvasta, jossa on tunnistettu keskeisimmät muutostekijät ja niiden aiheuttamat haasteet. Tilannekuva auttaa myös varmistamaan sen, ettei strategia irtaannu liikaa vallitsevasta todellisuudesta.

**Toimeenpane.** Toteutuakseen strategia tarvitsee selkeän toimeenpano-ohjelman tai -mallin, jonka tulisi olla riittävän hyvin resursoitu ja jossa strategian toimeenpanon vastuutukset olisivat selkeästi määriteltä. Lisäksi toimeenpanon yhteydessä olisi huolehdittava, että ajantasaistettu Julkisen hallinnon strategia löytää tiensä olemassa oleviin julkisen hallinnon ohjaaviin rakenteisiin.

**Seuraa.** Strategian toimeenpanoa tulisi seurata ja siitä tulisi raportoida säännöllisesti, jotta strategia tulisi huomioiduksi julkisten organisaatioiden toiminnassa. Seurantaan liittyvien indikaattoreiden tulisi ensisijaisesti perustua olemassa olevia kansallisiin ja kansainvälisiin mittareihin, joista huolellisen harkinnan perusteella tulisi valita olennaisimmat.

## 6 Julkisen hallinnon strategiat – Kansainvälinen maavertailu

Arviointiprosessin yhteydessä on kerätty aineisto tapausanalyysiin perustuen kooste julkisen hallinnon strategioiden kansainvälisistä käytännöistä. Maailmalta kerätyt kahdeksan käytäntöä osoittavat, että monissa hallinnon kehittämisen ”edelläkävijämaissa” kokonaisvaltaiset hallinnon tavoitteita ja merkitystä kehystävät strategiat nähdään tarpeellisena yhteiskunnan kehityksen ja vakauden näkökulmasta.

Tässä luvussa esiteltävät kahdeksan maaesimerkkiä julkisen hallinnon strategioista tuovat myös esille Suomen julkisen hallinnon strategiaan liittyviä muutostarpeita, jotka liittyvät strategian sisältöön ja siihen liittyvään toimeenpanoon. Samalla tulee pohdittavaksi se, miten jatkossa julkisen hallinnon toiminnallisessa raportoinnissa otetaan jatkossa huomioon se, miten hallinto ja julkiset palvelut edistävät ja vahvistavat julkista arvoa (*public value*), jolla on suuri merkitys paitsi hallintoa ja palveluja koskevan legitimitetin vahvistumisen, myös demokratia- ja oikeusvaltion, julkisten instituutioiden merkityksen ja yhteiskuntarauhan kannalta.

### 6.1 Kansainvälisiä käytäntöjä koskeva tutkimusaineisto ja analyysin viitekehys

Tässä luvussa esiteltävät kansainväliset käytännöt julkisen hallinnon strategioista perustuvat analyysiin, jonka kohteena on ollut kaikkiaan kahdeksan maan julkista hallintoa koskevaa strategiaa. Maat ovat Alankomaat, Australia, Iso-Britannia, Uusi-Seelanti, Ranska, Irlanti, Singapore ja Tanska.

Kyseiset maat valittiin ”lumipalloefektiin” perustuen yhtäältä tiedostaen sen, että kyseisissä maissa on viime vuosina laadittu tämänkaltaisia strategioita ja toisaalta siitä syystä, että ko. maavalikoima edustaa melko kattavasti maita, joita on melko yleisesti pidetty julkisen hallinnon ja julkisen johtamisen uudistamisen edelläkävijöinä viime vuosikymmenien aikana. Analyysia varten kerättyjä kansainvälisiä käytäntöjä analysoidaan suhteessa Bourgonin (2017) kriteeristöön ja yhteenvedossa myös suhteessa Suomen julkisen hallinnon strategiaan. Tarkastelun kohteena olevat kansainväliset käytännöt on luetteloitu taulukossa 4.

**Taulukko 4.** Tarkasteluun valitut kansainväliset käytännöt

<b>Maa</b>	<b>Strategian nimi</b>	<b>Strategiatyyppi</b>
1) Suomi	Valtiovarainministeriö (2020). <i>Julkisen hallinnon uudistamisen strategia.</i>	Kokonaisvaltainen julkishallinnon eri tasoja tarkasteleva strategiakokonaisuus, jossa yksilöity strategiset päämäärät (6 kpl.) ja toimintalinjat (7 kpl.). Strategiasivustossa joitakin esimerkkejä hyvistä käytännöistä strategiaan liittyen.
2) Alankomaat	Dutch Government (2017). <i>Vision of Public Leadership. The Netherlands Senior Civil Service. Bureau for the Senior Civil Service, Ministry of the Interior and Kingdom Relations.</i>	Julkiseen johtamiseen keskittyvä strategiadokumentti, jossa mukana implementoinnin yleisperiaatteet.
3) Australia	Government of Australia (2022). <i>Australian Public Service (APS) reform.</i>	Julkisia palveluja koskeva strategisten tavoitteiden kokoelma, jossa neljä prioriteettia ja joka pitää sisällään selkeitä toimeenpanoaloitteita ja ohjelmia.
4) Iso-Britannia	UK (2021). <i>UK Declaration on Government Reform. Policy paper.</i>	10-sivuinen strategiadokumentti, jossa julkisen hallinnon reformin perustelut ja tavoitteet. Strategian liitteenä mittava lista toimenpiteitä strategian toimeenpanoon liittyen.
5) Uusi-Seelanti	Government of New Zealand (2020). <i>Public Service Act.</i>	Julkisia palveluja koskeva parlamentin kuusikohtainen laki (elokuulta 2020). Toimeenpanovastuu: Public Service Commission.
6) Ranska	Ministère de la transformation et de la fonction publiques (2021). <i>Transforming French Civil Service to Meet the Challenges of the 21st Century.</i>	26-sivuinen dokumentti, jossa kuvataan Ranskan julkisen palvelun ja eritasoisen hallinnon uudistumiseen haasteet ja periaatteet. Toimeenpanovastuu: Direction générale de l'administration et de la fon.

Maa	Strategian nimi	Strategiatyyppi
7) Irlanti	Government of Ireland (2017). <i>Our Public Service 2020</i> .	Kokonaisvaltainen julkisten palvelujen uudistamisohjelma ml. toimeenpano ja toimeenpanon arviointi.
8) Singapore	Government of Singapore (2021). <i>Transformation in the Singapore Public Service: Emerging Stronger from the Pandemic</i> .	Kokonaisvaltainen strategiadokumentti, jossa mukana selkeät strategiset painopisteet ja toimeenpanomekanismi.
9) Tanska	The Danish Government (2022). <i>National Strategy for Digitalisation. Together in the Digital Development</i> .	Kokonaisvaltainen strategia, joka sisältää yhdeksän näkökulmaa ja jossa luodaan kokonaisvaltainen näkökulma julkiseen hallintoon ja palveluihin digitaalisessa toimintaympäristössä.

Maastrategioiden analyysin viitekehyksenä käytetään Bourgonin (2017) hahmottelemaa julkisen hallinnon strategista viitekehystä, joka on muokkaantunut eri maista kerättyjen julkisen hallinnon ja palvelun hyvien käytäntöjen analyysiin perustuen<sup>67</sup>. Bourgonin (2017) teoksen viitekehyksessä on kaikkiaan kahdeksan kriteeriä, joihin julkisen hallinnon toiminnan pitäisi perustua. Tarkastelussa olevia maastrategioita arvioidaan kutakin kahdeksaa kriteeriä silmällä pitäen laadullisesti kolmella ulottuvuudella – vahva painotus, keskinkertainen painotus ja heikko painotus. Analyysin ideana on siis tässä tutkimusraportissa arvioida sitä, millä ”vahvuudella” kyseinen Bourgonin hyvän hallinnon kriteeri näyttäytyy kyseisessä strategiassa.

<sup>67</sup> Jocelyne Bourgon on tunnettu kanadalainen hallinnon uudistaja ja kehittäjä, jolla on ollut pitkä ura julkisen hallinnon tehtävissä sekä Kanadassa (hän on toiminut eri hallituksissa muun muassa varaministerin tehtävissä useasti) että OECD:ssä.

Bourgonin (2017) viitekehyksen arviointikriteerit ovat seuraavassa mainitut:

- **Julkisen toiminnan vaikuttavuus (*public results*)** kertoo siitä, miten yhteiskunta kehittyy. Oleellista tässä on ymmärtää, että julkisen toiminnan vaikuttavuutena ajatellaan julkisten instituutioiden yhteisvaikutusta, ei yksittäisten instituutioiden toiminnan tuloksena.
- **Kansalaisten kyvykkyys (*civic results*)** viittaa kansalaisten kollektiiviseen ongelmanratkaisukykyyn. Kyseessä on näkemys, jossa kansalaiset osallistuvat yhteiskunnan rakentamiseen ja julkisen hallinnon uudistamiseen paremman yhteiskunnan rakentamisen toivossa. Kansalaisten kyvykkyys tekee yhteiskunnista myös hallittavampia. Näkökulma perustuu kansalaiskeskeiseen ajatteluun.
- **Viranomaisvalta (*the authority of the state*)** liittyy poliittishallinnollisen eliitin resursseihin ja mandaattiin rakentaa auktoriteettia. Tähän sisältyy lainsäädäntö, mahdollisuus hallita ”pakolla” (esim. verotus) ja rahoittaa julkista politiikkaa ja hallintoa. Näkökulma liittyy siihen, mitä kaikkea valtio voi tehdä ja mitä se ei voi tehdä.
- **Yhteiskunnan kokonais- tai kollektiivinen kyvykkyys (*the collective power of society*)** perustuu laajasti hajautettuun yhteiskunnalliseen vallankäyttöön, jossa keskeisiä toimijoita julkisten instituutioiden lisäksi ovat yritykset, järjestöt ja erilaiset intressiryhmät. Näkökulma perustuu siihen, miten kansalaisyhteiskunnan jäsenet voivat tehdä yhdessä.
- **Yhteiskunnan määräystenmukaisuus (*compliance function*)** perustuu yhteiskuntarauhan ja stabiliteetin turvaamiseen. Määräystenmukaisuus perustuu yhteiskunnassa kulloinkin vallitsevaan normatiiviseen kehykseen.
- **Suorituskyky (*performance function*)** mittaa sitä, miten hyvin tai huonosti julkiset instituutiot toimivat ja miten hallittava instituutioiden näkökulmasta yhteiskunta on.
- **Muotoutuva emergoituva kapasiteetti (*emergence*)** kohdistaa katseen yhteiskunnan kykyyn ennakoita muutoksia ja nousevia yhteiskunnallisia haasteita, kykyä uudistua ja rakentaa yhteiskunnallista yhteistyötä yli ja ohi erilaisten sektorirajojen.
- **Yhteiskunnallinen resilienssi (*resilience*)** kertoo yhteiskunnan kyvykkyyydestä adaptoitua suhteessa erilaisiin muutostekijöihin.

## 6.2 Kansainvälisen vertailun tulokset

Kansainvälisiä käytäntöjen yksityiskohtainen maakohtainen tarkastelu on esitetty liitteessä 2 ”maakorttien” muodossa. Taulukossa 5 esitetään analyysin tulokset erittelemällä kriteerikohtaisesti ko. maastrategioiden painotukset kolmiportaisella arviointiasteikolla (vahva – keskinkertainen – heikko).

**Taulukko 5.** Kansainvälisen maavertailun yhteenveto

	Julkisen toiminnan vaikuttavuus	Kansalaisten kyvykkyys	Viranomaisvalta	Kollektiivinen kyvykkyys	Määräystenmukaisuus	Suorituskyky	Muotoutuva kapasiteetti	Resilienssi
<b>Suomi</b>	vahva	keskinkertainen	vahva	keskinkertainen	vahva	heikko	vahva	keskinkertainen
<b>Alankomaat</b>	vahva	keskinkertainen	vahva	vahva	heikko	keskinkertainen	vahva	keskinkertainen
<b>Australia</b>	vahva	keskinkertainen	keskinkertainen	vahva	heikko	vahva	vahva	keskinkertainen
<b>Iso-Britannia</b>	vahva	heikko	vahva	keskinkertainen	heikko	vahva	keskinkertainen	heikko
<b>Uusi-Seelanti</b>	vahva	heikko	vahva	keskinkertainen	vahva	keskinkertainen	heikko	heikko
<b>Ranska</b>	keskinkertainen	heikko	vahva	heikko	vahva	vahva	vahva	keskinkertainen
<b>Irlanti</b>	vahva	keskinkertainen	vahva	vahva	keskinkertainen	vahva	keskinkertainen	vahva
<b>Singapore</b>	vahva	vahva	vahva	vahva	vahva	vahva	vahva	vahva
<b>Tanska</b>	vahva	vahva	vahva	vahva	vahva	vahva	vahva	vahva

Taulukosta 5 käy ilmi, että vaikka kansainväliset käytännöt julkisen hallinnon strategioista on laadittu erilaisella logiikalla, tarkoituksella ja erilaisiin käyttötarkoituksiin, paikantuu nii stä kaikista useita teemoja, joita on tuotu esille analyysin viitekehyksenä olevassa Bourgonin (2017) julkisen hallinnon strategiaviitekehityksessä. Kansainvälisten käytäntöjen kokonaisuutta arvioitaessa vahvimmin maastrategioissa näyttäytyy julkisen toiminnan vaikuttavuutta, viranomaisvaltaa, hallinnon suorituskykyä ja yhteiskunnallisten muutosten ennakoitua koskevat painotukset.

### 6.3 Kansainvälisen vertailun johtopäätökset

Edellisessä luvussa esitetyt tulokset voidaan tiivistää seuraavassa esitettyihin seitsemään temaattiseen johtopäätökseen:

- 1) Maailmalta löytyy julkista hallintoa ja julkisia maastrategioita koskevia käytäntöjä, joista kannattaa ottaa mallia uudistettaessa edellisen hallituksen (2019–2023) aikana laadittua julkisen hallinnon strategiaa ja laaditaan ajantasaistettavalle strategialle toimeenpano-ohjelmaa.
- 2) Maailmalta löytyy esimerkkejä, joissa laaditaan kokonaisvaltaisia periaatelinjauksia kansallisiin hallintojärjestelmiin ja sen eri tasoille (valtakunnallinen, alueellinen ja paikallinen taso) (esim. Iso-Britannia).
- 3) Joissakin maatapauksissa julkisen hallinnon maastrategiaa tarkastellaan hallinnon työn ja virkamiesten toiminnan näkökulmasta (esim. Alankomaat ja Ranska).
- 4) Yhtenä keskeisenä johtopäätöksenä kansainvälisten käytäntöjen perusteella voidaan todeta, että monissa maissa julkisen hallinnon yleisstrategioista on luovuttu, ja julkisten hallinnan ja toiminnan yhteiskunnallista asemaa tarkastellaan julkisten palvelujen kautta (esim. Singapore, Irlanti, Australia ja Uusi-Seelanti) ja että julkisen hallinnon strategiat ovat nimenomaan julkisia palveluja koskevia strategioita.
- 5) Joissakin maissa julkisia palveluja koskeva strategia-ajattelu on toteutettu suhteessa keskeisiin yhteiskunnan systeemiin muutostekijöihin liittyen (esim. Tanskassa julkisia palveluja koskevassa analyysissä tarkastellaan systemaattisesti yhteiskuntaa digitalisoituneena toimintaympäristönä). Tämänkaltaisia digitaalisuuteen liittyviä toimenpiteitä on tehty Suomessakin omina strategiakokonaisuuksinaan.



- 6) Monissa maissa strategiisiin tavoitteisiin on kytketty seikkaperäinen toimeenpano-ohjelma (esim. Iso-Britannia ja Singapore), kun taas esimerkiksi Suomessa Julkisen hallinnon strategian osalta spesifi toimeenpanosuunnitelma ja -ohjelma puuttuvat.
- 7) Maavertailu kertoo siitä, että kansallisissa hallinnon strategioissa painopiste ajautuu usein viranomaisvaltaan ja julkisen hallinnon vaikuttavuuden näkemisen keskeisenä tavoitteena (tilivelvollisuusnäkökulma). Vähemmälle huomiolle kansallisissa strategioissa jää yhteiskunnan ja hallinnon adaptiivisuuden ja kansakunnan kyvykkyyden teemat.

Monissa maissa julkisen hallinnon yleisstrategioista on luovuttu ja julkisen hallinnon strategioita on fokusoitu julkisiin palveluihin. Monissa tapauksissa strategioita varten on laadittu yksityiskohtaiset toimeenpano-ohjelmat tukemaan ja edistämään strategioiden toteutusta. Tässä luvussa tarkasteltiin Suomen julkisen hallinnon strategian ohella kahdeksan muun maan strategioita. Tutkimuksen perusteella Suomen julkisen hallinnon uudistamisen strategia pitää paitsi ajantasaistaa, sille tulee myös laatia selkeä ja mitattava toimenpideohjelma. Strategian päivityksessä tulee hyödyntää alan tutkimustietoa ja valmisteluprosessin tulee olla mahdollisimman avoin ja osallistava. Ajantasaistetun julkisen hallinnon strategian toteutuksesta tulee raportoida säännöllisesti maan hallitukselle ja se tulee Suomessa kohdistaa julkisiin palveluihin ja julkisten palvelujen johtamiseen.

## 7 Johtopäätökset

VN TEAS -hankkeen ”Julkisen hallinnon systeminen ohjaus – Strategia 2.0?” tehtävänä oli arvioida Julkisen hallinnon strategian merkittävyyttä, vaikutusta julkisen hallinnon toimintaan sekä tuottaa tietoa sen onnistumisista ja kehittämistarpeista. Tutkimushanke perustui Julkisen hallinnon strategiaan liittyvän asiakirja-aineiston analyysiin, tutkimuskirjallisuuskatsaukseen, kansainväliseen maavertailuun, julkishallinnon organisaatioiden strategioiden tekoälyanalyysiin, sidosryhmähaastatteluihin, sähköiseen kyselyyn sekä sidosryhmille järjestettäviin strategiatyöpajoihin. Arviointihankkeen keskeisimmät tulokset ovat seuraavat:

### Tutkimuskysymys 1) Strategia ohjauksen ja uudistamisen keinona: Mitkä ovat strategisen ohjauksen mahdollisuudet ja haasteet?

- *Miten strategiamuotoinen ohjaus ja uudistaminen koetaan julkisessa hallinnossa? Pystytäänkö strategisella ohjauksella edesauttamaan systemisen muutoksen aikaansaamista?*
- *Mitä muita ohjauselementtejä mahdollisesti tarvittaisiin strategian lisäksi ohjaamaan kohti tavoiteltua muutosta?*

### Keskeiset johtopäätökset

Julkisen hallinnon strategiassa on hahmoteltu laajasti ja kattavasti julkishallinnon muutosta ja muutokseen vaikuttavia trendejä, mikä voi edistää hallinnon toimijoiden muutoskyvykkyyttä ja luoda yli hallituskausien ulottuvaa jatkuvuutta julkishallinnon uudistamiseen. Julkisen hallinnon strategian päämäärien abstraktisuus ja yleisyys mahdollistavat niiden moninaiset ja osittain ristiriitaiset tulkinnat, jolloin riskinä on, etteivät päämäärät muutu toiminnaksi. Julkisen hallinnon strategian omistajuutta ei ole määritelty riittävän selkeästi, minkä yhtenä seurauksena on ollut strategian jääminen irralliseksi muista julkishallinnon ohjausinstrumenteista.

Julkisen hallinnon yhteinen strategia on lähtökohtaisesti järkevä tavoite, kunhan se määritellään laaja-alaisesti osaksi yhteiskunnallisen toiminnan ja erilaisten toimijaryhmien kenttää. Julkisen hallinnon strategian merkittävyyttä tulee kuitenkin

arvioida suhteessa julkisen hallinnon toiminnan liikkumavaraan, jota tutkimuskirjallisuudessa kutsutaan strategiseksi liikkumavaraksi. Sillä tarkoitetaan sitä vapauden määrää, joka tässä tapauksessa hallinnon toimijalla on strategiseksi päämääräksi kehystettyjen tavoitteiden toteuttamiseen. Muodolliset strategiset vapausasteet koostuvat suhteellisten pysyvistä ja myös melko objektiivisiksi tunnistetuista tekijöistä, kuten lainsäädännöstä ja taloudellisista resursseista. Muodolliset strategiset vapausasteet asettavat toiminnalle raamit, mutta niiden sitovuus riippuu toimijoiden tavoista hahmottaa todelliset strategiset vapausasteensa. Kysymys on tällöin toimijoiden strategisesta kyvykkyydestä operoida muodollisten vapausasteiden sisällä sekä mahdollisuuksista laajentaa niitä. Strategisten vapausasteiden hyödyntämisen ja laajentamisen kannalta olennaista on, että toimijat kykenevät tunnistamaan ja myös tarttumaan toimintaympäristössä avautuviin mahdollisuuksiin. Tutkimuksen perusteella julkisen hallinnon toimintaympäristöstä nousevat paineet ja vaatimukset (esim. julkisen sektorin tuottavuuden parantamiseen liittyvät vaatimukset) rajoittavat merkittäväällä tavalla julkisen hallinnon organisaatioiden toimintaa uudistaa toimintatapojansa.

Arvioinnin loppuvaiheessa 12/2023–02/2024 järjestetyissä neljässä työpajassa (ks. tarkemmin liite 4) käytiin monipuolista keskustelua koko julkisen hallinnon kattavan strategian ohjausvaikutuksista. Voimakkaasti tiivistäen, yleinen näkemys oli se, että julkisorganisaatioiden laissa määritellyt tehtävät ja operatiiviset toimintaympäristötekijät vaihtelevat sen verran paljon, että kattavan strategian laatiminen on jossain määrin haastava tehtävä. Tästä huolimatta katsottiin, että yleiset periaatetason linjat antavat kehittämiselle suuntaa ja laajemman tilannekuvan.

Julkisen hallinnon strategian laatiminen ja toimeenpano edellyttävät strategiaan liittyvää eksplisiittistä muutosteoriaa, joka ainakin osittain nykyisestä Julkisen hallinnon strategiasta puuttuu. Muutosteoria olisi jäsentänyt julkisen hallinnon strategian tarvetta, tavoitteiden määrittelyä ja keinojen suhteuttamista asetetuille tavoitteille.

Julkisen hallinnon strategiaa on luonteeltaan jossain määrin vanhanaikainen, perustuen ajatukseen, että julkinen hallinto omalakisena toiminnan kenttänä saisi aikaan merkittäviä muutoksia yhteiskunnassa. Julkisen hallinnon strategiasta puuttuu laajempi näkemys muutoksen aikaansaamisesta systeemissä ja kompleksisessa yhteiskunnassa<sup>68</sup>, jossa strategia-ajattelun keskiössä pitäisi olla kokonaisuhteiskunnan (*whole of society*) ajatus sen sijaan, että sen näkökulma rajautuisi julkisen hallinnon kokonaisuuden (*whole of government*) sisälle.

68 Ks. Uusikylä, Petri & Jalonen, Harri (2023). Systeemiajattelun alkeet ilmiölähtöistä ymmärrystä varten. 7–21. Teoksessa: Uusikylä, Petri & Jalonen, Harri (Toim.). Epävarmuuden aika. Kuinka ymmärtää systeemistä muutosta? Into Kustannus. Helsinki.

Laajempi systeemisen muutoksen viitekehys olisi omiaan helpottamaan julkisen hallinnon kehittämisen toimintaedellytysten ja -mekanismien tunnistamista. Nämä puolestaan avaisivat mahdollisuuden uudenlaisen systeemisen ohjauksen ja toimintakulttuurin synnyttämiseksi (vrt. UK Government Officen ohjeet ”Systems thinking for civil servants”<sup>69</sup>).

### Tutkimuskysymys 2. Linjausten sisällön arviointi: Millaiset edellytykset julkisen hallinnon uudistamisen strategian sisältö (päämäärät, linjaukset ja lupaus) antaa suomalaisen julkisen hallinnon uudistamiseen?

- *Miten strategian linjaukset julkisen hallinnon uudistamisesta suhteutuvat viimeaikaiseen tutkimustietoon julkisen hallinnon tilasta ja kehitystarpeista?*
- *Miten strategian kuusi päämäärää ja seitsemän toimintalinjausta näkyvät julkisen hallinnon organisaatioiden (kunnat, virastot, hyvinvointialueet) strategioissa tai linjauksissa (esim. sisäinen ja ulkoinen viestintä, kirjatut toimintatavat)?*

### Keskeiset johtopäätökset

Julkisen hallinnon strategian sisällöt ovat olleet strategian laadintavaiheessa ja ovat edelleen ajankohtaisia. Samantyyppisiä strategisia päämääriä ja keinoja on listattu maailmalla myös monissa muiden maiden julkisen hallinnon ja erityisesti julkisten palvelujen uudistamisohjelmissa ja strategiadokumenteissa. Julkisen hallinnon strategiassa on tutkimusaineistojen perusteella tunnistettu keskeisimmät ilmiöt ja megatrendit, joista vallitsee laaja yksimielisyys julkisen hallinnon toimijoiden keskuudessa. Tosin nämä ilmiöt ja megatrendit on jo entuudestaan tunnistettu ja huomioitu laajalti julkishallinnon eri organisaatioiden toiminnassa ja omissa strategioissa.

Vaikka Julkisen hallinnon strategiassa yksilöidyt päämäärät ja toimintalinjaukset näkyvät tutkimusaineistoina analysoitujen julkisen hallinnon organisaatioiden strategioissa, on mahdotonta esittää ajatus, että tämä on seurausta Julkisen hallinnon strategiasta sinänsä. Kun Julkisen hallinnon strategian päämäärät ja toimintalinjaukset on määritelty yleisellä tasolla, on luonnollista, että eri hallinnon

69 Systems thinking for civil servants, <https://www.gov.uk/government/publications/systems-thinking-for-civil-servants>

tasoilla ja lohkoilla toimivat organisaatioiden strategioista 'löytyy' julkisen hallinnon strategiassa mainittuja teemoja (mm. yhteistyö, asiakaslähtöisyys, palvelut ja tietoperusteisuus).

Julkisen hallinnon strategian päämääriä ja toimintalinjauksia ei kuitenkaan ole määritelty loogisesti päämäärinä (tavoite) ja toimintalinjauksina (konkreettiset keinot) ja päämäärissä ja toimintalinjauksissa on jossain määrin tautologisuutta (esimerkiksi julkisen hallinnon toiminnan tietoperusteisuus ja tiedon käyttö). Tutkimusaineistojen perusteella välittyy myös hallinnon toimijoiden kritiikki siitä, ettei Julkisen hallinnon strategiassa ole rajattu pois niitä teemoja, joiden tavoittelua ei pidetä tarpeellisena tai tähdellisenä. Vaikka strategian sisällön yleisyys ja kattavuus tukevat sen laaja-alaista hyväksyttävyyttä, niin strategiasta puuttuvat selkeät valinnat ja priorisoinnit heikentävät sen toimeenpanomahdollisuuksia.

Vaikka Julkisen hallinnon strategiaan on kirjattu sinänsä ajankohtaisia teemoja, valinnat eivät perustu seikkaperäiseen toimintaympäristöanalyysiin, mistä on ollut seurauksena vaikutelma strategiaan kirjattujen päämäärien ja toimintalinjauksen sattumanvaraisuudesta. Tämä näkyy muun muassa siinä, että päämäärät ja toimintalinjaukset eivät ehkä tarpeeksi ota huomioon sitä kehitysvaihetta (ja kehityshistoriaa), jossa julkisen hallinnon organisaatiot Suomessa tällä hetkellä ovat.

Edellä kuvatut haasteet ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, että Julkisen hallinnon strategian tunnettavuus on jäänyt varsin heikoksi ja tätä kautta julkisorganisaatiot eivät riittävässä määrin ole osanneet hyödyntää sitä omien strategioiden laadinnassa. Tämä näkyy selkeimmin kuntaorganisaatioiden kohdalla. Poikkeuksiakin toki on. Esimerkiksi Sipoon kunnassa Julkisen hallinnon strategian linjaukset otettiin vahvasti mukaan oman kuntastrategian suunnitteluun<sup>70</sup>. Myös valtion ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen sekä eräiden muiden valtion virastojen työssä Julkisen hallinnon strategiaa hyödynnettiin oman organisaation strategisessa asemoinnissa.

Julkisen hallinnon strategia ei perustu seikkaperäiseen analyysiin julkisen hallinnon toimintaympäristöstä. Julkisen hallinnon toimintaympäristön muutosta voidaan kuvata tutkimuskirjallisuuden perusteella erilaisilla viitekehyksillä (esimerkiksi VUCA-, BANI- ja TUNA-ympäristöanalyysi), joita ei ole käytetty julkisen hallinnon päämääriä ja toimintalinjauksia yksilöitäessä. Mainittujen viitekehysten käyttämisellä olisi voitu korostaa arvioitaessa hallinnon toimintaympäristössä toteutuvien ilmiöiden piirteitä, jotka tekevät vaikeaksi niiden ymmärtämisen – puhumattakaan

70 Osittaisena syynä tähän oli se, että Sipoon kunnanjohtaja Mikael Grannas osallistui aktiivisesti Julkisen hallinnon strategian valmisteluun.

niiden hallitsemisesta. Esimerkiksi hallinnon toimintaympäristön yllätyksellisyys haastaa organisaatioiden strategioita ja asettaa mittavia haasteita hallinto-organisaatioiden strategia-ajattelulle ja strategiselle sensitiivisyydelle.

Yhteiskunnallisen ilmiöiden moninaisuus ja -tulkintaisuus eri hallinnon tasoilla ja lohkoilla ilmenee usein erilaisina ja usein ristiriitaisina käsityksinä siitä, mitä on tapahtumassa ja miten siihen pitäisi reagoida. Monitulkintaisuuteen ei ole olemassa 'ratkaisua', vaan kysymys on erilaisten näkemysten kohtaamisen tavoista. Ilmiöt ja tapahtumat ovat lisäksi usein toisiinsa limittyneitä. Keskinäisriippuvuuden vuoksi itsessään pienillä asioilla on joskus tapana kasvaa kokoaan suuremmiksi: reagointi (ja reagoimatta jättäminen) voivat laittaa liikkeelle tapahtumien vyöryn, jota on mahdotonta hallita.

### **Tutkimuskysymys 3. Valmistelu- ja toimeenpanoprosessien arviointi: Millaiset edellytykset strategian valmisteluprosessi ja toimeenpanon ensivaiheet ovat antaneet julkisen hallinnon uudistamiseen?**

- *Miten strategian valmisteluprosessi tuki julkisen hallinnon uudistamiselle 2020-luvulla strategiassa asetettuja tavoitteita, päämääriä ja toimintalinjauksia?*
- *Miten strategian toimeenpanossa (viestintä, tilaisuudet, kytkeytyminen hankkeisiin jne.) on onnistuttu levittämään tietoisuutta päämääristä ja linjauksista?*
- *Miten strategian toimeenpanossa on hyödynnetty meneillään olevaa julkisen hallinnon kehittämistä (esim. muiden hallinnonalojen hankkeita) ja tietopohjaa? Onko tällä kytkeytymisellä onnistuttu vauhdittamaan uudistumista julkisessa hallinnossa ja jos kyllä, miten?*
- *Miten eri hallinnonalat ja tasot on huomioitu strategian valmistelussa ja toimeenpanossa?*

### **Keskeiset johtopäätökset**

Julkisen hallinnon strategian laadintaprosessi jäi kaikesta päätellen laajan osallistamisen tavoitteesta huolimatta osallistamisen osalta melko vähäiseksi. Tästä kertovat kerätyt tutkimusaineistojen perusteella tehdyt havainnot strategian toimeenpanon irrallisuudesta, strategian viestinnän pintapuolisuudesta ja strategian heikosta tunnettuudesta.

Tutkimusaineistojen perusteella ei ole selvää näyttöä siitä, että julkisen hallinnon strategiaa olisi hyödynnetty julkisen hallinnon kehittämisessä (esim. muissa kehittämisohjelmissa ja -hankkeissa) hallinnon eri tasoilla ja lohkoilla. Samoin voidaan epäillä sitä, että vastaako strategian sisältö ja erityisesti sen keinot edellisen hallituksen ohjelmassa mainittujen tavoitteiden toteutumista maailman parhaan julkisen hallinnon rakentamisessa. Julkisen hallinnon strategian tunnettavuus on jäänyt vaatimattomalle tasolle etenkin siirryttäessä etäämmälle valtionhallinnon piiristä.

Julkisen hallinnon strategian toimeenpanosta on puuttunut yksityiskohtainen fasilitointi- ja koulutusjärjestelmä, jolla olisi luotu edellytykset strategian toimeenpanon onnistumiselle. Tämä olisi edellyttänyt tarvittavaa ja Julkisen hallinnon strategian ´idealle´ perustuvaa konsultointitukea ja koulutusohjelmaa. Koulutusohjelma olisi pitänyt olla kehitetty ja rakennettu vastaamaan strategian muutosteoriaa, mikä ei onnistu toteuttamalla johonkin muuhun tarkoitukseen kehitettyä koulutusohjelmaa.

Julkisen hallinnon strategian toimeenpanossa ei ole riittävästi otettu huomioon strategian konkretisoimista eri hallinnon tasoilla ja lohkoilla toimivien hallintoorganisaatioiden näkökulmasta. Tutkimuskirjallisuuden perusteella voidaan sanoa, että on tärkeätä varmistaa eri hallinnon tasoilla ja lohkoilla toimivien hallintoorganisaatioiden kapasiteetti olla yhtäällä strategisen ohjauksen kohteena ja toisaalta hallita kyvykkyys toimia laaditun strategisen ohjauksen mukaisesti. Tämä on puuttunut ilmiselvästi Julkisen hallinnon strategian toimeenpanon sisällöistä. Julkisen hallinnon strategiassa ei myöskään ole otettu huomioon hallinnonala- ja hallinnontasokohtaisia tilannetekijöitä, jotka olisivat joko edistäneet tai estäneet strategian ´haltuunottoa´ ja toteuttamista.

#### **Tutkimuskysymys 4. Hallinnon uudistamisen seuranta ja arviointi: Miten ja millaisin menetelmin julkisen hallinnon strategian mukaista uudistamista voidaan seurata, arvioida ja mahdollisesti mitata tulevina vuosina?**

- *Millaisia uusia tai kehittyneempiä arviointitutkimuksen menetelmiä hallinnon uudistamisen seurantaan ja arviointiin olisi perusteltua hyödyntää?*

#### **Keskeiset johtopäätökset**

On tärkeää erottaa toisistaan julkisen hallinnon uudistamisen ja strategian toteutuksen seuranta, mittaaminen ja arviointi. Hallinnon uudistamisen arvioinnissa tulee huomioida ajallinen ja temaattinen ulottuvuus. Hallinnon uudistamisen arvioinnin viitekehyksessä olennaisia asioita ovat julkisen hallinnon vaikuttavuus, palvelukyky

ja laatu sekä rooli julkisen arvon tuottajana. Hallinnon uudistamisesta tulee raportoida säännöllisesti vuosittain ja hallinnon uudistamisen tavoitteet tulee kirjata kulloiseenkin hallitusohjelmaan.

Julkisen hallinnon strategian ja sen toimeenpanon arvioinnin viitekehyksenä tulee lähtökohtaisesti olla hallinnon kehittämiseen liittyvät hallitusohjelmakirjaukset, strategian tunnettavuus ja itse strategiaan liittyvät vaikutukset. Mittaamisessa puolestaan tulee hyödyntää mahdollisimman paljon olemassa olevia tietolähteitä ja indikaattoreita sekä mahdollisuuksien mukaan kansainvälisiä vertailutietoja. Tämä tuottaa sekä näyttöä etenemisestä että vahvistaa uudistamisen legitimitettä, minkä ohella se voi myös lisätä strategista oppimista.

Julkisen hallinnon strategian toteutumista ja toimeenpanoa ei ole varsinaisesti seurattu eikä siitä ole sellaisenaan raportoitu. Ongelmana Julkisen hallinnon strategiassa on ollut edellä sanotun mukaisesti se, että strategiassa mainitut päämäärät ja toimintalinjaukset ovat jääneet yleiselle tasolle eikä päämäärissä ja toimintalinjauksissa edistymisestä ole esitetty tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen liittyviä tavoitteita. Lisäksi voidaan tutkimusaineistojen perusteella sanoa, että strategian vastaavuus suhteessa sekä edelliseen että nykyiseen hallitusohjelmaan on jäänyt selvästi eripariseksi.

Kokoavasti voidaan todeta, että Julkisen hallinnon strategia on melko kaukana julkisen hallinnon strategiakirjallisuudessa kuvatusta laadukkaasta strategioinnista. Julkisen hallinnon strategia on luonteeltaan 'ylätason' suunnitelma, jonka ohjausvaikutus on jäänyt vähäiseksi: strategia on enimmäkseen kokoelma hyviä ja laajasti kannatettavia aikeita, mutta se ei sisällä tiekarttaa niiden toteuttamiseen ja seurantaan. Julkisen hallinnon strategia ei nykyisellään juurikaan ohjaa, mitä, miksi, miten, missä, milloin ja kenen pitäisi tehdä – tai olla tekemättä – jotakin strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi, mikä ei edistä julkiselle hallinnolle yli hallituskausien ulottuvaa pitkäjänteisyyttä.



## 8 Kehittämissuositukset

**Kehittämissuositus 1.** Julkisen hallinnon strategiaa päivitettäessä tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että strategian laatimiseen ja toimeenpanoon liitetään erilaisia kannustimia sen lisäksi, että strategia kytketään erilaisiin hallinnon ohjausinstrumentteihin (valtionhallinnon tulosohejaus, hyvinvointialueiden organisaatioiden ja palvelujen uudistaminen sekä kuntien toiminnan uudistaminen). Yksi kannustimista voisi liittyä nimenomaan hallinnon uudistamisen kokeilutoiminnan rahoittamiseen, mikä varsin todennäköisesti lisäisi eri hallinto-organisaatioiden halukkuutta ´olla osallisena mukana´ strategian toimeenpanossa.

**Kehittämissuositus 2.** Julkisen hallinnon strategian päivittämisessä tulee varmistaa se, että Julkisen hallinnon strategialla voidaan aidosti vastata koko julkisen hallinnon yhteisiin kehittämishaasteisiin ja hallinnon uudistamiselle esimerkiksi kulloisessakin hallitusohjelmassa asetettuihin tavoitteisiin. Tämä edellyttää hallinnon verkostoajattelun avaamista laajempaan yhteiskunnalliseen kenttään (kansalaisjärjestöt, yritykset ja erilaiset yhteiskunnalliset intressiryhmät), kuin katseen rajaamista pelkästään hallinto-organisaatioiden sisäiseen toimintaan.

**Kehittämissuositus 3.** Julkisen hallinnon strategian päivitys tulee perustua yksityiskohtaiseen analyysiin julkisen hallinnon toimintaympäristön tapahtuneesta muutoksesta ja tulevista muutostrendeistä, mikä mahdollistaisi yli hallituskausien ulottuvan julkisen hallinnon toiminnan ja tekemisen strategisen asemoinnin 2030-luvun alkuun. Strategian päivittämisessä kannattaa hyödyntää alan tutkimustietoa ja soveltuvia kansainvälisiä esimerkkejä hallinnon kehittämisen edelläkävijämaista.

**Kehittämissuositus 4.** Julkisen hallinnon strategian tilannekuvaa (tai erilaisten tilannekuvien kokonaisuutta) tulee päivittää kansainvälisten julkisen hallinnon strategiaesimerkkien valossa aina kulloisessakin hallitusohjelmassa, millä varmistetaan hallinnon uudistamisen pitkäjänteisyys ja ennakoitavuus. Tällä voidaan välttää hallinnon uudistamisen lokeroituminen neljän vuoden hallitusohjelmasykliin sisälle.

**Kehittämissuositus 5.** Julkisen hallinnon strategian päivitys tulee tehdä kustannus-hyöty -näkökulmasta tehokkaalla tavalla, mutta kuitenkin niin, että toteutusprosessi perustuu laajaan osallistamiseen hallinnon eri tasoilla ja lohkoilla. Päivityksessä tulee ottaa huomioon itse strategian laadintaan liittyvät näkökohdat (esimerkiksi

edellä mainittu toimintaympäristöanalyysi ja määriteltävien strategisten päämäärien ja toimintalinjausten loogisuus), mutta myös erilaiset yhteistyöhön ja osallistamiseen liittyvät digitaaliset toimintamallit.

**Kehittämissuositus 6.** Julkisen hallinnon strategian päivityksen yhteydessä rakennettava strategian toimeenpanosuunnitelman tulee sisältää riittävä kapasiteetti strategian toimeenpanolle, mikä edellyttää esimerkiksi kokonaisvaltaista fasilitointi- ja koulutusohjelmatukea.

**Kehittämissuositus 7.** Julkisen hallinnon strategiaa päivitettäessä strategialle tulee määrittellä selkeät seurantamittarit, joita raportoidaan vuosittain esimerkiksi hallituksen toimintakertomuksessa eduskunnalle. Mittareiden määrittelyssä tulee keskittyä strategisesti merkittävien avainmittareiden (KPI = *Key Performance Indicators*) tunnistamiseen. Tämä vahvistaisi strategian toteutuksen läpinäkyvyyttä ja sitä kautta laajempaa tilivelvollisuutta.

**Kehittämissuositus 8.** Hallitusohjelmaan tulee Julkisen hallinnon strategian päivityksen ja tilannekuvan analyysin lisäksi kirjata pitkän tähtäimen ja kullakin hallitusohjelmakaudella toteutettavat hallinnon uudistamisen toimenpiteet ja niitä koskevat mittarit ja tavoitteet, joiden avulla luodaan pitkäjänteisyyttä julkisen hallinnon uudistamiselle ulottuen 2030-luvun alkupuolelle.

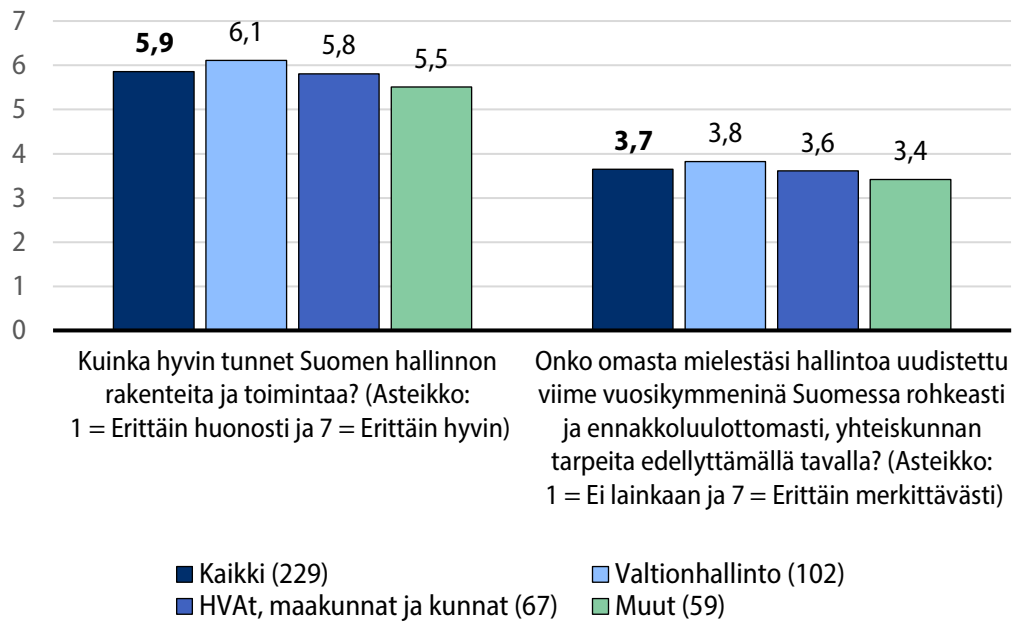
**Kehittämissuositus 9.** Julkisen hallinnon strategiaan liittyvät päämäärät ja toimintalinjausten toteuttaminen tulee kytkeä yksityiskohtaisesti julkisen politiikan ohjausinstrumentteihin (juridinen, tietoon perustuva ja resurssiohjaus) ja vuosittaiseen kehysmenettelyyn. Valtionhallinnossa tämä tarkoittaa näiden päämäärien ja toimintalinjausten kokonaisvaltaista integroimista esimerkiksi tulohajaukseen ja -raportointiin.

**Kehittämissuositus 10.** Julkisen hallinnon strategiaa päivitettäessä kannattaa tarkastella hallinnon kehittämisen edelläkävijämaita nimenomaan siitä syystä, että niissä kokonaisvaltaiset julkisen hallinnon strategiat nykyään kytketään nimenomaan julkisten palvelujen uudistamiseen ja erityisesti julkisten palvelujen johtamiseen, mikä lisää strategian ohjaavuutta ja poliittista kiinnostavuutta. Kysymys julkisten palvelujen toimivuudesta on monella tapaa ajankohtainen, koska julkisiin palveluihin keskittyminen kytkeytyy muun muassa oikeusvaltiokehitykseen (julkisen arvon tuottaminen), mutta se ottaa myös huomioon julkisen talouden ajankohtaisiin haasteisiin esimerkiksi julkisten organisaatioiden tuottavuus- ja säästötavoitteisiin ja aivan erityisesti hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymiseen ja kuntatalouden haasteisiin. Palveluihin fokusoiva koko julkista hallintoa koskeva Julkisen hallinnon strategia yksityiskohtaisella toimeenpano-ohjelmalla voisi tarjota aidosti uuden mahdollisuuden hallinnon ohjaukseen perinteisten politiikkainstrumenttien (säädökset, tieto ja resurssit) rinnalla esimerkiksi kokeilutoiminnan myötä.

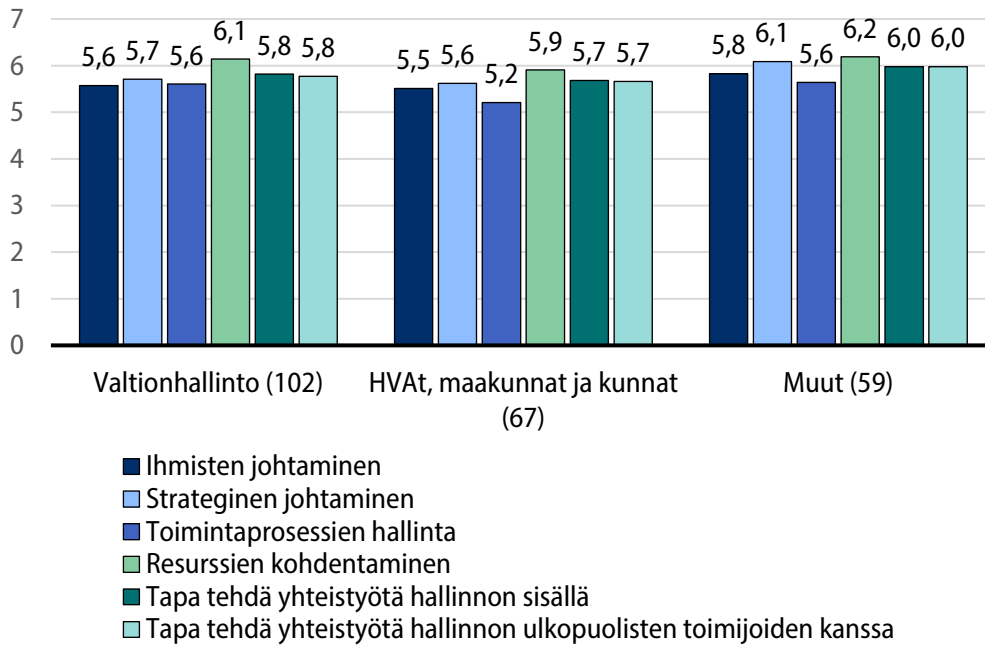
## Liite 1: Ristiintaulukoidut kyselytulokset

### Vastaajaryhmän mukaan ristiintaulukoidut kyselytulokset:

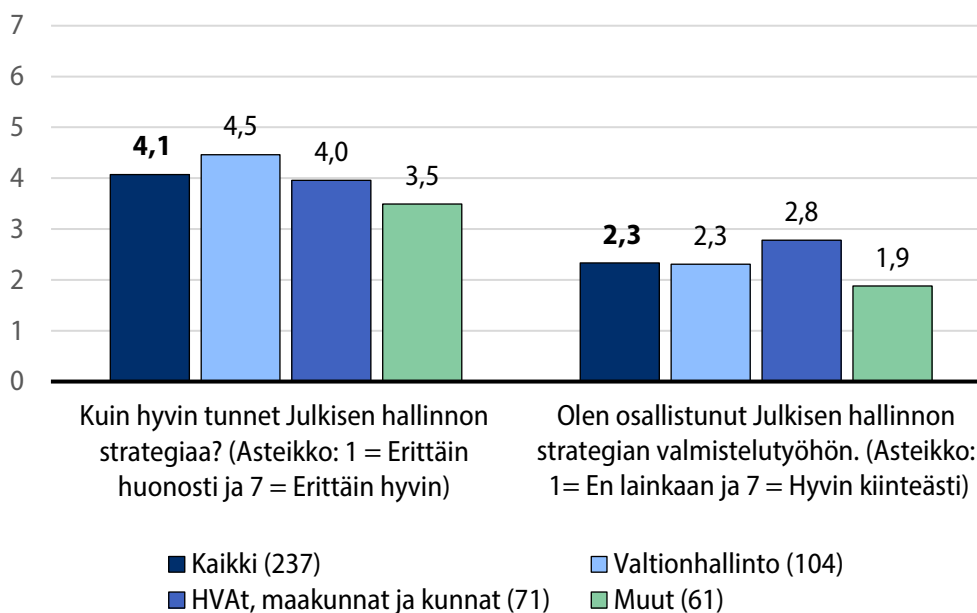
**Kuvio 13.** Suomen julkisen hallinnon rakenteiden ja toiminnan tunnettavuutta sekä julkisen hallinnon uudistuksen tilaa koskevat väittämätulokset vastaajaryhmittäin (painotettu keskiarvo asteikolla 1–7)



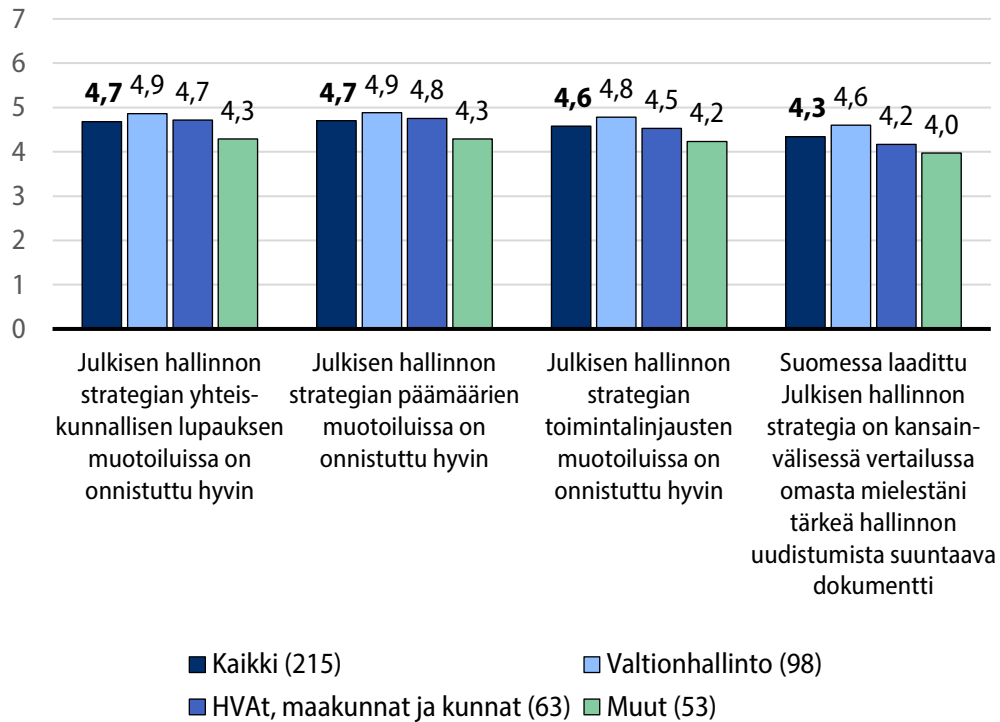
**Kuvio 14.** Julkisen hallinnon kehittämiseen kohdistuvien haasteiden merkittävyyden arviointi vastaajaryhmittäin (painotettu keskiarvo asteikolla 1–7)



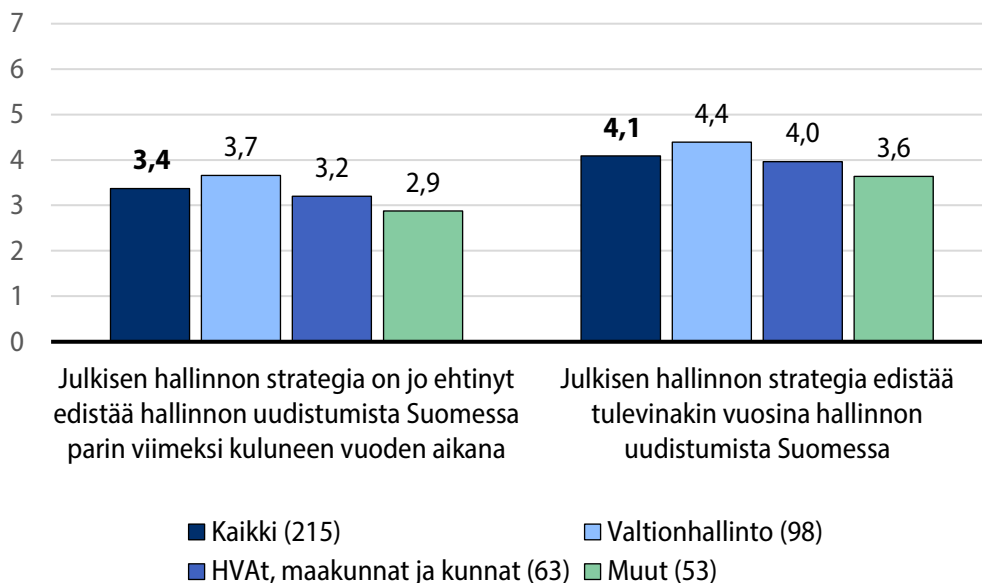
**Kuvio 15.** Julkisen hallinnon strategian tunnettavuus ja sen valmisteluun osallistuminen vastaajaryhmittäin (painotettu keskiarvo asteikolla 1–7)



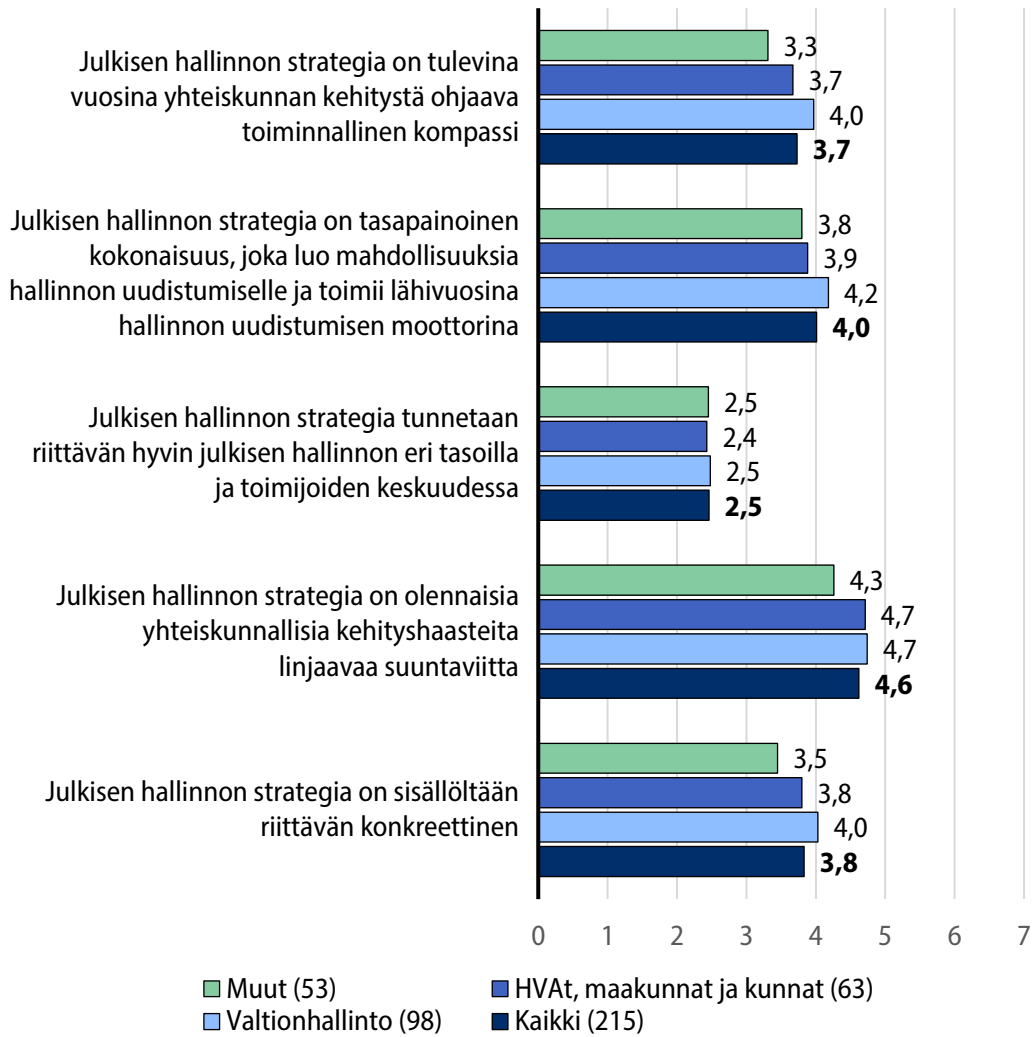
**Kuvio 16.** Julkisen hallinnon strategian sisältöä koskevat väittämätulokset vastaajaryhmittäin (painotettu keskiarvo asteikolla 1–7)



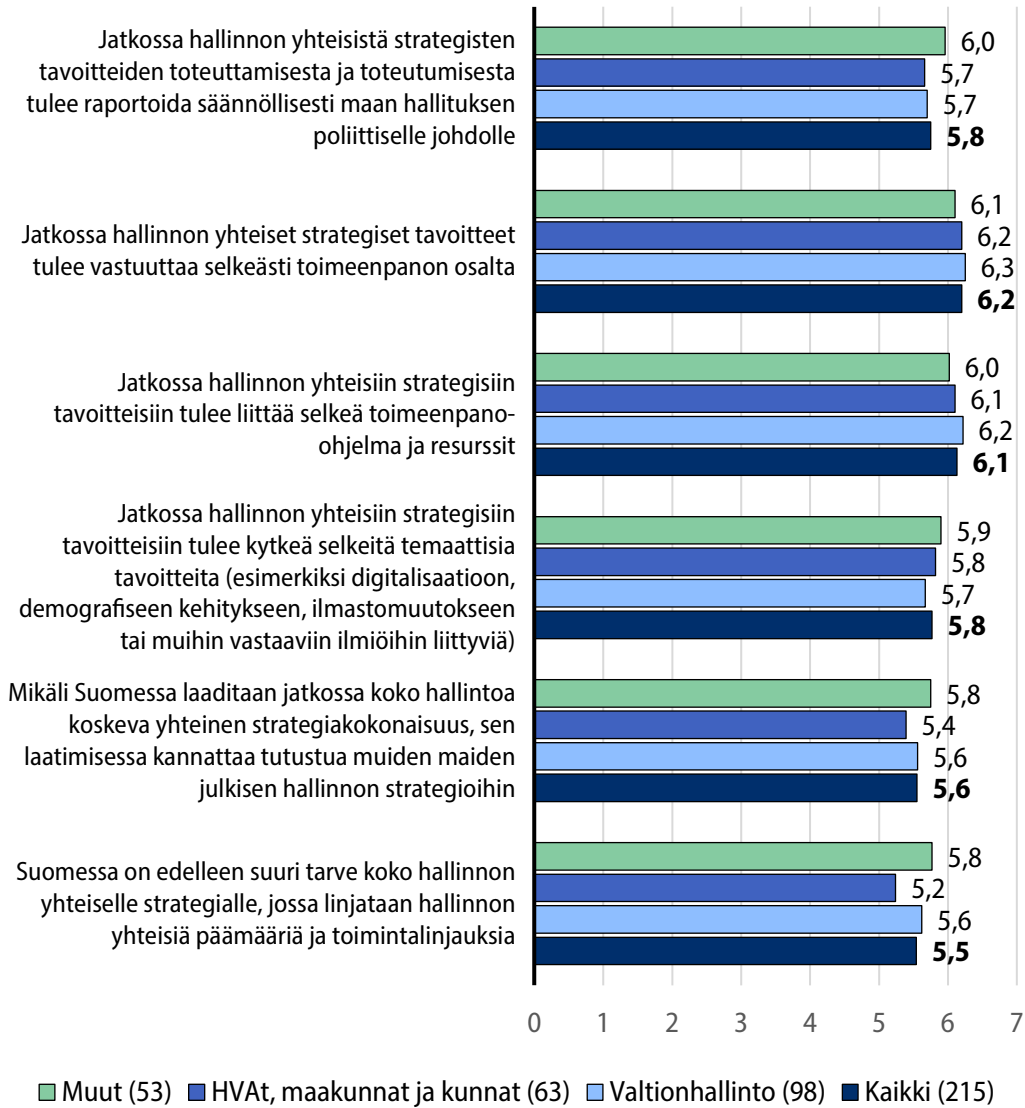
**Kuvio 17.** Julkisen hallinnon strategian vaikutusta koskevat väittämätulokset vastaajaryhmittäin (painotettu keskiarvo asteikolla 1–7)



**Kuvio 18.** Julkisen hallinnon strategian hyödynnettävyyttä koskevat väittämätulokset vastaajaryhmittäin (painotettu keskiarvo asteikolla 1–7)

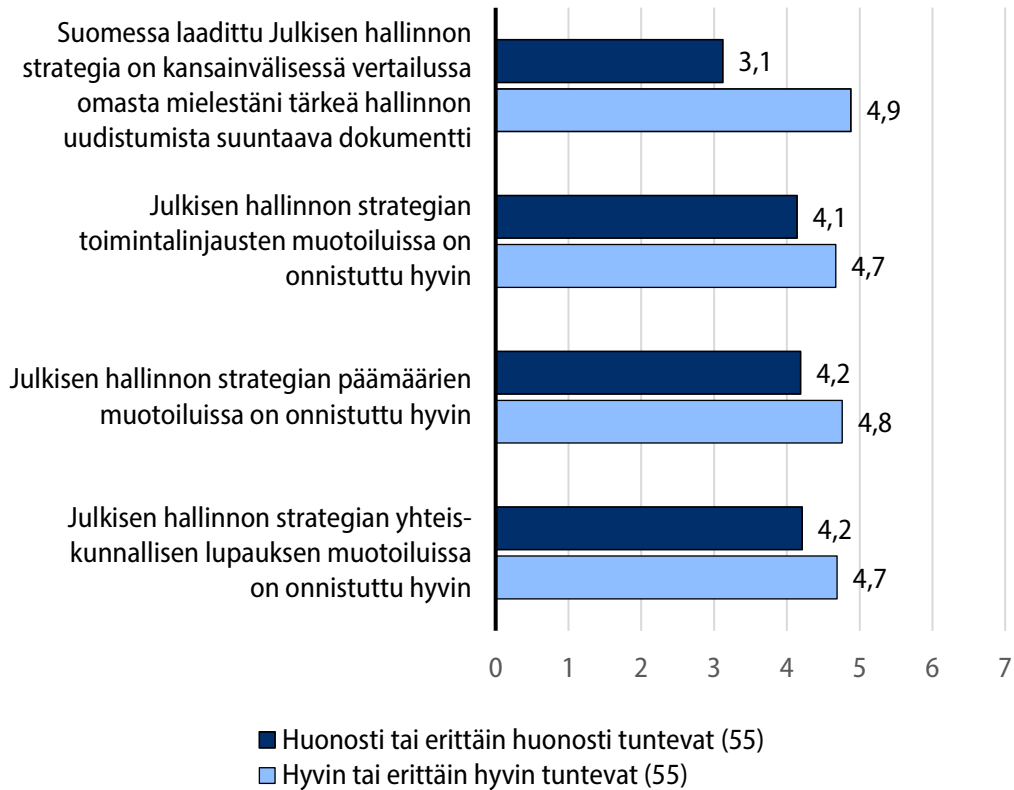


**Kuvio 19.** Julkisen hallinnon strategian kehittämistä koskevat väittämätulokset vastaajaryhmittäin (painotettu keskiarvo asteikolla 1–7)



## Julkisen hallinnon strategian tuntemistason mukaan ristiintaulukoidut kyselytulokset<sup>71</sup>

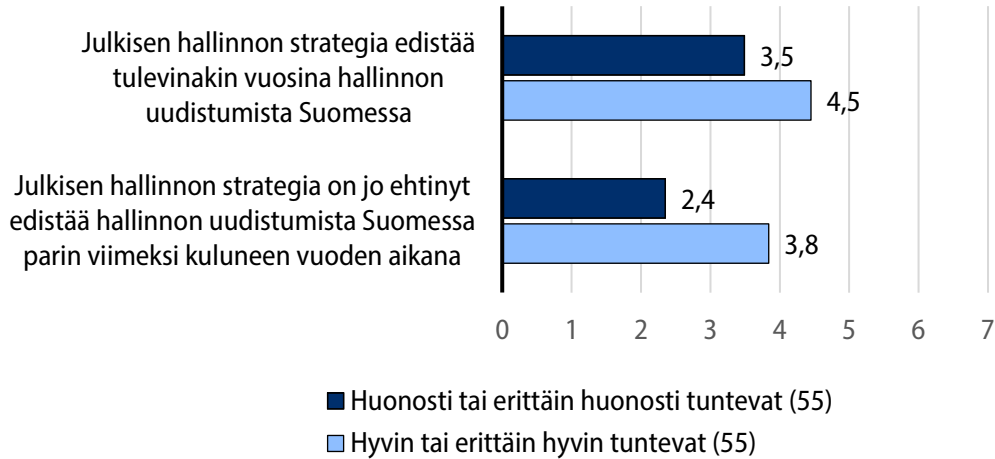
**Kuvio 20.** Julkisen hallinnon strategian sisältöä koskevat väittämätulokset strategiaa parhaiten ja heikoiten tuntevien välillä (painotettu keskiarvo asteikolla 1–7)



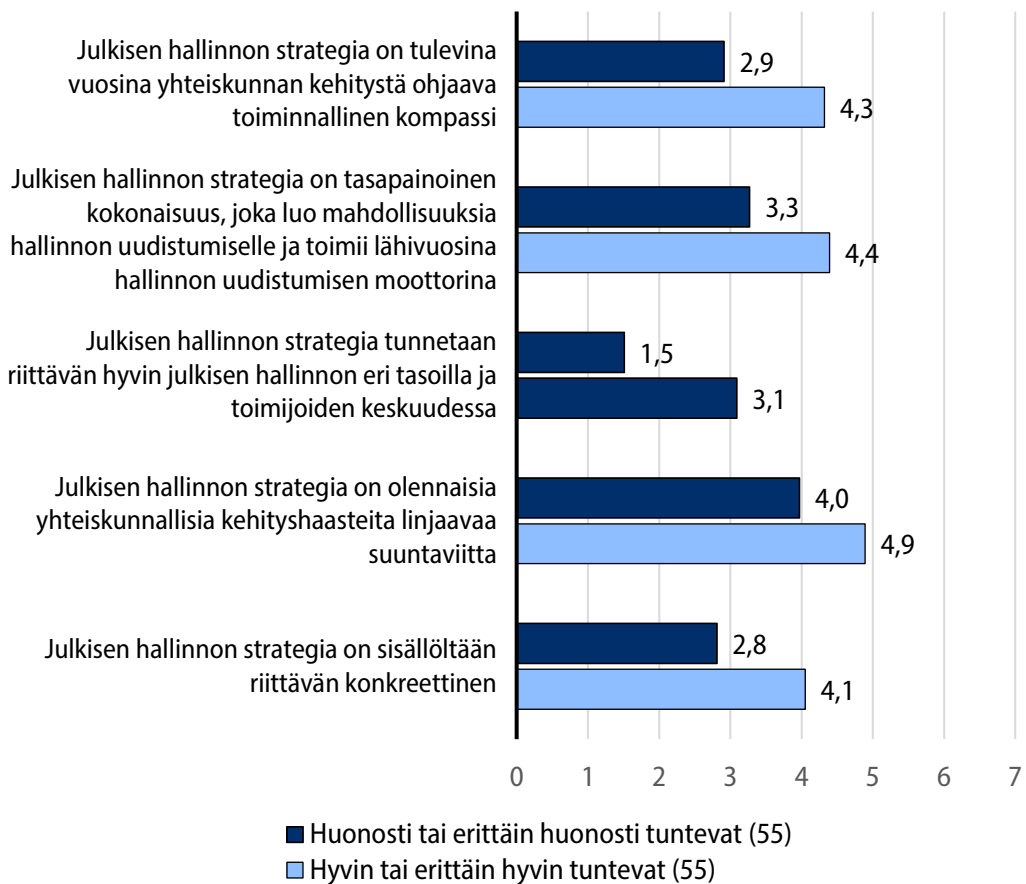
71 Ristiintaulukointi perustuu kyselyn vastausvaihtoehtojen 1 ja 2 valinneiden (Julkisen hallinnon strategiaa huonoiten tuntevat) sekä 6 ja 7 valinneiden (Julkisen hallinnon strategiaa parhaiten tuntevat) antamien vastaustulosten vertailuun.



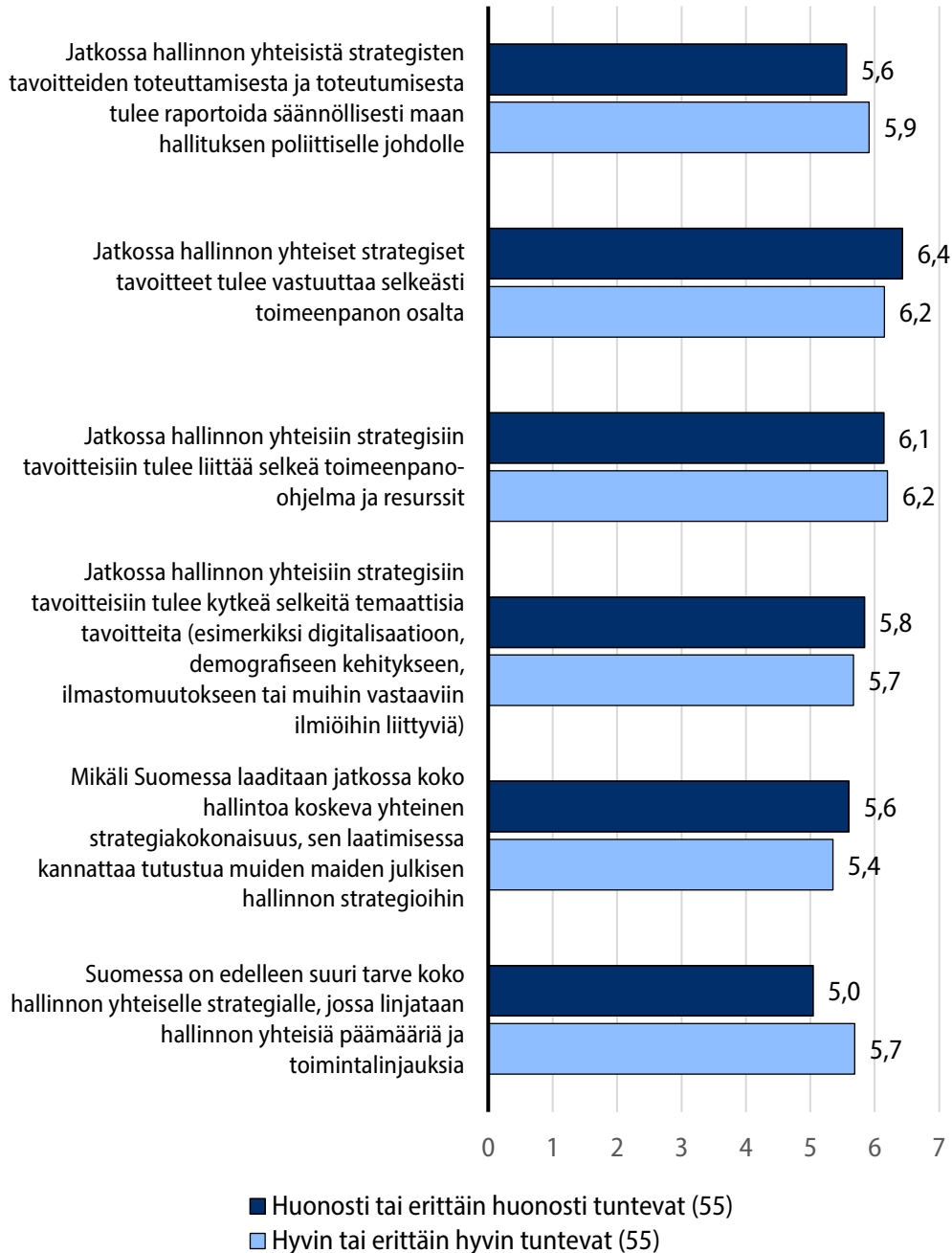
**Kuvio 21.** Julkisen hallinnon strategian vaikutusta koskevat väittämätulokset strategiaa parhaiten ja heikoiten tuntevien välillä (painotettu keskiarvo asteikolla 1–7)



**Kuvio 22.** Julkisen hallinnon strategian hyödynnettävyyttä koskevat väittämätulokset strategiaa parhaiten ja heikoiten tuntevien välillä (painotettu keskiarvo asteikolla 1–7)



**Kuvio 23.** Julkisen hallinnon strategian kehittämistä koskevat väittämätulokset strategiaa parhaiten ja heikoiten tuntevien välillä (painotettu keskiarvo asteikolla 1–7)



## Liite 2: Kansainvälisen vertailun maakortit

Tässä liitteessä on esitetty kansainvälisen vertailun tulokset yhdeksänä maakorttina, joissa valitut strategiat on arvioitu Bourgonin viitekehysten kriteerejä vasten.

### Maacase 1: Suomi / Julkisen hallinnon uudistamisen strategia (2020)

Tyyppi: kokonaisvaltainen julkishallinnon eri tasoja tarkasteleva strategiakokonaisuus, jossa yksilöity strategiset päämäärät (6) ja toimintalinjat (7). Strategiasivustossa joitakin esimerkkejä hyvistä käytännöistä strategiaan liittyen.

#### Kriteeri 1: Julkisen toiminnan vaikuttavuus

**Vahva painotus.** Strategiassa korostuu julkisen hallinnon tilivelvollisuus julkisten instituutioiden näkökulmasta, mutta myös sen suhteen, että strategiassa annetaan lupaus yhteiskunnalle. Palvelujen toisiinsa integroituminen nostetaan esille erityisenä periaatteena.

#### Kriteeri 2: Kansalaisten kyvykkyys

**Keskinkertainen painotus.** Strategiassa korostetaan ihmiskeskeisyyttä hallinnon lähtökohtana, kansalaisten osallisuutta, mutta kansalaisten kyvykkyuden parantamiseen mainintoja ei ole paljoa (vrt. kuitenkin osallisuuden ja mukaan ottamisen idea).

#### Kriteeri 3: Viranomaisvalta

**Vahva painotus.** Strategiassa läpileikkaavana ajatuksena oikeusvaltioperiaate, jossa korostuu viranomaisvallan näkökulma.

**Kriteeri 4: Yhteiskunnan kollektiivinen kyvykkyys**

**Keskinkertainen painotus.** Strategiassa korostuu monissa kohdin yhteistyö ja sektorirajojen ylittäminen. Samoin tuodaan esille julkisten instituutioiden rooli siltarakentamisessa yrityksiin ja kansalaisyhteiskunnan suuntaan. Kaiken kaikkiaan yhteiskunnan kollektiivista kyvykkyyttä tarkastellaan lähinnä julkisen hallinnon näkökulmasta.

**Kriteeri 5: Yhteiskunnan määräystenmukaisuus**

**Vahva painotus.** Oikeusvaltioperiaatteen korostaminen perustuu kahdenlaiseen ajattelumalliin: kansalaisten oikeuksien merkittävyyteen, mutta myös lakien ja sääntöjen noudattamiseen.

**Kriteeri 6: Suorituskyky**

**Vähäinen painotus.** Jos suorituskyky liittyy julkisen palvelujen kompetensseihin, näkökulma on vähäisessä määrin esillä strategiassa. Strategiassa korostetaan avoimuutta – joka voidaan ehkä ajatella kompetenssiksi – mutta muutoin hallinnon suorituskyvyn osatekijöitä ei käsitellä.

**Kriteeri 7: Muotoutuva kapasiteetti**

**Vahva painotus.** Ennakoinnin näkökulma leikkaa läpi koko strategiakokonaisuuden. Tämän lisäksi yksi toimintalinjauksista (6/7) painottaa ennakkoinnin ja tietojohdamisen merkitystä. Kyky kuvitella muutosta on esimerkki strategian tuoreesta semantiikasta.

**Kriteeri 8: Yhteiskunnan resilienssi**

**Keskinkertainen painotus.** Strategian ytimenä on ajatus yhdessä selviytymisestä, yhteiskunnan rakentumisesta ja tulevaisuuden tekemisestä. Tästä huolimatta yhteiskunnan ja julkisen hallinnon adaptiivisuutta ei käsitellä yksityiskohtaisesti.

## Maacase 2: Alankomaat / Vision of Public Leadership (2017)

Tyyppi: strategiadokumentti, jossa mukana implementoinnin yleisperiaatteet.

### Kriteeri 1: Julkisen toiminnan vaikuttavuus

**Vahva painotus.** Julkisella johtamisella merkittävä rooli kompleksisessa yhteiskunnassa. Samoin julkisen johtamisen roolin keskeisenä näkökulmana on yhteistoiminta hallinnon toimijoiden välillä.

### Kriteeri 2: Kansalaisten kyvykkyys

**Keskinkertainen painotus.** Kansalaisten kyvykkyys rakentuu osallisuuden kautta. Asiaa ei syvennetä kovinkaan paljoa eikä strategiassa tehdä eroa erilaisten osallistumistapojen ja yhteiskehittämisen välillä.

### Kriteeri 3: Viranomaisvalta

**Vahva painotus.** Julkisella hallinnolla merkittävä koordinoiva rooli yhteiskunnassa ja yhteiskunnan suunnannäyttäjänä. Strategiassa korostuu vahvasti myös politiikan ja virkamiesjohdon rajapinta.

### Kriteeri 4: Yhteiskunnan kollektiivinen kyvykkyys

**Vahva painotus.** Strategiassa korostuu yhteiskunnan moninaisuus ja yhdessä onnistumisen idea. Strategia korostaa eri sektoreilla toimivien yhteiskunnallisten instituutioiden yhteistyötä. Näkökulmaa kapeuttaa kuitenkin tarkastelun rajaaminen julkiseen johtamiseen.

### Kriteeri 5: Yhteiskunnan määräystenmukaisuus

**Vähäinen painotus.** Strategiassa ei painotu vahvasti yhteiskuntarauha tai hallinnon merkitys yhteiskunnan stabiliteetin varmistajana. Toisaalta strategiassa korostuu yhteiskunnallisten arvojen merkitys julkisessa johtamisessa.

### **Kriteeri 6: Suorituskyky**

**Keskinkertainen painotus.** Strategia korostaa sellaisen julkisen politiikan dynamiikkaa, mikä tekee mahdolliseksi politiikan ja reformien implementoinnin. Näkökulma kuitenkin ohitetaan maininnalla eikä sitä tarkastella kovinkaan tarkasti.

### **Kriteeri 7: Muotoutuva kapasiteetti**

**Vahva painotus.** Strategia alleviivaa yhteiskunnallisen adaptoitumisen ja ennakkoinnin merkitystä, mutta tätä tarkastellaan lähinnä julkisen hallinnon johtamisen ja johtajien näkökulmasta.

### **Kriteeri 8: Yhteiskunnan resilienssi**

**Keskinkertainen painotus.** Strategia painottuu erityisesti julkisen johtamisen taitoihin, jotka lisäävät yhteiskunnallista sopeutumiskykyä. Näkökulmaa voi pitää kokonaisyhteiskunnallisesti melko kapeana, koska strategia ei tarkastele hallinnon eri tasoja tässä suhteessa yksityiskohtaisesti.

### **Maacase 3: Australia / Australian Public Service Reform (APS) (2022)**

Tyyppi: strategisten tavoitteiden kokoelma, jossa neljä prioriteettia ja joka pitää sisällään selkeitä toimeenpanoaloitteita ja ohjelmia.

#### **Kriteeri 1: Julkisen toiminnan vaikuttavuus**

**Vahva painotus.** Strategiassa korostuu julkisten palvelujen merkitys yhteiskunnassa ja se, millä tavalla julkiset palvelut edistävät yhteiskunnallista hyvää yhdessä kansalaisten ja yritysten kanssa.

#### **Kriteeri 2: Kansalaisten kyvykkyys**

**Keskinkertainen painotus.** Strategiassa nousee esille yhteisluomisen idea palvelujen uudistamisessa. Kansalaisten kyvykkyiden teema kuitenkin vähäisessä roolissa.

#### **Kriteeri 3: Viranomaisvalta**

**Keskinkertainen painotus.** Strategiassa puhutaan paljon kansalaisista ja yrityksistä, mutta julkisen palvelun näkökulmasta. Poliitiikan näkökulma on strategiassa varsin vähäisessä roolissa.

#### **Kriteeri 4: Yhteiskunnan kollektiivinen kyvykkyys**

**Vahva painotus.** Strategiassa korostuu julkisten palvelujen, mutta myös yritysten ja kansalaisten rooli yhteiskunnan uudistamisessa. Kansalaisjärjestöjen tai alkuperäiskansojen näkökulma on strategiassa mukana, mutta vähäisessä roolissa.

#### **Kriteeri 5: Yhteiskunnan määräystenmukaisuus**

**Vähäinen painotus.** Strategiassa korostuu julkisten palvelujen yhteiskunnallinen rooli, mutta ei yhteiskunnallisen stabiliteetin näkökulmasta, vaan pikemmin yhteiskunnan uudistamisen tulokulmasta. Julkiset palvelut nähdään yhteiskunnan innovatiivisuuden moottorina.

### **Kriteeri 6: Suorituskyky**

**Vahva painotus.** Strategian yksi prioriteeteista rakentuu hyvin toimivien ja johdettujen julkisten palvelujen ympärille. Erityisenä näkökulmana on myös julkisten palvelujen työnantajamaine.

Kriteeri 7: Muotoutuva kapasiteetti

**Vahva painotus.** Strategia alleviivaa tiedolla johtamisen ja ennakoivaa näkökulmaa. Ennakointiin liittyy useita aloitteita ja ohjelmia.

Kriteeri 8: Yhteiskunnan resilienssi

**Keskinkertainen painotus.** Yhteiskunnallinen resilienssi on tavallaan strategiassa implisiittisesti mukana, mutta näkökulma jää muiden teemojen taakse.



## Maacase 4: Iso-Britannia / UK Declaration on Government Reform (2021)

Tyyppi: 10-sivuinen strategiadokumentti, jossa julkisen hallinnon reformin perustelut ja tavoitteet. Strategian liitteenä mittava lista toimenpiteitä strategian toimeenpanoon liittyen.

### Kriteeri 1: Julkisen toiminnan vaikuttavuus

**Vahva painotus.** Strategia yksi kolmesta painopisteestä liittyy julkisen toiminnan vaikuttavuuteen. Painotuksessa erityistä ovat selkeät toiminnalliset tavoitteet ja niihin kohdistuva raportointi.

### Kriteeri 2: Kansalaisten kyvykkyys

**Vähäinen painotus.** Kansalaisten näkökulma on strategiassa mukana, mutta se on paternalistinen 'ylhäältä alas' suuntautuva.

### Kriteeri 3: Viranomaisvalta

**Vahva painotus.** Strategian yksi kolmesta painopistealueesta liittyy poliittisten päätöksentekijöiden ja virkamiesjohdon dialogiin, jolla varmistetaan laadultaan korkeatasoiset julkiset palvelut.

### Kriteeri 4: Yhteiskunnan kollektiivinen kyvykkyys

**Keskinkertainen painotus.** Kumppanuus on strategian yksi kolmesta painopisteestä, mutta se rajautuu lähinnä toimintaan hallinnon sisälle – politiikan ja virkamiesjohdon välille ja toisaalta hallinnon yksiköiden väliseen yhteistyöhön. Hallinnon ja muun yhteiskunnan välinen kumppanuus esiintyy lähinnä maininnan asteella.

### Kriteeri 5: Yhteiskunnan määräystenmukaisuus

**Vähäinen painotus.** Näkökulma ei ole seikkaperäisesti mukana strategiadokumentissa, jonka lähtökohtana on uudistaa julkisia palveluja (joka on siis strategian pääfokus) uudenlaisen osaamisen ja siihen liittyvien kannusteiden ja yhteistyön näkökulmasta.

### **Kriteeri 6: Suorituskyky**

**Vahva painotus.** Strategian yksi painopisteistä liittyy julkiseen palveluun liittyvän osaamisen vahvistamiseen ja lupaavien uusien julkisen palvelujen työntekijöiden rekrytointiin.

### **Kriteeri 7: Muotoutuva kapasiteetti**

**Keskinkertainen painotus.** Virkamiesten osaamistason nosto keskeinen painopiste, mutta ennakkoinnin teemaa ei erityisesti nosteta esille.

### **Kriteeri 8: Yhteiskunnan resilienssi**

**Vähäinen painotus.** Yhteiskunnan kyvykyys adaptoitua muutokseen on tavallaan strategian perusteluissa mukana, mutta siihen liittyviä periaatteita, aloitteita tai tavoitteita ei lausuta ääneen.

## Maacase 5: Uusi-Seelanti / Public Service Act (2020)

Tyyppi: julkisia palveluja koskeva parlamentin kuusikohtainen laki (elokuulta 2020). Toimeenpanovastuu: Public Service Commission.

### Kriteeri 1: Julkisen toiminnan vaikuttavuus

**Vahva painotus.** Julkisilla palveluilla merkittävä yhteiskunnallinen rooli ja tästä syystä sillä on myös velvoite saada aikaan tuloksia.

### Kriteeri 2: Kansalaisten kyvykkyys

**Vähäinen painotus.** Laissa tuodaan esille kansalaisten palvelemisen idea ja First nations -kansalaisuus, mutta kansalaisten ja palvelujenkäyttäjien osallisuus ei juurikaan korostu.

### Kriteeri 3: Viranomaisvalta

**Vahva painotus.** Laissa alleviivataan julkisen hallinnon ja palvelujen vastuuta ja velvollisuuksia tehtävien hoitamisessa.

### Kriteeri 4: Yhteiskunnan kollektiivinen kyvykkyys

**Keskinkertainen painotus.** Laissa tuodaan esille julkisten palvelujen kumppanuus, mutta asiaa lähestytään korostuneesti julkisen vallan tehtävien hoitamisen näkökulmasta.

### Kriteeri 5: Yhteiskunnan määräystenmukaisuus

**Vahva painotus.** Laissa korostuvat julkisten palvelujen vastuu, oikeudelliset näkökulmat ja työnjako, joilla nähdään olevan kiinteä yhteys yhteiskunnan kehittymiseen ja yhteiskunnan stabiliteetin varmistajana.

### Kriteeri 6: Suorituskyky

**Keskinkertainen painotus.** Laissa tuodaan esille julkisten palvelujen työntekijöiden roolit ja vastuut, mutta osaamiseen liittyviä näkökohtia ei niinkään.

### **Kriteeri 7: Muotoutuva kapasiteetti**

**Vähäinen painotus.** Laissa listataan julkisten palvelujen työntekijöiden työnjako, roolit ja vastuut, mutta ei ennakkoinnin merkitystä.

### **Kriteeri 8: Yhteiskunnan resilienssi**

**Vähäinen painotus.** Yhteiskunnallisen resilienssin näkökulma on tässä laissa residuaali, jota ei käsitellä juuri mitenkään eikä mainita lainsäädännön perusteena tai periaatteena.

## **Maacase 6: Ranska / Transforming French Civil Service to Meet the Challenges of the 21st Century (2021)**

Tyyppi: 26-sivuinen dokumentti, jossa kuvataan Ranskan julkisen palvelun ja eritasoisen hallinnon uudistumiseen haasteet ja periaatteet. Toimeenpanovastuu: Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

### **Kriteeri 1: Julkisen toiminnan vaikuttavuus**

**Keskinkertainen painotus.** Strategia painottaa virkamieskunnan roolia julkisten palvelujen uudistajana.

### **Kriteeri 2: Kansalaisten kyvykkyys**

**Vähäinen painotus.** Strategia korostaa julkisten palvelujen modernisointia, minkä tekee mahdolliseksi henkilöstöhallinnon uudistaminen ja innovaatiotoiminta. Julkisten palvelujen lähtökohtana mainitaan palvelujen käyttäjien tarpeiden ymmärtäminen.

### **Kriteeri 3: Viranomaisvalta**

**Vahva painotus.** Strategiassa korostuu juridinen ja viranomaisvallan näkökulma. Strategiaan on kirjattu lähtökohdaksi kolmiportaisen (keskushallinto, paikallishallinto ja terveydenhuollon henkilöstö) virkamieskunnan juridinen asema, rooli ja velvollisuudet.

### **Kriteeri 4: Yhteiskunnan kollektiivinen kyvykkyys**

**Vähäinen painotus.** Näkökulmaa ei tuoda esille oikeastaan mitenkään.

### **Kriteeri 5: Yhteiskunnan määräystenmukaisuus**

**Vahva painotus.** Strategiadokumentin perusta – virkamiesten juridinen asema – korostaa yhteiskunnan määräystenmukaisuutta ja virkamiesten roolia yhteiskunnassa.

### **Kriteeri 6: Suorituskyky**

**Vahva painotus.** Strategia alleviivaa virkamiesten kyvykkyyden näkökulmaa, mutta melko vanhanaikaisella tavalla, jossa korostuu julkisen hallinnon omalakisuus ja -ehtoisuus.

### **Kriteeri 7: Muotoutuva kapasiteetti**

**Vahva painotus.** Strategia alleviivaa virkamiesten kyvykkyyden näkökulmaa, mutta melko vanhanaikaisella tavalla, jossa korostuu julkisen hallinnon omalakisuus ja -ehtoisuus.

### **Kriteeri 8: Yhteiskunnan resilienssi**

**Vähäinen painotus.** Strategiassa ei pohdita julkisten palvelujen modernisoinnin tarpeellisuutta yhteiskunnan kokonaisviitekehityksessä, mikä jättää vähälle huomiolle myös yhteiskunnallisen resilienssin.

## Maacase 7: Irlanti / Our Public Service 2020 (2017)

Tyyppi: kokonaisvaltainen julkisten palvelujen uudistamisohjelma ml. toimeenpano ja toimeenpanon arviointi.

### Kriteeri 1: Julkisen toiminnan vaikuttavuus

**Vahva painotus.** Strategian kolmesta pääpilarista ensimmäinen liittyy parempien julkisten palvelujen tuottamiseen kansalaisille. Tältä osin strategiassa on läpileikkaavana teemana korostunut tilivelvollisuus.

### Kriteeri 2: Kansalaisten kyvykkyys

**Keskinkertainen painotus.** Vaikka palvelujen käyttäjän näkökulma on strategiassa erittäin keskeinen, ei kansalaisten kyvykkyys nouse teemana strategiassa erityisen vahvasti esille.

### Kriteeri 3: Viranomaisvalta

**Vahva painotus.** Strategiassa korostuu useassa kohdassa tarve edistää kansalaisten luottamusta julkisia palveluja ja viranomaisia kohtaan.

### Kriteeri 4: Yhteiskunnan kollektiivinen kyvykkyys

**Vahva painotus.** Strategian perusideana on julkisten palvelujen kiinteämpi integroituminen yhteiskunnallisiin prosesseihin. Digitaalisuus ja kommunikatiivisuus nähdään tähän liittyvinä keinoina.

### Kriteeri 5: Yhteiskunnan määräystenmukaisuus

**Keskinkertainen painotus.** Strategia painottuu yhteiskuntarauhaa ja stabiliteettipyrkimystä enemmän uudistumiseen ja palvelujen parempaan laatuun.

### Kriteeri 6: Suorituskyky

**Vahva painotus.** Strategian yksi kolmesta pääpilarista liittyy laajasti määrittellen julkisten palvelujen henkilöstöön ja siinä erityisesti osamistason jatkuvaan kehittämiseen.

### **Kriteeri 7: Muotoutuva kapasiteetti**

**Vahva painotus.** Strategiaan liittyy erilaisia osastrategioita ja yksi tällainen on innovaatioiden ja kasvun strategia. Innovaatioajattelussa läpileikkaavana teemana on ihmiskeskeinen ajattelumalli.

### **Kriteeri 8: Yhteiskunnan resilienssi**

**Vahva painotus.** Strategiassa leimallista kokonaisyhteiskunnallinen ajattelu, jossa julkisilla palveluilla on merkittävä rooli. Innovaatioajattelussa keskeistä on adaptiivisuuden idea ja yhteiskunnallinen transformatio, jolla kytkentä resilienssiajatteluun.



## **Maacase 8: Singapore / Transformation in the Singapore Public Service: Emerging Stronger from the Pandemic (2021)**

Tyyppi: kokonaisvaltainen strategiadokumentti, jossa mukana selkeät strategiset painopisteet ja toimeenpanomekanismi.

### **Kriteeri 1: Julkisen toiminnan vaikuttavuus**

**Vahva painotus.** Strategia korostaa julkisen hallinnon ja palvelujen vastuuta nousta seuraavalle tasolle koskien sekä julkisten palvelujen toimeenpanoa, mutta myös transformaation tarkastelua.

### **Kriteeri 2: Kansalaisten kyvykkyys**

**Vahva painotus.** Strategiassa on läpileikkaavana ajatustapana se, että julkinen palvelu menestyy yhdessä kansalaisten kanssa – strategia alleviivaa tilivelvollisuutta kansalaisille, jotka ovat tietoisia oikeuksistaan. Strategiassa puhutaan kansalaisista kumppaneina, joiden kanssa rakennetaan tulevaisuuden Singaporea.

### **Kriteeri 3: Viranomaisvalta**

**Vahva painotus.** Strategiassa korostuu julkisen hallinnon ja palvelun vastuu. Samoin tuodaan vahvasti esille poliittisen päätöksenteon ja virkamieskunnan dialogin merkitys.

### **Kriteeri 4: Yhteiskunnan kollektiivinen kyvykkyys**

**Vahva painotus.** Strategiassa korostuu vahvasti singaporelaisten yhtenäisyyden merkitys tulevaisuuden haasteista selviämisessä.

### **Kriteeri 5: Yhteiskunnan määräystenmukaisuus**

**Vahva painotus.** Strategiassa tuodaan esille Singaporen omaleimaisuutta, kansallisia arvoja ja kansallista yhtenäisyyttä. Lisäksi tuodaan esille yhteisten sääntöjen noudattamisen tarve.

### **Kriteeri 6: Suorituskyky**

**Vahva painotus.** Osaaminen tuodaan strategiassa esiin kahdesta näkökulmasta – julkisen palvelun kyvykkyytenä ja kansalaisten ominaisuuksina.

### **Kriteeri 7: Muotoutuva kapasiteetti**

**Vahva painotus:** Strategian ideana on rakentaa ennakoivasti Singaporen tulevaisuutta.

### **Kriteeri 8: Yhteiskunnan resilienssi**

**Vahva painotus.** Strategiassa nostetaan tavoitteeksi kansan sosiaalisen resilienssin vahvistaminen (COVID -19 alleviivaa tätä tavoitetta), Singaporen yhtenäisyys ja huomion kiinnittäminen nuoriin ja tuleviin sukupolviin.

## Maacase 9: Tanska / National Strategy for Digitalisation. Together in the Digital Development (2022)

Tyyppi: kokonaisvaltainen strategia, joka sisältää yhdeksän näkökulmaa ja jossa luodaan kokonaisvaltainen näkökulma julkiseen hallintoon ja palveluihin digitaalisessa toimintaympäristössä.

### Kriteeri 1: Julkisen toiminnan vaikuttavuus

**Vahva painotus.** Strategiakokonaisuudessa tuodaan selvästi esille Tanskan kansallinen ja kansainvälinen rooli julkisen hallinnon ja palvelujen uudistamisessa. Strategia korostaa hallinnon ja palvelujen digitalisoinnin välttämättömyyttä, jotta niiden vaikuttavuus paranisi.

### Kriteeri 2: Kansalaisten kyvykkyys

**Vahva painotus.** Strategiakokonaisuudessa kansalaisten digitaatiojen vahvistaminen nähdään keskeisenä tavoitteena. Kansalaistaitojen osalta merkittävää on myös universalismin painotus ("kaikkien digitaatioilla on merkitys, jotta kaikki pysyvät yhteiskunnan kehityksessä).

### Kriteeri 3: Viranomaisvalta

**Vahva painotus.** Strategiakokonaisuus korostaa julkisen vallan roolia julkisen hallinnon ja palvelujen kehittämisen moottorina. Kyse ei kuitenkaan ole paternalistisesta 'ylhäältä alas' -ohjauksen mentaliteetista, vaan pikemminkin siitä, että julkinen hallinto on kehittämiskumppani yhteiskunnassa ("powerdynamo")

### Kriteeri 4: Yhteiskunnan kollektiivinen kyvykkyys

**Vahva painotus.** Digitalisoituvassa toimintaympäristössä pärjääminen ja uudistuminen edellyttävät kansallista osaamistason nousua. Samoin strategiassa nähdään tärkeänä se, että digitaalisuuden haaste penetroituu kaikille hallinnon tasoille, eri julkisiin palveluihin ja eri väestöryhmiin.

### **Kriteeri 5: Yhteiskunnan määrästenmukaisuus**

**Vahva painotus.** Määrästenmukaisuus näkyy strategiakokonaisuudessa monella eri tavoin. Erityisen tärkeänä nähdään se, miten tietoturvallisuus toteutuu ja miten julkista tietoa voidaan käyttää kansallisessa innovaatiotoiminnassa.

### **Kriteeri 6: Suorituskyky**

**Vahva painotus.** Osaaminen on Tanskan strategiakokonaisuuden keskeinen läpileikkaava teema, joka koskee niin hallintoa, palveluja, kansalaisia, palvelujen käyttäjiä kuin yhteiskunnallisia instituutioita.

### **Kriteeri 7: Muotoutuva kapasiteetti**

**Vahva painotus.** Strategiakokonaisuudessa lähtökohtana on ennakointi ja tulevaisuustaitojen ja -alueiden "haltuunotto" (muun muassa vihreä siirtymä, maailman parhaiden digitaalisuutta hyödyntävien julkishallintojen joukossa oleminen).

### **Kriteeri 8: Yhteiskunnan resilienssi**

**Vahva painotus.** Strategiakokonaisuudessa korostuu digitaalisuuden kautta tapahtuva kansakunnan iskunkestävyyden parantaminen.

## Liite 3: Tekoölyanalyysiin valitut strategiat

Tekoölyanalyysia varten valittiin kaiken kaikkiaan 50 erilaista strategiaa tai vastaavanlaista ohjaavaa asiakirjaa, joiden valinnassa sovellettiin neljää kriteeriä: 1) hallinnonala 2) hallinnontaso 3) organisaation koko ja 4) organisaation maantieteellinen sijainti. Tarkasteluun valittiin ainoastaan sellaiset strategiat, jotka oli laadittu Julkisen hallinnon strategian julkaisemisen jälkeen. Alla oleviin taulukoihin on listattu kaikki tekoölyanalyysiin valitut strategiat.

**Taulukko 6.** Valtionhallinnon strategiat (18 kpl.)

Organisaatio	Strategia	Julkaisuvuosi
Ulkoministeriö	Kehityspolitiikan ylivaalikautinen selonteko	2021
Valtiovarainministeriö	Valtiovarainministeriön strategia 2030	2022
Valtioneuvosto	Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022: Yhteiskunnan tila ja päätöksiä vaativat kysymykset	2022
Ympäristöministeriö	Parempi ympäristö tuleville sukupolville Ympäristöministeriön strategia vuoteen 2035	2022
Työ- ja elinkeinoministeriö	Aluekehittämisen suuntaviivat 2040	2022
Maa- ja metsätalousministeriö	Kansallinen metsästrategia 2035	2022
Sisäministeriö	Sisäministeriön hallinnonalan konsernistrategia	2022
Puolustusministeriö	Puolustushallinnon materiaali poliittinen strategia	2023

<b>Organisaatio</b>	<b>Strategia</b>	<b>Julkaisuvuosi</b>
Tuomioistuinlaitos	Tuomioistuinlaitoksen strategia 2023–2033	2023
Valtiokonttori	Valtiokonttori: tiedolla ja taidolla	2021
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto	Kansallinen markkinavalvontastrategia. Suomi 2022–2025.	2022
Suomen ympäristökeskus	SYKE:n strategia 2021–2025	2021
Patentti- ja rekisterihallitus	PRH:n strategia 2023–	2022
Maanmittauslaitos	Maanmittauslaitoksen tutkimuspolitiikka	2022
Maahanmuuttovirasto	Maahanmuuttoviraston organisaatiostrategia 2023–2027	2023
Kansaneläkelaitos	Kelan strategia	2023
Hätäkeskuslaitos	Laadukas, luotettava, yhdenvertainen hätäkeskuspalvelu. Strategia 2021–2024	2021
Huoltovarmuuskeskus	Huoltovarmuuskeskuksen uudistettu strategia 2021–2023. FIKSUA HUOLTOVARMUUTTA YHDESSÄ. VARMUUDEN VUOKSI	2021

**Taulukko 7.** Hyvinvointialueiden strategiat (11 kpl.)

<b>Organisaatio</b>	<b>Strategia</b>	<b>Julkaisuvuosi</b>
HUS	Strategia 2023–2027	2022
Vantaan ja Keravan hyvinvointialue	Vantaan ja Keravan hyvinvointialuestrategia 2023–2026	2022
Varsinais-Suomen hyvinvointialue	Turvaamme, parannamme, pelastamme hyvinvointia yhdessä, joka päivä. Varsinais-Suomen hyvinvointialueen strategia	2022
Satakunnan hyvinvointialue	Satavarmaa hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta, lähellä ihmistä. Satakunnan hyvinvointialueen strategia 2023–2025	2023
Pirkanmaan hyvinvointialue	Tärkeintä on ihminen. Pirkanmaan hyvinvointialueen strategia 2023–2025	2023
Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue	Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialuestrategia 2023–2030	2022
Pohjois-Karjalan hyvinvointialue	Hyvinvointialuestrategia 2023–2026	2022
Lapin hyvinvointialue	Lapin hyvinvointialueen strategia	2022
Kymenlaakson hyvinvointialue	Kymenlaakson hyvinvointialuestrategia 2023–2025	2022
Keski-Suomen hyvinvointialue	Keski-Suomen hyvinvointialuestrategia 2030	2022
Itä-Uudenmaan hyvinvointialue	Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen strategia 2022–2026	2022

**Taulukko 8.** Kuntien strategiat (21 kpl.)

<b>Organisaatio</b>	<b>Strategia</b>	<b>Julkaisuvuosi</b>
Kaarina	Yhdessä paras Kaarina. Kaarina-strategia 2023–2030	2022
Laukaa	Liekkiä Laukaaseen. Kuntastrategia vuoteen 2030	2022
Nurmijärvi	Nurmijärvi – Paremman arjen ilmiö. Nurmijärven kuntastrategia 2022–2030	2022
Lempäälä	Lempäälä – Kunta, joka sanoo kyllä	2022
Kuopio	Kuopion strategia vuoteen 2030. Hyvän elämän pääkaupunki.	2022
Espoo	Espoo-tarina (strategia 2021–2025)	2021
Äänekoski	Ilmiömäinen Äänekoski 2028	2022
Varkaus	Varkauden kaupunkistrategia 2025	2022
Uusikaupunki	Uudenkaupungin strategia – Oikeenlaista kemiaa	2021
Turku	Kaupunkistrategia. Turku 2030-luvulla.	2022
Savonlinna	Savonlinnan kaupunkistrategia 2022–2025	2022
Kokkola	Kokkolan kaupunkistrategia 2022–2025	2021
Kemi	Kemin kaupunkistrategia 2022–2025	2021
Kajaani	Kajaani – Aikaa elämällesi. Kajaanin kaupunkistrategia 2023–2026	2021
Imatra	Energinen Imatra 2030 -strategia	2022
Hamina	Hamina 2030 Kaupunkistrategia	2021
Uudenmaan liitto	Reilusti edellä. Uusimaa-ohjelma 2022–2025	2021
Pohjois-Savon liitto	Pohjois-Savon maakuntasuunnitelma 2040 ja maakuntaohjelma 2022–2025	2021
Päijät-Hämeen maakunta	Päijät-Hämeen maakuntastrategia 2022–2025	2021
Keski-Pohjanmaan maakunta	Keski-Pohjanmaan MAAKUNTASTRATEGIA 2040 ja MAAKUNTAOHJELMA 2022–2025	2021
Kainuun liitto	Kainuu-ohjelma	2021



## Liite 4: Hankkeen järjestämät työpajat, haastattelemat henkilöt ja muut julkaisut

Hankkeen aikana toteutettiin kaikkiaan neljä strategiatyöpajaa julkisen hallinnon edustajille Microsoft Teamisissa ja niissä keskityttiin arvioinnin keskeisimpien tulosten ja päivittäisvaihtoehtojen esittelyyn sekä niistä käytävään yhteiseen keskusteluun. Työpajakeskusteluja ei nauhoitettu, vaan niistä laadittiin keskustelumuistiot arviointitiimin hyödynnettäväksi.

- Ensimmäinen työpaja pidettiin 14.12.2023 ja se oli suunnattu Julkisen hallinnon strategian valmistelu- ja toimeenpanovaiheisiin osallistuneille henkilöille (osallistujia yht. 18)
- Toinen työpaja pidettiin 30.1.2024 ja se oli suunnattu valtionhallinnon piiriin kuuluvien organisaatioiden johdolle (osallistujia yht. 22)
- Kolmas työpaja pidettiin 8.2.2024 ja se oli suunnattu hyvinvointialueiden ja maakuntaliittojen edustajille (osallistujia yht. 19)
- Neljäs työpaja pidettiin 13.2.2024 ja se oli suunnattu kuntien edustajille (osallistujia yht. 16)

Hankkeessa toteutettiin kaksi haastattelukierrosta, joista ensimmäisen aikana haastateltiin Julkisen hallinnon strategian valmisteluun osallistuneita henkilöitä (14 henkilöä). Toinen haastattelu kierros puolestaan kohdistui Julkisen hallinnon strategian soveltajaorganisaatioiden edustajiin (18 henkilöä). Haastattelut toteutettiin Microsoft Teamisissa puolistrukturoidun haastatteluformaatin mukaan eikä haastatteluja nauhoitettu, vaan niistä laadittiin haastattelumuistiot arviointitiimin hyödynnettäväksi.

1. Jukka Alasentie, muutosjohtaja / Pirkanmaan hyvinvointialue
2. Jouni Eho, kunnanjohtaja / Riihimäki
3. Mikael Grannas, kunnanjohtaja / Sipoo
4. Kari Hakari, osastopäällikkö / Sosiaali- ja terveysministeriö
5. Arto Haveri, professori / Tampereen yliopisto
6. Markku Heikura, pääjohtaja / Verohallinto
7. Riku Jaakkola, ylijohaja / Tuomioistuinlaitos

8. Erno Järvinen, metsäneuvos / Maa- ja metsätalousministeriö
9. Jyrki Kaiponen, maakuntajohtaja / Keski-Pohjanmaan liitto
10. Riitta Kaivosoja, ylijohdaja / Opetus- ja kulttuuriministeriö
11. Minna Karhunen, toimitusjohtaja / Suomen kuntaliitto
12. Eeva Kaunismaa, EU-erityisasiantuntija / Valtioneuvoston kanslia
13. Jaana Korhonen, ylijohdaja / Kainuun ELY-keskus
14. Markus Kühn, strategiajohtaja / Helsinki
15. Sami Laakkonen, strategiajohtaja / Joensuu
16. Marika Lanne, järjestämisjohtaja / Satakunnan hyvinvointialue
17. Jarkko Majava, kehittämisspäällikkö / Suomen kuntaliitto
18. Satu Mäkelä, ylijohdaja / Kaakkois-Suomen ELY-keskus
19. Seppo Määttä, kaupunginjohtaja / Oulu
20. Päivi Nerg, valtiosihtööri / Maa- ja metsätalousministeriö
21. Jouko Nieminen, strategiajohtaja / KEHA-keskus
22. Kaisa Oksanen, erikoistutkija / Ulkoministeriö
23. Niina Pautola-Mol, maakuntajohtaja / Päijät-Hämeen liitto
24. Anu Pihl, strategisen johtamisen ja järjestämisen vastuualuejohtaja / Keski-Suomen hyvinvointialue
25. Mika Riipi, maakuntajohtaja / Lapin liitto
26. Outi Ryyppö, kehitysjohtaja / Työ- ja elinkeinoministeriö
27. Juha Sarkio, osastopäällikkö / Valtiovarainministeriö
28. Terttu Savolainen, ylijohdaja / Pohjois-Suomen AVI
29. Leif Schulman, pääjohtaja / Suomen ympäristökeskus
30. Anna Similä, strategiajohtaja / Liikenne- ja viestintäministeriö
31. Emma Terämä, johtava asiantuntija / Ympäristöministeriö
32. Katri Vataja, toimitusjohtaja / Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö Itla

Hankkeen aikana laadittiin myös seuraavat julkaisut:

- Blogi: Jalonen, H. [Hyvä julkisen hallinnon strategia antaa suunnan, tunnistaa edistymisen ja mobilisoi resursseja](#) (12.9.2023)
- Blogi: Uusikylä, P., Jalonen, H., Virtanen, P. & Lintinen, U. [Julkisen hallinnon strategia on näkemistä ja tekemistä](#) (20.11.2023)
- Blogi: Jalonen, H. [Julkisen hallinnon strategiasta arvokkaiksi koettuihin palveluihin](#) (18.1.2024)
- Policy Brief 2023:31: Virtanen, P. [Julkisen hallinnon strategiat – kansainvälinen maavertailu](#) (15.9.2023)

- Policy Brief 2024:1: Ketamo H. ja Virtanen, P. [Muistuttavatko julkisen hallinnon organisaatioiden strategiat toisiaan?](#) (8.1.2024)
- Väliraportti: [Julkisen hallinnon systeeminen muutos – Strategia 2.0?](#) (20.11.2023)

## Lähteet

- Ansell, C., Sørensen, E. & Torfing, J. (2023). Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses. *Public Administration*, 101(1), 3–22. <https://doi.org/10.1111/padm.12874>
- Axelsson, K. & Höglund, L. (2023). Strategic management in the public sector – the case of the Swedish transport administration, *International Public Management Journal*. <https://doi.org/10.1080/10967494.2023.2271481>
- Bourgon, J. (2017). *The new synthesis public administration*. Fieldbook. Dansk psykologisk förlag.
- Bryson, J. M., Edwards, L. M. & Van Slyke, D. M. (2018). Getting strategic about strategic planning research. *Public Management Review*, 20(3), 317–339. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1285111>
- Bryson, J. M. & George, B. (2020). Strategic Management in Public Administration. *Oxford Research Encyclopedies: Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1396>
- Bryson, J. M., George, B. & Seo, D. (2022a) Understanding goal formation in strategic public management: a proposed theoretical framework. *Public Management Review*, 26(2), 539–564. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2103173>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Seo, D. (2022b) Strategizing on behalf of social enterprises: the case of the Metropolitan Economic Development Association and Catalyst, *Public Management Review*, 24(1), 124–141. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1798128>
- Busetti, S. (2023). Causality is good for practice: policy design and reverse engineering. *Policy Sciences*, 56, 419–438. <https://doi.org/10.1007/s11077-023-09493-7>
- Carter, C., Spence, C. & McKinlay, A. (2020). Strategic change, leadership and accounting: A triptych of organizational reform. *Public Administration*, 98(1), 62–91. <https://doi.org/10.1111/padm.12550>
- Dutch Government (2017). *Vision of Public Leadership*. The Netherlands Senior Civil Service. Bureau for the Senior Civil Service, Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Den Haag. Osoitteessa <https://www.algemenebestuursdienst.nl/binaries/abd/documenten/publicatie/2017/04/13/vision-of-public-leadership/Vision+of+public+leadership.pdf>
- eGovernment Benchmark 2022. Osoitteessa <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2022>

- Feldman, M. S. & March, J. G. (1981). Information in organizations as signal and symbol. *Administrative Science Quarterly*, 26(2), 171–186. <https://doi.org/10.2307/2392467>
- Fragile States Index. Osoitteessa <https://fragilestatesindex.org/>
- George, B. (2021). Successful Strategic Plan Implementation in Public Organizations: Connecting People, Process, and Plan (3Ps). *Public Administration Review*, 81(4), 793–798. <https://doi.org/10.1111/puar.13187>
- George, B., Monster, J. & Walker, R. M. (2019). Does strategic planning improve organizational performance? A meta-analysis. *Public Administration Review*, 79(6), 810–819. <https://doi.org/10.1111/puar.13104>
- Government of Australia (2022). Australian Public Service (APS) reform. Osoitteessa <https://www.apsreform.gov.au/about-aps-reform>
- Government of Ireland (2017). Our Public Service 2020. Osoitteessa <https://www.ops.gov.ie/what-is-ops2020/overview/>
- Government of New Zealand (2020). Public Service Act. Osoitteessa <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2020/0040/latest/LMS106159.html>
- Government of Singapore (2021). Transformation in the Singapore Public Service: Emerging Stronger from the Pandemic. Osoitteessa: <https://www.csc.gov.sg/articles/transformation-in-the-singapore-public-service-emerging-stronger-from-the-pandemic>
- Hambrick, D. C. (2007) The field of management's devoting to theory: too much of a good thing? *Academy of Management Journal*, 50(6), 1346–1352.
- Hansen, J. R., Pop, M., Skov, M. B. & George, B. (2022) A review of open strategy: bridging strategy and public management research. *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2116091>
- Higgs, M. J., Kuipers, B. S. & Steijn, B. (2023). Change leadership and change embeddedness in public organizations: Connecting macrolevel reform to microlevel implementation. *Public Administration*, 101(3), 902–916. <https://doi.org/10.1111/padm.12833>
- Huijbregts, R., George, B. & Bekkers, V. (2022). Public values assessment as a practice: integration of evidence and research agenda. *Public Management Review*, 24(6), 840–859. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1867227>
- Höglund, L., Holmgren Caicedo, M., Mårtensson, M. & Svärdsten, F. (2018). Strategic Management in the Public Sector: How Tools Enable and Constrain Strategy Making. *International Public Management Journal*, 21(5), 822–849. <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1427161>
- Jalonen, H. (2023). Julkisesta arvosta sekä sen luomisesta ja kokemisesta. *Hallinnon Tutkimus*, 42(4), 389–391. <https://doi.org/10.37450/ht.131751>
- Jalonen, H., Lähteenmäki-Smith, K., Manu, S., Uusikylä, P. & Branders, M. Ilmiölähtöinen hallinta sotkuisessa maailmassa. Teoksessa Jäntti, A., Kork, A-A., Kurkela, K., Leponiemi, U., Paananen, H., Sinervo, L-M. & Tuurnas, S. (toim.) (2022). *Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus*. Vastapaino, Tampere.

- Johnsen, Å. (2018). Impacts of strategic planning and management in municipal government: an analysis of subjective survey and objective production and efficiency measures in Norway. *Public Management Review*, 20(3), 397–420. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1285115>
- Kaunismaa, E., Nerg, P., Karhunen, M. & Majava, J. (2021). Julkisen hallinnon strategia: Näin suomalaista julkista hallinto uudistetaan 2020-luvulla. Vol 40 Nro 1 (2021): Hallinnon Tutkimus. <https://doi.org/10.37450/ht.102468>
- Kenno Anthropological Consulting (2021). Etnografinen tutkimus liittyen kuntien ja valtion väliseen suhteeseen ja julkisen hallinnon strategian hyödyntämiseen kuntakentällä. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-896-5>
- Klemsdal, L., Andreassen, T. A. & Breit, E. (2022). Resisting or facilitating change? How street-level managers' situational work contributes to the implementation of public reforms. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(4), 736–749. <https://doi.org/10.1093/jopart/muac004>
- Kohtamäki M, Whittington, R., Vaara, E. & Rabetino, R. (2022). Making connections: Harnessing the diversity of strategy-as-practice research. *International Journal of Management Reviews*, 24(2) 210–232. <https://doi.org/10.1111/ijmr.12274>
- Lavee, E., Cohen, N. & Nouman, H. (2018). Reinforcing public responsibility? Influences and practices in street-level bureaucrats' engagement in policy design. *Public Administration*, 96(2), 333–348. <https://doi.org/10.1111/padm.12402>
- Lee, D., McGuire, M. & Kim, J. H. (2018). Collaboration, strategic plans, and government performance: the case of efforts to reduce homelessness. *Public Management Review*, 20(3), 360–376. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1285113>
- LVM:n tiedote (28.7.2022), "Suomi EU:n digivertailun ykkössijalle". Osoitteessa <https://www.lvm.fi/-/suomi-eu-n-digivertailun-ykkossijalle-1808205>
- Lähteenmäki-Smith, K., Manu, S., Vartiainen, P., Uusikylä, P., Jalonen, H., Kotiranta, S., Lintinen, U., Annala, M., Gronchi, I., Leppänen, J. & Mertsola, S. (2021). *Government steering Beyond 2020: From Regulatory and Resource Management to Systems Navigation*. Publications of the, Helsinki.
- Marin, S. (2019). Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. *Valtioneuvoston julkaisu* 2019:31.
- Miller, P. (2001). Governing by numbers: Why calculative practices matter. *Social Research*, 68(2), 379–396. <https://doi.org/10.1002/9780470774274.ch10>
- Ministère de la transformation et de la fonction publiques (2021). *Transforming French Civil Service to Meet the Challenges of the 21st Century*. Osoitteessa [https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2022/04/Presentation\\_french-civil-service.pdf](https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2022/04/Presentation_french-civil-service.pdf)
- Mintrom, M. & Luetjens, J. (2017). Creating public value: Tightening connections between policy design and public management. *Policy Studies Journal*, 45(1), 170–190. <https://doi.org/10.1111/psj.12116>

- Morrison, T. H., Bodin, Ö., Cumming, G. S., Lubell, M., Seppelt, R., Seppelt, T. & Weible, C. M. (2023). Building blocks of polycentric governance. *Policy Studies Journal*, 51(3), 475–499. <https://doi.org/10.1111/psj.12492>
- OECD (2021), Drivers of Trust in Public Institutions in Finland, Building Trust in Public Institutions, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/52600c9e-en>.
- OECD (2020), Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>
- OECD (2015), OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264229334-en>
- OECD/SIGMA (2017), The Principles of Public Administration. 2017 Edition. Osoitteessa <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>
- Oikeusministeriö (OM036:00/2019). Kansallinen demokratiaohjelma. Osoitteessa <https://oikeusministerio.fi/demokratiaohjelman-perustiedot-ja-asiakirjat>
- Oldeide, O., Fosse, E., & Holsen, I. (2019). Collaboration for drug prevention: is it possible in a "siloed" governmental structure? *The International journal of health planning and management*, 34(4), e1556–e1568.
- Parker, L., Bero, L., Gillies, D., Raven, M., & Grundy, Q. (2019). The "hot potato" of mental health app regulation: A critical case study of the Australian policy arena. *International journal of health policy and management*, 8(3), 168–176.
- Pot, W. D., Dewulf, A. & Termeer, C. J.A.M. (2022). Governing long-term policy problems: Dilemmas and strategies at a Dutch water authority. *Public Management Review*, 24(2), 255–278. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1817531>
- Reese, S. (2021). Turning the large, siloed, hierarchical and bureaucratic into learning organizations: finding practical learning application in national security organizations. *The learning organization*, 28(3), 316–320.
- Reglitz, M. (2015). Political legitimacy without a (claim-) right to rule. *Res Publica* 21(3), 291–307.
- Sallinen, S., Pekola-Sjöblom, M. & Virtanen, V. (2023). Luottamuksen kipukohtat kunta-valtiosuhteessa. Kuntaliiton julkaisusarja "Uutta kunnista" 01/2023. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Shortt, R. (2014). Inter-organisational relationships between intelligence and law enforcement organisations: What are the options and how are they different? *Salus Journal*, 2(3), 17–38.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. (2023). Julkisen hallinnon reformit, muutosprosessit ja systeeminen muutos. 69–88. Teoksessa Uusikylä, P. & Jalonen, H. (2023). Epävarmuuden aika. Kuinka ymmärtää systeemistä muutosta? Into Kustannus. Helsinki.

- Sørensen, E. & Torfing, J. (2017). Metagoverning collaborative innovation in governance networks. *American Journal of Public Administration*, 47(7) 826–839.  
<https://doi.org/10.1177/0275074016643181>
- Stroh, D. P. (2015). *Systems Thinking for Social Change*. Chelsea Green Publishing, Vermont, VT.
- The Danish Government (2022). National Strategy for Digitalisation. Together in the Digital Development. May 2022. Osoitteessa <https://en.digst.dk/media/27861/national-strategy-for-digitalisation-together-in-the-digital-development.pdf>
- UK (2021). UK Declaration on Government Reform. Policy paper. Osoitteessa: <https://www.gov.uk/government/publications/declaration-on-government-reform>
- Uusikylä, P. & Jalonen, H. (2023). Epävarmuuden aika. Kuinka ymmärtää systeemistä muutosta? Into Kustannus. Helsinki.
- Uusikylä, Petri & Jalonen, Harri (2023). Systeemiajattelun alkeet ilmiölähtöistä ymmärrystä varten. 7-21. Teoksessa: Uusikylä, Petri & Jalonen, Harri (Toim.). Epävarmuuden aika. Kuinka ymmärtää systeemistä muutosta? Into Kustannus. Helsinki.
- Uusikylä, P., Jokinen, J. & Lintinen, U. (2023). Julkisten palveluiden kansalais- ja asiakaskokemuksen tietopohjan nykytila. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:7. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-253-6>
- Valtioneuvosto (2021). Hallituksen kestävyystiekartta. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:43. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-682-2>
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2021). Hallinnon kehittäminen elää ajassa – Kat-saus hallinnon kehittämiseen ja tarkastustoimintaan. Valtiontalouden tarkastusvi-raston näkökulmat 1/2021. <http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-500-9>
- Valtiovarainministeriö (2022). Kuntapolitiikka käännekohdassa? Kuntien toiminta-edellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot. Valtiova-rainministeriön julkaisuja 2022:5. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-910-8>
- Valtiovarainministeriö (2021). Ehdotus valtion toimitilastrategiaksi 2030. Valtion toi-mitilastrategian uudistamishankkeen työryhmä. Valtiovarainministeriön julkai-suja 2021:66. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-901-6>
- Valtiovarainministeriö (2020a). Avoimen hallinnon strategia 2030. Osoitteessa <https://avoinhallinto.fi/avoimen-hallinnon-strategia/>
- Valtiovarainministeriö (2020b). Julkisen hallinnon uudistamisen strategia. Osoit-teessa <https://julkisenhallinnonstrategia.fi/>
- Valtiovarainministeriö (2020c). Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020090768680>
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., Halligan, John (2015). *Performance management in the public sector*. Publisher: Routledge; London.
- Virtanen, P. & Jalonen, H. (2023). Public value creation mechanisms in the context of public service logic: an integrated conceptual framework. *Public Management Review*, <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2268111>



tietokayttoon.fi

---

ISBN PDF 978-952-383-255-8

ISSN PDF 2342-6799