

Johtokuntien asema liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla



Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Johtaja Jukka Hirvelä, selvitysmies		Julkaisun laji Selvitys	
		Toimeksiantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	
		Toimielimen asettamispäivämäärä 23.2.2005	
Julkaisun nimi Johtokuntien asema liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla			
Tiivistelmä Raportissa selvitetään LVM:n hallinnonalan johtokuntien asemaa ja tehdään ehdotus siitä, tulisiko johtokunnat säilyttää, vahvistaa niiden asemaa vai lakkauttaa ne sekä miten johtokuntien tehtävät hoidetaan lakkauttamisvaihtoehdossa. Selvityksessä on haastateltu kaikkia puheenjohtajia ja virastopäälliköitä sekä kuutta jäsentä ja kuutta muuta asiantuntijaa. Lisäksi on perehdytty johtokuntia koskeviin aikaisempiin selvityksiin ja ehdotuksiin. Selvityksen tärkeimmät johtopäätökset ovat - Ministeriön virastoihinsa kohdistamassa ohjauksessa ei ole johtokunnista aiheutuvia suuria ongelmia, ministeriöyhteistyön systematisointi kaikkien virastojen kanssa parantaa ohjausta. - Johtokunnista koetaan virastoissa olevan selvää hyötyä ja ylivoimainen enemmistö haastatelluista kannattaa niiden säilyttämistä suunnilleen nykyisellään. - Johtokuntien lakkauttamisperustelut eivät vakuuta. Niistä voidaan perustellusti olla eri mieltä. - Johtokuntien tarvetta ei tule arvioida yleisenä virastolinjauksena vaan virastojen toiminnan laadun ja kehitystilanteen perusteella: turvallisuusviranomaisiin johtokunnat eivät sovi, regulaattoreihin (AKE ja Viestintävirasto) ne sopivat huonosti, tutkimuslaitoksiin (IL, MTL) hyvin ja väylälaitoksiin (MKL, RHK, Tiehallinto) vieläkin paremmin. - Virastojen ohjauksen ja valvonnan jättäminen virastopäälliköiden varaan sisältää riskejä. Eräs näistä riskeistä on ministeriöohjauksen yksityiskohtaistuminen ja toimivallan ja vastuun hämärtyminen Selvityksen ehdotukset ovat 1) Väylävirastojen ja tutkimuslaitosten johtokunnat säilytetään, Ajoneuvohallituksen johtokunta lakkautetaan, tuleviin turvallisuusviranomaisiin ei perusteta johtokuntia. 2) Lakkauttamistilanteessa johtokunnan päätökset, myös nimitykset siirtyvät virastopäällikön tehtäväksi. Henkilöstön osallistumista virastojen johtoryhmiin suositellaan. Väylävirastoille perustetaan yhteinen neuvottelukunta johtokuntaratkaisusta riippumatta.			
Avainsanat (asiasanat) Johtokunta, johto-organisaatio			
Muut tiedot Yhteyshenkilö/LVM Mikko Ojajärvi			
Sarjan nimi ja numero Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 66/2005		ISSN 1457-7488 (painotuote) 1795-4045 (verkkojulkaisu)	ISBN 952-201-432-X (painotuote) 952-201-433-8 (verkkojulkaisu)
Kokonaissivumäärä 58	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Liikenne- ja viestintäministeriö		Kustantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	



Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation	
Direktör Jukka Hirvelä, utredningsman		Utredning	
		Uppdragsgivare	
		Kommunikationsministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet	
		23.2.2005	
Publikation			
Direktionernas ställning på kommunikationsministeriets förvaltningsområde			
Referat			
<p>I rapporten utreds direktionernas ställning på kommunikationsministeriets förvaltningsområde och ges förslag till bevarande, förstärkande och/eller avskaffande av direktionerna samt till hur de uppgifter som hör till direktionerna skall skötas om de avskaffas.</p> <p>Som ett led i utredningen intervjuades samtliga ordföranden och direktörer för ämbetsverken samt sex direktionsmedlemmar och sex andra sakkunniga. Arbetet grundar sig dessutom på tidigare utredningar och förslag beträffande direktionerna.</p> <p>De viktigaste slutsatserna av utredningen är:</p> <ul style="list-style-type: none">– I ministeriets styrning av ämbetsverken orsakar direktionerna inte några större problem, men en systematisering av ministeriets samarbete med ämbetsverken förbättrar styrningen.– I ämbetsverken upplever man en klar nytta av direktionerna och en överlägsen majoritet av de intervjuade anser att de bör bibehållas ungefär i sin nuvarande form.– Motiveringarna för att avskaffa direktionerna är inte övertygande. Man kan med fog vara av annan åsikt om dem.– Behovet av direktioner bör inte bedömas enligt en allmän strategi för alla ämbetsverk utan utgående från deras verksamhet och utvecklingssituation. För säkerhetsmyndigheter är direktioner inte lämpliga, hos regulatorer (AKE och Kommunikationsverket) passar de illa, hos forskningsanstalter (Meteorologiska institutet, Havsforskningsinstitutet) passar de bra och hos infrastrukturverk (Sjöfartsverket, Banförvaltningscentralen, Vägförvaltningen) ännu bättre.– Att helt överlåta styrningen och övervakningen åt ämbetsverkens direktörer medför vissa risker. En av riskerna är att ministeriets styrning blir för detaljerad och befogenheterna och ansvaret otydliga. <p>I utredningen ges följande förslag:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Hos infrastrukturverken och forskningsanstalterna bevaras direktionerna, Fordonsförvaltningscentralens direktion avskaffas och för kommande säkerhetsmyndigheter grundas inga direktioner.2) I en situation då direktionen avskaffas övergår dess beslutsfattande, också ansvaret för utnämningar, till ämbetsverkets direktör. Det rekommenderas att personalen är representerad i ämbetsverkens ledningsgrupper. Vid infrastrukturverken grundas en gemensam delegation oavsett vilken lösning som görs beträffande direktionen.			
Nyckelord			
direktion, ledningsorganisation			
Övriga uppgifter			
Kontaktperson vid ministeriet är Mikko Ojajärvi.			
Seriens namn och nummer		ISSN	ISBN
Kommunikationsministeriets publikationer 66/2005		1457-7488 (trycksak) 1795-4045 (nätpublikation)	952-201-432-X (trycksak) 952-201-433-8 (nätpublikation)
Sidoantal	Språk	Pris	Sekretessgrad
58	finska		offentlig
Distribution		Förlag	
Kommunikationsministeriet		Kommunikationsministeriet	



Authors (from body; name, chairman and secretary of the body) Rapporteur: Mr Jukka Hirvelä, Director		Type of publication Report	
		Assigned by Ministry of Transport and Communications	
		Date when body appointed 23 February 2005	
Name of the publication Status of boards of directors within the Ministry of Transport and Communications' administrative sector			
Abstract The report examines the status of boards of directors within the Ministry's administrative sector; a proposal is made of whether to maintain, strengthen or abolish them, and in the latter case how to carry out their duties in the future. All board chairs and directors of the offices and agencies, six board members and six other experts were interviewed. In addition, previous reports and proposals on the subject were studied. The main conclusions are: - There are no major problems in the Ministry's monitoring with regard to the boards. However, more systematic cooperation between the offices, agencies and the Ministry would improve the monitoring. - It is the opinion of the offices and agencies that boards clearly are beneficial and a vast majority of the interviewees were of the opinion that the boards' roles should be maintained more or less as they are. - The reasoning behind their abolishment is not convincing and is debatable. - The need for boards should not be assessed as a general line of policy for all offices and agencies but on the basis of their individual activities and situation: the boards are not suitable for safety authorities, are fairly badly suited for regulators (Vehicle Administration and FICORA), are well-suited for research institutes (Meteorological Institute, Institute of Marine Research) and even better for infrastructure administrations (Maritime Administration, Rail Administration and Road Administration). - It would be risky to leave the monitoring and supervision of offices and agencies for the Directors. The risks include a more detailed monitoring and blurring of power and responsibility. The report proposes that: 1) Boards of the infrastructure administrations and research institutes will be maintained, the Board of Vehicle Administration will be abolished, no boards will be established for the future safety authorities. 2) In the case of abolishing a Board, responsibility for decisions, including appointments, will be transferred to the Director of the organisation in question. Personnel participation in the work of management groups is recommended. A joint advisory board will be established for the infrastructure administrations, regardless of their decisions on the status of their boards.			
Keywords Board of directors, management organisation			
Miscellaneous Contact person at the Ministry: Mr Mikko Ojajarvi			
Serial name and number Publications of the Ministry of Transport and Communications 66/2005		ISSN 1457-7488 (printed version) 1795-4045 (electronic version)	ISBN 952-201-432-X (printed version) 952-201-433-8 (electronic version)
Pages, total 58	Language Finnish	Price	Confidence status Public
Distributed and published by Ministry of Transport and Communications			

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Olen selvittänyt saamani toimeksiannon mukaisesti liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan johtokuntien asemaa ja roolia ja tehnyt niitä koskevat ehdotukseni. Selvitys ja ehdotukset kattavat kaikki hallinnonalan johtokunnat.

Ehdotusteni taustaksi olen perehtynyt johtokuntia koskeviin aikaisempiin selvityksiin ja ehdotuksiin. Olen myös selvittänyt johtokuntien puheenjohtajien ja jäsenten sekä virastopäälliköiden näkemyksiä haastattelemalla kaikki puheenjohtajat ja virastopäälliköt sekä kuusi johtokunnan jäsentä, joista kolme on henkilöstön edustajia. Lisäksi olen haastatellut kaksi muun hallinnonalan virastopäällikköä, joiden johtokunnat on lakkautettu sekä neljää muuta asiantuntevaa henkilöä.

Olen sisällyttänyt raporttiin johtokuntia koskevien aikaisempien selvitysten ja ehdotusten keskeiset näkökohdat sekä haastattelujen tulokset kohtalaisen laajasti. Tämä lisää raportin sivumäärää, mutta tällä tavalla lukija saa hyvän kuvan niistä hyvinkin erilaisista näkemyksistä, joita ministeriön virastoihinsa suuntaamaan ohjaukseen ja johtokuntien rooliin liittyy. Olen myös tehnyt omat yhteenvetoni ja arvioni haastattelujen tuloksista sekä arvioinut johtokuntia koskevia aikaisempia ehdotuksia ja selvityksiä.

Tältä pohjalta olen tiivistänyt raportin loppuun muutaman keskeisen johtopäätöksen ja ehdotukseni johtokuntien säilyttämisestä, lakkauttamisesta ja kehittämisestä sekä siitä, miten johtokuntien lakkauttamisvaihtoehdossa huolehdittaisiin johtokunnille kuuluvista lakisääteisistä tehtävistä ja mm. henkilöstön osallistumisesta, jos johtokuntia päätetään lakkauttaa.

Ehdotukseni perustuu muiden näkökohtien rinnalla varsinkin siihen, että virastot ovat erilaisia siinä suhteessa, minkälaista sisäistä ohjausta ja valvontaa niissä tarvitaan ja voidaan hallinnossa hyödyntää. Tässä ja mm. säädössidonnaisuutensa suhteen väylävirastot, tutkimuslaitokset ja regulaattorit, kuten Viestintävirasto ja Ajoneuvohallintokeskus sekä turvallisuusviranomaiset ovat eri asemassa ja roolissa. Ehdotankin, että väylävirastojen johtokunnat säilytetään ja tutkimuslaitosten johtokunnat myös. Sen sijaan Ajoneuvohallintokeskuksen johtokunta lakkautetaan eikä turvallisuusviranomaisiin perusteta johtokuntia.

Saatuani selvitystehtäväni päätökseen, luovutan kunnioittavasti asiaa koskevan raporttini.

Helsingissä 1. syyskuuta 2005

Jukka Hirvelä

Sisällys	sivu
Lähetekirje	1
Sisällys	2
Tiivistelmä johtopäätöksistä ja ehdotuksista	3
1. Toimeksianto ja sen toteuttaminen	5
2. Johtokunnat valtionhallinnossa	6
2.1. Johtokuntien perustaminen	6
2.2. Johtokuntien lakkauttaminen	7
2.3. Johtokuntien tehtävät ja toimivalta	8
2.4. Liikenne- ja viestintäministeriön virastojen johtokunnat	9
3. Johtokuntahaastattelut ja niiden tulokset	10
3.1. Haastattelujen toteuttaminen	10
3.2. Haastattelujen tulokset	10
4. Johtokuntia koskevia selvityksiä ja ehdotuksia	21
4.1. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusraportti (1994)	22
4.2. Valtion keskushallinnon virastojen johto-organisaatioiden arviointiraportti (2000)	22
4.3. Ratahallintokeskuksen ja Tiehallinnon evaluointi (2004)	24
4.4. Liikenteen ja väylien hallinnon kehittäminen (2004)	25
4.5. Liikenne- ja viestintäministeriön liikennepolitiikan osaston esitys (2005)	26
4.6. Liikennepolitiikan johtaminen (2005)	28
5. Johtokuntia koskevien selvitysten ja ehdotusten arviointi	29
6. Johtopäätökset	34
7. Selvitysmiehen ehdotukset	37
7.1. Johtokuntien säilyttäminen, lakkauttaminen ja kehittäminen	37
7.2. Toimenpiteet johtokuntien lakkauttamistilanteessa	38
Liitteet	
- Liite 1: toimeksianto	
- Liite 2: haastattelujen taustamuistio	
- Liite 3: haastattelukysymykset	
- Liite 4: haastatellut henkilöt	

1. Tiivistelmä johtopäätöksistä ja ehdotuksista

Tehtyjen haastattelujen sekä johtokuntia koskevien aikaisempien selvitysten ja ehdotusten perusteella olen päättänyt seuraaviin keskeisiin **johtopäätöksiin**:

1) Hallinnonalalla ei ole suuria johtokunnista aiheutuvia ohjausongelmia. Virastojen ohjaus paranee ministeriöyhteistyön systematisoinnin ja ministeriön tulosohtausvastuun selkiyttämisen kautta, mikä pitää laajentaa koskemaan kaikkia hallinnonalan virastoja. Ministeriön virastoihinsa kohdistaman ohjauksen tasoa ja virastojen toiminnan puitteita kannattaa edelleen selkiyttää. Tässä ohjauksessa voidaan nykyistä paremmin hyödyntää virastojen johtokuntia.

2) Johtokuntien lakkauttamisen perustelut eivät vakuuta ja niistä voidaan perustellusti olla eri mieltä. Johtokunnista saadaan virastoille hyötyä taloudellisella ja tehokkaalla tavalla.

Haastatteluissa kaikkien johtokuntien säilyttämistä kutakuinkin nykyisellään kannattaa suoraan 16 kaikkiaan 23 tähän kysymykseen vastanneesta väylävirastojen saadessa vielä enemmän kannatusta (18/23). Selvästi lakkauttamisen kannalla on kaksi haastateltua, jotka hekin toteavat, että väylävirastot voivat olla eri asemassa.

3) Ministeriön vastuuhenkilön esteellisyys osallistua johtokunnan työskentelyyn on ongelma, jos ministeriöohjauksen onnistumisen edellytyksenä pidetään ministeriön edustajan osallistumista viraston sisäiseen päätöksentekoon johtokunnassa. Toisaalta ministeriöohjauksen oikean tason sekä toimivallan ja vastuun jaon näkökulmasta on parempi, että ministeriön edustaja johtokunnassa on siellä omalla asiantuntemuksellaan eikä ministeriön "etäispäätteenä".

4) Johtokuntien tehtävänä on virastojen ohjaus ja valvonta. Jos johtokuntiin valitaan edunvalvoja, jotka toimivat johtokunnissa tässä roolissa, syntyy intressiristiriitoja. Virastojen johtokuntien valinnoissa tulee kiinnittää tähän huomiota. Suuntana voisi olla enemmän "hallitusammattilaisuus" kuin toimialan tuntemus.

5) Johtokuntien tarve tulisi arvioida ohjattavien virastojen toiminnan luonteen ja kehitystilanteen perusteella eikä yleisenä "virastolinjauksena". Väylävirastojen toiminta sisältää paljon itsenäistä harkintavaltaa ja mahdollisuuksia, huomattavaa taloudellista vastuuta ja jatkuvaa toiminnan kehitystarvetta. Myös tutkimuslaitoksilla on toimialoillaan paljon liikkumavaraa, jota ei ohjata normeilla. Niillä näyttää olevan myös halua ja tarvetta pitää johtokuntansa ja hyötyä niistä. Sen sijaan regulaattoreilla, kuten Ajoneuvohallintokeskuksella ja Viestintävirastolla, on toimialansa normitettua valvontavastuuta. Niiden toiminta on sidotumpaa ja edellyttää myös tiettyä riippumattomuutta, mihin johtokunta ei kovin hyvin sovi. Sama riippumattomuus pätee varsinkin turvallisuusviranomaisiin.

6) Virastojen ohjauksen ja valvonnan jättäminen virastopäälliköiden varaan sisältää riskejä. Virastopäälliköille tulee johtokunnan lakatessa selvästi lisää toimivaltaa ilman johtokunnan muodostamaa kontrollia. Ministeriön ohjauksen jäməkötyminen voi helposti ja tarkoittamatta merkitä virastopäällikön ohjaamista yksityiskohtaisesti ja yksittäisissä asioissa, mikä ei ole tarkoitus. Vaarana on ministeriön ja viraston toimivallan ja vastuun jaon hämartyminen.

7) Virastojen tietty itsenäisyys ja toimivalta hyväksytyjen linjausten puitteissa on arvo sinänsä. Tämän itsenäisyyden ja toimivallan lisäämisestä 1990 –luvulla tulosohtauksen käyttöönnoton ja johtokuntien perustamisen muodossa on hyviä kokemuksia. Erityisesti liikenne- ja

viestintäministeriön hallinnonalalla on saatu aikaan merkittäviä ja onnistuneita rakennemuutoksia, missä johtokunnilla on ollut merkittävä osuutensa muutosten tukijoina.

Ehdotan, että

1) Väylävirastojen (Tiehallinnon, Ratahallintokeskuksen ja Merenkululaitoksen) sekä tutkimuslaitosten johtokunnat säilytetään. Perusteena ovat edellä olevat johtopäätökset ja varsinkin väylälaitosten, mutta myös tutkimuslaitosten toiminnan luonne sekä niiden oma tarve hyödyntää johtokuntiaan.

2) Ajoneuvohallintokeskuksen johtokunta lakkautetaan. AKE on pitkälle toimialan valvoja ja viranomainen, vaikka sillä on muitakin rooleja. Normisidonnaiseen valvontavastuuseen johtokunta ei sovi kovin hyvin. Lisäksi AKE rinnastuu tässä katsannossa Viestintävirastoon, jolla ei ole johtokuntaa. Turvallisuusviranomaisiin ei perusteta johtokuntia niiden riippumattomuustarpeen vuoksi.

Lisäksi ehdotan, että

- ministeriössä keskustellaan ja sovitaan ministeriön virastoihinsa kohdistaman ohjauksen sisällöstä ja tasosta sekä menettelyistä,
- ministeriö tukee säilytettäviä johtokuntia ja hyödyntää niitä myös hallinnonalan ohjauksen toteutumisen valvojina ja ohjaajina. Tähän liittyen ministeriön tulosohtausvastaavat tapaavat ohjauksessaan olevien virastojen johtokuntia kerran tai kaksi vuodessa
- ministeriöyhteistyötä ja tulosohtausvastaavien asemaa selkiytetään ja systematisoidaan muissakin kuin väylävirastoissa sekä varsinkin Ajoneuvohallintokeskuksessa
- johtokuntien puheenjohtajien ja jäsenten osalta vältetään valintoja, joista voi seurata edunvalvontaa ja eturistiriitoja
- ministeriö yhtenäistää johtokuntien käytännöt virastopäälliköiden valintaprosessissa.

Mikäli johtokunnat lakkautetaan, ehdotan, että

1) Johtokuntien päätösvallassa olevat asiat (tärkeät ja periaatteelliset kysymykset, strategiat, hallinnon järjestäminen jne.) siirtyvät virastojen toimivallan puitteissa virastopäälliköiden päätösvaltaan ja vastuulle.

2) Johtokunnilla oleva nimitystoimivalta jää virastopäällikölle, kuten muuallakin niissä virastoissa, joista johtokunta on lakkautettu. Ministeriö harkitsee, onko tarpeen, että virastopäällikön 1. sijaisen määräisi ministeriö virastopäällikön esityksestä.

3) Henkilöstö haluaa johtokunnan lakkauttamistilanteessa edustajansa johtoryhmään, jos näin ei vielä ole. Tätä voi suositella, mutta päätös kuuluu virastopäällikön toimivaltaan. Johtoryhmä tai johtoryhmät ovat viraston sisäisiä, virastopäällikön neuvoa antavia kokoonpanoja.

4) Lakkauttamistilanteessa ja muutoinkin väylävirastoille perustetaan yhteinen neuvottelukunta ministeriön tasoille nykyisen infrafoorumien pohjalta. Muutoin väylävirastot harkitsevat, onko niiden asiakkuus- ja sidosryhmäyhteistyön kannalta tarvetta virastokohtaisiin neuvottelukuntiin. Ajoneuvohallintokeskukselle perustettaisiin sen johtokunnan lakkauttamisen seurauksena oma neuvottelukunta ja tutkimuslaitoksille kummallekin omansa.

1. Toimeksianto ja sen toteuttaminen

1.1. Toimeksianto

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti minut keväällä 2005 selvittämään liikenne- ja viestintäministeriön alaisten johtokuntien asemaa ja roolia ja tekemään niihin liittyvät ehdotukseni. Ehdotuksen tulee parantaa liikenne- ja viestintäministeriön ohjausta ja johtamista sekä varmistaa virastojen riittävä ohjaus ja valvonta.

Selvityksen tuli kattaa kaikki hallinnonalan johtokunnat, erityisesti Tiehallinnon, Ratahallintokeskuksen ja Merenkululaitoksen johtokunnat. Työn kuluessa tulee selvittää johtokuntien puheenjohtajien, jäsenten ja virastopäälliköiden näkemykset johtokuntien toimivuudesta.

Selvityksessä tuli liikennepolitiikan johtamisen näkökulmasta tarkastella johtokuntien jatkamista nykyisellään, niiden toiminnan kehittämismahdollisuuksia ja niiden lakkauttamista. Samalla tuli tarkastella vaikutuksia, joita eri vaihtoehtoista seuraisi virastojen johtamiseen, ohjaukseen ja valvontaan sekä myös henkilöstön osallistumiseen. Tarkasteluun tuli sisältyä myös se lisäarvo, jonka virastot ovat saaneet käyttöönsä johtokuntien kautta.

Selvityksen tulee sisältää ehdotukset siitä, miten johtokuntien lakkauttamisvaihtoehdossa huolehdittaisiin virastojen johtokunnille tällä hetkellä kuuluvista lakisääteisistä tehtävistä ja miten virastojen johtokuntiansa kautta saama asiantuntemus, toimintaympäristötieto ja näkemys voidaan uudessa tilanteessa parhaiten turvata.

Selvityksen määräaika on 1.9.2005.

Selvityksen taustalla ovat mm. Eera Finland Oy:n Tiehallintoa ja Ratahallintokeskusta koskevassa evaluointiraportissa (Eeran raportti) esittämät näkökohdat johtokunnista, liikenne- ja viestintäministeriön liikennepolitiikan osaston esitykset Tiehallinnon ja Ratahallintokeskuksen ohjauksen uudistamiseksi ja osastopäällikkö, ylijohdaja Harri Pursiainen (Pursiaisen raportti) liikennepolitiikan johtamista koskevassa raportissa esittämät ehdotukset. Johtokuntien asemaa koskevia näkökohtia ja perusteluja sisältyy myös Liikenteen ja väylien hallinnon kehittämistä koskevaan liikenne- ja viestintäministeriön raporttiin sekä niihin hallituksen esityksiin Eduskunnalle, jotka koskevat viime aikoina lakkautettuja virastojen johtokuntia.

1.2. Selvitystehtävän toteuttaminen

Olen toteuttanut saamani tehtävän perehtymällä edellä mainittuihin selvityksiin, ehdotuksiin ja esityksiin sekä johtokuntien perustamisen keskeiseen tausta-aineistoon, joita ovat mm. KM 1989:8 Johto-organisaatiotoimikunta: Virastojen johtaminen ja KM 1989:8b Johto-organisaatiotoimikunnan liite: ohjautua vai johtaa. Lisäksi aihealueen kannalta mielenkiintoisia, myös haastatteluihin perustuvia arviointia ja suosituksia sisältyy Helsingin Yliopiston valtio-opin laitoksen virastojen johto-organisaatioiden toimintaa koskevaan arviointitutkimukseen: Johto-organisaatiot tienhaarassa, Temmes-Moilanen, Helsinki 2000.

Lisäksi olen haastatellut 25 henkilöä. Haastattelut kattavat kaikki liikenneministeriön hallinnonalan virastojen johtokuntien puheenjohtajat ja kaikki virastopäälliköt, kuusi johtokunnan jäsentä, joista kolme henkilöstön edustajaa, kaksi muun hallinnonalan (VM, MMM) virastopäällikköä, joista

johtokunnat on lakkautettu sekä muutamia aihealueen kannalta mielestäni asiantuntevia henkilöitä. Kaikille on esitetty samat kysymykset, jotka ovat selvityksen liitteenä 3.

Kirjallisen aineiston ja haastattelujen perusteella olen sitten tarkastellut johtokuntien asemaa ja roolia ministeriöohjauksen sekä virastojen sisäisen ohjauksen, johtamisen ja valvonnan näkökulmasta. Tähän liittyen olen selvittänyt erityisesti viraston toiminnan luonteen ja laajuuden merkitystä asiassa, strategista ja tulosohtausta, virastojen asiantuntijaroolia ja innovatiivisuutta sekä sisäisen valvonnan toteuttamista. Näiden pohjalta olen tehnyt jäljempänä esitetyt ehdotukseni johtokuntien asemasta ja niiden roolista hallinnonalalla.

2. Johtokunnat valtionhallinnossa

2.1. Johtokuntien perustaminen

Keskushallinnon virastojen johto-organisaatio on Ruotsi-Suomen ajoilta historiallisesti kollegio, jossa tärkeät asiat käsitellään istunnossa, johon kuuluvat viraston ylimmät virkamiehet. Ruotsissa kollegioista luovuttiin 1970 –luvun alussa, jolloin viraston johtoon tuli johtokunta tai virastopäällikkö.

Suomessa päätös johtokuntien asettamisesta ja kollegioiden lakkauttamisesta tehtiin hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnassa vuonna 1989, minkä jälkeen kollegioista luovuttiin nopeaan tahtiin. Virastojen johto-organisaatiokysymystä oli tätä ennen tarkasteltu useassakin yhteydessä, mm. valtion keskushallintokomiteassa 1975 ja 1978, liikelaitoskomiteassa vuonna 1985, hallinnon hajauttamiskomiteassa vuonna 1986 ja lopulta valtion johto-organisaatiotoimikunnassa vuonna 1989.

Keskushallintokomitea selvitti kollegion korvaamista ulkopuolisista koostuvilla johtokunnilla, mutta komitean ehdotuksiin uudistus ei sisällynyt. Liikelaitoskomitea käsitteli liikelaitosten johto-organisaatioita ja piti perusteltuna luopua liikelaitoksissa kollegioista ja siirtyä ulkopuolisista jäsenistä koostuviin johtokuntiin. Hallinnon hajauttamiskomitea ehdotti keskushallinnon virastojen johto-organisaatioksi valtioneuvoston määrääjäksi nimeämään johtokuntaa. Samaan ehdotukseen päätyi sitten myös johto-organisaatiotoimikunta.

Johto-organisaatiotoimikunnan mukaan johtokuntien tehtävänä olisi viraston toimintalinjojen määrittäminen, periaatteellisesti tärkeiden asioiden käsittely, toiminta- ja taloussuunnitelmista ja talousarvioesityksestä päättäminen sekä yhteydenpidon tehostaminen ministeriön ja muiden sidosryhmien välillä. Nämä tehtävät muodostavat nytkin johtokuntien työn pääasiallisen sisällön. Toimikunnan mukaan johtokunnan puheenjohtaja olisi pääsääntöisesti viraston päällikkö ja johtokuntien jäsenten enemmistön tulisi olla viraston ulkopuolelta. Johtokunnat tuli koostaa siten, että ne muodostaisivat virastolle lisävoimavaran. Henkilöstön tuli voida osallistua joko johtokunnan tai johtoryhmän työskentelyyn.

Toimikunnan mukaan nykyaikaiseen johtamiseen ei kuulu se, että johtokunnan edustajat mieltävät roolinsa jonkun tahon edunvalvojaksi. Jäsenet tuli valita heidän henkilökohtaisen asiantuntemuksensa perusteella.

Toimikunta selvitti työnsä taustaksi myös virastojen ohjausta haastatteleamalla ministeriöiden ja virastojen johtoa. Luottamuksen puutetta, ministeriöiden pyrkimystä ohjaukseen yksittäisissä kysymyksissä ja siihen liittyen liian vähäistä keskusteluyhteyttä pidettiin ohjauksen suurimpina ongelmina. Ministeriön edustajan toimimista viraston johtokunnassa pidettiin tärkeänä näiden

ongelmien vähentämiseksi. Toimikunta katsoi, että ministeriön ja viraston välillä olisi järjestettävä nykyistä paremmin organisoitua ja säännöllistä yhteydenpitoa.

Johtokuntien perustamisen merkittävä näkökulma on ollut kollegioista luopuminen. Ne nähtiin sisäänlämpiävinä, kankeina, hitaina ja muodollisina. Niihin kulmineitui viraston eri sektoreiden reviirien varjelu ja sitä kautta kaikkien muutosten vastustaminen ja pysähtyneisyyden ongelmat. Toinen näkökulma on ollut lisävoimavarojen saaminen virastojen kehittämiseen. Kolmas on ollut virastojen avoimuuden lisääminen ja sidosryhmäyhteistyön parantaminen – myös ministeriöiden suunnassa.

Johtokuntien puheenjohtajat olivat alkuvaiheessa lähes säännönmukaisesti virastojen päälliköitä, mistä käytännöstä alkuvaiheen jälkeen luovuttiin ja siirryttiin viraston ulkopuoliseen puheenjohtajaan. Virastopäälliköt ovat johtokuntien jäseniä tai pääsääntöisesti toimivat johtokuntien esittelijöinä. Useimmissa tapauksissa ulkopuolinen puheenjohtaja on tullut hallinnonalan tai koko valtionhallinnon ulkopuolelta, mutta monissa tapauksissa puheenjohtaja on tullut asianomaisesta ministeriöstä, näin esimerkiksi valtiovarainministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä kaupp- ja teollisuusministeriön hallinnonaloilla.

2.2. Johtokuntien lakkauttaminen

Johtokuntien lakkauttamisen "kärkihankkeena" lienee ollut maanmittauslaitoksen johtokunnan lakkauttaminen, mistä käytiin ao. hallituksen esityksen pohjalta pitkä, myös periaatteellinen keskustelu eduskunnassa mm. henkilöstöjärjestöjen vastustaessa muutosta. Tämän jälkeen lakkautettiin mm. valtiovarainministeriön hallinnonalan johtokunnat pitkälle samoin lakkauttamislakien perusteluissa ja myös Pursiaisen raportissa sanotuina argumentein.

Maanmittauslaitoksen johtokunnan puheenjohtajana toimi ensin virastopäällikkö ja tämän jälkeen ministeriön asianomaisen toimialan päällikkö, kunnes esteellisyyksymyksen kautta puheenjohtajaksi tuli ministeriön muu edustaja. Laitoksen johtokunnan lakkauttamisen arvioin perustuneen esteellisyyksymykseen tai ministeriön kokemaan ohjausongelmaan. Lisäpontta lakkauttamiselle lienee tullut johtokunnan jäsenten edunvalvontaroolista laitoksen organisaatiota sopeutettaessa.

Lakkauttamislakien perusteluissa ja Pursiaisen raportissa tulevat esille lakkauttamisen perustelut, joita tarkastellaan tässä raportissa haastattelujen tulosten yhteydessä ja erikseen. Perustelut toistuvat eri lähteissä suunnilleen samanlaisina ja ne voidaan tiivistää seuraavasti:

1) Tulosohjaukseen liittyvät ongelmat

- tulosohjaukseen ja –budjetointiin siirtymisen jälkeen johtokunnan ja sen jäsenten rooli on aiheuttanut monia ongelmia suhteessa viraston virkamiesjohtoon
- johtokunnalla ei ole selkeää asemaa viraston ohjausprosessissa eikä viraston toiminnan valvonnassa, koska ministeriö tekee tulossopimuksen suoraan virkamiesjohdon kanssa, jolloin tulosvastuu on virastopäälliköllä, toisaalta johtokunta on viraston ylin päättävä elin
- johtokunnan tehtävänä on ohjata ja valvoa virastoa sekä päättää toimintalinjoista, toiminta- ja taloussuunnitelmasta, talousarvioehdotuksesta sekä hyväksyä toimintakertomus ja tilinpäätös. Johtokunnalla on myös nimitystoimivaltaa. Viraston johto kuitenkin päättää työjärjestyksestä, toimintaorganisaatiosta ja ratkaisuvallan käytöstä virastossa. Näin virkamiesjohdolla on vastuu toiminnasta, mutta toimintapolitiikasta päätetään johtokunnassa

2) Esteellisyys

- ministeriön asema on ongelmallinen. Ministeriön asianomaisten virkamiesten esteellisyys hallintolain mukaan estää saamasta johtokuntaan vastuullista ministeriön edustajaa (ao. virkamies on esteellinen, jos hän kuuluu viraston johtokuntaan ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan)
- näin ollen ministeriön tulosohjausvastaava ei voi olla johtokunnan jäsen eikä ministeriön johtokuntaedustaja voi ottaa osaa päätöksentekoon ministeriössä

3) Kahden ohjaajan ongelma

- ministeriöohjauksen ja johtokunnan ohjauksen keskinäinen suhde on epäselvä, ministeriö neuvottelee suoraan pääjohtajan kanssa
- nykyinen rakenne (johtokunnat viraston ylimpänä päättäjänä) edellyttäisi ministeriön ohjauksen kohdistamista johtokuntiin
- virastopäällikön esimiestehtävä kuuluu kuitenkin ministeriölle, eikä johtokunta tai sen puheenjohtaja voi olla virastopäällikön esimies

4) Epäselvät vastuut ja odotukset

- mistä vastaa johtokunta ja mistä ministeriö
- ei ole selvää, mitä johtokunnilta odotetaan

5) Johtokuntien asemaa ei voida vahvistaa

- vahvistaminen merkitsisi siirtymistä liikelaitosten hallitusten suuntaan

6) Ministeriöyhteistyön parantaminen ja lisääminen luo edellytyksiä johtokuntien lakkauttamiselle

- ministeriön ohjauksen on parannettava, jäməkoidyttävä, jotta johtokunnista voitaisiin luopua

Lisäksi on tuotu esille, että johtokuntien lakkauttaminen kehittää liikennepolitiikan strategista johtamista ja virtaviivaistaa ministeriön ohjauskeinojen käyttöä. Lakkauttamisen perusteena pidetään myös toteutunutta johtokuntien lakkauttamista ennen muuta valtiovarainministeriön hallinnonalalla.

Johtokuntien lakkauttamisen seurauksena voitaisiin perustaa neuvottelukuntia ja järjestää muutoinkin johtokunnilla olevien tehtävien hoitaminen, nimitystoimivalta, henkilöstön osallistuminen tarkoituksenmukaisella tavalla.

2.3. Johtokuntien tehtävät ja toimivalta

Johtokuntien tehtävät ja toimivalta ovat pitkälle peräisin johto-organisaatiotoimikunnan ehdotuksista. Johtokuntien tehtävät ovat virastojen hallintoasetuksissa.

Johtokuntien perustehtävät ovat liikenne- ja viestintäministeriön virastoissa yleisesti seuraavat:

- ohjaa ja valvoo viraston toimintaa
- päättää viraston hallinnon järjestämisestä
- päättää viraston yleisistä toimintalinjoista ja tavoitteista (palveluperiaatteista, palvelutavoitteista) ottaen huomioon asianomaisen ministeriön asettamat tavoitteet ja toimintalinjat
- päättää viraston (strategisista suunnitelmista ja ohjelmista) talousarvioehdotuksesta ja toiminta- ja taloussuunnitelmasta
- seuraa viraston toimintaa ja tavoitteiden toteutumista sekä hyväksyy viraston tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen

- perustaa ja lakkauttaa keskushallinnon (ja alueyksiköiden) virat
- nimittää keskushallinnon (ja alueyksiköiden) johtajat
- käsittelee muita viraston kannalta laajakantoisia ja periaatteellisesti merkittäviä asioita, joiden esittelystä johtokunnalle päättää johtokunnan puheenjohtaja
- tekee toiminnan yleistä kehittämistä ja toimintaa koskevia esityksiä
- (päättää hinnoitteluperiaatteista, hyväksyy merkittävät suunnitelmat, hyväksyy työehtosopimukset ja tarkentavat virkaehtosopimukset, määrää virastopäällikön sijaisen)

Liikenneministeriön hallinnonalan johtokuntien tehtävät ovat pitkälle perustaltaan samanlaiset. Nimitysasioiden kohdalla on vaihtelua, mutta pääosin johtokunnat nimittävät virastopäällikön välittömät alaiset.

Työjärjestyksen päättää virastopäällikkö. Käytäntönä ainakin Tiehallinnossa ja Merenkululaitoksessa on, että pääjohtaja päättää työjärjestyksestä johtokuntaa kuultuaan.

Johtokunnan tehtäviin kuuluu myös päättää hallinnon järjestämisestä, minkä on – ainakin useimmissa johtokunnissa - katsottu sisältävän viraston perusorganisaatorakenteesta ja – ohjausmallista päättämisen. Sellainen lakkauttamislakien perusteluihin sisältyvä näkemys, että viraston johto päättäisi viraston perustoimintaorganisaatiosta ja sitten työjärjestyksestä kuulematta johtokuntaa tai asian käsittelyä johtokunnassa, ei ole todellisuutta LVM:n hallinnonalalla.

2.4. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan johtokunnat

Hallinnonalalla toimii kuusi johtokuntaa. Kolme toimii väylävirastoissa eli Tiehallinnon, Ratahallintokeskuksen ja Merenkululaitoksen johtokunnat. Kaksi on tutkimuslaitoksissa eli Ilmatieteen laitoksen ja Merentutkimuslaitoksen johtokunnat. Ja yksi Ajoneuvohallintokeskuksessa eli AKEn johtokunta. Viestintävirastossa ei ole eikä ole ollutkaan johtokuntaa. Sen edeltäjän telehallintokeskuksen johtokunta lakkautettiin vuonna 2000. Myöskään perustettaviin turvallisuusviranomaisiin ei suunnitella johtokuntia, mikä on niiden toiminnan luonteen näkökulmasta perusteltua. Liikenneturvalla ja hallinnonalan liikelaitoksilla on hallitukset. Niitä ei käsitellä tässä yhteydessä.

Väylävirastoissa on valtionhallinnon ulkopuoliset puheenjohtajat ja ministeriön edustajat varapuheenjohtajina. Ilmatieteen laitoksessa puheenjohtaja on toisesta ministeriöstä (SM:stä) ja varapuheenjohtaja LVM:stä. Merentutkimuslaitoksen johtokunnan puheenjohtaja on ministeriön virkamies ja varapuheenjohtaja Merenkululaitoksen pääjohtaja. Ajoneuvohallintokeskuksessa on valtionhallinnon ulkopuolinen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajana ministeriön virkamies.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastot voidaan niiden toiminnan luonteen perusteella jakaa karkeasti neljään ryhmään:

- 1) Väylävirastot: Tiehallinto, Ratahallintokeskus ja Merenkululaitos
- 2) Tutkimuslaitokset: Ilmatieteen laitos ja Merentutkimuslaitos
- 3) Regulaattorit (toimialan valvojat ja kehittäjät): Ajoneuvohallintokeskus ja Viestintävirasto
- 4) Turvallisuusviranomaiset (Rautatie- ja ilmaisuviranomaiset)

Jako ei ole aivan selkeä ja siihen voidaan liittää huomautuksia. Merenkululaitos on itse vielä varsin pitkälle palvelujen tuottaja, kun Tiehallinto ja Ratahallintokeskus ovat selvemmin palvelujen ja tuotteiden tilaajia. Tutkimuslaitoksista Ilmatieteen laitos on tutkimustehtävänsä rinnalla kilpailuilla markkinoilla toimiva palvelun tuottaja, joka toimii virastomuodossa.

Ajoneuvohallintokeskus ei ole pelkkä regulaattori ja toimialan valvoja, vaan myös tietopalvelu- ja rekisteröintiviranomainen.

Joka tapauksessa väylävirastoilla ja myös tutkimuslaitoksilla on niiden toiminnan luonteeseen liittyen huomattavasti enemmän vapaata harkintavaltaa kuin regulaattoreilla tai turvallisuusviranomaisilla, joiden normisidonnaisuus ja riippumattomuudenkin tarve on selvästi suurempi. Väylävirastoilla on myös selvästi suurempi toiminnan volyymi ja henkilöstö sekä taloudellinen vastuu kuin muilla virastoilla. Niillä on myös jatkuvaa tarvetta kehittää ja muuttaa substanssi- ja toimintatapastrategioitaan liikennepoliittisten linjausten ja toimintaympäristön muutosten myötä. Muutos- ja kehitysvaatus koskee myös tutkimuslaitoksia ja muitakin toimijoita, kuten Ajoneuvohallintokeskusta, mutta ei vastaavalla volyyymillä.

3. Johtokunta haastattelut ja niiden tulokset

3.1. Haastattelujen toteuttaminen

Kaikille haastatelluille esitettiin samat kysymykset, jotka haastatellut saivat johtokuntia koskevan taustamuistion kanssa yhdessä etukäteen tutustuttavakseen. Muistiassa on haastattelujen taustaksi ja lähtökohdaksi kuvattu tiiviisti:

- selvityksen toimeksianto,
- johtokuntien perustaminen,
- hallinnonalan johtokuntien tyypillinen kokoonpano ja tehtävät,
- johtokuntien lakkauttamisen perustelut lakkauttamislakien perusteluista sekä Pursiaisen raportista
- väylävirastojen ohjauksen ja yhteistyön kehittäminen sekä
- muutamia johtokuntiin liittyviä näkökohtia

Haastattelukysymyksiä oli kaikkiaan kymmenkunta ja ne koskivat:

- johtokuntien tärkeintä roolia ja tehtävää
- johtokuntien tärkeimpiä hyötyjä ja haittoja
- johtokuntien asemaa suhteessa ministeriöön ja virastopääallikköön
- ministeriöyhteistyön merkitystä johtokuntien kannalta
- mahdollisuuksia saada päteviä (ulkopuolisia) henkilöitä johtokuntien puheenjohtajiksi ja jäseniksi
- johtokuntien lakkauttamiselle esitettyjen perustelujen arviointia
- johtokuntien kehittämistä
- kantaa johtokunnan säilyttämiseen nykyisellään, vahvistamiseen tai lakkauttamiseen
- lakkauttamisen edellytyksiin (miten tehtävät hoidetaan, jos lakkautetaan)
- mahdollisia muita näkökohtia asiaan

Haastateltujen nimet, haastattelukysymykset ja johtokuntia koskeva taustamuistio ovat tämän selvityksen liitteenä.

3.2. Haastattelujen tulokset

Yleistä tuloksista

Haastattelujen perusteella johtokuntien puheenjohtajat ja jäsenet eivät ole johtokuntien lakkauttamisen kannalla. Eivät siis myöskään johtokuntien virkamiesjäsenet eivätkä haastatellut ministeriöiden edustajat johtokunnissa. Johtokunnista nähdään saatavan taloudellisella tavalla

kohtuullisesta merkittävään määrään lisäarvoa ilman mitään suuria haittoja tai ongelmia. Yleensä ollaan suhteellisen tyytyväisiä nykyiseen toimivaltaa ja tehtäviin tai toivotaan johtokuntien aseman varsin lievää vahvistamista. Samoin nähdään, että nykyistä tiiviimpi yhteys johtokunnan ja ministeriön kesken olisi hyödyksi.

Virastopäälliköiden suhtautuminen on varovaisempaa, mutta vastausten perusteella johtokuntien hyötyjä korostetaan eikä suuria ongelmia koeta. Puolet virastopäälliköistä haluaa selvästi säilyttää johtokunnat nykyisellään tai ainakin toistaiseksi. Osa toteaa, että lopettamiseen liittyy selviä riskejä. Osa katsoo, että johtokuntien lakkauttamista voidaan kyllä ajatella, kunhan tietyt ministeriön toiminnan kehitykseen ja johtokuntien tehtävien järjestämiseen liittyvät edellytykset täyttyvät.

Henkilöstön edustajat katsovat yksiselitteisesti, että johtokuntien pitäisi jatkaa.

Muilla tahoilla on erilaisia näkemyksiä. Elinkeinoelämän puolella nähdään johtokunnat tärkeinä ja toivotaan niiden vahvistamista. Lisäksi tuodaan esille, ettei sääntelyvirastoihin tule perustaa johtokuntia. Ministeriöiden taholta (kaksi haastateltua virkamiestä) esitetään, että johtokunnat tulee (mahdollisesti väylävirastoja lukuun ottamatta) lakkauttaa niillä perusteilla, jotka on esitetty Pursiaisen raportissa ja lakkauttamislakien perusteluissa, mutta samalla ministeriön ohjauksen on jäämäköidyttävä.

Haastateltujen vastaukset ja yhteenvedot

Seuraavassa käydään läpi haastateltujen vastaukset esittämiini kysymyksiin. Kuhunkin kysymykseen annetut vastaukset on tiivistetty ja päällekkäisyydet poistettu. Kannanottojen painottumista on tarvittaessa kuvattu ilmoittamalla, kuinka moni on ollut ao. kannalla niistä haastatelluista, jotka ovat ottaneet asiaan kantaa. Vastausten referoinnin jälkeen tehdyt yhteenvedot ovat kirjoittajan vastuulla.

1) Johtokunnan tärkein rooli ja tehtävä sekä hyödyt

Tärkeimpänä tehtävänä ja roolina ja hyötyinä mainittiin:

- *Strateginen ohjaus, strategiakannanotot*
- *Valvontatehtävä (pätösten toimeenpanon valvonta, tarkastuksissa esiin tulleiden asioiden korjaamisen valvonta mukaan lukien ja yleisemmin tavoitteiden saavuttamisen ja strategioiden noudattamisen seuranta, myös ministeriön ohjauksen puitteissa pysymisen valvonta)*
- *Ulkopuolisen näkemyksen ja arvion tuominen viraston johtamiseen (sisäänlämpiävyyden estäminen ja sen varmistaminen, että periaatteelliset asiat on monipuolisesti pohdittu)*
- *Management-, johtamisosaamisen ja yleensä tähän liittyvän ammattitaidon tuominen viraston johdon käyttöön (johdon sparraus, tuki ja motivointi)*
- *Vähentää ministeriön kuormaa valvoa ja kuitenkin lopullinen päätöksenteko tapahtuu ministeriössä, hallituksessa, eduskunnassa*
- *asiakasnäkökulman tuominen viraston johtamiseen*
- *nimitysasiat*
- *käytännön tai "management" esimiehisyyden virastopäällikölle*
- *toimialan puolesta puhuminen*

Yhteenvedo: Vaikka monet asiat saivat mainintoja, useimmat pitivät johtokuntien tärkeimpinä tehtävinä

1) strategiatehtävää ja strategiakannanottoja (toimintalinjoista päättäminen)

2) valvontatehtävää (linjausten mukaisuuden, päätösten toimenpanon, korjaavien toimien valvonta ja seuranta)

3) ulkopuolisen asiantuntemuksen ja näkemyksen tuomista viraston ja sen johdon käyttöön (sparraus, ulkopuolinen ja laajempi näkemys yleensä asiantuntijaorganisaatioon, toimialan ja johtamisen asiantuntemus, asiakkuus jne).

Edellä mainitut asiat korostuvat hieman eri järjestyksessä käytännössä kaikkien hallinnonalan virastopäälliköiden ja johtokuntien puheenjohtajien sekä jäsenten kannanotoissa. Näissä asioissa katsottiin myös saatavan johtokunnista suurin hyöty. Johtokunnan valvontarooli nousee tärkeänä esille myös niiden muiden hallinnonalojen virastopäälliköiden vastauksissa, joiden virastojen johtokunnat on lopetettu. Samoin johtokunnan valvontatehtävä koetaan johtokuntien säilyttämistä puoltavaksi hyväksi argumentiksi myös niiden kahden vastaajan kohdalla, jotka ovat suoraan johtokuntien lakkauttamisen kannalla.

2) Johtokuntien toimintaan liittyvät haitat ja ongelmat

Tässä kysymyksessä etsittiin haastateltujen näkemyksiä mahdollisista ongelmista sen lisäksi ja rinnalla, mitä johtokuntien lakkauttamisen perusteluina on esitetty. Lakkauttamisen perusteita koskevat arvioinnit ovat kysymyksessä 6.

Esille nousi seuraavia näkökohtia:

- ei lainkaan tai ei merkittäviä haittoja tai ongelmia (9 vastausta)
- kollegiaalisen päätöksenteon hitaus (1)
- yhteensovitus tulosohtaukseen (3)
- ministeriön edustajan rooli, ei selkiytetty ministeriössä (2)
- ministeriön vahvemman strategisen roolin mahdollinen merkitys johtokunnan kannalta (2)
- ulkoisten intressenttien (edunvalvojien) aiheuttamat ongelmat johtokunnissa (2)
- johtokunnan löysä ote asioihin, ei ole aikaa ja/tai halua ottaa kantaa, perehtyä jne. (3)
- roolin tietty epämääräisyys (1)
- ministeriön näkökulmasta sekavaa (2)

Haastatteluissa tuli esille myös seuraavia väylävirastoihin liittyviä näkemyksiä:

- VM:n hallinnonalalla johtokuntien haitat ovat olleet hyötyjä suuremmat ja että johtokuntien lopettaminen edellyttää (on edellyttänyt) ministeriön ohjauksen parantamista ja nimenomaan jämäköyttämistä. VM:n hallinnonalan virastojen luonne on kuitenkin erilainen kuin esimerkiksi väylävirastojen.

- Lakkauttamisnäkökulma on ministeriöstä katsoen yleinen eikä niinkään esimerkiksi väylävirastojen. Olennaisena ongelmana nähdään ohjauksen suunta ministeriöstä. Ohjaako ministeriö pääjohtajaa vai johtokuntaa. Rakenne puoltaisi johtokunnan ohjausta, jolloin johtokunnan pitäisi olla pääjohtajan esimies, mitä nyt ei ole eikä sellaiseksi hyvin sovellu. Johtokuntaa on vaikea viedä hallituksen suuntaan. Jos jätetään nykyiselleen, jää tietty epäselvä tilanne olemaan.

Yhteenveto: Johtokunnat näyttävät selvästi ongelmallisemmilta ministeriön kuin johtokuntien itsensä tai virastojen tasolla.

Ministeriössä näytetään johtokunta jossain määrin koettavan ikään kuin ministeriön kanssa kilpailevana viraston ohjaajana. Virastoissa – ja johtokunnissa – taas nähdään johtokunta osana

virastoa, jota ministeriö ohjaa. Jälkimmäisestä näkökulmasta tarkastellen moni lakkauttamisen perustelu tai ongelma (kaksoisohjaus, epämääräisyys jne.) häviää eikä ehkä siksi nouse juuri lainkaan esille johtokunnan puheenjohtajien, jäsenten eikä virastopäälliköiden kannanotoissa.

3) Johtokunnan asema suhteessa ministeriöön ja virastopäällikköön

Johtokunnan asemaa suhteessa ministeriöön piti jonkinlaisena ongelmana yli puolet vastaajista.

Ongelman laatua ja laajuutta kuvaavat vastausten luonnehdinnat "selkiytymätön", "hiukan epäselvä", "voi tulla ongelmaksi yksittäisissä tilanteissa", "voi tulla ongelma, mutta tiukassa paikassa yhteinen linja löytyy", "ministeriön näkökulmasta sekavaa", "parempi yhteistyö toivottavaa", "parannettava yhteistyötä, ei johtokunta, mutta puheenjohtaja", "tarvetta lievään lisäykseen ehkä 1 – 2 kertaa vuodessa", "nyt liian vähäistä".

Ongelmia nähtiin aiheutuvan siitäkin, että ministeriön virkamiehet pyrkivät (yksittäistapauksissa ja -kysymyksissä) ohjaamaan virastoa, vaikka toisaalta ministeriöllä ja toisaalta virastolla (myös sen johtokunnalla) on omat tehtävänsä ja toimivaltansa. Mikäli ministeriön virkamiehet toimisivat ministeriön toimivaltaan kuuluvien keinojen puitteissa (lainsäädäntö, hallinnonalan linjaukset, nimitykset, tulosohtaus ja talousarvio) suhteessa virastoon, ongelmia ei olisi.

Johtokunnan ja virastopäällikön suhde koettiin pääosin luottamuksellisena. Vastauksissa nousi esille joitakin näkemyksiä esimiessuhteesta. Koettiin, että virastopäällikön esimiesroolia on vaikea löytää ministeriöstä ja että johtokunta (tai sen pj.) ei ole virastopäällikön esimies, mutta voidaan nähdä "käytännön" esimiehenä tai "management" –esimiehenä. Toivottiin tämän täsmentymistä.

Yhteenveto: Ministeriön toimintatapa hallinnonalansa ja virastojensa ohjaajana korostuu johtokuntien asemaa ja roolia tarkasteltaessa.

Virastojen ohjauksessa ministeriö hyödyntää mm.

- lainsäädäntöä,
- liikenne- ja viestintäpoliittisia linjauksia erilaisten strategia- ja tavoitetilapäätösten kautta
- hallinnonalan suunnitelmaa,
- tulosohtaus ja –budjetointia (tavoitteita ja resurssien allokointia)
- nimityksiä (virastopäälliköt ja johtokunnat) ja
- seurantaa ja valvontaa.

Ministeriö seuraa virastojen toimintaa ja tuloksia virastojen raportoinnin kautta ja saa erikseen ulkoisen ja sisäisen tarkastuksen raportit, joihin se ottaa kantaa. Lisäksi ministeriö harjoittaa ja voi harjoittaa monentyyppistä yhteistyötä virastojen johdon ja asiantuntijoiden kanssa. Virastotasolla edellä kuvattu ohjauksen taso koetaan riittäväksi. Johtokuntien ministeriöedustaja voidaan nähdä yhtenä ministeriön ohjauksen menettelynä, millä voidaan varmistaa muun rinnalla sitä, että virasto noudattaa päätettyä politiikkaa ja linjauksia ja että johtokunnassa tehtävät päätökset ovat näiden linjausten puitteissa. Silti johtokunnan päätöksenteko koskee virastoa.

4) Ministeriön ja viraston strategiayhteistyön vahvistaminen

Haastatteluissa kysyttiin väylälaitosten kohdalla nyt toteutuvan ministeriöyhteistyön merkitystä johtokuntien kannalta. Yleinen toive virastoilla on kautta linjan toivomus tiiviimmästä yhteistyöstä ministeriön kanssa johtokunnista riippumatta. Ylivoimainen enemmistö vastaajista katsoi, että yhteistyön tiivistämisellä ei ole eikä voikaan olla merkitystä viraston päätöksenteon kannalta, vaan

omaa toimintaa ja toimintatapoja koskevat strategiapäätökset pysyvät virastolla (johtokunnalla, virastopäälliköllä jne.). Yhteistyön ja keskustelujen tiivistämistä pidettiin kautta linjan myönteisenä asiana.

Haastatteluissa tuli esille seuraavia näkemyksiä tiiviimmän strategiyhteistyön merkityksestä:

- *Jos virastojen substanssistrategiat tulevat keskustelluiksi tai jopa "sovituiksi" ministeriöyhteistyössä, johtokuntien rooli kapenee. Sen sijaan virastojen toimintatapastrategioissa johtokuntien merkittävä rooli säilyy.*
- *Kaksoisohjauksen uhka lisääntyy. Johtokunnan rooli vähenee. On merkitystä johtokuntien kannalta, jos johtokunnan roolia ja asemaa viraston päätöksentekijänä ei aidosti hyväksytä ministeriössä.*
- *Muiden kuin väylälaitosten kohdalla ei ole tietoa siitä, onko ministeriön tarkoitus tehostaa ja systematisoida yhteistyötä myös muiden virastojensa kanssa.*
- *Ministeriöyhteistyö keskittyy liikennejärjestelmätasoiseen työhön, jossa ei voida mennä yksittäisten väylälaitosten strategioiden tasolle. Yhteistyö ei kata eikä voikaan kattaa viraston toimintatapakysymyksiä. Kysymys on keskustelusta, valmistelusta ja suuntaamisesta, ei päätöksenteosta, joten asialla ei ole merkitystä johtokunnan ohjaus ja valvontatehtävän kannalta.*
- *Yhteistyö ei ole virastoille eikä johtokunnille uhka vaan mahdollisuus. Ministeriöllä ei ole tarvetta eikä mahdollisuuksiakaan tehdä strategia ja tavoitetyötä kaikkien virastojen kohdalla sellaisella tasolla, että se yksin riittäisi virastojen ohjaamiseen puhumattakaan täytäntöönpanon valvomisesta. Pitämmälle meneminen kuin liikennepolitiikka ja liikennejärjestelmä ei kannata eikä onnistu ministeriön tasolla.*
- *Ministeriöyhteistyö voi parhaimmillaan vahvistaa ja yhtenäistää virastojen strategista ohjausta ja vähentää jännitettä viraston ja ministeriön välillä. Johtokunnan asema tuskin heikkenee, koska ministeriö joutuu keskittymään liikennepolitiikan ja –järjestelmän tasolle, minkä pohjalta virastot laativat omat tarkemmat virastokohtaiset strategiansa.*
- *Ministeriöyhteistyö ei vie eikä voi viedä toimivaltaa virastolta (johtokunnalta tai pääjohtajalta). Tärkeätä on ohjauksen vahvistaminen valvonnassa..*
- *Johtokunta päättää viraston strategiasta. Kun pääjohtaja käy omistajan (ministeriön) kanssa neuvotteluja toimintalinjoista, hänen tulee hankkia johtokunnalta evästys tai valtuutus näihin neuvotteluihin johtokunnalta. Jos näin meneteltäisiin, vastuusuhteet pysyisivät selkeinä ja yhteistyö sujuisi entistä paremmin*

Yhteenveto: Ministeriöyhteistyö on tärkeää ja sitä kannattaa jäntevöittää myös muiden virastojen kuin väylävirastojen kohdalla. Se on myös osa ministeriön toimintatapaa ohjata hallinnonalansa virastoja, tässä tapauksessa väylälaitoksia. Tämä yhteistyö ei kuitenkaan merkitse eikä voikaan merkitä virastojen (strategia) toimivallan tai vastuun siirtämistä ministeriöille. Ministeriö ja virastot päättävät edelleen omilla tasoillaan omat strategiansa. Yhteistyön merkitys on molemmin puolisen luottamuksen vahvistamisessa ja asiantuntemuksen hyödyntämistä toisaalta liikennejärjestelmän ja –politiikan puolella ja toisaalta virastojen tarkempien strategioiden puolella.

Viraston strategioista oikeasti sopiminen yhteistyön merkeissä merkitsisi viraston strategiatoimivallan ja myös vastuun siirtymistä ministeriölle, jonka tehtävänä on (liikennejärjestelmä)tason toimintalinjamääritys. Poliittisenkin ohjauksen näkökulmasta on tärkeää, että asiantuntijavirastojen linjaukset ovat niiden omia ja poliittisen päätöksentekijän käytettävissä, kun päätöksiä tehdään.

5) Johtokuntien miehitys

Haastatteluissa tiedusteltiin edelleen näkemystä siitä, minkälaisia mahdollisuuksia on jatkossa saada päteviä ulkopuolisia edustajia johtokuntiin. Vastausten selkeä yleislinja on myönteinen, joskin joitakin epäilyjäkin esitettiin nimenomaan virkamiestahoilta.

- On löydettävissä, monillakin toimitusjohtajilla on tarvetta katsoa asioita ja johtamista laajemmin ja muistakin kuin omaan toimintaan välittömästi liittyvistä näkökulmista. Myös yhteiskunnallinen näkökulma on tärkeä elinkeinoelämän puolella. Väylävirastot ovat kiinnostavia. LVM:n hallinnonalan organisaatiot ovat kiinnostavia.

- Ihmiset haluavat tehdä palveluksia yhteiskunnalle. Johtokuntatyön korvaustaso ei vastaa lähellekään tehtävää eikä myöskään vastuuta. Silti on löytynyt ja löytyy hyviä vapaaehtoisia.

- Kyllä löytyy. On korostettava jäsenten ja puheenjohtajien riippumattomuutta yritys- tai aluekohtaisista intresseistä johtokunnissa. Nyt etsitään ihmisiä usein samalta toimialalta, missä törmätään sitten jääviystilanteisiin. Suuntana voisi olla hallitusammattilaisuus ennemmin kuin toimiala.

- Johtokuntiin riittää tulijoita, neuvottelukuntiin ei. Neuvottelukuntiin saadaan asiantuntijoita, mutta ei päätöksentekijöitä.

- Neuvottelukuntiin on saatu (VM + LVM) hyvää ja korkeatasoista väkeä, toimitusjohtajatasoa myöten. Neuvottelukuntiin voidaan ottaa myös jäävejä.

- Neuvottelukunnat ovat edunvalvontafoorumeja, mitä johtokunnat taas eivät ole. Kysymys on aivan eri asioista.

Yhteenveto: Johtokuntien valtionhallinnon ulkopuoliset puheenjohtajat ja jäsenet sekä valtaosin myös virastopäälliköt pitävät täysin mahdollisena saada hyviä henkilöitä johtokuntiin. Vastakkainen näkemys on esitetty johtokuntien lakkauttamisen eräänä perusteena. Hyvien henkilöiden saamista voi vaikeuttaa pyrkimys saada johtokuntiin toimialan asiantuntemusta, mikä johtaa luonnostaan johtokunnan etsimiseen sidosryhmä- ja asiakaspinnasta. Samalla lähestytään edunvalvontaongelmaa, mitä taas pitäisi välttää. Johtokuntien toimivuuden yksi perusta on ehdottomasti johtokunnan puheenjohtajan ja jäsenten kyky ja motiivi toimia viraston toiminnan ohjaajana ja valvojana ennen muuta henkilökohtaisesta asiantuntemuksestaan ja osaamisestaan lähtien.

6) Johtokuntien lakkauttamisen perustelujen arviointia

Haastatelluille lähetettiin etukäteen muistio, jossa oli kuvattu johtokuntien lakkauttamisen perusteita

- kootuna lakkauttamislakien perusteluista ja Pursiaisen raportista. Lakkauttamista on perusteltu
- tulostavoitteen liittyvällä ongelmalla (ministeriö asettaa tulostavoitteet suoraan pääjohtajalle),
- kahden ohjaajan ongelmalla (ministeriö ja johtokunta ohjaavat molemmat virastoa)

- esteellisyydellä (ei saada johtokuntaan pätevää vastuullista edustajaa ministeriöstä)
- epäselvät vastuut (mistä vastaa ministeriö, mistä johtokunta)
- johtokuntien asemaa ei voida vahvistaa (mentäisiin lähelle liikelaitosten hallituksia)
- ei ole selvää, mitä johtokunnilta odotetaan.

Haastateltavia pyydettiin arvioimaan ja kommentoimaan lakkauttamisen perusteluja: niiden merkitystä ja tärkeyttä sekä relevanttiutta johtokuntien lopettamisen näkökulmasta.

a) Tulosohjaus (ministeriö asettaa tavoitteet suoraan pääjohtajalle)

- *tulosohjaus jossain määrin (4)*
- *tulosohjaus on ongelma, ministeriö asettaa tavoitteet suoraan pääjohtajalle (2)*
- *tulosohjaus ei ole ongelma, tavoitteet asetetaan virastolle, ei pääjohtajalle (12)*
- *pelkästään tulosohjauksella viraston ohjaus ja valvonta on ohutta (1)*
- *tulostavoitteista pitää olla asianmukainen ministeriön päätös (1)*
- *tulosohjaus on operatiivista ja kytkeytyy resurssien allokontiin, jotka molemmat ministeriön toimivallan ohjausvälineitä, johtokunta voi ottaa riittävällä tasolla kantaa tavoitteisiin päättäessään viraston budjettiesityksestä – se antaa tarvittavan evästyksen myös pääjohtajalle. Pääasiana kuitenkin johtokunnalla toimintalinjaukset ja toimeenpanon valvonta (1)*

b) Kahden ohjaajan ongelma (ministeriö ja johtokunta ohjaavat molemmat virastoa):

- *ei ole kahta ohjaajaa, vaan päätöksentekoketju, johtokunta on viraston osa (12)*
- *ei ole ongelma (7)*
- *on ongelma (3)*
- *ongelma on se, että ministeriö ei tahdo pysyä roolissaan. Viraston tehtävät ovat laissa ja sen täytyy saada hoitaa ne itsenäisesti. Ministeriö käyttää sitten sille kuuluvia ohjauskeinoja, joita ovat tulosohjaus, lainsäädäntö, budjetti ja nimitystoimivalta eli jos tyytymätön johtokuntaan niin muuttaa kokoonpanoa (1)*

c) Esteellisyys (ei saada pätevää, vastuullista ohjaajaa ministeriöstä):

- *ministeriön edustajan epäitsenäinen rooli on ongelma*
- *esteellisyys ei ole ongelma viraston näkökulmasta, johtokunnan jäsenet ovat VN:n nimittämiä itsenäisiä henkilöitä*
- *esteellisyys ei ole oikeasti mikään asia, esimerkiksi KTM toimii virastoissaan aivan eri politiikalla kuin LVM tai VM*
- *esteellisyys on ongelma, ministeriön pitäisi rajata esteellisyykäytäntönsä puhtaasti päätöksentekoon. Nykyisellä linjalla oikeastaan kukaan ministeriöstä ei voisi olla jäsen, missä ei ole mitään järkeä valtiokonsernin kannalta*
- *kyseessä on juristifanaatikkojen keksimä kummajainen, valtionyhtiöiden kilpailutilanteen kautta on valtionhallintoon tuotu omituista esteellisyyssajattelua*
- *riittävän vahva ministeriön edustaja puheenjohtajaksi*
- *tarvitseeko ministeriön edustajan olla lainkaan johtokunnassa?*
- *LVM:ssä nimenomaan esteellisyys noussut arvoon arvaamattomaan, ei ole tällainen asia*
- *ei ole sinänsä ongelma, vain silloin kun ministeriö yrittää ohjata tätä kautta viraston päätöksentekoa viraston toimivaltaan kuuluvissa asioissa*
- *tärkein kysymys on johtokuntajäsenten edunvalvontarooli tai jopa jääviys. Miten VR:n edustaja voi istua RHK:n johtokunnassa? Tai metsäteollisuuden etujärjestön edustaja olla RHK:n johtokunnan puheenjohtaja?*

d) Epäselvät vastuut (mistä vastaa ministeriö, mistä johtokunta):

- vastuut ja roolit ovat selkeitä tai kutakuinkin selkeitä, toimivalta ja tehtävät ovat laissa ja asetuksessa, (14)
- vastuita on mahdollista täsmentää ja selkiyttää esim. johtokunnan omin työjärjestyksin (1)
- vastuita voitaisiin selkiyttää soveltamisohjeella ministeriön kanssa esimerkiksi tulohjausasiassa
- ministeriöllä on oikeasti vain valvontavastuu, että virasto toimii lakien ja asetusten mukaisesti. Ministeriön vastuu ei ulotu asioiden substanssiin (1)
- vastuut vain lievästi epäselviä (4)
- vastuut epäselviä (3), ministeriön pitäisi ohjata johtokuntaa, jotta menisi oikein

e) Johtokuntien asemaa ei voida vahvistaa (mentäisiin liian lähelle liikelaitosten hallituksia):

- aseman vahvistaminen voi olla vaikeata, mutta onko siihen tarvettakaan
- asemaa vahvistuu selkeyttämällä
- missä tällaista on esitetty?
- tulee ja voidaan vahvistaa, miksei voitaisi?
- ei kaivata varsinaisesti vahvistusta muissa kysymyksissä kuin pääjohtajan nimityksessä, siinä johtokunnalla tulisi olla esityksen teko oikeus ja velvollisuus, eikä vain lausunnon antajan asema. Tämä korjaamalla johtokunnan asema vahvistuu itsestään
- miten virasto kokee johtokunnan tulisi olla ratkaisevaa
- ei voida vahvistaa (2)

f) Ei ole selvää, mitä johtokunnilta odotetaan:

- on täysin selvää, mitä johtokunnilta odotetaan; hyvää ohjausta ja valvontaa, että virastoa hoidetaan siten, että laissa virastolle annetut tehtävät tulevat mahdollisimman hyvin ja taloudellisesti hoidettua
- odotukset ovat selkeät
- ei ole selkeitä (2)

Yhteenveto: Lakkauttamisperusteluista kysyttäessä vahvistuu se näkemys, että johtokuntien puheenjohtajilla, jäsenillä (olivatpa he ulkopuolisia tai ministeriöiden virkamiehiä) ja myös virastopäälliköillä on hyvinkin erilainen näkemys johtokunnista, kuin lakkauttamislakien perusteluissa tai Pursiaisen raportissa on nähty ongelmina.

Yleisesti voi todeta, että haastateltavat pitävät esteellisyyksikysymystä ehkä suurimpana kysymyksenä ja ongelmana kaikista asioista. Esteellisyyksikysymyksen sisällä tosin näyttäytyy useampia erilaisia näkökulmia asiaan.

Ehkä eniten kyseenalaistetaan esteellisyyden tiukka tulkinta ministeriössä ja miksei myös asiaa koskeva hallintolain kohta. Virastot toimivat ministeriöiden ohjauksessa hallinnonaloillaan eikä ole kysymys rinnakkaisesta kilpailutilanteesta. Ministeriöstä haluttaisiin johtokuntaan asianomaista toimialaa edustava, riittävän korkealla tasolla toimiva henkilö.

Toinen asiaan ja edelliseenkin kohtaan liittyvä kysymys on ministeriön edustajan rooli johtokunnassa, mihin viitataan haastatteluissa puhuttaessa ministeriön edustajan "epäitsenäisestä roolista" ja "ohjausyrityksestä" viraston toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Ministeriöedustajan rooli on varmasti hankala, jos ministeriön edustaja ministeriössä johtokunnan esityslistan saatuaan pyrkii etukäteen selvittämään, mitä mieltä ministeriö on tai mahdollisesti tulee myöhemmin olemaan

käsiteltävästä asiasta, joka on viraston toimivaltaa. Tällainen sivustaohjaus ei tietenkään palvele asiantuntijavirastojen näkemyksen saattamista ministeriön tietoon ministeriössä tehtävän päätöksenteon perustaksi.

Kolmas esteellisyyteen liittyvä kysymys on johtokunnan jäsenten asema edunvalvojina, intressiryhmän edustajana, asiakkaan edustajana. Tässä suhteessa ministeriöllä voisi olla tiukempi linja. Se todennäköisesti parantaisi liikennemuotojen yhteistyötä.

Tulosohjaus näyttää asialta, joka joidenkin mielestä kaipaasi selkiyttämistä. Toisaalta johtokunnan päättäessä viraston talousarvioesityksestä (ja toiminta- ja taloussuunnitelmasta), tulostavoitteet tulevat johtokunnan päätettäväksi. Tämä taso näyttää riittävän johtokunnille ja evästyksiksi pääjohtajalle tässä asiassa. Johtokunnat myös seuraavat tavoitteiden saavuttamista (valvontatehtävä) ainakin osavuosikatsauksen ja toimintakertomuksen tasolla, mikä selvästi palvelee ministeriöohjausta.

Johtokuntien aseman vahvistamista ei pidetä kovin tarpeellisena, valtaosin ollaan nykylinjoilla. Jos jotakin kaivataan, niin esille nousee virastopäällikön nimittämiseen liittyvä lausunto tai esityksenteko-oikeus ja edellä sanottu johtokunnan tulosohjausroolin täsmentäminen tai selkiyttäminen.

Kahden ohjaajan ongelmaa, vastuiden epäselvyyttä tai odotusten epäselvyyttä ei pidetty hallinnonalan virastoissa ongelmina lainkaan tai edes kohtalaisesti.

7) Miten johtokuntia voitaisiin kehittää? Voidaanko ratkaista ongelmat lakkauttamatta johtokuntia?

Kysymykseen liitettiin haastatteluissa myös esiin tulleiden ongelmien ratkaiseminen johtokuntia lakkauttamatta. Osaltaan kysymys ja vastaukset muodostuivat päällekkäisiksi edellä käsitellyn lakkauttamisperusteiden arvioinnin kanssa. Niitä ei tässä toisteta, vaan tuodaan esille haastateltavien esille ottamat uudet näkökohdat:

- ministeriössä pitäisi pohtia omaa ohjausroolia ja tapaa paljon, johtokuntien kehittäminen ja/tai lakkauttaminen pitäisi kuitenkin katsoa enemmän viraston näkökulmasta kuin ministeriön näkökulmasta. Mitä hyötyä tai lisäarvoa virasto saa johtokunnasta?

- johtokunnan puheenjohtajan ja jäsenten valintaan tulisi kiinnittää jatkossa huomattavasti enemmän huomiota, ei intressenttejä mukaan, vaan mieluummin ammattijohtajia

- vaikeata keksiä kehitettävää, ehkä vahvempi asema virastopäällikön nimityksessä. Myös johtokunta tulisi voida vaihtaa, jos ministeriö tyytymätön sen esitykseen

- ministeriöyhteistyön kehittäminen ja johtokuntien säilyttäminen on hyvä linja

- lakkauttamisen edellytyksiä on olemassa, jos omistaja toimii hyvin, ei johtokuntia ehkä tarvita. Tämä edellyttäisi kuitenkin merkittävää kehittämistä ja jopa muutosta ministeriön ohjauksessa ja toimintatavoissa. Virastot ovat tässä suhteessa keskenään erilaisia.

- lakkauttaminen ei sinänsä välittömästi merkitse tai vaikuta ehkä kovin paljon. Kuitenkin lakkauttamiseen liittyy ministeriön näkökulmasta suuriakin riskejä. Virastopäällikön itsenäisyys kasvaa lakkauttamistapauksessa merkittävästi ja se voi yksittäistapauksessa olla huomattavakin ja

monitahoinenkin riski. Ministeriö ei voi tulla viraston sisään valvomaan virastopäällikön käyttäytymistä ja toimia tai virastolle kuuluvien asioiden täytäntöönpanoa.

- lakkauttaminen pakottaa ministeriön riskin minimoimiseksi kyllä jämäkkään ohjaukseen, mistä voi muodostua ongelma, koska helposti mennään yksityiskohtien ja virastoille kuuluvien asioiden ohjauksen puolelle. Silloin vastuut viraston asioista siirtyvät ministeriölle.

- merkit viittaavat siihen, että tässä menee helposti viraston toimivalta ja itsenäisyys samalla. Ainakin asiantuntijavirastojen kohdalla tätä toimivaltaa ja itsenäistä valtaa tuoda esille kantansa tulisi kovasti varjella.

- johtokunta voitaisiin ministeriöstä nähdä ohjauksen ja valvonnan turvallisuustekijänä

- virastot ovat toimintansa luonteen ja laajuuden osalta erilaisia, tämä kannattaisi ottaa lähtökohdaksi ohjausta kehitettäessä

- ei voida lakkauttaa ilman muita toimia, ohjaus ja valvonta vaikeata hoitaa ministeriöstä, minne se ei oikeastaan kuulu

Yhteenveto: Johtokuntien lakkauttamiseen liittyy selvästi myös riskejä. Jos johtokuntia ei ole, virastopäällikön toimivalta ja vastuut kasvavat olennaisesti ja keskittyvät yksille henkilöille. Samalla katsotaan, että on välttämätöntä jämäköittää ministeriön ohjausta, mille (jämakkyydelle) toisaalta ei ole annettu paljon sisältöä.

8. Pitäisikö hallinnonalan johtokunnat a) pitää nykyisellään, b) vahvistaa vai c) lakkauttaa

a) Säilytetään nykyisellään ja/tai jonkin verran vahvistetaan (vahvistamisessa tällöin kyse selkiyttämisestä, yhteistyön lisäämisestä jne. ei säädösten muuttamisesta) (12)

b) Säilytetään nykyisellään ja vahvistetaan (virastopäällikön nimitykseen esitysoikeus, tulosohtausrooli) (2)

c) Väylävirastoissa säilytetään, muut harkitaan toiminnan luonteen perusteella (2)

d) Ei perusteta sääntelyvirastoihin ainakaan (1)

e) Säilytetään toistaiseksi, säilytetään, mutta neuvottelukuntakin käy(2)

g) Ei selvää kantaa tai edellytyksin voidaan lakkauttaa, onko edellytyksiä? (2)

h) Lakkautetaan, väylävirastoissa voi olla erilaisia tarpeita (2)

Haastatellut muiden hallinnonalojen virastopäälliköt eivät ottaneet kantaa tähän kysymykseen.

Yhteenveto: Haastattelujen perusteella johtokuntiin suhtaudutaan myönteisesti ja niiden halutaan jatkavan nykyisellään tai kaipaavan vain toimintatapojen selkeyttämistä. Säilyttämisen tai vahvistamisen kannalla on tähän kysymykseen kaikkiaan 23 vastanneesta 16. Väylävirastojen johtokunnat ovat tätäkin suositumpia. Niiden olemassaolon ja jatkamisen hyväksyy 18 vastannutta.

Yksi vastaajista katsoo väylävirastojen johtokuntien oleva erityisen tarpeellisia virastojen toiminnan laajuuden ja luonteen perusteella. Muiden kohdalla harkita pitäisi tehdä viraston toiminnan luonteen perusteella (tutkimus/kehitys, regulaattori, valvonta). Tutkimuslaitosten kohdalla päälinja on säilyttäminen sillä lisäyksellä, että johtokunnasta on selkeää lisäarvoa. Tutkimuslaitosten kohdalla nousee esille myös kansainvälisen neuvoo-antavan tieteellisen yhteistyön mahdollisuus.

Kaksi vastaajaa ei ota selvää kantaa. Molemmat katsovat mahdollisen lakkauttamisen edellyttävän ministeriöohjauksen kehittymistä ja monia muita toimia. Pohditaan, että asiaa ei vielä tiedetä tai että edellytyksiä ei ehkä voida täyttää ja riskejä syntyy.

Lakkauttamista kannattaa kaksi vastaajaa. Heikin toteavat, että väylävirastot voivat jatkaa tai että väylävirastoilla voi olla erilaisia tarpeita.

9. Jos johtokunnat lopetetaan, mitä tilalle? Miten johtokunnilla olevat tehtävät ja henkilöstön osallistuminen hoidettaisiin? Neuvottelukuntien mahdollinen rooli johtokuntien korvaajana? Voisiko väylävirastoilla olla yhteinen neuvottelukunta? Oletteko itse kiinnostunut toimimaan tällaisen neuvottelukunnan jäsenenä?

Strategiat

- *Strategiat jäisivät viraston, virastopäällikön vastuulle ja strategiatyötä sekä viraston toimintaa tulisi arvioida/evaluoida aika ajoin*
- *Virastojen ja niiden strategioiden säännöllinen evaluointi sitten tarvitaan*
- *Väylävirastoyhteistyö tulisi virallistaa ja ottaa toimintatapastrategiat siellä keskusteluun, mistä kyllä syntyy ongelma, koska tämä ei kuulu ministeriölle eikä aika riitä*
- *Laajakantoiset asiat ministeriön ohjausvastaavan tai ryhmän kanssa keskustellen*
- *Strategioista keskustelua, mutta päätösvalta tietenkin virastolla, muutenhan ollaan ministeriöhallintojärjestelmässä, väylävirastoyhteistyö ei tätä muuta*
- *Ministeriö hyväksyy strategiat hallinnonalan TTS:n osana*

Nimitysasiat

- *nimitysasioita ei ministeriölle, johtokunta ollut hyvä tässä*
- *nimitykset virastopäällikölle, ei ministeriöön, nimitykset hoidettava talon sisällä*
- *nimitykset virastopäällikölle, ministeriö vahvistaisi virastopäällikön sijaisen virastopäällikön esityksestä*
- *nimitykset virastopäällikkö, kakkoshenkilön nimittäisi ministeriö*
- *nimityslautakunta parempi kuin ministeriö, virastopäälliköllä pitää olla mahdollisuus vaikuttaa lähimpien alaistensa valintoihin tai tehdä ne itse*

Henkilöstön osallistuminen

- *henkilöstön edustaja viraston johtoryhmään tai on jo johtoryhmässä*
- *henkilöstön edustajaa ei johtoryhmään, YT riittää*
- *on jo johtoryhmässä, mutta ei strategisessa johtoryhmässä*
- *henkilöstön edustus tärkeä, myös neuvottelukuntiin ja johtoryhmään*

Neuvottelukunnat

- *täysin eri asia kuin johtokunnat, kysymyksessä on sidosryhmäyhteistyö ja neuvottelukunnan jäsenten näkökulmasta edunvalvonta*
- *neuvottelukunta on ompeluseura, ei löydy kiinnostusta, jos löytyy, motiivi perehtyä asioihin vähäinen, painottuu edunvalvontaan*
- *asiakkuusasiaa siellä ja sidosryhmien sitomista politiikkoihin, tätäkin työtä tarvitaan ja näitä voi olla olipa johtokuntia tai ei*
- *joka tapauksessa tarvitaan väylävirastojen yhteinen neuvottelukunta, tämä ei sinänsä ratkaise johtokuntien olemassaolokysymystä*
- *kaikille väylävirastoille ja muillekin oma neuvottelukuntansa, jos vain yksi, tulee ohjausongelmia, neuvottelukunta ei korvaa johtokuntaa*
- *yksi neuvottelukunta väylävirastoille, infrafoorumitasolla, (2)*

- neuvottelukunta sitten ehkä tarvitaan, mutta sinne saadaan vain asiantuntijoita

Yhteenveto: Strategiakysymyksissä vastausten yleislinja on selkeä. Strategiat päättää virastopäällikkö. Näin asia on myös ratkaistu mm. maanmittauslaitoksessa ja verohallinnossa, joiden johtokunnat on lakkautettu, sekä viestintävirastossa. Strategia-asiat ja muut johtokunnan tehtävät näyttävät jäävän virastopäällikön tehtäväksi, koska muutakaan mahdollisuutta ei ole – ellei haluta siirtyä ministeriön osastoksi tai osaksi.

Nimityskysymyksissäkin linja on selkeä. Nimitykset siirtyvät virastopäällikölle. Lisäksi ehdotetaan virastopäällikön sijaisen määräämistä ministeriöstä pääjohtajan esityksestä. Astetta kovempi ehdotus on virastopäällikön sijaisen nimittämisen siirtäminen ministeriölle. Virastopäällikön kannalta on tietenkin olennaista, että hän voi vahvasti vaikuttaa lähimpien alaistensa valintaan.

Neuvottelukunnista on vastauksissa todettu, että kysymys on aivan eri asiasta. Johtokuntien lakkauttamisella ei olekaan paljon tekemistä neuvottelukuntien kanssa. Johtokunnan päätöksistä ei mikään siirry neuvottelukunnille, vaan virastopäällikölle. Ministeriöistä ja joistakin virastoistakin on esitetty näkemyksiä, jonka mukaan nykyiset johtokunnat ovat käytännössä neuvottelukuntia. Haastatellut eivät allekirjoita tätä näkemystä. Silti on selvää, että johtokuntien toiminta vaihtelee virastoittain. Virastot valmistelevat johtokuntiin tulevia asioita lyhytjänteisesti ja paperit toimitetaan monesti lyhyillä varoitusajoilla. Johtokuntien jäsenillä ja puheenjohtajilla voi toisaalta puuttua aikaa tai kiinnostusta paneutua kunnolla käsillä oleviin asioihin, mikä sekin on huono tilanne. Molemmat ongelmat ovat kuitenkin sellaisia, mihin tulisi puuttua ja panna ne kuntoon.

Neuvottelukuntia tarvitaan ja voidaan hyödyntää ministeriön ja virastojen sidosryhmä- ja asiakkuustyön tukena. Väylävirastot tarvitsevat johtokunnista riippumatta infrafoorumien, jossa mm. liikennejärjestelmän tavoitetilakysymystä, väylänpidon strategioita ja linjauksia on mahdollista käsitellä ja keskustella valmistavasti ja johtokuntia laajemmin. Väylävirastojen johtokuntien lakkauttamisesta tulee silti todennäköisesti seuraamaan useampia virastokohtaisia edunvalvontapainotteisia neuvottelukuntia. Ne voivat muodostaa myös melkoisia yhteensovitus ongelmia eri liikennemuotojen etuja puolustaessaan. Tästä näkökulmasta yhteinen liikennejärjestelmän visio ja väylävirastojen johtokunnat osaltaan sitä toteuttamassa voi olla paljon parempi vaihtoehto.

Tämän päivän asiakas- ja sidosryhmäyhteistyö virastoissakin on kehittynyt selvästi. Virastojen asiakkaat ja sidosryhmät on tunnistettu ja niiden kanssa tapahtuvaa yhteistyötä on systematisoitu valtakunnallisesti ja alueellisesti. Lisäksi asiakkaiden ja sidosryhmien tarpeita ja tyytyväisyyttä seurataan säännöllisesti. Neuvottelukunta on tässä työssä yksi tärkeä sidosryhmäyhteistyön menettely, joka ei korvaa nykyaikaista sidosryhmä- ja asiakkuustyötä.

4. Johtokuntia koskevia arvioita ja ehdotuksia

Tähän osioon on koottu keskeiset johtokuntia koskevat arviot ja suositukset lähivuosilta. Niitä ovat

- Johtokunta kollegion korvaajana. Valtiontalouden tarkastusviraston raportti vuodelta 1994,
- Johto-organisaatiot tienhaarassa. Valtion keskushallinnon virastojen, laitosten ja liikelaitosten johto-organisaatiot arvion kohteena, Temmes – Moilanen vuodelta 2000,
- Ratahallintokeskuksen ja Tiehallinnon evaluointi, Eera Finland 2004
- Liikenteen ja väylien hallinnon kehittäminen, LVM 2004
- Liikenne- ja viestintäministeriön liikennepolitiikan osaston esitykset vuodelta 2005 ja

- Liikennepolitiikan johtaminen, ylijohdaja Pursiainen raportti liikenne- ja viestintäministeriölle vuodelta 2005

4.1. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto haastatteli vuonna 1994 virastopäälliköitä, johtokunnan jäseniä ja sihteereitä. Annetun kertomuksen mukaan johtokuntajärjestelmään liittyi useita ongelmia. Tarkastusraportin mukaan järjestelmän tavoitteet ovat ristiriitaisia. Järjestelmällä pyrittiin tarkastusviraston mielestä parantamaan sekä poliittista että asiakasohjausta. Lisäksi sen tuli vahvistaa pääjohtajan asemaa samanaikaisesti kun johtokunnasta tehtiin viraston ylin päätöksentekijä. Edelleen johtokunnan tehtävää toiminnan ohjaajana ja valvojana pidettiin hankalana yhdistää. Ongelmaksi nähtiin myös johtokunnan asema suhteessa eduskuntaan, hallitukseen, ministeriöön ja virastopäällikköön. Tarkastuskertomuksen mukaan eduskunta ja valtioneuvosto tarkastelevat asioita yhteiskuntapoliittisesti kun johtokunta tarkastelee asioita liiketaloudellisesti (tulostavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta).

Eri virastojen johtokunnissa havaittiin vaihtelua. Joissakin se toimi ylimpänä päättävänä elimenä, toisissa pääjohtajan rinnalla olevana päättäjänä ja eräissä pääjohtajan neuvottelukuntana. Kertomuksessa kiinnitetään huomiota ministeriöjäsenien esteellisyyteen, vaikka toisaalta tiedonkulkuun ja johtokuntien laaja-alaisuuteen tulisi kiinnittää huomiota. Myös johtokunnan vastuu nähtiin kertomuksessa epämääräisenä.

4.2. Valtion keskushallinnon virastojen johto-organisaatioiden arviointi

Valtiovarainministeriön tilauksesta Helsingin yliopiston valtio-opin laitos toteutti vuosina 1999 ja 2000 valtion keskushallinnon virastojen ja laitosten johto-organisaatioiden toimintaa koskevan arviointitutkimuksen. Tavoitteena oli mm. arvioida johto-organisaatioiden roolia ja kehittämismahdollisuuksia sekä tarkastella yksityisen sektorin hallitustyöskentelyssä omaksuttujen menettelyjen käyttökelpoisuutta virastoissa ja laitoksissa.

Tutkimuksen mukaan johtokuntamalli on useissa tapauksissa jäntevöittänyt virastojen johtamista. Sen sijaan monissa varsinaisen keskushallinnon virastoissa johtokunta on jäänyt käyttämättömäksi voimavaraksi, jota ei osata hyödyntää. Erityisesti virastopäällikön suhtautuminen vaikuttaa arvioinnin mukaan ratkaisevasti johtokunnan toimintaedellytyksiin. Jos virastopäällikkö on johtokunnan puheenjohtaja, seurauksena ovat yleensä heikosti toimivat johtokunnat.

Toinen tutkimuksen perusteella selkeyttämistä kaipaava seikka on johtokuntatyöskentelyn suhde tulosohjaukseen. Ministeriöohjaus toteutuu pitkälle tulosohjauksen kautta, eikä ministeriöillä ole selkeää johtokuntapolitiikkaa. Raportin mukaan puutteellinen kytkentä tulosohjaukseen vie johtokunnilta tosiasiallisen päätöksentekijän roolin. Toisaalta kaikissa virastoissa ei välttämättä tarvita johtokuntaa. Niissä yhteiskuntapoliittinen ohjaus hoituu tulosohjauksen kautta ja tarvittavaa lisäasiantuntemusta ja asiakasnäkökulmaa voidaan hankkia neuvottelukunnilla tai avainasiakasryhmillä.

Arviointitutkimuksessa tehtiin seuraavia **johtopäätöksiä**:

- Johtokuntauudistus on sinänsä viety läpi ja johtokunnat ovat käytössä 60 valtion keskushallinnon yksikössä. Johtokuntiin panostaminen koetaan liian vähäiseksi ja yli puolet johtokuntien jäsenistä koki tärkeäksi lisätä ajan käyttöä. Johtokuntien asettamiskäytännössä on epäyhtenäisyyttä.

- Uudistus on vienyt johtamisjärjestelmää oikeaan suuntaan, mutta monissa tapauksissa uudistus on jäänyt puolitiehen ja jopa näennäiseksi. Valtaosin uudistusta pidettiin tärkeänä ja johtokuntia kollegioita selvästi parempina. Toimivinta johtokuntatyöskentely oli tutkimus- ja kehittämislaitoksissa. Sen sijaan varsinaisista keskushallinnon virastoista toimiviksi arvioitiin vain joka viides johtokunta (20%). Aineiston perusteella ongelmat aiheutuvat puheenjohtajan roolista, suhteesta tulosohjaukseen ja jäsenten valintaperusteista. Johtokuntien agenda on onnistunut. Sen sijaan asioiden käsittelytapaa kritisoitiin siitä, että asiat tuodaan liian myöhään käsiteltäviksi ja liian valmiiksi valmisteltuina.

- Johtokunnan jäsenet halusivat olla aikaisempaa selkeämmin mukana virastopäällikön valinnassa joko lausunnon antajana tai ehdotuksen tekijänä.

- Tulosohjaukseen liittyvät asiat eivät nouse asian tärkeyden vaatimalla tavalla johtokunnan asialistalle. Tulosneuvottelut käydään ministeriön ja viraston johdon välillä. Johtokuntia informoidaan neuvotteluista ja johtokunnat käsittelevät usein tulossopimusehdotuksia, mutta tietyllä tavalla sivustakatsojan roolissa.

- Puheenjohtajan ja jäsenten valintaperusteet ovat tärkeitä. Ne näyttävät jääneen enemmän tai vähemmän satunnaisiksi. Puolet puheenjohtajista on ministeriöistä ja loput tasaisesti muista virastoista ja laitoksista. Vain kaksi puheenjohtajaa tuli julkisen hallinnon ulkopuolelta. Parhaiten menestyviä olivat pääjohtaja/osastopäällikkötason taustan omaavien puheenjohtajien vetämät johtokunnat.. Puolet vastaajista katsoi tulleen valituksi sen perusteella, että he edustivat jotakin tahoja ja loput oman asiantuntemuksensa tai edustavuuden ja asiantuntemuksen yhdistelmän perusteella. Johtokuntien jäsenet pitivät tärkeimpänä asiantuntijavastuuta, nimittäjälle katsoi olevansa vastuussa vain kolmasosa vastaajista. Johtokunnissa ei juuri ole liikkeenjohdon asiantuntemusta eivätkä johtokuntien jäsenet arvosta sitä.

- Neljännes johtokuntien jäsenistä on ministeriöissä työskenteleviä virkamiehiä. Näistä hieman yli puolet tulee ohjausvastuussa olevasta ministeriöstä ja loput muista ministeriöistä. Ohjausvastuussa ao. ministeriössä oleva virkamies ei voi olla edustettuna. Ohjaavan ministeriön edustajan puuttuminen selkiyttää valvonta- ja vastuusuhteita, mutta heikentää tiedonkulkua viraston ja ministeriön välillä, mitä voidaan tehostaa muulla viestinnällä ja yhteydenpidolla.

Arvioijien näkemyksen mukaan johtokuntajärjestelmä on valinnan edessä. Periaatteelliset vaihtoehdot ovat 1) heikentäminen tai lopettaminen, 2) tilanteen jatkaminen nykyisellään tai 3) johtokuntien aseman vahvistaminen. Tulosohjausjärjestelmä on parantanut ministeriöiden ohjauskykyä ja siltä kannalta johtokunta ei olisi omistajaohjauksen välttämätön instrumentti. Sen sijaan vastuumeکانismien kehittymättömyys ja ministeriöiden strategiakapasiteetissa olevat puutteet puoltaisivat johtokuntien käyttökelpoisuutta. Johtokunta voi parhaimmillaan valvoa ja kyseenalaistaa viraston johdon toimintaa sekä antaa tukea erityisesti muutostilanteissa. Johtokunta on myös tärkeä vastapaino johdon kasvaneille valtaoikeuksille.

Johtokuntapolitiikka ei voi olla täysin yhtenäistä. Osassa virastoja ohjaus hoituu riittävästi tulosohjausmekanismien kautta (tiettyjen muiden tekijöiden ollessa kunnossa), osassa johtokunnista saadaan selkeät hyödyt. Arvioijat suosittelivat, että ministeriöt käyvät läpi johtokuntansa yksi kerrallaan siinä vaiheessa kun niiden määräaika päättyy. Lisäksi **arvioitsijat suosittelivat seuraavaa:**

- Virastot ryhmitellään niiden merkityksen ja tehtävien perusteella, joka ohjaa johtokuntien muodostamista ja valintaa
- Yhteiskuntapoliittisesti ja/tai taloudellisesti merkittävien johtokuntien toimintatavoissa tulee päästä lähemmäksi hallitustyöskentelyn menettelytapoja. Muissa virastoissa, joissa itsenäinen strateginen liikkumavara on pieni (poliittisten linjausten ja lainsäädännön lisäksi), johtokuntaa ei tarvita välttämättä lainkaan. Tämä vaihtoehto edellyttää käytännössä ministeriöiden ohjausotteen parantumista
- Johtokuntien puheenjohtajien tulee vastata asemaltaan ja ominaisuuksiltaan virastopäällikön tasoa ja heidän valinnassaan tulee kiinnittää huomiota monipuoliseen osaamiseen ja senioriteettiin. Puheenjohtajissa turvaututtaisiin siis ulkopuolisiin puheenjohtajiin.
- Ministeriöiden virkamiehiä ei tule nimittää johtokuntiin siksi, että hän on ministeriön virkamies, vaan sen perusteella, mitä hänellä on annettavaa viraston johtamisen näkökulmasta. Edunvalvontamalli ei tuo lisäarvoa virastoille ja ministeriöiden tulee nähdä johtokunnan rooli ministeriön etujen valvojaa laajemmin.
- Johtokunnat muodostettaisiin ulkoisen hallituksen idean pohjalle. Virastopäällikkö ei toimisi oman johtokuntansa puheenjohtajana eikä edes jäsenenä, vaan esittelijänä. Johtokunnan puheenjohtajan tulisi pitää yhteyttä ministeriöön ja välittää ministeriön käsitykset johtokunnan tietoon
- Johtokunnan tehtävissä tärkeää olisi kytkentä tulosohtaukseen. Tulosohtauksessa lyödään lukkoon virastoin toimintastrategiat, joten niiden valmistelun täytyy olla olennainen osa johtokunnan työtä. - Virastopäällikkö tulisi sitoa johtokunnassa tehtyyn tavoitepäätöksen ja käytännön tulosneuvottelut käytäisiin viraston johdon ja ministeriön ohjauksesta vastaavien virkamiesten kanssa
- Tarkastuksen ja sen tuottamien raporttien käsittelyn tulisi tapahtua johtokunnissa. Johtokunnan ja sen puheenjohtajien tulisi osallistua johdon valintaan ja irtisanomiseen valmistelevana ja esityksen tekemänä elimenä. Johtokuntien tulisi osallistua virastojen ja laitosten arviointiin. Johtokuntien palkkiot tulisi asettaa tarkasteltaviksi johtokuntien tehtävät huomioon ottaen. Johtokuntien vastuuseen tulisi kiinnittää aiempaa enemmän huomiota. Tämä vaatisi lisäselvityksiä.

4.3. Ratahallintokeskuksen ja Tiehallinnon arviointi

Eera Finland Oy toteutti vuosina 2003 – 2004 Ratahallintokeskuksen ja Tiehallinnon arvioinnin liikenne- ja viestintäministeriön tilauksen perusteella. Tavoitteena oli saada ulkopuolinen kuva kohdeorganisaatioista ministeriön käyttöön väylävirastojen toiminnan kehittämisen lähtökohdaksi.

Arvioinnin tuloksena syntyi seitsemän keskeistä johtopäätöstä tai suositusta:

- 1) Valtakunnalliselle liikennejärjestelmälle tarvitaan visio ja strategia
- 2) Ministeriöltä vahva panos vision ja strategian toteuttamiseen
- 3) Väylävirastojen ohjaukseen selkeät vastuut ministeriössä
- 4) Johtokuntien asemaa vahvistetaan niiltä edellytettävän lisäarvon varmistamiseksi
 - väylävirastot tarvitsevat tuekseen tehokkaasti toimivat johtokunnat
 - johtokuntien roolia omistajan edustajana ja johdon tukena kehitetään kohti yhtiöiden hallitusten työskentelyssä omaksuttuja malleja
 - johtokunta vastaa omistajana toimivalle ministeriölle siitä, että virasto hoitaa sille kuuluvan osan liikennejärjestelmän vision toteuttamisesta ja viraston toiminnan tehokkuudesta

- 5) Tulosohjauksesta kehitetään hallinnonalan ja väylävirastojen strategisen johtamisjärjestelmän ydin
- 6) RHK:lle on järjestettävä edellytykset toimia riippumattomana viranomaisena
- 7) Toimivien markkinoiden hyödyntäminen tienpidossa

Eera ehdottaa johtokuntien aseman vahvistamiseksi ministeriön ja johtokuntien roolijakoa, jossa

- ministeriö omistajana valvoo ja ohjaa liikennejärjestelmän vision mukaista liikenneolojen kehittämistä vaikuttavuuden näkökulmasta

- johtokunta vastaa ministeriölle viraston toiminnasta, kuten hallitus yhtiöstä, sen asiakaskeskeisyydestä, taloudellisesta tehokkuudesta ja tehtävämukaisesta kyvykkyydestä

Eera ehdottaa edelleen, että johtokunta edellyttää viraston johdolta liikennejärjestelmän toteuttamiseen tähtäävän viraston

- toiminta- ja taloussuunnitelman ja tulossopimukset
- hankinta- ja kilpailusuunnitelman
- henkilöstösuunnitelman
- tiedonhallintasuunnitelman
- viestintäsuunnitelman ja
- asianmukaisen raportoinnin

Lopuksi Eera ehdottaa, että johtokunnan puheenjohtajana toimii ministeriön ao. liikennemuodosta vastaava henkilö.

4.4.Liikenteen ja väylien hallinnon kehittäminen

Työryhmäraportissa tarkastellaan liikenteen ja väylien hallinnon kehittämistä erityisesti niiden ohjauksen ja keskinäisen yhteistyön kehittämisen kannalta.

Raportissa tarkastellaan yhtenä kehittämisalueena liikenne- ja väylähallinnon ohjausta ja sen sisällä hallinnonalan johtokuntien roolia ja kehittämistarpeita.

Työryhmä ehdottaa, että liikenne- ja väylähallinnon

- ohjaus perustuisi selkeämmin strategiseen ohjaukseen ja tulosohjaukseen
- ohjaus ministeriössä keskitetään ja vastuutetaan selkeästi yhden luukun periaatteella
- strategista vuorovaikutusta lisätään ministeriön ja virastojen johdon säännöllisten tapaamisten kautta
- virastojen TTS:n laadinta-aikataulua kehitetään
- yhteistyötä ja synergiaa parannetaan strategiaproessin kautta
- johtokuntakysymykseen palataan siinä vaiheessa kun ohjausprosessi on kehittynyt ja toimii hyvin

Työryhmä toteaa valtionhallinnossa tapahtuneen johtokuntien lakkauttamisen ja sen, että niissä tapauksissa kun johtokunnat on päätetty säilyttää, niiden vastuuta ja vaikuttavuutta on lisätty. Työryhmän keskeinen ajetus on, että kun ministeriön toimintaa selkiytetään ja strukturoidaan strategian ja tulosohjauksen tehtävissä sekä ministeriön ja virastojen johdon säännöllistä vuorovaikutusta lisätään, tämä (strategiayhteistyö) muuttaa johtokuntien roolia. Työryhmän mielestä ohjausprosessin selkeys ja vastuut hajoavat, jos johtokunnalle asetettaisiin strategiaprosessissa erityinen rooli.

Työryhmä on johtokuntaehdotuksensa taustaksi arvioinut vaihtoehtoisia johtokuntamalleja seuraavasti:

1) Johtokunta viraston päätöksentekijänä

- väylävirastojen toiminnan ohjaus voi edelleen perustua nykyiseen virastokohtaiseen johtokuntamalliin
- johtokunta toimisi yrityksen hallituksen tapaan osana organisaatiota ja olisi osa virastoa
- johtokunnan roolia fokuisoitaisiin viraston sisäiseen strategiseen johtamiseen ja johdon sparraamiseen
- ministeriön edustajan rooli olisi ongelmallisin
- ministeriön edustajan tulisi tässä mallissa toimia kaikissa tapauksissa organisaation parhaaksi toteuttaen sen visioita ja strategioita. Samalla ministeriön edustajan tulisi varmistaa, että virasto toteuttaa ministeriön strategioita ja muita tavoitteita
- periaatteessa ministeriön ja virastojen strategioiden tulisi olla yhdensuuntaisia ja virastojen strategioiden tulisi olla saman suuntaisia perustuen ministeriön ohjaukseen. Käytännön ristiriitatilanteet syntyvät sovitettaessa yhteen ministeriön kulloisiakin poliittisia näkemyksiä ja viraston asiantuntijanäkemyksiä
- ministeriön johtokunnan edustajan tulisi olla erillään virastoa tulohajavasta ministeriön yksiköstä. Virastojen johtokunnissa voisi olla perustellusti jonkin muunkin kuin ao. ministeriön edustaja

2) Neuvottelukuntatyypinen johtokunta

- voisi työryhmän mielestä tuoda virastoille laajaa näkemystä liikennejärjestelmän kehittämiseen, vaikka siihen ei sisältyisi muodollista päätöksentekoa. Ongelmaksi saattaisi muodostua neuvottelukunnan jäsenten motivoituminen sekä uuden neuvottelukunnan mielekkyys

3) Liikenne- ja väylähallinnon yhteinen neuvottelukunta

- kaikki väylävirastot kattava neuvottelukunta, jolla tähdättäisiin laajaan vuorovaikutteiseen infrahallintoon. Neuvottelukunnan tärkeä rooli olisi toimia strategisen liikennejärjestelmäsunnittelun tukena. Edustettuina olisivat väylävirastopäälliköt sekä kaikki liikenne ja –väylähallinnon tärkeimmät sidosryhmät
- ratkaisulla varmistettaisiin ulkopuolinen näkemys ja sparraus, edustettuina voisivat olla kaikki ulkoiset, myös keskenään kilpailevat tahot, virastot voisivat saada jäävittäviä näkemyksiä toimintaansa ja johtokuntia paremman asiantuntemuksen käyttöönsä kuin johtokunnissa
- johtokuntiin liittyvät ministeriöohjauksen ongelmat voitaisiin ratkaista

4) Liikenne- ja väylähallinnon yhteinen johtokunta

- kuten yhteinen neuvottelukunta, mutta toimisi myös virastojen yhteisenä päätöksentekoelimenä joissakin asioissa
- johtokunnalta olisi lupa odottaa enemmän yhteiskunnallista ja hallinnollista näkemystä ja ohjausotetta muistakin kuin liikenne- ja väyläasioista

4.5. Liikenne- ja viestintäministeriön liikennepolitiikan osaston esitys

LVM:n liikennepolitiikan osaston esitys ministeriön johtoryhmälle sisälsi osaston ehdotuksen niiksi toimenpiteiksi, joihin tulisi ryhtyä tehtyjen selvitysten perusteella Tiehallinnon ja

Ratahallintokeskuksen strategisen johtamisen ja virasto-ohjauksen uudistamiseksi. Esitys annettiin LVM:n johtoryhmälle 15.11.2004.

Osaston esitykset olivat

- Strategisen johtamisen ja virasto-ohjauksen tapahtuminen laitosten johdon ja liikennepolitiikan osaston johdon säännöllisissä tapaamisissa 4 – 6 kertaa vuodessa lisättyinä virastokohtaisilla tapaamisilla. Käsittelyn kohteena ovat liikennejärjestelmätasoiset strategiat väylänpidon osalta, yhdessä sovittavat ja kehitettävät asiat sekä tulosohtaus ja toiminta- ja taloussuunnitelman valmistelu
- Väylävirastojen tulosohtauksen kokonaisvastuu selkiytetään keskittämällä vastuu liikennepolitiikan osastolle. Tulosohtausta kehitetään tulossopimuksen suuntaan sisältäen pitemmän aikavälin tavoitteita
- Johtokuntien asemaa selkiytetään vielä lisää. Tiehallinnon nykyisen johtokunnan kautta jatketaan yhdellä vuodella nykyisellä kokoonpanolla (tämä toteutettiin). Liikennepolitiikan osasto selvittää 31.3.2005 mennessä Tiehallinnon, Ratahallintokeskuksen, Merenkululaitoksen ja Ajoneuvohallintokeskuksen johtokuntien tehtävää, roolia ja tarvetta tämän päivän johtamistilanteessa. Esitykseen tulee sisällyttää mahdollisesti tarvittavat lakien ja asetusten muutokset
- Liikennejärjestelmän tavoitetilan kuvaaminen käynnistetään keväällä 2005
- Ministeriön työjärjestykseen tehdään tarvittavat (taloussyksikköä ja liikennepolitiikan osaston tehtäviä koskevat muutokset

Liikennepolitiikan osaston esitykseen on liitetty mm. seuraavia em. päätösehdotusten perusteita:

- Hallinnonalan virastot ja laitokset ovat erilaisia: kolme väylävirastoa, Ajoneuvohallintokeskus ja Viestintävirasto sekä kaksi tutkimuslaitosta. On perusteltua, että liikennepolitiikan osastolla strateginen yhteistyö aloitetaan suurista budjettivirastoista (TieH ja RHK). Merenkululaitoksen muutokset ovat tuoreita ja se tulisi mukaan myöhemmin.
- Työryhmä (siis osaston ehdotuksia valmistellut työryhmä) on ehdottanut Tiehallinnon ja Ratahallintokeskuksen johtokuntien lakkauttamista vuoteen 2006 mennessä. Tällaisen päätöksen tekeminen yhdenkin viraston kohdalla heijastuu muihinkin johtokuntiin ja siksi asiaa on syytä selvittää lisää.

Liikennepolitiikan osaston ao. työryhmä perusteli ehdotustaan johtokuntien lakkauttamisesta seuraavasti:

- Ministeriön ja johtokuntien roolit ja vastuut ovat keskenään epäselvät sekä osin päällekkäiset todellisessa päätöksenteossa
- Ei ole selkeää kuvaa siitä, mistä vastaa johtokunta ja mistä ministeriö, tai tämä kuva vaihtelee virastoittain
- Ministeriö neuvottelee tärkeimmistä kysymyksistä suoraan pääjohtajan kanssa ja asettaa virastojen pääjohtajalle tulostavoitteet ja valvoo niiden toteutumista
- Virastojen ohjaukseen ollaan muodostamassa yhden luokun periaatetta. Tämä poistaa ratkaisevasti johtamisvajetta väylähallinnosta
- Liikennemuotojen yhteistyö ja strategioiden yhteensovittaminen ei ole edennyt siksi, että hallinnonalalla useita virastoja johtokuntineen ajamassa omaa asiaansa. Pitkällä tähtäyksellä tässä vaikuttamisessa ja johtamisen tavassa pitäisi päästä uuteen vaiheeseen
- Johtokunnan kannalta on ongelmallista, että ei ole selvää mitä johtokunnalta tai virastolta odotetaan ja työskentely tulee turhaksi tai päämäärättömäksi. Johtokuntien kanssa käyty keskustelu osoittaa, että johtokunnan rooli ei ole selvä

- Epäselvyyttä lisää johtokunnassa oleva ministeriön edustaja. Johtokuntajäsenyyttä puoltaa tiedonkulun paraneminen
- Johtokunnassa ei saisi olla sidosryhmien etujen valvoja, seuraa jääviyskysymyksiä ja eturistiriitoja
- Tiehallinnon johtokunnan kauden päättyessä on ennakkoon arveltu, ettei enää saada yhtä korkeatasoista johtokuntaa. Jos näin käy tulee johtokuntatyöskentelyn ongelmasta vielä isompi.
- Sidoryhmäasiantuntemusta ja johdon sparrausta voidaan järjestää muutenkin kuin johtokuntien kautta (neuvottelukunnat, viestintäviraston hyvin toimineet viisi neuvottelukuntaa).
- Johtokuntaa ei voida vahvistaa hallitusten suuntaan, koska silloin syntyy kaksi ohjaavaa taho: ministeriö ja johtokunta, koska ministeriö asettaa pääjohtajalle tulostavoitteet
- Ohjausjärjestelmän selkeys ja vastuut hajoavat, jos johtokunnille asetettaisiin strategiaprosessissa erityinen päätöksentekijän rooli

4.6. Liikennepolitiikan johtaminen

Ylijohtaja Harri Pursiaisen tehtävänä oli tehdä ehdotus liikenne- ja viestintäministeriön liikennepolitiikan strategisen johtamisen kehittämiseksi. Ehdotusten tuli parantaa hallitusohjelman ja hallituksen strategia-asiakirjan toteuttamiseksi tarpeellista päätöksentekoa ministeriössä sekä edistää ministeriön edellytyksiä liikennepolitiikkaa koskevaan strategiseen päätöksentekoon, liikennepoliittisten strategioiden valmisteluun ja täytäntöönpanoon sekä hallinnonalan strategiseen ohjaukseen.

Toimeksiannon taustana oli liikennepolitiikan osaston syksyllä 2004 tehty esitys tiehallinnon ja Ratahallintokeskuksen strategisen ohjauksen ja virasto-ohjauksen uudistamisesta. Ehdotuksen lähtökohdina pidettiin ministeriön voimassaolevaa strategiaa, lainsäädännön mukaisia tehtäviä sekä osaston nykyistä henkilöstömäärää.

Raportti valmistui tammikuussa 2005 ja se sisälsi useita ehdotuksia ministeriön sisäiseksi organisoimiseksi ja toimintatapojen kehittämiseksi sekä strategioiden ja ohjauksen kehittämiseksi. Raportin johtokuntia koskeva ehdotus on, että:

- liikennehallinnon johtokunnat lakkautetaan ja perustetaan joko yksi liikennehallinnon neuvottelukunta tai useampia liikennemuotopohjaisia neuvottelukuntia sekä liikennehallinnon tieteellisen tutkimuksen neuvottelukunta. Erikseen selvitetään, mitä johtokuntien tehtäviä, esim. nimitystoimivalta, on tarkoituksenmukaista siirtää ministeriölle

Johtokunnat lakkautettaisiin 1.1.2006 lukien, mitä ennen 30.9.2005 mennessä selvitetäisiin johtokunnan tehtävien siirto.

Johtokuntien lakkauttamisen perustelut raportissa ovat seuraavat

- johtokuntien asemaa ei voi olennaisesti vahvistaa yhtiöiden hallitusten suuntaan
- johtokunta hämärtää vastuusuhteita ja aiheuttaa jääviys- ja esteellisyysongelmia
- johtokunta muodostaa riskin ristiin ohjaukselle, kun tulosohjauksesta vastaava ministeriön edustaja ei voi olla johtokunnan jäsen
- johtokunta tai sen puheenjohtaja eivät sovi virastopäällikön esimiehen rooliin, eikä virastokäytäntökään viittaa aitoon esimiehuhteeseen. Virastopäällikön muodollisia esimiestehtäviä on jo nyt ministeriön virkamiehillä. Tulosohjauksen vastuuhenkilöllä ministeriössä voisi sopia myös virastopäällikön esimiesrooli.
- ministeriön tulisi kohdistaa virasto-ohjaus johtokuntaan eikä virastopäällikköön, jos johtokunnan esimiesasema hyväksyttäisiin

- hallinnossa vallitseva suunta on lakkauttaa johtokunnat. Ao. hallituksen esityksessä on johtokuntien lakkauttamista perusteltu vakuuttavasti yllä mainituin syin

Raportissa todetaan, että johtokuntien arvostettu ja kiistaton hyvä puoli on ulkopuolinen asiantuntemus, jonka johtokunnat parhaimmillaan virastoille tuottavat. Tästä saatavaa lisäarvoa ei saa väheksyä. Asiantuntemus voidaan kuitenkin saada virastojen käyttöön muilla tavoin, esimerkiksi perustamalla asiantunteva neuvottelukunta viraston toimialalle.

Raportissa ehdotetaan ja tuodaan esille myös toimenpiteitä, joita tulisi tai voitaisiin toteuttaa johtokuntien lakkauttamisen seurauksena. Näitä ovat

- neuvottelukunnan tai neuvottelukuntien perustaminen
- johtokunnilla olevan nimitystoimivallan ja muiden johtokunnan tehtävien sijoittaminen, missä tulisi ottaa huomioon myös hyvään organisaatiokulttuuriin kuuluva periaate, että henkilö ei nimitä omia alaisiaan.

5. Johtokuntia koskevien selvitysten ja ehdotusten arviointi

Jäljempänä tehdään johtopäätöksiä ja arvioidaan edellä kuvattuja tutkimustuloksia, suosituksia ja ehdotuksia. Osittain johtopäätökset ja arvioinnit perustuvat tässä selvityksessä tehtyihin haastatteluihin ja osaltaan kirjoittajan näkemyksiin.

1) Johtokunnat kollegioiden korvaajina

Tarkastelu kattoi yhdeksän virastoa ja toteutettiin vuonna 1994.

Tarkastuskertomuksen kaikkia havaintoja on yli 10 vuoden kuluttua vaikea ymmärtää. Siinä määrin johtokuntien toiminta on kehittynyt ja muuttunut. Sen voi kuitenkin todeta, että jo tuolloin ongelmaksi tunnistettiin johtokunnan suhde ministeriöön, ministeriöedustajan esteellisyys ja ennen muuta eri virastojen johtokuntien toimivuuden erilaisuus.

2) Johto-organisaatiot tienhaarassa

Arviointitutkimus koskee valtion keskushallintoa laajasti ja on toteutettu yli viisi vuotta sitten. Tutkimuksen piirissä on ollut 62 johtokuntaa koko valtion keskushallinnosta. Tutkimuksen tuloksia ei voida tästä syystä suoraan soveltaa yhden hallinnonalan johtokuntiin. Tutkimuksen johtopäätöksissä korostetaan mm. ulkopuolisten puheenjohtajien käyttöä, virastopäälliköiden asemaa esittelijöinä, mitkä muutokset on jo hallinnonalalla toteutettu.

Tutkimuksen havainnot tukevat sitä näkemystä, että toisaalta virastopäällikön suhtautuminen johtokuntiin ja johtokuntatyöskentelyyn ja toisaalta johtokuntien puheenjohtajan ja jäsenten valinta ovat erittäin merkityksellisiä johtokuntien toimivuuden kannalta. Merkittävä havainto on myös ministeriöiden "johtokuntapolitiikka". On selvää, että johtokuntien työskentelyn onnistumisen perusedellytys on ministeriöiden tuki. Ministeriöt kuitenkin esittelevät johtokuntien nimitykset ja niiden edustajat toimivat johtokunnissa. Jos suhtautuminen on välinpitämätöntä, tämä heijastuu helposti suoraan tai ainakin ministeriöedustajan kautta johtokuntiin ja virastopäällikköön.

Tulosohjauksikysymys saa vähän oudon sisällön ja johtokuntatyön kannalta jotenkin ylisuuren merkityksen tässäkin arvioinnissa. Viraston toimintastrategioita ei lyödä lukkoon tulosneuvotteluissa, vaikka ministeriön kanssa sovitulla tulostavoitteilla toteutetaankin viraston substanssi- ja toimintatapastrategioita vuositasolla. Tulosohjausprosessi on tarkentuva ja

vuorovaikutteinen. Siihen kuuluvat liikennejärjestelmän visio ja tavoitetilat, liikennepoliittiset linjaukset (ml. hallitusohjelma), väylälaitosten strategiat ja kehittämisohjelmat. Virasto laatii substanssi- ja toimintatapastrategiansa ministeriön päättämien linjausten puitteisiin ja ne päätetään johtokunnassa ja sisällytetään viraston toiminta- ja taloussuunnitelmaan. Hallinnonalan suunnitelmasta tai tarvittaessa keskustelemalla ministeriön kanssa voi päätellä ollaanko hyväksytyn politiikan puitteissa. Viraston talousarvioehdotukseen sisältyvät tulostavoitteet johtokunta käsittelee ja hyväksyy. Loppuvuodesta virasto ehdottaa käytävissä olevaan rahoitukseen liittyen seuraavan vuoden tavoitteet, joista sitten sovitaan ministeriön kanssa käytävissä neuvotteluissa.

Arviointitutkimuksessa esitetään myös suosituksia, jotka tulevat esille myös tämän selvityksen tarpeisiin tehdyissä haastatteluissa. Näitä ovat esimerkiksi virastojen merkityksen ja toiminnan luoteen huomioon ottaminen johtokunnassa, ministeriöiden ohjausotteen täsmentäminen, edunvalvontamallin ongelma, ministeriöedustajan rooli johtokunnassa, tulosohjauskytkentä, virastopäällikön valintaprosessiin jne.

Osittain tutkimuksessa esitetään sellaista, joka on toteutettu (tai jos ei ole niin tulisi toteuttaa) liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastoissa. Näitä ovat mm. johtokuntien puheenjohtajien ulkopuolisuus, virastopäälliköiden asema johtokunnassa ja tarkastusraporttien käsittely johtokunnassa.

3) Ratahallintokeskuksen ja tiehallinnon evaluointi

Eeran väylävirastojen johtokuntia koskevissa ehdotuksissa korostuu näkemys johtokunnan roolista viraston strategiaa ja sen toimeenpanoa ohjaavana ja valvovana viraston sisäisenä toimijana. Näkökulmana on johtokunnan toiminta ministeriön tukena, missä erityinen valvonnan ja ohjauksen kohde on se, että virasto toteuttaa ministeriön hyväksymää liikennejärjestelmän visiota. Samalla johtokunnan tehtävänä on huolehtia siitä, että virasto ylipäättään toimii tehokkaasti ja laillisesti ja pitää huolta omasta kyvykkyydestään.

Eeran "tehtävälisteri" viittaa tässä yhteydessä niihin välineisiin (TTS, erilaiset suunnitelmat), joiden kautta johtokunta voi varmistua vastuullaan olevien asioiden toteutumisesta. Nykyiselläänkin hyvin toimiva johtokunta saa käsiteltäväkseen ja hyväksyttäväkseen viraston substanssi- ja toimintatapa koskevat strategiat.

Nykyisiä esteellisyysäännöksiä tulkitaan pääosin hallinnossa niin, että ministeriön ao. liikennemuodosta vastaava ei voi olla johtokunnassa.

Eeran ehdotukseen johtokuntien vahvistamisesta sisältyy viittaus yhtiöiden hallitukseen. Ehdotuksen varsinaisena sisältönä on siihen liittyen varsinaisesti johtokuntien rooli ja asema ministeriön hyväksymän liikennepoliittikan (liikennejärjestelmän vision) toimeenpanon ohjaajana ja valvojana. Eera ei itse asiassa ole ehdottanut johtokuntien muuttamista yhtiöiden tai liikelaitosten hallitusten suuntaan säädös- tai toimivaltakysymyksenä, vaan edellä sanottuna ministeriöohjausta parantavana toimintatapana. Eeran ehdotus on kuitenkin sitä ministeriössä arvioitaessa nähty toimivaltamuutoksena.

4) Liikenteen ja väylien hallinnon kehittäminen

Työryhmä käsittelee nimenomaan liikenne- ja väylähallintoa, joten painopiste on tältä osin väylävirastoissa. Työryhmä ei tee johtokunnista ehdotuksia, mutta arvioi eri tyyppisiä ratkaisumalleja sekä niiden hyötyjä ja haittoja. Työryhmän keskeinen argumentti on, että

johtokuntien rooli muuttuu, kun ministeriön strateginen ohjaus ja yhteistyö kehittyvät. Työryhmän ehdotus on, että johtokuntien rooliin ja asemaan palataan, kun strategia/tulosohjausprosessi on käytössä ja toimii hyvin.

Haastatteluihin sisältyi kysymys ministeriön strategiayhteistyön merkityksestä johtokuntien kannalta. Osin nähtiin työryhmän tapaan, että asialla voi olla merkitystä johtokuntien rooliin sitä vähentävänä. Osin taas yhteistyön parantamista pidettiin tärkeänä, mutta sen ei nähty liittyvän johtokuntien rooliin, koska päätöksenteko virastojen strategioista ei kuitenkaan voi "siirtyä" virastosta yhteistyön piiriin. Osin nähdään niin, että yhteistyö on tärkeää liikennepolitiikan ja hallinnonalan strategian muodostamiseksi yhteistyössä, mutta virastojen strategioiden olevan (erityisesti väylävirastoissa) liikennepolitiikkaa ja hallinnonalan strategiaa tarkemmalla tasolla ja varsinkin toimintatapakysymysten jäävän pitkälle joka tapauksessa virastojen omalle vastuulle.

Tässäkin yhteydessä voi todeta, että, muissa kuin väylävirastoissa (viestintävirastoa lukuun ottamatta, jossa yhteistyö ja ministeriöohjaus on tiivistä) esitettiin hartaita toivomuksia tiiviimmistä ministeriöyhteistyöstä myös heidän kohdallaan.

Työryhmän arviot erityyppisistä ratkaisumalleista vastaavat pitkälle myös haastattelujen tuloksia. Tämä pätee erityisesti johtokuntamalliin ja neuvottelukuntamallin ongelmiin. Väylävirastojen yhteinen neuvottelukunta tarvitaan (infrafoorumi), mutta haastatellut eivät pidä sitä johtokunnan korvaajana. Neuvottelukunnalle ei myöskään voida antaa johtokunnan tehtäviä.

5) Liikennepolitiikan osaston esitys

LVM:n liikennepolitiikan osaston esitys ei sisällä ehdotusta johtokuntien lakkauttamisesta, vaikka osaston esitysten taustalla oleva työryhmä tätä esittikin. Osaston esitys on, että johtokuntien tehtävä, rooli ja tarve selvitetään tämän päivän johtamistilanteessa keväällä 2005.

Osaston taustatyöryhmä sen sijaan esitti Tiehallinnon ja Ratahallintokeskuksen johtokuntien lakkauttamista. Pääosin tässä yhteydessä esitetyt lakkauttamisen perusteet ovat samoja kuin jäljempänä Pursiaisen raportissa ja lakkauttamislakien perusteluissa. Niitä on arvioitu tässä selvityksessä muualla.

Perusteluja, jotka eivät ole nousseet esille muualla on se, että liikennemuotojen yhteistyö ja strategioiden yhteensovittaminen ei olisi edennyt osittain siksi, kun hallinnonalalla on useita virastoja johtokuntineen ajamassa omaa asiaansa. Tämä näkemys ei juuri nouse esiin haastatteluisia tai korkeintaan siinä yhteydessä kun yksi haastateltava mainitsee johtokunnan tärkeäksi rooliksi "puolesta puhumisen". Strategioiden yhteensovittaminen tapahtuu kuitenkin ministeriössä ja konkreettisesti hallinnonalan suunnitelmassa, minkä puitteissa virastojen sitten tulee toimia. Sanottu ongelma viittaa johtokunnan jäsenten edunvalvontarooliin ja siihen, että väylälaitoskohtaiset neuvottelukunnat voivat tässä suhteessa koitua paljon suuremmiksi ongelmiksi.

Strategioiden yhteensovittamisessa ongelmana ovat mm. virastojen aikataulut niiden toiminta- ja taloussuunnitelmien valmistelussa. Vanhastaan toiminta- ja taloussuunnitelma-asiakirjat on laadittu niin, että ensin valmistellaan virastojen suunnitelmat ja tämän jälkeen niistä kootaan hallinnonalan suunnitelma. Tässä asioiden järjestys voi muodostaa isonkin yhteensovitusongelman. Parempi on, kun hallinnonalan suunnitelma on linjauksineen virastojen käytettävissä niiden valmistellessa omat suunnitelmansa. Näinhän meneteltiin viime kierroksella. Virasto ylipäätään toimii ministeriön ohjauksen puitteissa. Viraston johto ei esittele johtokunnassa strategiaa tai toimintalinjaa joka on ristiriidassa hallinnonalan linjausten kanssa eikä johtokunta sellaista kovin helposti päättää.

6) Liikennepolitiikan johtaminen

Pursiaisen raportin ja liikennepolitiikan osastonkin eräs keskeinen huoli näyttää olevan ohjauksen suunta ministeriöstä. Ohjataanko pääjohtajaa vai johtokuntaa? Nykyinen organisaatorakenne puoltaisi johtokunnan ohjausta. Ja kun johtokunta ei voi olla pääjohtajan esimies eikä johtokuntaa voida kehittää hallitusten suuntaan, tietty epäselvä tilanne jää olemaan.

Tässä selvityksessä haastateltujen johtokuntien näkökulmasta tässä asiassa ei koeta olevan lainkaan ongelmaa tai ongelma on vähäinen. Ministeriö ohjaa virastoa, jossa (jonka sisällä) on johtokunta, joka toimii määrättyissä asioissa viraston sisäisenä ohjaajana ja valvojana sekä päätöksentekijänä. Tätä näkemystä kuvaa myös se haastatteluissa esille tullut katsantokanta, että ministeriö asettaa tavoitteet virastolle ja että tulosneuvotteluissa virastopäällikkö edustaa virastoa. Viimeaikainen kehityssuunta on se, että virastopäälliköillä olisi ministeriön kanssa johtamissopimus, jossa sovitaan hänen henkilökohtaisista tulostavoitteistaan.

Ministeriössä saatetaan kokea johtokunnan "ohjaus" huomattavasti vaikeampana käytännöllisenä tehtävänä, kuin virastopäällikön ohjaus. Tämä johtunee ulkopuolisten johtokunnan jäsenten riippumattomuudesta. Tällainen ongelma näyttäytyy virastojen tasolla kutakuinkin teoreettisena ja käytännön ongelmat lienevät vähäiset.

Samaan asiaan liittyy ns. tulosohjausongelma. Ministeriö tulosoittaa virastoa pääjohtajan kautta eikä johtokunnalla ole kunnollista roolia asiassa, jolloin syntyy ristiin ohjauksen vaara.

Virastojen johtokunnissa käsitellään alustavia tulostavoitteita talousarvioesityksen yhteydessä ja johtokunnat seuraavat viraston raportoinnin kautta paitsi strategioiden, myös tulostavoitteiden toteutumista. Tämä näyttää riittävän evästykseksi pääjohtajalle tulosneuvotteluihin eikä tällaista ongelmaa yleensä koeta. Johtokunnan toiminta tulosohtauksessa virastotasolla nähdään valvontatehtävänä, jossa huolehditaan siitä, että paitsi liikennepoliittiset linjaukset, hallinnonalan strategiat ja virastolle asetetut tulostavoitteet, myös virastojen tarkemmat strategiat ja toimintataparatkaisut toimeenpannaan. Ministeriö voisi johtokuntapolitiikassaan korostaa johtokunnan roolia toimia hallinnonalan poliittisestikin hyväksytyjen linjausten puitteissa ja hyödyntää johtokuntia ohjauksessaan. Tavoitteiden asettaminen johtokunnalle näyttää olevan sekin mahdollista. Esimerkiksi KTM asettaa tulostavoitteet TEKESin johtokunnalle (hallitukselle).

Myöskään esimiessuhde ei haastattelujen kannalta näytä muodostavan käytännössä merkittävää asiaa, vaikka haastatelluista muutamat katsovatkin, että johtokunnan ja virastopäällikön suhdetta voidaan osin kuvata management –esimiehisyydeksi ja että johtokunnan asemaa tässä olisi mahdollista lievästi vahvistaa. Johtokunnan tehtävät ja virastopäällikön asema asioiden esittelijänä sekä päätösten toimeenpanijana antaa joka tapauksessa käytännössä johtokunnalle ja sen puheenjohtajalle virastopäällikköä ohjaavaa ja valvovaa roolia. Virastopäälliköistä muutama toisaalta kokee, että ministeriöstä on vaikea löytää "esimiestä" tai niitä on joskus tarjolla liikaakin. Tässä suhteessa ministeriössä toteutettu tulosohtausvastuun selkeyttäminen parantaa ja on jo parantanut asiaa.

Jääviis- ja esteellisyyskysymys sisältää sen ongelman, että ministeriön tulosohtausvastaava (tai muu vastuhenkilö) ei voi olla ohjattavan viraston johtokunnan jäsen.

Tämä koetaan ongelmaksi myös osassa haastatteluja. Ministeriöillä näyttää olevan tarvetta varmistaa haluttua ohjausvaikutusta henkilökohtaisella läsnäololla johtokunnissa. Toisaalta johtokuntien puheenjohtajilla, jäsenillä ja virastopäälliköilläkin on tarvetta ministeriöyhteistyöhön tai ministeriökytkentään johtokunnissa. Toisaalta haluttu ohjaus kytkeytyy johtokunnissa väistämättä ministeriön edustajan osallistumiseen viraston sisäiseen päätöksentekoon ja siihen vaikuttamiseen, mikä voi myös olla ongelma ohjauksen selkeyden sekä toimivallan ja vastuun jaon kannalta. Tähän liittyen toinen haastatteluissa esille tullut näkökulma asiaan on, että johtokunnat joka tapauksessa toimivat annettujen reunaehtojen (ministeriöohjauksen) puitteissa päätöksenteossaan ja asia on käytännössä ongelmaton. Eeran johtokuntia koskeva vahvistamisehdotus oli, että ministeriön tulosohtausvastaava olisi johtokunnan puheenjohtaja.

Haastattelujen pohjalta voi päätellä, että esteellisyys on ehkä tärkein toteutuneiden johtokuntien lakkauttamisen perusteista. Ministeriöissä on koettu, että halutun ohjausvaikutuksen aikaansaamisen edellytys on ministeriön asianomaisen vastuuhenkilön läsnäolo jäsenenä tai mieluummin puheenjohtajana johtokunnissa. Kun tämä ei onnistu, on parempi käyttää neuvottelukuntamallia, jonka vetäjänä voidaan ilman esteellisyysongelmia toimia.

Johtokuntia ei voida kehittää yhtiöiden hallitusten suuntaan (koska oltaisiin liikelaitosten hallitusten muodossa) on eräs lakkauttamisargumentti, vaikka tällaista ei ole johtokuntien toimivaltakysymyksenä ainakaan Eeran raportissa esitetty. Tämän selvityksen haastatteluissa tällainen kehittäminen ei nouse yleisesti voimakkaana esille. Nykyinenkin asemointi tyydyttää valtaosaa puheenjohtajista, jäsenistä ja virastopäälliköistä. Esille tuodaan oikeastaan vain 1) jonkin verran tiiviimmän ministeriöyhteistyön tarve ja 2) esityksenteko-oikeus/lausunnon antaminen virastopäällikköä nimitettäessä.

Hallinnossa vallitseva yleinen suunta on johtokuntien lakkauttaminen. Tämä voi olla hallinnossa ilman hyviä perusteitakin merkittävä johtokuntien lakkauttamisen peruste. Voidaan nimittäin perustellusti ajatella, että valtionhallinnossa tulee samoissa olosuhteissa pyrkiä yhtenäisiin toimintatapoihin ja ohjausmenettelyihin silloin kun kysymys on valtion perusorganisaatiosta ja "virastohallinnosta".

Yhtä hyvin ja ehkäpä perustellummin voidaan katsoa, että virastojen kohdalla ohjausjärjestelmän rakenne tulee määrittää viraston toiminnan luonteen perusteella, eikä pelkästään yleisenä "virastolinjauksena". Tätä perustelee paitsi joustavuus, myös se, että valtionhallinnossa on huomattava määrä virastoja, joiden toimintaa liittyy sellaisia elementtejä, jossa johtokuntatyypinen viraston sisäinen päätöksentekoelementti on hyödyllinen. Ja myös sellaisia virastoja, joissa johtokuntaa ei voida perustellusti pitää tai sitä ei tarvita. Näköpiirissä ei taida olla myöskään SM:n tai KTM:n hallinnonalojen johtokuntien lakkauttamista.

Johtokuntien korvaaminen neuvottelukunnilla tuottaa haastatteluissa selkeän vastuksen, jonka ydin on, että kysymys on täysin eri asioista. Liikenne- ja viestintäministeriön sektorin johtokunnissa ja varsinkin väylävirastojen johtokunnissa sekä mm. EK:ssa asia nähdään näin. Esimerkiksi väylävirastojen yhteinen neuvottelukunta tarvitaan johtokuntaratkaisusta riippumatta. Neuvottelukunnat ovat sidosryhmien ja asiakkaiden intressien laaja-alaista varmistamista varten, joissa virastot ja ministeriö hankkivat ulkopuolisten sidosryhmien näkemyksiä ja sitoutumista linjauksiinsa. Virastoilla niiden asiakkuus- ja sidosryhmäyhteistyö sekä siihen liittyvä seuranta alkaa olla systemaattista ja kehittyneitä. Tässä katsannossa perinteinen neuvottelukuntamalli voi täydentää virastojen sidosryhmäyhteistyötä. Haastateltujen näkemykset painottuvat siihen suuntaan, että korkeatasoisia ulkopuolisia edustajia on saatavissa johtokuntiin, mutta neuvottelukuntiin tulee sitten asiantuntijoita, eikä asioihin niissä paljon paneuduta. Toisaalta on kokemuksia myös siitä, että

neuvottelukuntiin saadaan hyvää ja korkeatasoista väkeä, missä voi olla kyse myös viraston toimialueen kiinnostavuudesta. Liikenne- ja viestintähallinnon alueen virastot ovat ilmeisen kiinnostavia tässä suhteessa, joten oma arvioni on, että sekä johtokuntiin että neuvottelukuntiin on saatavilla hyvää ja korkeatasoista sisällön asiantuntemusta.

Ongelma voi olla se, että neuvottelukuntiin ei ehkä etsitäkään ulkopuolisia korkean tason päätöksentekijöitä, jotka ovat hyviä generalisteja ja management –osaajia. Näiden henkilöiden strategia-, johtamis- ja valvontaosaamisesta saadaan virastoissa suurin hyöty. Ei suinkaan toimialan asiantuntemuksesta, jota on itsellä tai hankitaan konsulteilta, eikä myöskään asiakkaiden näkökulmista, jotka selvitetään sidosryhmäyhteistyössä ja systemaattisella tutkimuksella ja seurannalla.

Johtokuntien nimitystoimivallan siirtämistä ministeriölle ei ole suoraan ehdotettu. Raportissa katsotaan kuitenkin, että hyvään organisaatiokulttuuriin kuuluu, ettei henkilö yleensä nimitä omia alaisiaan.

Toteutuneissa johtokuntien lakkauttamisessa virastojen kakkostason nimitystoimivalta on jätetty kuitenkin oikeastaan kokonaan virastopäälliköille. Yleinen linja näyttää olevan, että lähinnä virastopäällikön sijaisen määrää ministeriö ja tämäkin virastopäällikön ehdotuksesta. Tätä pidetään haastatteluissakin erittäin olennaisena kysymyksenä ja suuri pelko on, että virastopäällikön nimitystoimivalta siirtyy ministeriöille. Voisi sanoa niin, että hyvään organisaatiokulttuuriin tänä päivänä kuuluu, että virastopäällikkö voi nimittää (tai vahvasti vaikuttaa) lähimmät alaisensa. Asiahan on luottamuskyseminen. Jos virastopäällikköön ei tässä luoteta, niin missä muussakaan. Johtokunnissa nimitykset esittelee virastopäällikkö ja niistä keskustellaan, jos virastopäällikkö haluaa asiaan näkemyksiä. Esityksestä eriävä päätös vaikuttaisi vahvasti johtokunnan ja pääjohtajan keskinäisiin suhteisiin. Sama koskee todennäköisesti ministeriössä tapahtuvaa nimittämistä. Haastatteluissa pelätään myös poliittisten mandaattien paluuta, jos nimitykset viedään ministeriöön.

6. Johtopäätöksiä

Selvityksen keskeiset johtopäätökset ovat:

1) Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalansa virastoihin kohdistamassa ohjauksessa ei ole suuria johtokunnista aiheutuvia ongelmia. Ministeriön virastoihinsa kohdistama ohjaus paranee ministeriöyhteistyön systematisoinnin ja tulohausvastuun selkiyttämisen kautta. Tämä yhteistyö tulee laajentaa koskemaan kaikkia virastoja. Johtokuntia voitaisiin hyödyntää nykyistä paremmin sekä ministeriöohjauksessa että virastoissa.

Johtokuntien hyödyntäminen nykyistä paremmin ministeriöiden virastoihin kohdistamassa ohjauksessa palvelisi myös johtokuntien työskentelyä. Eräs ohjauksen kehittämisen painopiste on ministeriön ja virastojen yhteistyön systematisointi. Tässä on hyvä lähtökohta väylävirastojen kanssa aloitettu yhteistyö. Hallinnonalan virastojen ohjauksessa olisi tärkeätä selkiyttää ministeriöohjauksen oikea taso ja puitteet, joissa virastot toimivat. Liikennepoliittiset linjaukset, liikennejärjestelmän visio ja strategiset linjaukset sekä tulostavoitteet ja rahoitus (lainsäädännön ohella) muodostavat ne toimintapuitteet, joiden sisällä virastot määrittävät omat tarkentavat strategiansa ja toimintalinjansa sekä toimintaohjelmansa. Ei näytä realistiselta eikä ministeriöohjauksen kannalta tarkoituksenmukaiselta, että ministeriöt ilman erityistä syytä ryhtyisivät virastojen substanssistrategioiden tai toimintatapastrategioiden määrittelyyn. Se on virastojen tehtävä. Strategiavalmistelun tulee olla vuorovaikutteista ja ministeriöyhteistyössä tulee

voida keskustella sekä ministeriön linjauksista että virastojen strategioista niiden toteuttajana, mutta tämä ei saa muuttaa ministeriön ja viraston keskinäistä työnjakoa ja toimivaltaa.

Myös virastot voisivat hyödyntää johtokuntiaan tehokkaammin. Yksinkertainen tapa on parantaa käsiteltävien asioiden valmistelua.

2) Johtokuntien lakkauttamisen perustelut eivät vakuuta ja niistä voidaan perustellusti olla eri mieltä

Virastojen johtokunnista katsotaan laajasti (20 vastaajaa 25 haastatellusta) saatavan **hyötyä virastoille taloudellisella ja tehokkaalla tavalla**. Selkeä enemmistö haastatelluista (18/23) kannattaa johtokuntien jatkamista joko nykyisellään tai niiden asemaa lievästi vahvistaen. Virastojen johtokunnat nähdään virastojen sisäisinä päätöksentekijöinä, joilla on selkeä tehtävä ja rooli virastojen sisäisessä ohjauksessa ja valvonnassa, erityisesti strategioiden kohdalla, viraston toiminnan valvonnassa ja ulkopuolisen näkemyksen esille tuojana. Johtokunnat toimivat lainsäädännön ja virastoa koskevien liikennepolitiikan ohjauksen puitteissa.

3) Ministeriön edustajan esteellisyysongelma on näkökulmakysymys

Ministeriön tulosohjausvastaavan esteellisyys toimia viraston johtokunnassa on ongelma, jos ministeriöohjauksen onnistumisen edellytyksenä pidetään ministeriön osallistumisesta "ministeriölähtöisesti" viraston sisäiseen päätöksentekoon. Toisaalta paitsi ohjauksen, myös toimivallan ja vastuun jaon kannalta voisi olla parempi, että virastot (johtokunnissaan) pohtivat asiantuntijanäkökulmasta strategiansa ja toimintavaihtoehtonsa sekä esityksensä ministeriölle, jolloin ministeriön käytettävissä on viraston ehdotus ilman ministeriön edustajan "ennakkovalvontaa" asiassa. Tässä katsannossa ministeriön johtokunnassa oleva virkamies olisi siellä henkilökohtaisen osaamisensa kautta eikä ministeriön "etäispäätteenä".

Eräissä tapauksissa ministeriön tulosohjausvastaava on (olematta johtokunnan jäsen) esiintynyt asianomaisessa viraston johtokunnassa tai johtokunnan strategiaseminaarissa kertomassa ministeriön linjauksista toimialalla ja keskustelemalla johtokunnan kanssa. Tätä on arvostettu ao. virastossa ja sen johtokunnassa. Tällä tavalla ministeriö on voinut informoida johtokuntaa ministeriön politiikasta.

4) Ei edunvalvontaa johtokuntiin

Johtokuntien tehtävä ja rooli on virastojen ohjaus ja valvonta. Jos johtokuntien puheenjohtajat tai jäsenet toimivat siellä edustamiensa tahojen edunvalvojina, syntyy suurempia tai pienempiä intressiristiriitoja. Virastojen johtokuntien valinnassa tulee jatkossa kiinnittää tähän enemmän huomiota.

5) Johtokuntien tarve tulee arvioida ohjattavien virastojen toiminnan luonteen ja niiden kehitystilanteen perusteella

Johtokuntien lakkauttaminen valtiovarainministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloilla voi olla peruste johtokuntien lakkauttamiselle, jos virastojen ohjaukselle on tarkoitus olla koko valtionhallinnossa samat menettelyt. Kuitenkin esimerkiksi kauppa- ja teollisuusministeriössä ja sisäasianministeriössä näytetään pidettävän johtokuntia toimivana ratkaisuna niiden asemaa vielä vahvistaen. Samoin on otettava huomioon ohjattavien virastojen toiminnan luonne ja se mitä lisäarvoa johtokunta voi tuoda asianomaiselle virastolle esimerkiksi sen

kehitystilanteen perusteella. Ylipäätään johtokuntaratkaisua ei pitäisi tehdä pelkästä yleisestä virastolinjauksesta tai ministeriöohjauksen näkökulmasta vaan myös siitä, onko johtokunnasta lisäarvoa virastolle.

Väylävirastojen toiminnassa on vähän säädössidonnaisuutta, paljon itsenäistä päätös- ja harkintavaltaa ja huomattavia taloudellisia volyymejä sekä jatkuvaa toiminnan kehitystarvetta toimintaympäristön muutosten myötä. Samoin **tutkimuslaitoksilla** on toimialueillaan selvää liikkumavaraa ja toimintaympäristön muutosten seurauksena kohdennettavaa tutkimusta, jota ei ohjata normeilla. Varsinkin tutkimuslaitoksilla näyttää olevan myös selkeää halua ja tarvetta johtokuntiansa käyttöön ja hyödyntämiseen. Näin väylävirastoissa ja myös tutkimuslaitoksissa olisi perusteltua säilyttää johtokunnat joskin tutkimuslaitoksissa painottuu myös käytännöllinen, laitosten konkreettiseen kehitystilanteeseen liittyvä tarve.

Regulaattoreilla, kuten Ajoneuvohallintokeskuksella ja Viestintävirastolla on toimialansa valvontavastuuta, missä valvotaan säädösten, määräysten ja normien noudattamista. Näiden virastojen toiminta on sidotumpaa ja niillä on viranomaistoimissaan tietty riippumattomuuden tarve. Riippumattomuusvaatimus pätee myös **turvallisuusviranomaisiin**. Näin harkittavaksi tulisi sellainen johtokuntalinjaus liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla, että regulaattorivirastoissa ja turvallisuusviranomaisissa ei olisi nykymuotoisia johtokuntia. Kun viestintävirastossa ei tällä hetkellä ole johtokuntaa, ministeriön johtokuntapolitiikka olisi tämän kautta johdonmukainen.

6) Virastojen ohjauksen ja valvonnan jättäminen virastopäälliköiden varaan ja ohjauksen väärä jämäköityminen on riski

Virastopäälliköille tulee johtokunnan lakatessa selvästi lisää toimivaltaa ilman johtokunnan muodostamaa kontrollia. Asiassa tehtyjen ehdotusten mukaan ministeriöohjauksen on samanaikaisesti luvattu jämäköityvän. Tämä jämäköityminen riskin hallitsemiseksi johtaa kovin helposti pyrkimykseen ohjata virastopäällikköä yksityiskohtaisesti ja yksityiskohdissa, mikä puolestaan ei ole ministeriöohjauksen tarkoitus. Vaarana on ministeriön ja viraston toimivallan ja vastuun jaon hämärtyminen. Hallinnonalan virastot odottavat ja toivovat nykyisen ministeriöohjauksen tiivistymistä ja systematisoitumista, mutta sitä odotetaan johtokunnista riippumatta ja oikealla tasolla. Johtokuntien lakkauttamisen seurauksena myös virastojen johtoryhmien rooli vahvistuu, mihin voi liittyä samoja ongelmia, joita kollegioilla aikanaan oli.

7) Virastojen tietty itsenäisyys ja toimivalta on varsinkin asiantuntijaorganisaatioissa arvo sinänsä

Virastojen itsenäisen toimivallan ja vastuun lisäämisestä on hyvät kokemukset. On vaikea ymmärtää pyrkimyksiä, jotka kaventaisivat virastojen nykyistä itsenäisyyttä kehittää toimintaansa ja tuottavuuttaan. Erityisesti liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on saatu aikaan 1990- ja 2000- luvuilla todella merkittäviä ja onnistuneita virastojen ohjaukseen ja rakenteisiin sekä teknologiaan liittyviä muutoksia. Näiden muutosten taustalla on omalta merkittävältä osaltaan ollut tulosohejaus ja –budjetointimuutokset, mutta myös johtokuntien perustaminen kollegioiden tilalle.

Virastojen tai minkä hyvänsä organisaatioiden toiminnan ja tuottavuuden myönteisen kehityksen takana on ennen muuta osaaminen, motivaatio ja innovaatiokyky, mitkä edellyttävät sopivan määrän omaa toimivaltaa ja itsenäisyyttä. Samalla ministeriöille poliittisina päätöksentekijöinä on tärkeätä, että päätöksiä tehtäessä käytettävissä on asiantuntijaviraston näkemys käsillä olevasta

asiasta, vaikka tämän näkemyksen mukaan ei sitten laajemmista yhteiskuntapoliittisista syistä toimittaisikaan.

7. Selvitysmiehen ehdotukset

7.1. Johtokuntien säilyttäminen ja lakkauttaminen

1. Väylävirastojen eli Tiehallinnon, Ratahallintokeskuksen ja Merenkulkulaitoksen johtokunnat säilytetään. Keskeinen peruste on tässä selvityksessä esille tuotujen näkökohtien lisäksi väylävirastojen toiminnan luonne. Väylävirastojen toiminta ei ole kovinkaan säädösidonnaista ja niillä on paljon itsenäistä toimivaltaa ja taloudellista liikkumavaraa sekä muutoksen ja kehityksen tarvetta, mihin johtokunta voi tuoda sopivan määrän tukea, ohjausta ja valvontaa.

2. Tutkimuslaitosten eli Ilmatieteen laitoksen ja Merentutkimuslaitoksen johtokunnat säilytetään myös. Tutkimuslaitoksilla on tutkimustyön suuntaamisessa ja toimintansa kehittämässä itsenäistä liikkumavaraa eikä niiden toiminta ole normiohjattua. Lisäksi Ilmatieteen laitos on tutkimuslaitosroolinsa rinnalla merkittävä kaupallinen toimija kilpailluilla markkinoilla. Vaikka tutkimuslaitosten toiminnan volyyymi ja laajuus ei ole kovin suuri, niiden johtokuntien säilyttämistä puoltaa myös haastatteluissa selvästi esille tullut halu ja tarve edelleen hyödyntää johtokuntia, joista on selkeää lisäarvoa. Näin säilyttämisperusteena on myös tutkimuslaitosten oma tarve eikä pelkästään ohjaukseen liittyvät näkökulmat.

3. Ajoneuvohallintokeskuksen johtokunta lakkautetaan. AKE on pitkälle toimialan valvoja ja regulaattori, vaikka sillä on muitakin rooleja. Normisidonnaiseen toimialan valvontaan ja ohjaukseen johtokunta ei sovi kovin hyvin. Tämä linjaus myös on yhdenmukainen sen kanssa, että viestintävirastossa ei ole johtokuntaa.

4. Turvallisuusviranomaisiin ei perusteta johtokuntia.

5. Lisäksi ehdotan seuraavaa

- Ministeriössä keskustellaan hallinnonalan virastojen ohjauksesta ja sen sisällöstä sekä tasosta siitä näkökulmasta, minkälainen ja –tasoinen ohjaus luo parhaat edellytykset ja puitteet ohjata hallinnonalan virastoja ja samalla motivoida niitä kehittämään toimintaansa ja tuottavuuttaan.

- Ministeriö tukee johtokuntia ja hyödyntää niitä hallinnonalan linjausten ja päämäärien toteuttamisessa. Valmistelussa oleva liikennejärjestelmän tavoitetila on tällainen päämäärä. Tähän liittyen ministeriön tulosohjausvastaavat käyvät virastojen johtokunnissa yhden tai kaksi kertaa vuodessa, jolloin käydään keskustelu ministeriön toimintalinjauksista ja tavoitteista

- Ministeriön ja hallinnonalan kaikkien virastojen yhteistyö tiivistetään ja systematisoidaan siltä pohjalta, mikä on käynnistetty väylävirastoissa. Ministeriössä asianomaiset virastojen tulosohjausvastaavat vastaavat yhteistyön organisoimisesta ja toteuttamisesta. Erityisesti huolehditaan Ajoneuvohallintokeskuksen kanssa toteutettavan yhteistyön organisoimisesta ja toteuttamisesta.

- Johtokuntien puheenjohtajien ja jäsenten valinnassa kiinnitetään huomiota esteellisyyteen ja vältetään sellaisia valintoja, joista voi seurata eturistiriitoja. Painotetaan valintoja "hallitusammattilaisten" suunnassa.

- Ministeriö yhtenäistää virastojensa johtokuntien käytännöt virastopäälliköiden valintaprosessissa.

7.2. Toimenpiteet johtokuntien lakkauttamistilanteessa

1) Johtokuntien päätösvallassa olevat virastoa koskevat periaatteelliset ja tärkeät asiat, kuten viraston hallinnon järjestäminen, sisäinen rakenne, strategiat ja sisäiset tavoitteet siirtyvät viraston toimivallan puitteissa virastopäälliköiden päätösvaltaan. Ministeriöyhteistyössä tulostulosvastaavan kanssa varmistetaan hallinnonalan linjaukset ja keskustellaan viraston strategioista.

2) Johtokunnilla oleva nimitystoimivalta siirtyy virastopäälliköille, kuten on menetelty mm. VM:n ja MMM:n hallinnonalan johtokuntia lakkautettaessa. Ministeriö harkitsee, onko tarvetta virastopäällikön 1. sijaisen määräämiseen ministeriöstä. Jos on, tämä tapahtuisi virastopäällikön esityksestä.

3) Johtokuntien lakatessa henkilöstö haluaa edustajansa virastojen johtoryhmiin, ellei näin jo ole. Henkilöstön osallistuminen virastojen johtoryhmiin vaihtelee tällä hetkellä. Johtoryhmät ovat (virastopäällikölle) neuvoa antavia säännöllisesti kokoontuvia, virastojen ylimmän johdon kokoonpanoja, joissa päätösvaltaa käyttää virastopäällikkö. Henkilöstön edustajan osallistumista virastojen johtoryhmään voi suositella, mutta asian ratkaisee virastopäällikkö, joka muutoinkin päättää (työjärjestyksessä) viraston pysyvien toimielinten asettamisesta ja kokoonpanoista.

4) Lakkauttamistilanteessa väylävirastoille perustetaan yhteinen liikenne- ja viestintäministeriön tasolla toimiva neuvottelukunta, jonka pohjana voi toimia nykyinen infrafoorum. Väylävirastot tekevät omat päätöksensä niiden omista neuvottelukunnista oman sidosryhmä- ja asiakastyönsä tarpeisiin. Ajoneuvohallintokeskukselle perustetaan oma neuvottelukuntansa ja tutkimuslaitoksille kummallekin omansa.

8.4.2005 Dnro 308/12/2005

Viite

Asia **LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN HALLINNONALAN JOHTOKUNTIEN
ASEMAN SELVITTÄMINEN**

Asettaminen

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan johtokuntien aseman ja kehitysvaihtoehtojen selvittämiseksi liikenne- ja viestintäministeriö on tänään asettanut selvityshenkilö johtaja Jukka Hirvelän omien tehtäviensä ohella selvittämään johtokuntien asemaa ja roolia sekä tekemään tähän liittyvät ehdotuksensa. Ehdotusten tulee parantaa liikenne- ja viestintähallinnon ohjausta ja johtamista sekä varmistaa virastojen riittävä ohjaus ja valvonta.

Määräaika

Selvityksen tekemisen määräaika on 8.4.2005 – 1.9.2005.

Tausta

Johtokuntia koskevia ehdotuksia on esitetty muun muassa Eera Finland Oy:n Tiehallintoa ja Ratahallintokeskusta koskevassa evaluointiraportissa, liikenne- ja viestintäministeriön liikennepolitiikan osaston esityksessä Tiehallinnon ja Ratahallintokeskuksen ohjauksen uudistamiseksi ja osastopäällikkö, ylijohdaja Harri Pursiaisen liikennepolitiikan johtamista koskevassa raportissa. Lisäksi johtokuntien asemaa koskevia näkökohtia ja perusteluja sisältyy niihin hallituksen esityksiin Eduskunnalle, jotka koskevat viime aikoina lakkautettuja virastojen johtokuntia.

Tavoitteet

Selvityksen tulee kattaa kaikki hallinnonalan johtokunnat, erityisesti Tiehallinnon, Ratahallintokeskuksen sekä Merenkululaitoksen johtokunnat. Työn kuluessa tulee selvittää johtokuntien puheenjohtajien, jäsenten ja virastopäällikköiden näkemykset johtokuntien toimivuudesta.

Postiosoite

PL 31
00023 Valtioneuvosto
kirjaamo@mintc.fi

Käyntiosoite

Eteläesplanadi 16-18, Helsinki

Puhelin

(09) 160 02

Telekopio

(09) 160 28596
(09) 160 28590 (tiedotus)

Selvitystyössä tulee liikennepolitiikan johtamisen näkökulmasta tarkastella johtokuntien jatkamista nykyisellään, niiden toiminnan kehittämismahdollisuuksia ja niiden lakkauttamista. Samalla tulee tarkastella vaikutuksia, joita eri vaihtoehdoista seuraisi virastojen johtamiseen, ohjaukseen ja valvontaan sekä myös henkilöstön osallistumiseen. Tarkasteluun tulee sisältyä myös se lisäarvo, jonka virastot ovat saaneet käyttöönsä johtokuntiensa jäsenten kautta.

Selvityksen tulee sisältää ehdotukset siitä, miten johtokuntien lakkauttamisvaihtoehdoissa huolehdittaisiin virastojen johtokunnille tälle hetkellä kuuluvista lakisääteisistä tehtävistä ja miten virastojen johtokuntiensa kautta saama asiantuntemus, toimintaympäristötieto ja näkemys voidaan uudessa tilanteessa parhaiten turvata.

Organisointi

Selvityshenkilönä toimii johtaja Jukka Hirvelä, joka vastaa selvitystyön sisällöstä itsenäisesti.

Kustannukset ja rahoitus

Selvityksen mahdollisista erilliskustannuksista tulee sopia liikenne- ja viestintäministeriön kanssa.

Liikenne- ja viestintäministeri

Leena Luhtanen

Kansliapäällikkö

Juhani Korpela

TIEDOKSI Liikenne- ja viestintäministeriön osastot ja yksiköt
Hallinnonalan virastot ja laitokset

Johtokunnat liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla: taustamuistio haastattelujen pohjaksi

1. Toimeksianto

Liikenne- ja viestintäministeriö on määrännyt minut selvittämään ja tekemään ehdotukseni hallinnonalansa johtokuntien, (erityisesti väylälaitosten johtokuntien) asemasta ja roolista kolmesta näkökulmasta:

- johtokunnat jatkavat nykyisellään,
- johtokuntien toimintaa kehitetään tai
- johtokunnat lakkautetaan.

Lakkauttamisvaihtoehdossa tulee lisäksi selvittää, miten johtokunnille kuuluvat lakisääteiset tehtävät hoidettaisiin ja miten virastojen johtokuntiensa kautta saama asiantuntemus ja näkemys voitaisiin silloin korvata.

Selvitys valmistuu elokuussa 2005.

2. Johtokuntien taustaa

Johtokunnat perustettiin virastoihin tulosohejausudistukseen liittyen 90 –luvulla. Samalla keskusvirastojen perinteiset sisäiset kollegiot lakkautettiin. Tavoitteena oli saada virastoihin ulkopuolista johtamis- ja sisältöasiantuntemusta. Johtokuntien jäsenten rooli olisi nimenomaan ao. virastojen ohjaus ja valvonta – ei edustamansa taustaorganisaation etujen valvonta.

Viime vuosina johtokuntia on lakkautettu mm. VM:n, MMM:n, STM:n ja myös LVM:n (viestintävirasto) hallinnonaloilla. Väylävirastojen osalta Tiehallinnon ja Ratahallinnon evaluaatiotutkimuksessa (EERA 2004) ehdotettiin johtokuntien aseman vahvistamista. Viimeksi LVM:n ylijohtaja Harri Pursiaisen ehdotuksiin (Liikennepolitiikan johtaminen LVM 2005) sisältyi ehdotus hallinnonalan johtokuntien lakkauttamisesta.

3. Johtokuntien kokoonpano ja tehtävät

Johtokunnan kokoonpanosta ja nimittämisestä säädetään asianomaisissa hallintolaeissa ja valtioneuvoston asetuksissa. Yleensä kokoonpanossa on puheenjohtaja ja 4 – 6 viraston toimialaan perehtynyttä jäsentä, joista yksi edustaa viraston henkilöstöä. Valtioneuvosto nimittää johtokunnan jäsenet neljäksi vuodeksi kerrallaan ja määrää jäsenistä yhden puheenjohtajaksi ja yhden varapuheenjohtajaksi.

Johtokuntien tehtävistä on säädetty asianomaisten virastojen hallintosäädöksissä (laeissa ja asetuksissa).

Johtokunnan tehtävät luetellaan yleensä seuraavasti:

- johtokunta ohjaa ja valvoo viraston toimintaa

- päättää viraston yleisistä toimintalinjoista ja tavoitteista (palveluperiaatteista, palvelutavoitteista) ottaen huomioon asianomaisten ministeriön asettamat tavoitteet ja toimintalinjat
- päättää viraston hallinnon järjestämisestä
- tekee toiminnan yleistä kehittämistä ja toimintaa koskevia esityksiä
- päättää viraston (strategisista suunnitelmista ja ohjelmista) talousarvioehdotuksesta ja toiminta- ja taloussuunnitelmasta
- seuraa viraston toimintaa ja tavoitteiden toteutumista sekä hyväksyy viraston tilinpäätöksen ja siihen kuuluvan toimintakertomuksen
- antaa viraston määräykset ja ohjeet, jollei se ole siirtänyt niitä virastopäällikön tai muun virkamiehen annettaviksi
- perustaa ja lakkauttaa keskushallinnon (ja alueyksiköiden) johtajien virat
- nimittää keskushallinnon ja (alueyksiköiden) johtajat
- käsittelee muita viraston kannalta laajakantoisia ja periaatteellisesti merkittäviä asioita, joiden esittelystä johtokunnalle päättää johtokunnan puheenjohtaja
- (päättää hinnoitteluperiaatteista, hyväksyy merkittävät suunnitelmat, hyväksyy työehtosopimukset ja tarkentavat virkaehtosopimukset, määrää virastopäällikön sijaisesta)

3. Johtokuntien lakkauttamisen perusteluja

Johtokuntien lakkauttamiselle on valtiovarainministeriön hallinnonalalla asianomaisten hallitusten esityksissä (tilastokeskus, verohallitus, tullihallitus, valtiokonttori, VATT) esitetty seuraavia syitä:

1) Johtokuntajärjestelmästä on kertynyt kokemuksia runsaan 10 vuoden ajalta. Erityisesti tulohajautukseen ja tulosbudjetointiin siirtymisen jälkeen johtokunnan ja sen jäsenten rooli on aiheuttanut ongelmia monessa suhteessa viraston virkamiesjohtoon nähden

2) Johtokunnilla ei ole selkeää asemaa viraston ohjaus- ja johtamisprosessissa eikä virastojen toiminnan valvonnassa

- ministeriö tekee tulossopimuksen suoraan virkamiesjohtoon kanssa, jolloin virastopäälliköllä on tulosvastuu. Ministeriö myös keskustelee suoraan viraston johdon kanssa tulossopimuksen toteutumisesta. Toisaalta johtokunta on viraston ylin päättävä elin
- johtokunnan tehtävänä on ohjata ja valvoa virastoa sekä päättää toimintalinjoista, toiminta- ja taloussuunnitelmasta, talousarvioehdotuksesta sekä hyväksyä toimintakertomus ja tilinpäätös. Johtokunnilla on myös nimitystoimivaltaa. Viraston johto kuitenkin päättää työjärjestyksestä, toimintaorganisaatiosta ja ratkaisuvallan käytöstä virastossa. Näin virkamiesjohtolla on vastuu viraston toiminnasta, mutta toimintapolitiikasta päätetään johtokunnassa.

3) Ohjaavan ministeriön asema on ongelmallinen

- ministeriön asianomaisten virkamiesten esteellisyys hallintolain mukaan (ao. virkamies on esteellinen jos hän kuuluu viraston johtokuntaan ja kysymys on asiasta joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan). Näin ei saada johtokuntaan vastuullista ministeriön edustajaa

Ylijohtaja Pursiainen on selvityksessään liikennepolitiikan johtamisesta ehdottanut ja perustellut LVM:n hallinnonalan johtokuntien lakkauttamista seuraavasti:

- 1) Johtokuntien asemaa ei voida olennaisesti vahvistaa
 - tällöin liikuttaisiin jo liikelaitosten suuntaan

- jos johtokunta vastaa ministeriölle seurauksena on kahden isännän malli
- 2) Johtokuntien ongelmat ovat selviä ja vahvoja
 - hämärät vastuusuhteet,
 - jääviys- ja tasapuolisuusongelmat ja
 - ristiin ohjauksen riskit (ministeriön tulosohjausvastaava ei voi olla johtokunnan jäsen eikä ministeriön johtokuntaedustaja voi ottaa osaa päätöksentekoon ministeriössä)
 - johtokunnilla on ja niistä saa ulkopuolista asiantuntemusta – jos lakkautetaan voidaan perustaa neuvottelukuntia
- 3) Virastopäällikön esimies ei voi olla johtokunta tai sen puheenjohtaja
 - ministeriön tulisi kohdistaa ohjauksensa johtokuntiin, jos edellä olevaa sovellettaisiin
 - esimiestehtävä kuuluu ministeriölle
- 4) VM:ssä suuntana johtokuntien lakkauttaminen
 - yksi tai useampia neuvottelukuntien väylälaitosten neuvottelukuntien tilalle
 - tehtävät, kuten nimitystoimivalta selvitettävä (ministeriöön?)
- 5) LVM:n ja johtokuntien roolit ja vastuut
 - keskenään epäselviä
 - ministeriö neuvottelee suoraan pääjohtajan kanssa
 - ministeriö asettaa pääjohtajalle tavoitteet (vai virastolle?)
 - ei ole selvää, mitä johtokunnilta odotetaan
- 6) Johtokuntien lakkauttaminen kehittäisi liikennepolitiikan strategista johtamista ja virtaviivaistaisi ministeriön ohjauskeinojen käyttöä.

4. Väylävirastojen ohjauksen ja virastoyhteistyön kehittäminen ministeriössä

Liikenne- ja viestintäministeriö on muuttanut organisaatiotaan ja kehittää väylävirastojen strategista ohjausta. Samalla pyritään ns. yhden luukun periaatteeseen virastojen ohjauksessa. Strategisen ohjauksen ydinryhmänä toimii ministeriön liikennepoliittisen osaston ja väylävirastojen johdon yhteinen johtoryhmä, minkä työskentelyä valmistellaan yhteisessä väylätoiminnan ohjausryhmässä. Yhteistyössä valmistellaan mm. väylänpidon strategioihin, TTS:aan ja talousarvioehdotuksiin liittyvät asiat.

5. Muita näkökohtia

- Lakkautetut johtokunnat ovat toimineet pääasiassa virastoissa, joiden tehtävät ovat säädössidonnaisia, viranomaispainotteisia ja jotka toimivat regulaattoreina. Niissä päätöksenteko on pitkälle säädössidonnaista.
- Tulosohjaus ja tulossopimukset koskevat pääjohtajan kautta ao. virastoa ja viraston alustavat tulostavoitteet kerrotaan talousarvioesityksessä, jonka hyväksyy johtokunta. Ministeriö sopii sitten varsinaiset virastokohtaiset tulostavoitteet virastopäällikön kanssa ja ilmoittaa ne kirjeellään virastolle, kun eduskunta on hyväksynyt talousarvion.
- Johtokunta on viraston sisäinen päätöksentekijä, siis virastoon kuuluva päätöksentekoinstituutio kuten pääjohtajakin. Monet johtokunnassa päätettävät asiat ovat esityksiä (talousarvioehdotus) ministeriölle, joka voi niitä koskien päättää toisin.

Haastattelukysymyksiä

- 1. Mikä on mielestänne johtokunnan tärkein rooli ja tehtävä? Entä keskeiset hyödyt? Pitäisikö johtokunnille lisätä joitakin tehtäviä?**
- 2. Mitkä ovat johtokunnasta virastolle ja sen toiminnalle/palveluille koituvat keskeiset haitat? Pitäisikö johtokunnilta poistaa joitakin tehtäviä?**
- 3. Miten kuvailisitte johtokunnan asemaa suhteessa ministeriöön? Entä virastopäällikköön?**
- 4. Ministeriö parantaa virasto-ohjaustaan ja yhteistyötään virastojen kanssa. Strategiayhteistyötä virastojen kanssa vahvistetaan ja virastojen toimintalinjoja (väylänpidon strategiat, TTS, TAE) ainakin valmistellaan tässä yhteistyössä. Mikä merkitys tällä on johtokuntien asemaan?**
- 5. Miten koette (yleensä tai edustamassanne virastossa) mahdollisuudet saada johtokuntaan jatkossa päteviä ulkopuolisia edustajia puheenjohtajaksi ja jäseniksi? Oletteko itse halukas jatkamaan?**
- 6. Oheisessa (tausta)muistiossa on kuvattu johtokuntien lakkauttamiselle esitettyjä perustelua (lakkauttamislakien perustelut, Pursiaisen raportti). Miten kommentoisitte niitä?**
 - tulosoajasta koskeva ongelma (ministeriö asettaa tavoitteet suoraan pääjohtajalle)
 - kahden ohjaajan ongelma (ministeriö ja johtokunta ohjaavat molemmat virastoa)
 - esteellisyys (ei saada pätevää, vastuullista edustajaa ministeriöstä)
 - epäselvät vastuut (mistä vastaa ministeriö, mistä johtokunta)
 - johtokuntien asemaa ei voida vahvistaa (mentäisiin lähelle liikelaitoksen hallitusta)
 - ei ole selvää, mitä johtokunnilta odotetaan
- 7. Miten johtokuntia voitaisiin tai pitäisi kehittää? Voidaanko johtokuntiin liitettyjä ongelmia ratkaista lakkauttamatta koko järjestelmää?**
- 8. Pitäisikö LVM:n hallinnonalan johtokunnat/edustamanne johtokunta mielestänne**
 - a) pitää nykyisellään,
 - b) vahvistaa vai
 - c) lakkauttaa?**Perustelut?**
- 9. Jos johtokunnat lakkautetaan, mitä tilalle?**
 - Miten esim. viraston toimintastrategiat, tärkeät ja laajakantoiset asiat, nimitysasiat ja henkilöstön osallistuminen tulisi hoitaa? Miten viraston valvontatehtävä järjestettäisiin?
- 10. Miten arvioitte neuvottelukuntien roolia johtokuntien korvaajina? Voiko väylävirastoilla olla yksi neuvottelukunta? Onko Teillä kiinnostusta toimia tällaisen neuvottelukunnan jäsenenä?**
- 11. Mitä muuta haluaisitte tuoda esille LVM:n hallinnonalan johtokuntien suhteen?**

Haastatellut henkilöt:

Liite 4

Virastopäälliköt

Pääjohtaja Eero Karjaluoeto, Tiehallinto, 16.5.2005
Pääjohtaja Markku Mylly, Merenkululaitos, 18.5.2005
Ylijohtaja Ossi Niemimuukko, Ratahallintokeskus, 7.6.2005
Ylijohtaja Jyrki Ritvala, Ajoneuvohallintokeskus, 25.5.2005
Pääjohtaja Petteri Taalas, Ilmatieteen laitos, 10.8.2005
Ylijohtaja Rauni Hagman, Viestintävirasto, 18.5.2005
Ylijohtaja Eeva-Liisa Poutanen, Merentutkimuslaitos 23.8.2005

Puheenjohtajat

Toimitusjohtaja Matti Vuoria, Tiehallinnon johtokunta, 25.5.2005
Vuorineuvos Mikko Kivimäki, Merenkululaitoksen johtokunta, 19.5.2005
Toimitusjohtaja Timo Poranen, Ratahallintokeskuksen johtokunta, 6.6.2005
Toimitusjohtaja Pekka Puputti, Ajoneuvohallintokeskuksen johtokunta 23.8.2005
Ylijohtaja Pentti Partanen, Ilmatieteen laitoksen johtokunta, 22.8.2005
Hallitusneuvos Aila Salminen, Merentutkimuslaitoksen johtokunta, 12.8.2005

Jäsenet

Kansliapäällikkö Sirkka Hautojärvi, Tiehallinnon johtokunta, 16.6.2005
Yli-insinööri Mikko Ojajärvi, Tiehallinnon johtokunta, 14.6.2005
Toimitusjohtaja Matti Aura, Merenkululaitoksen johtokunta, 6.6.2005
Tarkastaja Erkki Myllyaho, Tiehallinnon johtokunta, henkilöstön edustaja, 25.5.2005
Erikoistutkija Pekka Alenius, Merentutkimuslaitoksen johtokunta, henkilöstön edustaja, 23.8.2005
Suunnittelupäällikkö Seppo Toivonen, Tiehallinnon johtokunnan henkilöstön edustaja, 3.5.2005

Muut

Pääjohtaja Jarmo Ratia, Maanmittauslaitos, 11.8.2005
Pääjohtaja Jukka Tammi, Verohallitus, 17.6.2005
Johtaja Raimo Mansukoski, EK, 14.6.2005
Ylijohtaja Harry Pursiainen, liikenne- ja viestintäministeriö, 10.6.2005
Hallintojohtaja Harry Karlqvist, TEKES, 20.8.2005
Neuvotteleva virkamies Heikki Joustie, valtiovarainministeriö, 8.6.2005