

ILMIÖMÄINEN JULKINEN HALLINTO

Keskustelualoite valtioneuvoston toimintatapojen uudistamiseksi

Tämän keskustelualoitteen tavoitteena on auttaa maan hallitusta ja ministeriöitä uudistamaan toimintaansa entistä strategisempaan, pitkäjänteisempään ja yhtenäisempään suuntaan.

Ehdotamme ennen muuta toiminnallisia ja vähäisessä määrin rakenteellisia uudistuksia – kokonaisuutta, joka tarjoaa niin poliittiselle johdolle, ministeriöille kuin virkamiehille eväitä strategisen päätöksenteon ja päätösten vaikuttavan toteutuksen tueksi.

Erityistä huomiota kiinnitetään Suomen tulevaisuuden kannalta tärkeiden, hallinnonrajat ylittävien ilmiöiden tunnistamiseen ja niihin vastaamiseen julkisen politiikan keinoin.

Keskustelualoitteen valmistelua on tukenut julkisen hallinnon ja muiden sektorien asiantuntijoista koottu ohjausryhmä. Lisäksi olemme kuulleet laajalti kotimaisia ja kansainvälisiä sidosryhmiä sekä hakeneet muutenkin maailmalta mallia valtioneuvoston työn uudistamiseksi.

Suomen hallinnon vahvuuksiksi mainitaan usein vakaus ja ennustettavuus. Näiden perinteisten vahvuuksien ylläpitämiseen ja uusien vahvuuksien kehittämiseen vaaditaan jatkossa aktiivista, tulevaisuussuuntautunutta otetta sekä vahvaa yhteistoiminnan kulttuuria, joihin tämä keskustelualoite tarjoaa osaltaan aineksia.

Sitra työpaperi

© Sitra 2018

Ilmiömainen julkinen hallinto

Keskustelualoite valtioneuvoston uudistamiseksi

ISBN 978-952-347-063-7 (nid.)

ISBN 978-952-347-064-4 (pdf)

www.sitra.fi

Sihteeristö: Petri Virtanen, Kaisa Lähteenmäki-Smith,
Inga Nyholm

Toimitussihteeri: Taru Keltanen

Taitto ja kuvitukset: Zeeland Family Oyj

Erweko Oy, Helsinki 2018

Sitra Työpaperit tarjoavat monialaista tietoa asioista, jotka vaikuttavat yhteiskunnan muutokseen. Työpaperit ovat osa Sitran tulevaisuustyötä, jota tehdään ennakkoinnin, tutkimuksen, hanketoiminnan ja kokeilujen sekä koulutuksen menetelmin.

Julkaisua päivitetty saavutettavuuden osalta kesällä 2020.

Strategisesti, pitkäjänteisesti, yhtenäisesti

Suomalainen julkishallinto on kehittynyt vuosikymmenten kuluessa maailmalla arvostetuksi instituutioksi, joka pärjää erinomaisesti erilaisissa kansainvälisissä vertailuissa.

Ajan mittaan hallintomme on kuitenkin monimutkaistunut. Järjestelmän monipolvisuus ja sääntelyn yksityiskohtaisuus ovat vähitellen muodostumassa suoraan uhkaksi hallinnon uudistumiskyvylle.

Monet yhteiskunnalliset ongelmat, kuten ilmastonmuutos tai eriarvoistuminen, ovat monimutkaisia ja keskinäisriippuvaisia ilmiöitä, joita tulisi tarkastella nykyistä kokonaisvaltaisemmin. Nykyiset hallinnon siilot ja lainsäädännön sekä budjetoinnin yksityiskohtaisuus vaikeuttavat kuitenkin merkittävästi poikkihallinnollista, kokonaisvaltaista lähestymistapaa.

Nykyisessä monimutkaisessa ja alati muuttuvassa toimintaympäristössä hallituksen ja eduskunnan päätöksentekokyky sekä koko julkisen hallinnon kyky toteuttaa erilaisia uudistuksia oikeudellisesti, taloudellisesti sekä sosiaalisesti kestäväällä tavalla kaipaakin vahvistamista. Valtioneuvoston ja koko valtionhallinnon rooli näiden uudistusten valmistelussa ja toteuttamisessa on keskeinen.

Tämä keskustelualoite sisältää ehdotuksia valtionhallinnon toimintatapojen uudistamiseksi ja sellaisiksi rakenteellisiksi kehittämistoimiksi, jotka antaisivat hallitukselle entistä paremmat edellytykset nykyistä strategisempaan, pitkäjänteisempään ja yhtenäisempään toimintaan. Ministereille se tarjoaa uusia työkaluja hallitusohjelman tärkeimpien ilmiöiden johtamiseen. Virkamiesjohdolle ja virkamiehistöille se sisältää poikkihallinnollisempaan otteeseen kannustavia keinoja, jotka auttavat vastaamaan valmistelun ja toimeenpanon haasteisiin.

Tunnustamme luonnollisesti poliittisen johtamisen haasteet ja sen, ettei politiikkatason ongelmiin luoda ratkaisuja vain hallinnon toimeenpanokykyä parantamalla. Erilaiset hallituskoalitiot vaativat valtioneuvostolta ja hallinnolta aina suurta joustavuutta, koska poliittiset realiteetit ovat hyvin erilaiset vahvan tai heikon, puhumattakaan vähemmistöhallituksen aikana. Olemmekin sen johdosta hakeneet ratkaisuja, jotka helpottavat sekä poliittisten valintojen tekemistä että toimeenpanon keinojen ja vaihtoehtojen valintaa.

Näemme myös tarpeelliseksi valtioneuvoston ja hallinnon dialogivalmiuksien ja yhteistyöhön kannustavan kulttuurin aktiivisen kehittämisen. On luotava tahto yhteiseen ongelmanratkaisuun ja yhteistoimintaan. Ilman sitä eivät hienoimmatkaan hallinnolliset ratkaisut synnytä pysyviä ja toimivia tuloksia.

Sitran aiempi keskustelualoite *Kansanvallan peruskorjaus* nosti keväällä 2018 esiin valtioneuvoston toimintatapojen kehittämisen lisäksi edustuksellisen demokratian ja puoluelaitoksemme uudistustarpeita, joihin puolueet ja eduskunta ovatkin jo omalta osaltaan tarttuneet. Tämä keskustelualoite syventää ja konkretisoi Kansanvallan peruskorjaus -raportin valtioneuvostoa ja valtionhallintoa koskevaa osuutta tarjoamalla käytännön kehityshioita valtionhallinnon toiminnan vahvistamiseksi.

Toivomme, että ehdotuksemme tarjoaa poliittiselle ja virkamiesjohdolle eväitä entistä strategisemmän hallitusohjelman työstämiseen ja sen vaikuttavaan toteutukseen.

Uskomme, että tässä ehdottamiemme peruskorjausten jälkeen Suomi jatkaa entistä vahvempaan maailman edistyksellisempien demokratioiden joukossa.

Mikko Kosonen
ylIASIAMIES
Sitra

Sisältö

1. Tavoitteet	6
2. Suomen julkisen hallinnon nykytila ja kehityskohteet	8
2.1 Kehityskaari 1990-luvulta 2010-luvulle	8
2.2 Kuluva hallituskausi: pirstaleisesta kehittämisestä kokonaisvaltaiseen uudistamiseen	8
2.3 Jatkossa painopiste hallinnonalakäytännöistä yhteiskunnallisiin ilmiöihin	9
2.4 Kohti jatkuvaa strategista johtamista ja toimintaa	11
3. Toimenpide-ehdotukset	13
3.1 Strategisen hallitusohjelman tietopohjan vahvistaminen	13
3.2 Rahoitus seuraamaan strategiaa	14
3.3 Poliittisen ohjauksen selkeyttäminen	15
3.4 Päätöksenteon siiloutumisesta kokonaisuuksiin ja ilmiölähtöisyyteen	15
3.5 Valtioneuvoston kokonaisjohtamisen vahvistaminen	18
3.6 Tiedolla johtamisen edellytyksien parantaminen	20
3.7 Osaaminen yhteiseen käyttöön	21
3.8 Yhteisen viestinnän terävöittäminen	22
4. Lopuksi: keskustelualoitteesta käytäntöön	23
Sanasto	24

1. TAVOITTEET

Tämän keskustelualoitteen tavoitteena on parantaa kansanvaltaisen johtamisen ja kokonaisuusien hallinnan edellytyksiä valtionhallinnossa. Keskustelualoitteemme tarjoaa ratkaisuehdotuksia, jotka vahvistaisivat päätöksenteon ja politiikkaohjauksen strategisuutta ja vaikuttavuutta valtioneuvostossa. Lisäksi ehdotamme julkiseen hallintoon rakenteellisia ja toiminnallisia uudistuksia, jotka tukisivat hallituksen strategisen ohjelman toteutusta ja laadukasta johtamista.

Muutokset edellyttävät valtionhallinnolta muutosvalmiutta, nykyistä vahvempaa tulevaisuussuuntautuneisuutta, asiakaslähtöisyyttä ja tietoperusteista johtamista (ml. hyvien käytäntöjen tunnistaminen hallinnonala-, organisaatio ja valtiolliset rajat ylittäen). Uudistuksessa tärkeää on myös virkamiesjohdon yhteistyökulttuurin syveneminen ja valtioneuvoston entistä parempi yhteentoimivuus.

Strategista hallitusohjelmaa ja sen mukaista johtamismallia on jo kokeiltu kuluvalle hallituskaudella. Samoin on viety läpi erilaajuisia, hallinnonalarajat ylittäviä uudistuksia. Lisäksi hallitus on valmistellut yhtä Suomen hallintohistorian suurimmista uudistuksista, sote- ja maakuntauudistusta.

Viime vuosina useilla hallinnonaloilla (ja myös poikkihallinnollisesti) on kehitetty innovatiivisia ja kokeilevia toimintamalleja toimintakulttuurin uudistamiseksi. Nämä kokemukset antavat hyvän pohjan koko valtioneuvoston strategisen johtamisen kehittämiseksi.

Strategisuus ja fokusointi eli valittuihin, tärkeimpiin kokonaisuuksiin keskittyminen on välttämätöntä, jos ja kun hallitus haluaa toteuttaa toimintaympäristön muutoksiin vastaavia rakenteellisia ja poikkihallinnollisia uudistuksia.

Samalla on todettava, että tällainen strateginen johtaminen on usein käytännön ristiriidassa Suomen koalitionhallitusperinteen kanssa: hallitusohjelmaan kun on perinteisesti haluttu koota kaikki edistettävät asiat. Haasteena on, että silloin ohjelmaan tulee helposti kokoluokaltaan, resursseiltaan ja aikajänteeltään hyvin erilaisia asioita.

Vastaavasti on luonnollista, että hallituksen vuosikertomuksessa halutaan raportoida kaikki tekeminen, jotta voidaan osoittaa sen merkitys hallitusohjelman kokonaisuuden kannalta.

Nämä ristiriitaisilta vaikuttavat vaatimukset on kuitenkin mahdollista toteuttaa samanaikaisesti. Hallitus voi ja sen tulee nimetä keskeisimmät suuret (3–5 kpl) muutoshankkeet ja luoda niille parhaiten soveltuva, poikkihallinnollinen johtamismalli.

Suurin osa hallitusohjelman pienemmistä tavoitteista voidaan hyvin toteuttaa nykyisen tehokkaan hallintomallimme puitteissa. Arviomme mukaan hallituksen strategiset (ilmiöpohjaiset) muutoshankkeet edustaisivat vain noin kymmentä prosenttia valtionhallinnon resursseista ja budjettivaroista.

Keskustelualoitteessa ehdotamme erityisesti sellaisia ratkaisuja, joilla vahvistetaan yhtenäisempää ja strategisempää johtamista valtioneuvostossa. Uudistamisen ytimessä on valtioneuvoston kanslian (VNK) entistä strategisempi rooli ja kokonaisuusien johtaminen. Johtamista vahvistetaan kohdistamalla resursseja tavoitteista ja hallitusohjelmassa määritellyistä tarpeista lähtien sekä vakiinnuttamalla tähän liittyvät uudet, konkreettiset toimintamallit (mm. ilmiökartoituksen työkalujet ja tilannehuone-konsepti, joihin palaamme lähemmin luvussa 3.4 sekä valtioneuvostotasaisen viestinnän vahvistaminen).

Luottamusta voitaisiin vahvistaa jaetun ymmärryksen lisäämisellä ja yhteisen tulevaisuuskuvan muodostamisella. Näiden lisäksi tarvitaan yhdessä työskentelyä tukevia työkaluja (mm. ilmiösimulointi, tilannehuoneet, rotaatio, avoin komiteatyöskentely ja jäsentynyt joukkotaminen).

Haluamme myös herättää pohdintaa ja keskustelua siitä, millaisia rakenteellisia, toiminnallisia ja kulttuurisia muutoksia tarvitaan, jotta valtionhallinto kokonaisuutena – ja erityisesti sen terävin kärki eli valtioneuvosto – pystyisi vastaamaan yhteiskunnan megatrendien (esim. digitalisaatio, ilmastonmuutos, työn ja toimeentulon muutos, edustuksellisen demokratian rapautuminen)

tuomiin haasteisiin. Toinen keskeinen kysymys on se, miten hallinto palvelisi kansalaisia ja yhteiskuntaa entistäkin paremmin. Keskustelualoite on laadittu yhteistyössä julkisen hallinnon ja erityisesti valtiorahaston johtamista kehittävien tahojen ja sidosryhmien kanssa osana Sitran Julkisen sektorin johtamisen avainaluetta.

Työtä on tukenut ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimii Sitran vanhempi neuvonantaja Jouni Backman. Muut jäsenet ovat Olli-Pekka Heinonen (pääjohtaja, opetushallitus), Liisa Hyssälä (vanhempi neuvonantaja, Sitra), Anna-Kaisa Ikonen (poliittinen valtiosihteerin, valtioneuvoston kanslia), Kirsi Karlamaa (pääjohtaja, viestintävirasto), Mikko Kosonen (ylIASIAMIES, Sitra), Timo Laitinen (pääjohtaja, valtiokonttori), Teemu Malmi (professori, Aalto yliopisto), Timo Reina (varatoimitusjohtaja, Suomen Kuntaliitto), Matti Rihko (hallituksen puheenjohtaja), Helena Tarkka (ylijohtaja, valtiovarainministeriö) Astrid Thors (varatuomari) ja Ritva Viljanen (Vantaan kaupunginjohtaja).

Ohjausryhmän sihteeristössä ovat toimineet Petri Virtanen, Kaisa Lähteenmäki-Smith ja Inga Nyholm.

Olemme kuulleet laaja-alaisesti myös eri sidosryhmiä, esimerkiksi nuoriso- ja työntekijäjärjestöjä. Erilaisiin Sitran tilaisuuksiin ja henkilökohtaisiin haastatteluihin on valmistelun aikana osallistunut yhteensä yli 150 henkilöä. Keskustelualoitteen alustavista sisällöistä on käyty dialogisia keskusteluja myös Sitran järjestämän valtion ylimmän virkamiesjohdon Uudistaja-kurssin osallistujien kanssa osana kyseistä johtamiskoulutusohjelmaa ja kurssin yhteydessä tehtyjä toimintatapakokeiluja on hyödynnetty ehdotusten työstämisessä.

Kansainvälistä vertailupohjaa esitettävälle kehittämistoimenpiteille on haettu muun muassa Singaporesta, Hollannista, Kanadasta ja muista Pohjoismaista.

Vaikka nyt julkistettava keskustelualoite koskee ainoastaan valtioneuvoston työn, toimintatapojen ja rakenteen uudistamista, avautuu sen myötä uudenlainen näkökulma koko julkisen päätöksenteko- ja hallintojärjestelmän uudistamiseen. Systeemisyyden ja systeemisen muutoksen tarpeet koskevat valtioneuvoston ohella myös eduskuntaa ja paikallis- ja aluehallintoa.¹

Tämä keskustelualoite julkishallinnon uudistamiseksi on jatkoa Sitran *Kansanvallan peruskorjaus* -selvitykselle (Jouni Backman ja Liisa Hyssälä, helmikuu 2018), jonka keskeinen viesti on tämä: yli satavuotisen edustuksellisen demokratiamme rakenteet ja toimintatavat eivät vastaa nykyajan ja tulevaisuuden tarpeita. Toimenpide-ehdotuksissa tarjotaan ratkaisuja muun muassa kansalaisten osallisuuden ja suoran demokratian lisäämiseen sekä puolueiden ohjelmatyön vahvistamiseen. Selvitykseen sisältyy niin ikään konkreettisia uudistamisehdotuksia eduskunnan ja valtioneuvoston rakenteisiin ja toimintatapoihin.

Tämän keskustelualoitteeseen sisältyvät ehdotukset pyrkivät vahvistamaan hallitusohjelman toteutukseen liittyvää toimeenpanokykyä valtioneuvostossa ja alaisessa hallinnossa kattaen koko julkisen hallinnon ketjun valtioneuvostosta maakuntiin ja edelleen kuntiin: toimeenpano ratkaisee sen, onnistutaanko hallitusohjelman tavoitteet saavuttamaan.

Ehdotukseen sisältyvät uudistukset voidaan arviomme mukaan toteuttaa ilman merkittäviä lainsäädännön muutoksia.

Toivomme, että aloite tarjoaa ajateltavaa kaikille yhteiskunnan uudistamisesta kiinnostuneille sekä konkreettista pohdittavaa ja kättä pidempää seuraaviin hallitusneuvotteluihin valmistautuville tahoille, niin poliitikoille kuin virkamieskunnalle.

1. Doz, Y., Kosonen, M., Virtanen, P. 2018. Strategically agile government. In: Farazmand A. (ed.): Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance. DOI:10.1007/978-3-319-31816-5_3554-1.

2. SUOMEN JULKISEN HALLINNON NYKYTILA JA KEHITYSKOHTTEET

2.1 Kehityskaari 1990-luvulta 2010-luvulle

Suomi oli 1990-luvulla julkisen hallinnon uudistamisessa OECD-maiden kärkijoukossa ja meiltä haettiin mallia mitä erilaisimpiin julkisen hallinnon kehittämissuunnitelmiin. 2000- ja 2010-luvulla Suomen maine aktiivisena julkisen hallinnon kehittäjänä alkoi kuitenkin hiipua.

Suomessa 2000-luvun molemmin puolin toteutetuissa hallinnonuudistuksissa keskeiset kehittämiskohteet olivat valtion keskushallinnon konsernirakenne (ajatus ”valtioyhteisöstä”) sekä sen ohjaaminen ja johtaminen.

Viime vuosikymmeninä kunta- ja aluehallinnon uudistukset ovat olleet julkisen hallinnon uudistamisessa ensisijaisia, joten hallinnon ytimeen – valtioneuvoston ja ministeriöiden toimintaan – kohdistuva uudistaminen on jäänyt vähemmälle huomiolle.

2010-luvun kuluessa vaatimukset ministeriöiden ”siilomaisuuden” purkamisesta sekä organisatorisen ketteryyden ja strategisen ajattelun lisäämisestä ovat kuitenkin merkittävästi kasvaneet. Ministeriöissä on tehty arvokasta kehitystyötä ja toimintatapojen kokeilevaa kehittämistä, mutta tämän työn saaminen yhteiseen käyttöön ei ole aina onnistunut yhteisten uudistustarpeiden edellyttämässä laajuudessa. Samanaikaisesti ketterän julkisen hallinnon ajattelu on saanut maailmalla jalansijaa ja on osaltaan tehnyt näkyväksi siilomaisen julkisen hallinnon ongelmat.

2.2 Kuluva hallituskausi: pirstaleisesta kehittämisestä kokonaisvaltaiseen uudistamiseen

Valtioneuvostoa ja sen alaista valtionhallinnon virastokokonaisuutta koskeva uudistus käynnistettiin marraskuussa 2016 valtiovarainministeriön koordinoimana. Sen on tarkoitus olla luonteeltaan horisontaalinen, valtioneuvoston ja valtionhallinnon toimintatapoja uudistava ohjelma, joka kokoaa yhteen muissa reformeissa ja kärkihankkeissa tehtävän työn tuloksia ja hyviä käytäntöjä sekä skaalaa niitä laajempaan käyttöön.

Ensimmäisessä vaiheessa (17.11.2016–30.4.2017) laadittiin muutosagenda eri kärkihankkeissa ja reformeissa saavutettujen tulosten ja valtiovarainministeriössä käynnissä olevien muiden hallinnon kehittämishankkeiden pohjalta. Uudistuksen toteutus on toistaiseksi viivästynyt, koska sote- ja maakuntauudistus ovat vienneet prosessilta sekä aikaa että huomiota.

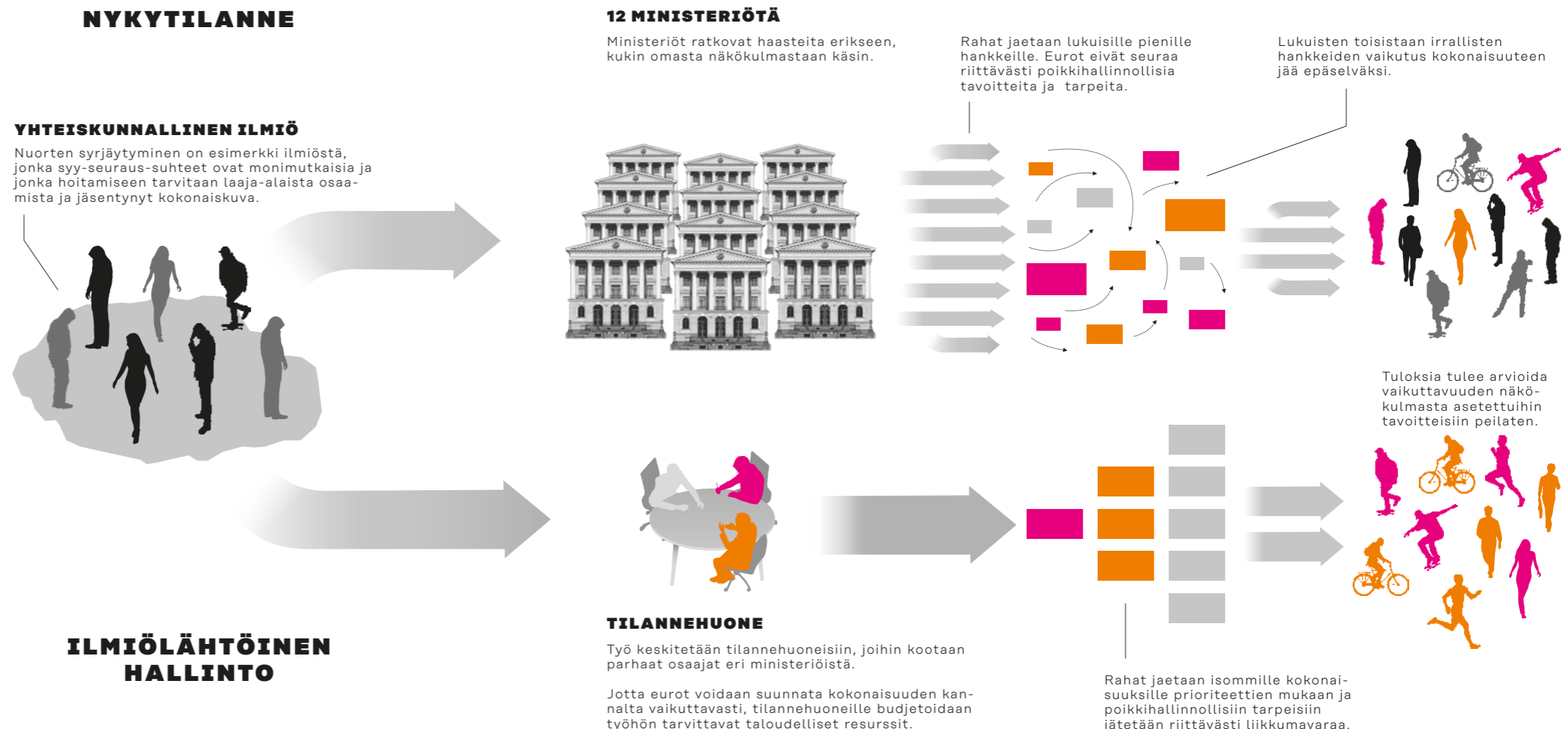
Valtioneuvoston kehittämistyöryhmän raportissa *Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhtenäisillä toimintatavoilla* (4/2017) ehdotettiin valtiolle muun muassa yhtenäisempää henkilöstöpolitiikkaa, henkilöstön liikkuvuuden lisäämistä ja palkkausjärjestelmän kehittämistä sekä sitä, että poikkihallinnollisten kokonaisuuksien johtamista vahvistettaisiin riittävällä resursoinnilla ja määräaikaikaisilla poikkihallinnollisilla toimielimillä.

Lisäksi työryhmä ehdotti uudistuksia valtioneuvoston toimintaan ja sen suhteeseen eduskuntaan, poliittiseen ja virkamiesjohtamiseen, komiteatyöskentelyyn sekä lainvalmistelun ja kohentamiseen. Varsinaisia rakenteellisia uudistuksia työryhmä ei valtioneuvostoon esittänyt. Raportin toimintatapoja koskevat suositukset ovat olleet valmistelussa valtiovarainministeriössä.

Joulukuussa 2017 valtioneuvoston kanslian julkaisusarjassa julkaistiin raportti *Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuuri*, jossa tarkasteltiin valtioneuvoston toimintatapoja hallitusohjelman toteuttamisessa. Raportti pitää sisällään peruskuvaukset nykyisistä valtioneuvostotasoisista pää- ja tukiprosesseista.

Valtioneuvoston kanslia on alkuvuodesta 2018 käynnistänyt PAKURI-hankkeen, joka tähtää entistä strategisempaan hallitusohjelmaan. Hanke tehdään lähinnä valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteisenä virkatyönä ja sen yhteydessä uudistetaan toimintatapoja, jolla vahvistetaan strategisen hallitusohjelman rakentamista ja ennen muuta hallitusohjelman ennakoitipohjaa, strategian laatimisen sisältöjä ja osit-

Kuva 1: Kohti ilmiölähtöisempää julkista hallintoa



tain myös strategian toimeenpanoa. Hanke valmistuu vuoden 2018 loppuun mennessä.

Edellä mainitut selvityshankkeet ovat hyödyllisiä ja olemme pyrkineet huomioimaan niissä jo meneillään olevan tai tehdyn työn mahdollisuuksien mukaan. Uudistukset edellyttävät nähdäksemme laajempaa systeemistä muutosta ja voimavarojen kohdistamista, joilla vastattaisiin koko julkisen hallinnon toimintaympäristön kasvavaan monimutkaisuuteen ja keskinäisriippuvaisuuteen. Keskustelualoite pyrkii tarjoamaan tukea tälle systeemisyyselle erityisesti ilmiölähtöisyyttä ja kokonaisvaltaisuutta vahvistamalla.

2.3 Jatkossa painopiste hallinnonalakäytännöistä yhteiskunnallisiin ilmiöihin

Suomen julkisen politiikan päätöksenteko ja hallinta on monopolivinen järjestelmä, jonka keskeiset toimijat ovat eduskunta, valtioneuvosto, kunnat ja maakunnat. Julkinen hallinto – ja valtioneuvosto sen keskeisenä osana – valmistelea ja toimeenpanee politiikan päätöksiä.

*Ratkaisut ilmiöihin
ulottuvat tyypillisesti
useille eri hallinnonaloille
ja edellyttävät
sitoutumista yli
hallituskausien.*

Laadukkaalla toimeenpanolla ja virkamiesvalmistelulla on tärkeä rooli järjestelmän pitkän aikajänteen ennustettavuuden ja vakauden kannalta. Itsenäinen ja osaava virkamieskunta on osa tätä vakautta.

Siinä missä kansainvälinen toimintaympäristö on muuttunut epävakammaksi ja monimutkaisemmaksi, vakaus ja ennustettavuus ovat yhä Suomen merkittäviä vahvuuksia sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Toimintaympäristön muutokset edellyttävät julkiselta hallinnolta tulevinakin vuosina aktiivista, yhtenäistä ja ennustettavaa toimintatapaa ja yhteistoiminnan kulttuuria.

Suomalainen julkishallinto hoitaa hyvin perustehtävänsä, mistä kertovat muun muassa lukuisat kansainväliset vertailut. Yhä kompleksisempaan toimintaympäristöön liittyvät haasteet ja viheliäiset ongelmat sekä näiden

johtaminen vaatii kuitenkin uusia yhteistyömuotoja ja toimintatapoja. Ilmiölähtöisempää ajattelua tarvitaan erityisesti merkittävien muutoshankkeiden ja uudistusten läpiviennissä. Ilmiöt muodostavat tavan hahmottaa ja kehystää yhteiskunnallisesti ratkaistavia yhteiskunnallisia kokonaisuuksia, joihin voidaan vaikuttaa julkisen sektorin toimenpiteillä.

Toimintaympäristön muutokseen vaikuttavia tekijöitä ovat esimerkiksi teknologian murros ja digitalisaatio, taloudellisen toimintaympäristön epävarmuus, talouden globalisaatio ja keskinäisriippuvuuden kasvu, demokratiakriisi, palvelutoiminnan ja työn luonteen muutos, alueellinen ja yhteiskunnallinen polarisaatio ja ekologisen kantokyvyn rajallisuus ja siihen liittyvä kestävyyskriisi.

Näistä muutostekijöistä johtuen julkisen politiikan toteuttaminen kaipaa yhteistyön ja toimintatapojen uudistamiseksi ilmiölähtöisempiä ratkaisuja. Erityisesti ns. viheliäiset yhteiskunnalliset ongelmat haastavat perinteisen hallinnonala-ajattelun ja budjetointikäytännöt. Niiden syyt ja vaikutusmekanismit ovat siinä määrin monimutkaisia, että ne vaativat kokonaisvaltaisempaa, hallinnonalojen ja -tasojen rajat ylittävää lähestymistapaa. Vain näin niitä voidaan ymmärtää ja ratkaista (edes jossain määrin) julkisen politiikan, hallinnollisen toiminnan ja julkisten palvelujen kautta. Esimerkkejä tällaisista ilmiöistä ovat muun muassa siirtyminen kiertotalouteen ja alustatalouteen, nuorten miesten yhteiskunnallinen syrjäytyminen, uuden työn ja toimeentulon edellyttämä elinikäinen oppiminen.

Tällä hallituskaudella ilmiölähtöistä lähestymistapaa on sovellettu mm. työ- ja elinkeinoministeriön fasilitoimassa Kasvun agenda -työssä, Mahdollisuudet Suomelle -sprinteissä, ekosysteemifoorumeissa sekä perusturvan ja toimeliaisuuden (TOIMI) hankkeen puitteissa. Näissä kaikissa on ollut olennaista ilmiölähtöisen ja kansalaisen näkökulmat paremmin huomioivan toiminnan tukeminen verkostojen avulla, mikä onkin mahdollistavaa hallintoa parhaimmillaan.

Kaikkia näitä prosesseja yhdistää ilmiöihin ja systeemisyteen liittyvä ajatus dynaamisuudesta, keskinäisriippuvuudesta ja sopeutumisesta. Julkisen sektorin mahdollisuudet vaikuttaa tai ohjata prosesseja vaihtelevat ekosysteemien luonteen mukaan. Yhteistä on oletus siitä, että julkisen sektorin toimenpitein voidaan vaikuttaa yritysten ja elinkeinoelämän toimintaympäristön reunaehtoihin ja edellytyksiin synnyttää liiketoiminnan lisäksi myös julkista hyvää ja arvoa.

Ekosysteemijattelussa julkishallinto ei vastaa ainoastaan markkinapuutteisiin tai sääntele pelisääntöjä, vaan sillä on merkitystä myös aktiivisena yhteistyökumppanina ja uusien markkinoiden kehittäjänä (ml. julkisten hankintojen, mutta myös kumppanuuksien rakentamisen avulla).²

Usein ratkaisut ilmiöihin liittyviin haasteisiin ovat luonteeltaan eri hallinnonaloille ulottuvia ja edellyttävät myös yksittäisen hallituskauden yli ulottuvaa sitoutumista. Tätä on jo harjoiteltukin mm. Agenda 2030 -prosessin puitteissa. Lisähuomiota edellyttää myös ilmiöihin liittyvän sanoituksen ja ymmärryksen, ontologian ja

hierarkioiden hahmottaminen eli sen avaaminen *mistä ylipäänsä puhumme, kun puhumme ilmiöistä*, kuten nuorten syrjäytyminen tai elinikäinen oppiminen? Millaiseen kokonaisuuteen yksittäiset tunnistetavat haasteet liittyvät ja millaisia toimia ja voimavaroja polttavimpiin haasteisiin kohdistetaan tänään? Näihin tarpeisiin vastaukseksi ehdotamme ilmiökartoitusta ja siinä käytettävien työkalujen yhteiskehittämistä (ks. sivut 18–19).

MALLIA MAAILMALTA: MAAHANMUUTTO, ILMASTONMUUTOS JA DIGITALISAATIO VALTIONHALLINNOSSA

Keskustelualoitetta varten laadittiin kansainvälinen vertailuanalyysi Tanskan, Ruotsin ja Hollannin tavoista organisoida valtionhallinnon politiikkatyö maahanmuuttoon, ilmastonmuutokseen ja digitalisaatioon liittyen.

Tarkastelussa selvisi, ettei ”ilmiölähtöisyyttä” ole tunnistettu kyseisissä maissa erillisenä konseptina, joskin edellä mainitut kolme ilmiötä on nostettu merkittävään asemaan kunkin hallituksen agendalla ja ne on organisoitu valtionhallinnossa poikkihallinnollisesti.

Ilmiöiden poliittinen status tai puolueiden poliittinen tahto vaikuttaa selvästi siihen, miten ilmiö on hallinnossa organisoitu. Mikäli hallituksessa on useita puolueita, saatetaan ministerien määrää lisätä, jotta kaikki puolueet ”saavat ministereilleen näkyviä rooleja”. Toisaalta ilmiö voi olla poliittisesti arka aihe, eikä sitä haluta korostaa antamalla sille omaa ministeriötä – kuten Ruotsissa maahanmuuttokysymyksessä.

Tekemällä ilmiöitä näkyviksi poliittiseen hierarkiaan voidaan lähettää vahvoja viestejä kansalaisille, mutta viestit voivat jäädä myös sym-

boliselle tasolle. Esimerkiksi Hollannissa ilmastonmuutos on tärkeä poliittinen teema: se on saanut näkyvän paikan talous- ja ilmastonmuutosministerin salkussa ministerin titteä myöten. Tanskassa aiempi ilmasto- ja energiaministeriö muutettiin uuden hallituksen myötä energia-, huolto- ja ilmastoministeriöksi, minkä voi myös nähdä vähentäneen ilmastoasioiden saamaa painoarvoa hallituksessa. Tanskassa on myös nimetty julkisen sektorin innovaatioministeri (valtiovarainministeriössä), jonka salkun painoarvo on kuitenkin suhteellisen vähäinen hallituksen kokonaisuutta arvioitaessa.

Vaikka päätökset erilaisten yhteiskunnallisten ilmiöiden organisoimisesta keskushallinnossa saattavat riippua päivänpolitiikasta, näyttävät poikkihallinnolliset päätöksentekokehimet, ohjausryhmät tai neuvostot tarpeellisina tapoina jäsenellä selkeiksi omiksi kokonaisuuksikseen erottuvia kehityskulkuja eli ilmiöitä. Ilmiöagendaa luotaessa on syytä antaa vaikutusmahdollisuuksia myös kansalaisten yhteisöille sekä kuntatasolla että järjestökentällä.

2. Ekosysteemijattelusta ks. esim. TEM 2017. [Ekosysteemit uuden elinkeino- ja innovaatiopolitiikan kohteena](#). Julkisen sektorin moninaisia rooleja tästä näkökulmasta on pohdittu myös mm. UK PolicyLabin työssä, ks. [Siodmok, Andrea 2017. Mapping service design and policy design, GOV.UK blog post](#).

2.4 Kohti jatkuvaa strategista johtamista ja toimintaa

Suomalaisessa hallinnossa on perinteisesti laadittu runsaasti strategioita, ohjelmia ja toimintatapakuvauksia. On aika siirtyä eteenpäin eli valtioneuvostotason toimeenpanonokyyvyn vahvistamiseen.

Strategisuudella tarkoitamme tässä julkisen politiikan valintoja ja resurssien kohdistamista tehtyihin valintoihin. Hallituksen strategisuus edellyttää tällöin a) valintojen ja priorisointien tekemistä hallituskaudelle b) ylihallituskautista yhteistyötä parlamentaarisesti ja yhteistyössä yli hallinnon siilorajojen ja c) rahallisten resurssien kohdistamista asetettuihin tavoitteisiin investointiajattelun mukaisesti (lyhyen aikavälin kustannukset nähdään pidemmän aikavälin vaikuttavuuden eli hyvinvoinnin, kapasiteetin rakentamisen ja rakenteellisen uudistamisen mahdollistajana).

Nykyinen hallitus on ottanut käyttöön strategisen hallitusohjelman, mutta sen strateginen toimeenpanosuunnitelma on jäänyt osin liian hallinnolliseksi ja yksityiskohtaiseksi dokumentiksi. Se ei ole kattavasti nousut hallitusohjelmaa tarkentavaksi aidoksi poliittiseksi sopimukseksi. Toimeenpanosuunnitelma on yhä liian erillään finanssipoliittiseen lainsäädäntöön perustuva ja myös poliittiselta ohjausvoimaltaan erittäin merkittävästä julkisen talouden suunnitelmasta ja sen sisältämistä valtiontalouden ja muun julkisen talouden kehyksistä.

Suomalaisen yhteiskunnan vahvuuksiin kuuluu vastuullinen finanssipoliittikka. Myös EU:n lainsäädäntö säätää yhä yksityiskohtaisemmin julkisen talouden suunnitelmaa. Siksi poliittisen strategian ja julkisen talouden suunnitelman erilainen luonne ja tarkoitus olisi perusteltua ottaa jatkokehitystyössä huomioon. Näiden kahden asiakirjan on kuitenkin tarpeen lähentyä edelleen toisiaan. Tämä tulee tehdä tavalla, joka ei heikennä mahdollisuuksia kestävä julkisen talouden ja peruspalveluksien turvaamiseen tulevina vuosina.

Jatkossa monimutkaisia yhteiskunnallisia haasteita ja ongelmia tulisi ratkaista enemmän dialogisesti eli hallinnon, sidosryhmien ja kansalaisten yhteisen tekemisen ja yhteistyön pohjalta. Yksi esimerkki tällaisesta haasteesta on lähivuosina päätettäväksi tuleva sosiaaliturvan kokonaisuudistus.

Sekä tutkimusten että hallintopoliittikan käytäntöjen perusteella tiedetään, että laajojen, monimutkaisten hallinnonuudistusten valmistelu ja toimeenpano edellyttävät vahvaa yhteistyötä: jaetun ymmärryksen muodosta-

mista ongelmista ja niiden juurisyistä, yhteistä ajattelua, kehittämisponnistuksia ja ennen muuta olemassa olevien resurssien yhteiskäyttöä ratkaisuvaihtoehtojen tunnistamiseksi. Dialogi lisää keskinäistä ymmärrystä ja vastuunkantoa sekä sitouttaa muutokseen.

Politiikkainstrumentteja (säädos-, resurssi- ja informaatio-ohjaus) tulee nähdäksemme myös uudistaa, jotta niiden avulla voi vaikuttavammin ohjata julkista hallintoa kokonaisuutena. Nykyiset instrumentit on kehitetty julkisen politiikan ohjausvälineiksi teolliseen yhteiskuntaan ja 1900-luvun tarpeisiin.

Strategisuudella tarkoitamme tässä julkisen politiikan valintoja ja resurssien kohdistamista tehtyihin valintoihin.

Suomalaisen hyvinvointivaltion rakentaminen 1960–1980-luvuilla on hyvä esimerkki yhteiskuntapolitiikan säädöskeskeisestä lähestymistavasta, mikä auttoi aluksi ratkaisemaan merkittäviä yhteiskunnallisia ongelmia (köyhyys, lukutaidottomuus tai heikko kansanterveys), mutta jonka tuloksena 2010-luvulle tultaessa oli syntynyt monimutkainen ja päällekkäisten hyvinvointiehdotuksien vyyhti.

Perinteisten politiikkainstrumenttien älykkään käytön ohella tulee rakentaa erilaisia uudentyyppisiä dialogiin, sopimuksellisuuteen, kokeiluihin ja ihmislähtöiseen kansalaisosallistumiseen perustuvia ohjauskeinoja.

Julkisen hallinnon johtamiskulttuuri perustuu yhä liian usein muodolliseen ja sääntökeskeiseen ”ylhäältä johtamiseen”, vaikka luottamukseen perustuva itseohjautuvuus, henkilöstöresurssien yhteiskäyttö tai yhteiskehittämisen menetelmät ovatkin yleistymässä.

Toiminnan ohjaamisessa hierarkioilla ja organisaatioiden työjärjestyksillä on edelleen tarpeettoman suuri merkitys, kun määritellään työn sisältöjä ja tuloksellisuutta. Yhteistyöhön kannustaminen, rohkaiseminen uusien asioiden oivaltamiseen ja työyhteisöjen dialogisuus eivät juurikaan näy hallinnon arjessa.

Julkisen hallinnon johtamiskulttuurin uudistaminen tukee koko julkisen sektorin muuntumista entistä strate-

gisempaan suuntaan. Tässä asiassa mallia kannattaa ottaa verrokkimaista, joissa ihmislähtöinen palveluajattelu on johtava periaate.

Huomionarvoista on myös se, että suuri osa nykyisistä valtionhallinnon johtavista virkamiehistä siirtyy eläkkeelle 2020-luvun alussa. Potentiaalisten virkamiesjohtajien systemaattinen rekrytointi tai valtiotyönantajan kiinnostavuuden kohottaminen tulevaisuuden muutostekijöiden työpaikkana on kuitenkin vielä alkutekijöissään.

Kansainvälisen toiminnan mahdollisuuksia tulisi hyödyntää julkisessa hallinnossa nykyistä laajemmin. Kansainvälisyydestä on saattanut tulla eräänlainen optinen harha, jota ollaan tekevinään, mutta joka liudentuu taka-alalle. Tuloksena on, että julkisen hallinnon kansainvälinen yhteistyö näyttäytyy usein omana saarekkeenaan, ei osana hallinnon jokapäiväistä toimintaa ja arkea.

Suomen tulevaisuuden menestystä määrittää kyky toimia globaalilla kentällä, yhteistyössä muiden kanssa. Kansainvälisyys tulee nähdä kaksisuuntaisena: Suomella on monilla politiikkalohkoilla paljon opittavaa muista maista. Vastaavasti Suomi voi olla joissakin kysymyksissä paljon kokoluokkaansa näkyvämpi kansainvälinen toimija (esim. kiertotalous).

Virkamiesten ja poliitikkojen välisessä yhteistyössä on yhä omat kitkansa. Ongelmana on, että virkamiesten ja poliittisten päätöksentekijöiden väliset suhteet ovat ministeriöissä epäselvät, vaihtelevat hallituskausittain ja ministeriöttäin ja ovat liiaksi henkilöriippuvaisia. Yhteistyö ja vuorovaikutus eivät perustu selkeään ja läpinäkyvään järjestelmään ja toimintatapoihin.

Suomen tulevaisuuden menestystä määrittää kyky toimia globaalilla kentällä. Kansainvälisen toiminnan mahdollisuuksia tulisi hyödyntää hallinnossa nykyistä laajemmin.

Julkisesta politiikasta on tullut luonteeltaan ei-lineaarista: asioita viedään eteenpäin ja välillä otetaan askeleita taaksepäin tavoitteiden muuttuessa. Päivänpolitiikan medialisuminen ei helpota tilanteen hallintaa virkamiesjohdon näkökulmasta. Myös politiikan nopea-tempoisuus on johtanut virkamiesjohdon näkökulmasta

siihen, että poliittisiin päätöksentekijöihin kohdistuva odotusten hallinta ei ole helppoa, saati yksinkertaista. Pahimmassa tapauksessa hallinto halvaantuu virheiden tekemisen pelossa. Poliitikkojen ja virkamiesten välillä vallitseva työnjaon epäjohtamukaisuus heijastuu näin sekä valmisteluun että päätöksentekoon.

3. TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

Tässä luvussa esitämme harkittavaksi muutoksia voimavarojen ja osaamisen suuntaamiseen sekä poliittisen ja virkamiesjohdon työnjakoon. Ehdotetut muutokset tukevat yhdessä toimimista, strategisuutta ja toimeenpanokykyä.

Kokonaisuutena toteutettuina muutokset vahvistavat poliittista ohjausta, lisäävät ilmiölähtöisyyttä ja tuovat strategiset valinnat selvemmin osaksi budjetointia ja tulosraportointia. Lisäksi ehdotamme toimenpiteitä, jotka vahvistavat valtionhallinnon johtamista kokonaisuutena, tiedolla johtamista, osaamisen jakamista ja viestinnän terävöittämistä.

3.1 Strategisen hallitusohjelman tietopohjan vahvistaminen

Ehdotuksemme strategisen hallitusohjelman laadinnasta vastaa pitkälti tällä hallituskaudella käytettyä toimintamallia. Vahvistaisimme kuitenkin sen ilmiölähtöisyyttä alla esitetyn mukaisesti.

Vaaleja edeltävänä syksynä valtiovarainministeriö (VM) antaa eduskunnan käyttöön realistisen tilannekuvan valtiontalouden tilasta, siihen vaikuttavista tekijöistä ja keskeisistä yhteiskunnallisista rakennetekijöistä (esimerkiksi väestön liikkuvuus, demografia, työllisyys, osaamistarpeet).

Samoihin aikoihin valtioneuvoston kanslia (VNK) koostaa keskeisistä ilmiöistä yhteisen tulevaisuuskuva, jossa hyödynnetään valtioneuvoston tulevaisuusselontekoa, muutostekijäkortteja, kansliapäälliköiden valmistelemaa tulevaisuusdokumenttia (Mahdollisuudet Suomelle -raportti), ministeriöiden tulevaisuuskatsauksia ja muuta ennakointimateriaalia. Yhtenäinen tulevaisuuskuva annetaan eduskunnan käyttöön.

Yhteinen tilannekuva ja tulevaisuuskuva ovat näin puolueiden käytettävissä, kun ne laativat omia vaaliohjelmiaan ja hallitusohjelmataavoitteitaan.

Tämä aikataulutus mahdollistaisi vaalien yhteydessä laadukkaan keskustelun kunkin puolueen visioista ja strategisista tavoitteista. Kansalaisten ymmärrys siitä,

mihin suuntaan eri puolueet haluavat Suomea viedä, on kansanvallan näkökulmasta tärkeää.

Ehdotamme, että vaalituloksen selvittyä tulevan hallituksen tavoitteet määritellään vuoden 2015 hallitusneuvottelujen tapaan hallituspuolueiden yhteisessä strategisessa hallitusohjelmassa. Se koostuu visiosta, 10 vuoden strategisista tavoitteista (ilmiöpohjaisia, 3–5 kpl), hallituskauden tavoitteista sekä kärkihankkeista.

Strategisen hallitusohjelman toimeenpanoa ja vaikuttavuutta voisi edelleen tukea erillisillä allianssisopimuksilla esimerkiksi valtion, maakuntien ja kuntien välillä. Sopimusten avulla koko julkinen sektori ja mahdollisesti myös muut yhteistyökumppanit voidaan sitouttaa hallitusohjelman keskeisten muutoshankkeiden läpivientiin.

Mainitun kaltainen strateginen hallitusohjelma allianssisopimuksineen tarkoittaisi käytännössä siirtymistä kohti ilmiölähtöisempää julkista politiikkaa, jossa koko yhteiskunta – ei pelkästään julkinen hallinto – valjastetaan ratkaisemaan hallitusohjelmaan liittyviä hallituskaudet ylittäviä julkisen politiikan haasteita. Ne ovat usein luonteeltaan ns. viheliäisiä yhteiskunnallisia ongelmia, jotka liittyvät esimerkiksi taloudelliseen eriarvoistumiseen, syrjäytymiseen tai ilmastonmuutokseen.

Vaikka ilmiölähtöiset yhteiskunnalliset haasteet eivät ratkea yksinomaan teknologian keinoin, niiden ratkaisussa voidaan hyödyntää opetuksia, joita on kertynyt kunnianhimoisista teknologiahäätöisistä missioista, kuten Yhdysvaltain avaruushallinnon Apollo-ohjelmasta, internetin keksimisestä tai erilaisista bio- ja nanoteknologian läpimurroista.

Vastaavaa ajattelua hyödynnetään innovaatio- ja kasvupolitiikan uuden agendan toteuttamisessa (esim. OECD:n ja EU:n visiot älykkään, osallistavan ja kestävä kasvun mahdollistamisesta). Tällaisista yhteiskunnallisista missioista voidaan mainita esimerkkeinä ilmasto- ja ympäristömuutoksen alueelta *100 hiilineutraalia kaupunkia vuoteen 2030 mennessä*, meriympäristöjen puhtauden alueelta *Muovivapaat valtameret 2025 mennessä* ja inhimillisen hyvinvoinnin alueelta *Muistisairauksien inhimillisen raskaiden vähentäminen puoleen vuoteen 2030 mennessä*.³

3. Mazzucato, M. (2018): Mission-oriented research and innovation in the European Union, European Commission. Ks. myös Mazzucato, M. (2018b): The value of everything, Making and taking in the global economy. Allen Lane, London.

Hallitusohjelmassa määriteltäisiin tavoitteet, periaatteet ja voimavarot koskevat päälinjaukset keskeisten julkisen politiikan kysymysten ratkaisemiseksi hallituskaudella sekä tunnistettaisiin tarvittavat osaamiseen liittyvät kyvykkyydet, julkisen hallinnon uudistusten edellyttämät taloudelliset resurssit ja organisatoriset puitteet. Myöhemmin laadittava toimintasuunnitelma ja julkisen talouden suunnitelma sisältäisivät yksityiskohtaisemmat keinot näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

3.2 Rahoitus seuraamaan strategiaa

Budjetin ja sen heijastaman taloudellisen ohjauksen momentti- ja alamomenttikohtainen yksityiskohtaisuus on tunnistettu ilmiölähtöisen johtamisen esteeksi. Kullekin hallitusohjelman strategiselle tavoitteelle ja siihen liittyvälle uudistukselle tulisi määritellä budjettikehys ja muut toteutusresurssit valtioneuvoston tasolla. Vaalikauden ensimmäiseen julkisen talouden suunnitelmaan on siis syytä jättää riittävästi kohdentamatonta liikkumavaraa. Tällä hallituskaudella hallitus varasi tällaista resurssia yhteensä 1,6 miljardia euroa. Jatkossa tarve tarkentuisi vuosittaisessa kehysriihessä.

Hallitusohjelman strategisuuden varmistamiseksi euromääräisten resurssien lisäksi tulisi määritellä osaamisvaatimukset sekä sopia ne ministeriöt, jotka osallistuvat tietyn tavoitteen tai uudistuksen toteuttamiseen.

Valtioneuvostotason yhtenäisemmän toimintatavan kannalta olisi hyödyllistä, mikäli ministerinimitykset tehtäisiin vasta tämän jälkeen. Tässä yhteydessä sovittaisiin vastuuministeri kullekin strategiselle tavoitteelle ja uudistukselle sekä nimettäisiin ministeriryhmä, johon kuuluvat ne ministerit, joiden budjetti- ja osaamisresurssit kyseisen tavoitteen toteuttaminen edellyttää.

Valtion budjetin valmistelua ja toimeenpanoa tulisi muuttaa niin, että budjettiin voitaisiin rakentaa osin ilmiölähtöisiä kokonaisuuksia. Tätä on harjoitettu kuluvalle hallituskaudella esimerkiksi hallituksen vuosikertomukseen sisältyvällä kestävä kehityksen Agenda 2030-tavoitteiden tarkastelulla. Ilmiöihin liittyvä toiminnan ja talouden johtaminen tehtäisiin mahdolliseksi uudistamalla niiden hallintaan liittyvää päätöksentekomenettelyä, resursointia ja johtamista. Tätä prosessia on vinyt eteenpäin valtiovarainministeriön budjettiosasto. Myös jatkossa sen vetovastuu on tärkeä yhteistyössä ministeriöiden talousjohdon kanssa.

PÄÄLUOKKAPERUSTEINEN VALTION TALOUSARVIO EI TAVOITA YHTEISKUNNALLISIA ILMIÖITÄ

Nykyiseen budjetointimalliin liittyy ainakin kahdenlaisia ongelmia. Ensinnäkin yhteiskunnallisten ilmiöiden ratkaisemiseen tarvittavat euromääräiset resurssit ovat nykyisessä budjetissa vaikeasti hahmotettavia, vaikuttavuudeltaan ohuita virtoja, jotka on hajautettu eri menoluokille. Yhteiskunnallisten ilmiöiden hallintaa heikentää oleellisesti se, että budjetti- ja päätöksentekovastuut hajautuvat eri hallinnonaloille. Tämä ei mahdollista sitä, että ”raha seuraisi tavoitteita”.

Yksi ratkaisu olisi se, että osa resursseista jätettäisiin hallitusohjelmassa ”jakamatta” pääluokkiin ja ne kohdennettaisiin tarpeen mukaan poliittisessa ohjauksessa. Toinen mahdollisuus olisi se, että osa eri pääluokille jaetuista euroista korvamerkittäisiin ja resurssien käyttövaltuus annettaisiin virkamiehelle (esim. kansliapäällikkö tai alivaltiosihteeri), joka johtaa kyseistä hallituksen agendan toimenpidekokonaisuutta tilannehuoneessa.

Toinen budjetointiin liittyvä ongelma koskee budjetin valmistelua. Nykyisin hallinnonalat tekevät budjettikehukseen perustuvan ehdotuksensa VM:lle, joka kokoaa hallinnonalakohtaisen pääluokkaperusteisen budjetin. VM ja ao. ministeriö käyvät budjetista neuvotteluja, ja alkusyksystä valtioneuvosto päättää ja tekee esityksensä eduskunnalle seuraavan vuoden valtion talousarvioehdotukseksi.

Vuosittainen budjettiprosessi (ja siihen liittyvä seuranta ja raportointi) tapahtuvat siis pääluokkakohtaisesti, mikä häivyttää yhteiskunnalliset ilmiöt pahimmillaan näkymättömiin. Budjettiprosessiin pitäisi saada elementtejä, jotka vahvistavat ilmiölähtöisyyden ideaa jo budjetin valmisteluvaiheessa.

Hallinnon kyvykkyyttä investointeihin ja investointiluonteiseen uudistusten resursointiin (mm. vaikuttavuusinvestoinnit) tulisi vahvistaa myös ilmiöteemoissa, kuten kiertotaloudessa tai elinikäisessä oppimisessa. Julkisen talouden suunnitelman valmistelussa tulee vahvistaa investointiajattelua eli valtioneuvoston kykyä arvioida investointiluonteisia uudistuksia sekä osoittaa niille rahoitusta investointilaskelmien ja kustannus-hyötyanalyysien pohjalta.

Yhtenä keinona tähän pääsemiseksi ehdotamme, että uudistuspolitiikan yhteensovituksista vastaava ministeri johtaisi yhdessä valtiovarainministerin kanssa hallituksen *uudistusinvestointikomiteaa*, jonka tarkoituksena olisi kiinnittää huomiota investointiosaamiseen ja hallitusohjelmaa pidemmän aikajänteen investointiajatteluun.

3.3 Poliittisen ohjauksen selkeyttäminen

Strategisuuden ja toimeenpanokyvykkyyden vahvistamiseksi ehdotamme poliittisen ohjauksen selkeyttämistä ja pääministerin johtamisen tukemista seuraavin keinoin.

Valtioneuvoston kansliaan ehdotetaan nimittäväksi pääministerin lisäksi toinen ministeri, jonka päävastuulla olisi valtioneuvoston yhteisten toimintatapojen kehittäminen, keskeisten uudistusten tuki, valtioneuvostotasoinen hallinto- ja henkilöstöpolitiikka sekä kunta- ja maakunta-asiat. Tällä toimella pyrittäisiin vapauttamaan pääministerin ja hänen esikuntansa voimavaroja hallitusohjelman mukaisen yhteisen strategisen politiikan johtamiseen sekä yhdistämään nyt kahteen eri ministeriöön jakautunut valtionhallinnon yhteinen toimintatapojen kehittäminen.

Valtioneuvoston poliittisen päätöksentekovalmiuden ja ohjauksen laadun parantamiseksi ehdotamme, että pääministerin oman valtiosihteerin lisäksi kullekin hallituspuolueelle nimitettäisiin valtios sihteeri valtioneuvoston kansliaan.

Myös jokaiseen ministeriöön nimitetään jatkossakin valtios sihteeri, mikä mahdollistaa poliittisen johtamisen terävöittämisen ja sen, että kansliapäälliköt voivat keskittyä hallitusohjelman toteutuksen tukemisen lisäksi valtioneuvoston pitkän aikavälin strategiseen johtamiseen ja ministeriöiden operatiivisten asioiden johtamiseen. Valtios sihteeri voi muun muassa edustaa ministeriä Suomen kannan esiintuomisessa EU:ssa. Huomionarvoista on, että kansliapäälliköillä tulisi jatkossakin olla erittäin

keskeinen rooli hallinnonalansa virkamiesjohtamisessa ja poikkihallinnollisen virkamiestyön tukemisessa.

Hallitusohjelman hyväksymisen jälkeen poliittiset valtiosihteerit ja valtioneuvoston kansliapäälliköt valmistelisivat hallitukselle hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelman, joka viedään eduskunnan käsittelyyn.

Poliittisen johtamisen johdonmukaisuuden turvaamiseksi ehdotetaan, että kuhunkin ministeriöön nimitetään pääasiallisesti vain yksi ministeri ja jokaiselle 3–4 keskeisestä uudistuksesta nimitetään oma vastuuministeri siitä ministeriöstä, jolla on suurin vaikutus ko. uudistuksen läpivientiin.

3.4 Päätöksenteon siiloutumisesta kokonaisuuksiin ja ilmiölähtöisyyteen

Ministeriöiden toiminta olisi hyödyllistä organisoida hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan perustuen. Kokonaisuuksien hallinnan vahvistamiseksi organisoimisessa tulisi huomioida entistä tarkemmin julkisen politiikan ilmiölähtöisyys ja osaamisresurssien liikuteltavuus ministeriöiden välillä.

Keinoiksi tähän ehdotamme muun muassa johtajapoolin perustamista tärkeimpien uudistushankkeiden johtamisen tueksi sekä mahdollisuutta virkamieslain mukaiseen useamman ministeriön palveluksessa toimimiseen samanaikaisesti (esim. tilannehuonetyöskentelyssä tärkeää).

Ministeriöiden toimintaprosessien uudelleenarvioinnissa ja laadun kehittämisessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota valtioneuvoston yhteisiin työprosesseihin (mm. säädösvalmistelu ja budjetin valmistelu ja toimeenpano). Tässä mahdollisia keinoja olisivat oikeusministeriön vahvempi rooli valmistelevana toimijana (ei pelkänä lausunnon antajana) strategisten tavoitteiden edellyttämän lainsäädännön laadinnassa tai oikeuskanslerin ennakoiva tuki säädösvalmisteluun.

Lisäksi laadukasta valmistelua voisi tukea hyvän johtamisen toimintamallikäsi kirja sekä valmiit toimintatapamallit erikokoisten uudistusten ja kärkihankkeiden sekä muiden hankkeiden läpivientiin (vrt. nykyisen hallituksen lainsäätäjän kokeiluopas).

Virkamiesten ydinosoaminen eli julkisen politiikan ohjauksen ja toimeenpanon keinovalikoiman tunteminen on tarpeen, kun pohditaan sitä, mikä keino soveltuu mihinkin tavoitteeseen ja millaisella yhdistelmällä ohjauksen keinoja päästään parhaiten haluttuun lopputulokseen.

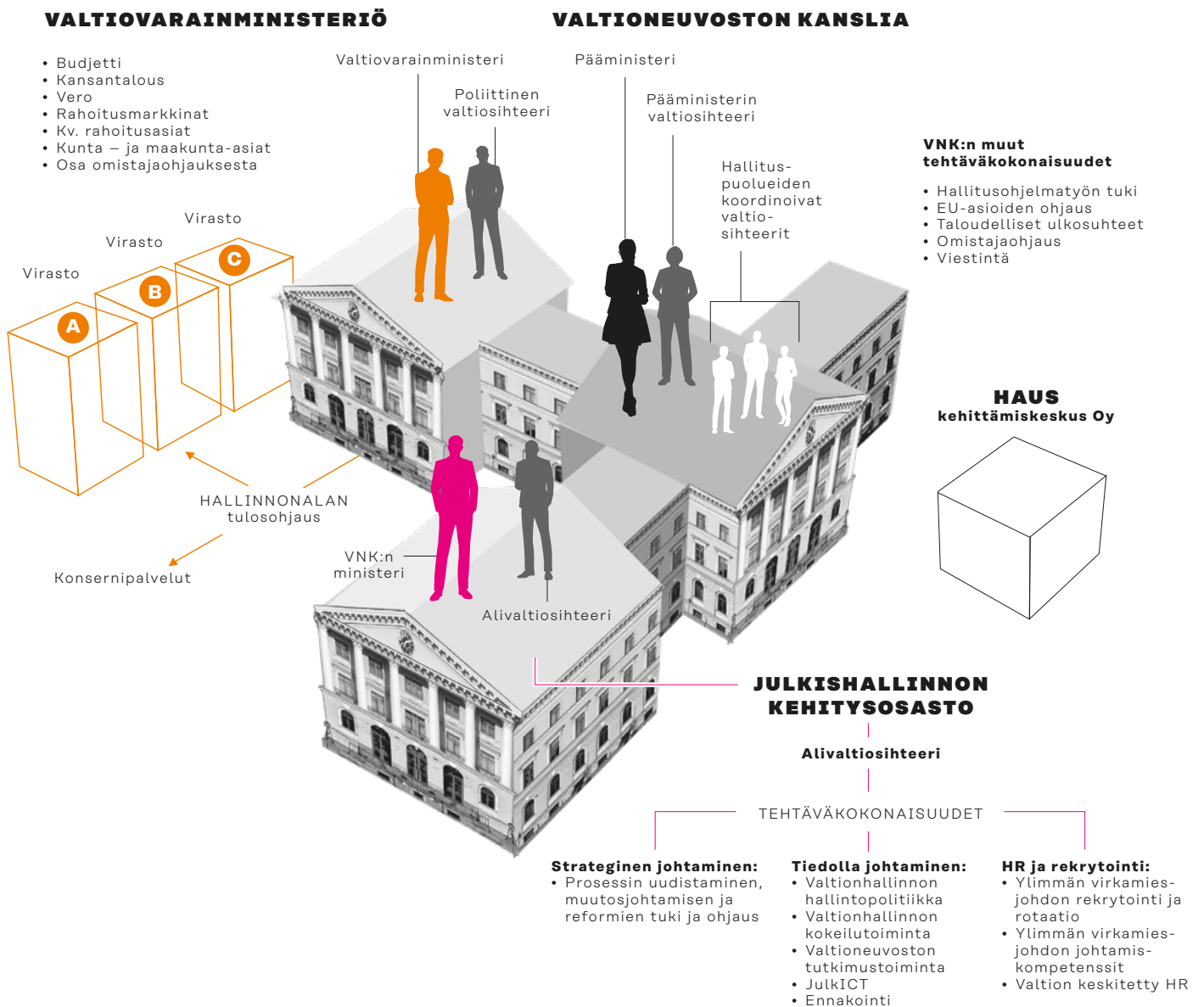
Strategisen hallitusohjelman keskeiset tavoitekokonaisuudet voitaisiin organisoida tavoitelähtöisen ja tuloksekkaan tiimityöskentelyn mahdollistaviksi tilannehuoneiksi, joihin koottaisiin eri ministeriöistä parhaat osaamisresurssit ja joiden käyttöön varattaisiin hallitusohjelmatavoitteen kannalta tarpeelliset euromääräiset resurssit. Tilannehuone-ideasta on saatu hyviä kokemuksia nykyisen hallituksen aikana sote- ja maakuntauudistusten valmistelun yhteydessä. Nämä kokemukset on hyvä huomioida täysmittaisesti seuraavan hallituksen työtä organisoitaessa.

Tilannehuone-konseptilla on paljon yhteistä palvelumuotoilussa käytetyn sotahuone-metaforan kanssa.

Mielestämme tilannehuone on kuitenkin käsitteenä neutraalimpi ja monipuolisempi kuin käsite sotahuone, jossa palvelumuotoilu ja visualisointi korostuvat muiden menetelmien ja työkalujen kustannuksella.

Erityisen olennaista on päättää yhteisvastuullisen rahoituksen kohdentamisesta. On varmistettava, että rahoitus seuraa paremmin toiminnallisia, ilmiölähtöisiä tavoitteita ja että näistä sovitaan poikkihallinnollisen ilmiöhierarkian pohjalta. Ehdottamassamme mallissa toteutusvastuu tästä prosessista olisi kansliapäälliköillä ja valtioneuvoston uutta osastoa (julkishallinnon kehitysosasto) johtavalla valtioneuvoston kanslian alivaltiosihteerillä.

Kuva 2: Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön välisen työn organisointi



Ministeriöiden ja niiden hallinnonalalla toimivien virastojen tulosohjausmenettelyä tulisi nähdäksemme kehittää vaikuttavuusnäkökulmasta eli keskeisiä strategisia tavoitteita ja niiden konkreettisia toimia ja tuloksia kuvaavista vaikutusketjuista käsin. Hallinnonalan laitosten ja virastojen vaikuttavuutta voitaisiin jatkossa mitata siten, ettei tarkastelu kohdistu yksittäisen viraston tuloksiin vaan useiden virastojen yhteistoiminnan myötä syntyviin vaikutuksiin.

*Jaettu ymmärrys
valtioneuvoston keskeisistä
haasteista ja niihin liittyvistä
ilmiöistä loisi vahvan pohjan
hallitusohjelman laadinnalle
ja toimeenpanolle.*

Tulosohjauksen uudistamisessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten prosessi toteutetaan ketterästi, tehokkaasti ja vaikuttavasti myös silloin, kun yhtä virastoa (esim. Luova) tulosohjaa useampi kuin yksi ministeriö. Ehdotamme, että vetovastuu tästä uudistuksesta olisi valtioneuvoston kansliaan perustettavalla julkishallinnon kehitysosastolla ja valtiovarainministeriöllä.

Keskeisissä uudistushankkeissa on tärkeää turvata sekä asiantuntijoiden näkemyksiä kokoava systemaattinen vaikutusarviointi että kansalaisten kokemuksille ja näkemyksille avoin kansalaisdialogi. Yhdessä näistä muodostuu jäsentynyt joukkoistaminen. Uuden kehitysosaston avulla tavoitteena on päätöksenteon valmistelua tukeva prosessi, jossa eri tahoja osallistuu valmisteluun (esim. avoimien komiteoiden kautta) ja kuulemis- ja dialogiprosessit toteutetaan alusta asti rinnan uudistusten kanssa, ei erillisinä tai lähes valmiisiin ehdotuksiin reagoivina yksittäisinä panoksina.

Jaettu ymmärrys valtioneuvoston keskeisistä haasteista ja niihin liittyvistä ilmiöistä loisi prosesseista (sekä ilmiöihin nivoutuvista toimijoiden, instituutioiden, resurssien ja vuorovaikutuksen verkostoista) loisi nähdäksemme vahvan pohjan hallitusohjelman laadinnalle ja toimeenpanolle.

ILMIÖKARTOITUKSESTA TUKEA HALLITUSOHJELMAN LAADINTAAN:

Sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen poikkihallinnolliseen ja hallituskautet ylittävään valmisteluun lähdettiin tarkastelemalla laajaa, moniulotteista asiaa ilmiölähtöisesti. Ilmiölähtöisyydellä tarkoitettiin tässä yhteydessä sosiaaliturvan tarkoituksen ja merkityksen tarkastelua ihmisten toiminnan ja elämäntapojen kautta, ei järjestelmän tai organisaatioiden kautta. Se auttoi tunnistamaan sosiaaliturvan sisältöjä ja vaikutuspiirejä ja laajensi mukana olijoiden ajattelua siitä, mitä uudistus koskee ja mihin se ulottuu. Ilmiöiden muodostaminen ja niistä yhdessä sopiminen jäsensi hankkeen työtä ja loi yhteisen keskustelupohjan ja sanoituksen.

Ekosysteemifoorumeissa kehitettiin ilmiölähtöinen toimintamalli, jolla pyrittiin vauhdittamaan kansalaisten ja yritysten tarpeita palvelevien digiekosysteemien syntymistä ja kehittymistä. Ekosysteemeillä tarkoitettiin tässä yhteydessä toimijoiden verkostoa, jossa yhteistyöllä ja kyvykkyyksiä yhdistämällä luodaan asiakkaille lisäarvoa. Ekosysteemifoorumin tarkoituksena on ollut edistää yritysten ja julkisten toimijoiden edellytyksiä luoda uutta toimintaa, innovaatioita sekä parempia palveluita kansalaisille ja yrityksille.

Tavoitteena on, että palvelut järjestettäisiin ihmisten elämäntapahtumien ja yritysten liiketoimintatapahtumien ympärille sektorirajat ylittävänä yhteistyönä. Näin voitaisiin parantaa hallinnon ja sen vuorovaikutuksen ja palveluiden sujuvuutta sekä voimaannuttaa kansalaisia. Lähtökohta ei ole yhden hallinnonalan näkökulma, vaan asiakkaan ja palvelunkäyttäjän, kansalaisen tai yrityksen näkökulma, mikä jo itsessään edellyttää poikkihallinnollista ja ihmislähtöistä tarkastelua.

Yhteiskunnallisista ilmiöistä ja niihin liittyvistä ongelmista on tärkeää rakentaa yhteinen ymmärrys. Lisäksi on syytä hahmottaa ilmiö-

den rajapintoja ja sitä, miten ne liittyvät ihmisten, yritysten ja yhteisöjen arkeen. Jotta kullalla hallituskaudella kokeillut ilmiölähtöiset prosessit ja niistä saadut opit saadaan hyödynnettyä, Sitra tukee seuraavan hallituksen yhteisen tilannekuvan muodostamista ilmiöajattelua konkretisoivalla, kartoituksella ja yhteiskehittelylle pohjautuvalla ilmiösimuloinnilla.

Ilmiökartoituksen tarkoitus on tarjota yksi työkalu ja poikkihallinnollisen valmistelun viitekehys, joka auttaisi osaltaan ymmärtämään, mitä tietoa tarvitaan ja keiden tehtävä on tuottaa ja tulkita sitä, millaisia ratkaisuja ongelmiin on tarjolla tänään, millaisia muutoksia halutaan saada aikaan ja miten ilmiöihin liittyviin ongelmiin kanavoidaan voimavaroja.

Tarjoamme käytännön työkalun strategisen hallitusohjelman valmistelemiseksi avainilmiöiden osalta (ml. keskeiset valmisteluprosessin osat hallitusohjelmasta toimintasuunnitelmaan, strategiaistuntoihin, ministeriryhmiin jne.) Näitä kysymyksiä ja niiden edellyttämää uutta toimintamallia kartoitetaan syksyllä 2018 Sitran johdolla toteuttavalla ilmiösimulaatiolla.

Työkalulla tunnistetaan ilmiö ja laaditaan siitä ilmiökartta, jonka avulla:

- kartoitetaan ko. ilmiöön liittyviä syy-seurausrakenteita ("juurisyiden" hahmottamiseksi)
- tunnistetaan tietoperusta
- valitaan vaikuttavuusmittarit eri aikajännteille
- tunnistetaan toimijaverkosto ja hallinnon nykyiset panokset
- tunnistetaan mahdollisten toimenpiteiden kohteet (ja julkisen sektorin roolin niissä)
- tunnistetaan vaihtoehdot toimenpiteiden organisoinnille ja tämän edellyttämä resursointi (ml. tilannehuoneiden kokoaminen)
- suunnitellaan viestintä tilanneanalyysistä ja ratkaisuehdotuksista

Kuluneella hallituskaudella on myös pohdittu ministeriöiden ja maakuntien vuorovaikutusta ja tiedolla johtamista tulevaisuudessa. Konkreettinen kysymys on ollut tämä: miten maakunnista kerättävästä tiedosta saavutettaisiin yksimielisyys ministeriöiden välillä siten, ettei kukin ministeriö kerää tietoa omilla määrittelyillään omalla tahollaan, vaan tietoa ja vuorovaikutusta pohditaan kokonaisuuden näkökulmasta? Mitä tämä edellyttäisi päätöksentekoprosessilta, jossa ministeriöt olisivat yksi kollektiivinen vuoropuhelun osapuoli ja maakunnat kukin toinen? Myös tämän vuorovaikutusprosessin muotoilu edellyttäisi ilmiölähtöisyyttä siilölähtöisen toimintamallin sijaan.

3.5 Valtioneuvoston kokonaisjohtamisen vahvistaminen

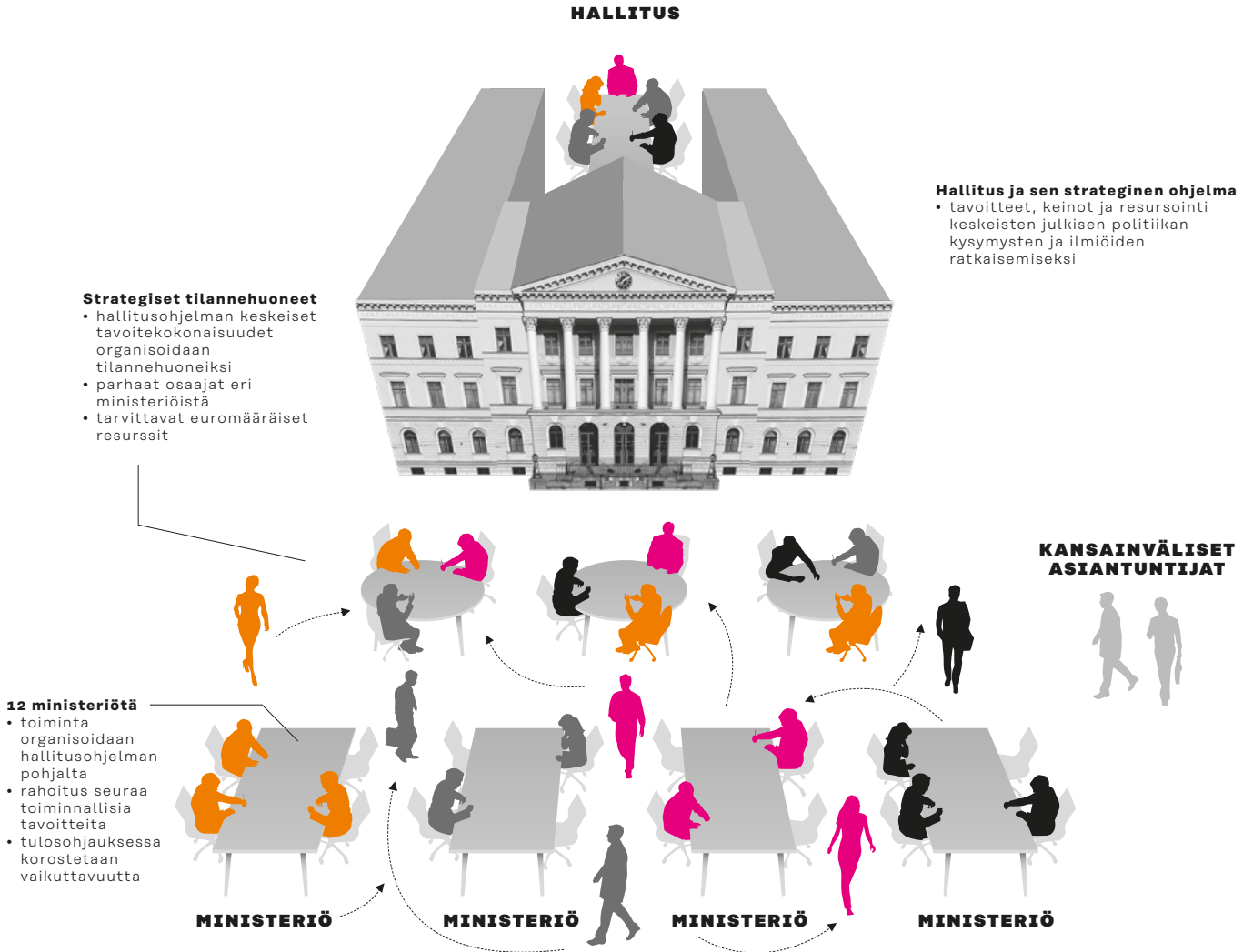
Hallitusohjelman ja valtioneuvoston kokonaisjohtaminen edellyttää valtioneuvoston kanslian (VNK) roolin vahvistamista sekä entistä tiiviimpää yhteistyötä valtionvarainministeriön (VM) kanssa. Ajassa elävien ilmiöpohjaisten strategisten tavoitteiden ja niitä toteuttavien kärkihankkeiden johtaminen vaatii jatkuvaa seurantaa, tarkennuksia ja vuoropuhelua monien toimijoiden, muun muassa VM:n kanssa (vrt. raha seuraa strategiaa -periaate).

Valtioneuvoston kanslia vastaisi ehdotuksemme mukaisesti jatkossa hallitusohjelman poliittisesta ohjauksesta ja toteutuksen tuesta sekä keskitetyistä valtioneuvoston hallinto- ja henkilöstöpolitiikan asiakokonaisuuksista. VM vastaisi puolestaan jatkossakin valtion finanssipolitiikkaan liittyvistä tehtävistä. Molemmilla olisi avainrooli ilmiölähtöisen työn organisoinnissa tilannehuoneissa.

Valtioneuvoston kansliasta voitaisiin nähdäksemme siirtää pois operatiiviset tukitehtävät, jotka soveltuisivat luontevimmin palvelukeskukseksi.

Finanssipolitiikan lisäksi valtiovarainministeriö vastaisi valtion yhtiöomaisuuden ohjauksesta niiltä osin, kun on kyse pelkästä sijoittajaintressistä. VNK:n omistajaohjauksen vastuulla olisivat edelleen strategiseen omistajaintressiin (esim. huoltovarmuuteen) liittyvät omistukset ja sellaiset erityistehtäväyhtiöt, jotka tukevat strategista kehitystoimintaa.

Kuva 3: Hallituksen strategisten tilannehuoneiden toimintamalli



Valtioneuvoston kanslian tehtävien muutokset edellyttävät valtioneuvoston ohjesäännön muuttamista. Valtioneuvoston strategiatyön johtamisen ja yhteensovituksen jykevin ja selkein vaihtoehto olisi muuttaa valtioneuvostosta annetun lain 2 §:ää. Pykälän uusitun 3. momentin voisi muotoilla seuraavasti:

Valtioneuvoston kanslia johtaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteistä strategista suunnittelua ja ohjaa toiminnan sekä eri toimi- ja hallinnonalojen suunnitelmien sovittamista yhteen. Lisäksi valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden sekä oikeuskanslerinviraston yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä....

Hallituksen strategisen ohjelman toteutusta tukee osaltaan myös ministeriöiden ja valtioneuvoston oma strategia, jonka on tarkoitus turvata strategisen virkamiestyön samatahtisuus ja yhteensopivuus hallitusohjelman keskeisten valintojen kanssa. Strategisuudella halutaan vahvistaa myös pitkäjänteisyyttä laadukkaana johtamisen, osaamisen kehittämisen ja valtioneuvoston yhteisen toimintakulttuurin aikaansaamisessa.

Poliittisten toimijoiden yhdessä valtionhallinnon virkamiesten kanssa laatima strategiaproessi tulisi hahmottaa alusta asti yhtenä kokonaisuutena, jossa ministeriöiden erilaisia verkostoja, työnjakoa ja vuorovai- kutusta eri osaprosesseissa tarkastellaan tavoitteiden ja vaikuttavuuden näkökulmasta (mm. budjetti- ja talous- ohjaus, tulosohjauksen kehittäminen, ennakointi ja tulevaisuustyö, ministerityöryhmät, hallitusohjelman seuranta, kansliapäällikkökokous, yksittäiset hankkeet, ministerityöryhmät, strategiaistunto ja siitä viestiminen sekä käytännön päätöksenteko). Myös ehdottamamme jäsentynyt joukkoistaminen voisi olla vuorovaikutteinen kokonaisuuden osa, jolla on tiivis yhteys valtioneuvoston ydinprosesseihin.

Valtioneuvoston kansliasta voitaisiin siirtää pois operatiiviset tukitehtävät. Ne soveltuisivat luontevimmin palvelukeskukseksi.

Kansliapäällikkökokouksella on tässä yhteensovittamisessa olennainen merkitys. Hallinnonalojensa strategi- sina johtajina kansliapäälliköiltä odotetaan jatkossakin esimerkillisyyttä ja edelläkävijyyttä valtioneuvoston sisäisen toimintakulttuurin, strategisuuden, hyvän tie- donkulun ja viestinnän uudistamisessa.

Kansliapäällikkökokous voisi jatkossa olla paikka, jossa tilannehuoneita johtavat ja strategiaistunnolle ja strategiasihteeristölle hallitusohjelman etenemisestä raportoivat kansliapäälliköt käsittelevät myös ministerien strategiaistunnoista tuomia näkemyksiä ja jossa hallituk- sen toimintastrategia (poliittisesti määriteltävä) ja valtio- neuvoston strategia (virkamiesprosesseissa määriteltävä) kohtaavat. Tekemämme ehdotukset esim. virkamiehistön

liikkuvuudesta ja rotaatiosta tai viestinnän yhteisten käytäntöjen vahvistamisesta on tarkoitettu tukemaan tätä, vaikka käytännön toimet ovatkin luonnollisesti virkamiesjohdon omissa käsissä.

Ehdotamme myös vahvempaa strategisen johtami- sen tukea (ml. pääministerin valtiosihteerille suoraan raportoiva, vahvemmin resursoitu strategiasihteeristö) ja uutta, valtioneuvoston kanslian yhteyteen perustettavaa julkishallinnon kehitysosasto (työnimi).

Osaston tehtävänä olisi tarjota uudistyön käytännön työkalut ja tuki kaikissa muodoissaan. Työjärjestyksessä keskeisessä asemassa olisivat valtioneuvostotasoiset julkisen politiikan johtamista tukevat toimet, julkisen hallinnon innovaatiotoiminta ja sen tuki, valtioneuvoston tietotuotanto, ylimmän virkamiesjohdon johtamiskom- petenssit ja rekrytointi, valtioneuvoston keskitetty henki- löstöjohtaminen, valtioneuvoston laatupolitiikka, julkisen hallinnon uudistusten projektijohtamisen tuki, valtioneu- voston osaamisen johtaminen, julkisen hallinnon kokei- lutoiminta, julkisen hallinnon digitalisaatioon liittyvä muutosjohtaminen ja palvelumuotoilu sekä valtioneuvos- ton tutkimusrahoitus.

Kehitysosasto toimisi kehittämisen ja uudistamisen alustana ja ilmiölähtöisten tilannehuoneiden kotipesänä eli sinne keskitettäisiin niiden johtaminen, resursointi ja käytännön toimeenpanon ja kehittämistyön työkalut. Virkamiehet, jotka toimivat tilannehuoneissa uudistusten ja hallituksen keskeisimpien uudistusten toimeenpa- nossa, olisivat ennen muuta tilannehuoneen palveluk- sessa.

3.6 Tiedolla johtamisen edellytyksien parantaminen

Tiedolle perustuva ja rohkeasti uudistava toimintapoli- tiikka edellyttää monipuolista työkalupakkia, joka sisäl- tää vaikutusarvioinnin ja Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) lisäksi ilmiölähtöisen tilannetiedon, palvelumuotoilun, analytiikan, tekoälyn sekä kokeilut. Tällä hallituskaudella toteutettua kokeilu- kulttuurin kapasiteetin ja osaamisen vahvistamista jat- kaisi em. julkishallinnon kehitysosasto. Sille varataan hallituksen ilmiölähtöisten tavoitteiden tukemisen edel- lyttämät riittävät osaaminen, henkilöstö ja euromääräiset varat.

Ministeriöiden säädösvalmistelua voitaisiin edelleen parantaa osallistavilla menettelyillä ja säädösten ja uudis- tusten etukäteisellä laadunvarmistuksella. Julkishallinnon

kehitysosastolle sijoittuisi lainsäädännön valmistelua, arviointia ja tähän liittyvää osaamista vahvistava tiimi. Tässä yhteydessä on tärkeää huomioida myös, ettei laadukas säädösvalmistelu edellytä yksinomaan juristien osaamista, vaan keskeisissä lainsäädäntöhankkeissa on tärkeää turvata myös muun osaamisen saatavuus.

Lainsäädännön arviointineuvoston resurssien tulisi nähdäksemme paremmin vastata työn vaativuutta ja määrää. Riippumattomuuden varmistamiseksi neuvosto ehdotetaan sijoitettavaksi oikeuskanslerinviraston yhteyteen. Asetusta neuvoston tehtävistä ja roolista voitaisiin tarkentaa tarvittavin osin ja huomioida tässä myös tekeillä olevan neuvoston ensimmäisiä toimintavuosia koskevan arvioinnin tulokset. Lainsäädännön arviointineuvoston työtapoja voisi uudistaa entistä proaktiivisemmaksi.

Myös oikeusministeriön roolia ja kyvykkyyttä tukea hallituksen strategista agendaa tulee vahvistaa oikeusvaltioperiaatteen sekä mahdollistavan ja laadukkaan lainsä-

*Julkishallinnon
kehitysosastolle
sijoittuisi lainsäädännön
valmistelua, arviointia ja
tähän liittyvää osaamista
vahvistava tiimi.*

dännön edellytysten turvaamiseksi. Oikeusministeriön osaamista tarvitaan myös VNK:n uuden kehittämisosaston käyttöön, esimerkiksi merkittävät uudistus- ja säädöshankkeet ja näiden vaikutusarviointi voisivat parhaimmillaan saada lisätukea uudelta osastolta.

Uusien innovaatioiden ja kokeilujen toteuttamiseksi valtioneuvosto voisi nähdäksemme aktiivisemmin hyödyntää kansainvälisiä asiantuntijoita ja käyttäytymistieteeseen perustuvia satunnaistettuja kokeiluja. Valtioneuvoston innovaatio toimintaa voisi ehdotuksemme mukaan tukea erilaisilla asiantuntijajelimitillä, joilla tähdätään jäsentyneeseen joukkoistamiseen ja kansalaiskuulemiseen, yhteiskunnalliseen dialogiin sekä koko yhteiskunnan innovaatio- ja osaamiskosysteemin kapasiteetin käyttöönottoon.

3.7 Osaaminen yhteiseen käyttöön

Osaamisen saaminen yhteiseen käyttöön edellyttäisi toimintamallia, jossa valtionhallinnon johtajat ovat ”töissä valtiolla”, eivät omilla hallinnonaloillaan. Tämän toteutuminen edellyttää yhteisiä virkoja, mikä puolestaan edellyttää yhteisiä toimintamenoja.

Maallikon näkökulmasta valtionhallintoa rahoitetaan verovaroin, joten viime kädessä on kyse yhteisistä varoista, mutta budjettimomenteille rakentuva määräraha-ajattelu saattaa sokeuttaa tälle tosiasialle.

Projektijohtaminen on tuotava johtamisosaamisen ytimeen. Toimeenpanon ja vaikuttavuuden turvaamiseksi olisi hyvä, jos valtion ylimmässä virkamiesjohdossa olisi 2–3 kansliapäällikön tasoista henkilöä, jotka olisivat käytettävissä valtioneuvoston strategisimpien hankkeiden projektijohtamiseen.

Valtioneuvoston ylimmän virkamiesjohdon toimintaedellytyksiä ja kompetensseja tulisi uudistaa muiden maiden parhaita käytäntöjä soveltaen. Johdon palvelusuhteet ovat jatkossakin vakituisia, mutta tehtävämääräykset määräaikaista. Tämä mahdollistaisi toimintamallin, jossa ministeriöiden johtotehtävissä toimiminen on houkutteleva ja kiinnostava vaihtoehto myös hallinnon ulkopuolelta tuleville.

Ilmiömaista johtamista tukisi nähdäksemme myös virkamiesjohdon rekrytointikäytäntöjen yhtenäistäminen (yhteinen rekrytointilautakunta), johtamiskoulutukseen edelleen panostaminen ja virkamiesjohdon liikkuvuuden lisääminen (mm. systemaattinen rotaatiomenettely sekä ministeriöissä että virastojen johdossa). Myös liikkuvuuden lisäämistä eri sektorien välillä – yksityiseltä sektorilta ja järjestöistä julkiselle sektorille ja toiseen suuntaan – tulisi tukea mahdollisuuksien mukaan.

Johtotehtävissä etenemisen tulisi edellyttää kokemusta useammalta hallinnonalalta. Ylimmän virkamiesjohdon systemaattinen johtamiskoulutus voitaisiin integroida olennaiseksi osaksi valtioneuvoston virkamiesjohdon ura-ajattelua. Johtamiskoulutus organisoitaisiin keskitetysti valtioneuvostotasoisena toimintana.

Johdon ymmärrys eri hallinnonaloista puolestaan voisi saada lisävahvistusta, mikäli käyttöön otettaisiin Hollannin ja Singaporen mallin mukainen määräaikaisten tehtävärakenne ja ura-ajattelu, jossa ministeriöiden virkamiesjohdossa toimiminen on ajallisesti rajattu (esim. 5 vuotta, kerran uusittavissa) ja edellyttää johtamiskokemusta useammasta ministeriöstä.

Valtioneuvoston henkilöstön osaamisresursseja hyödynnettäisiin jatkossa kokonaisvaltaisesti virkamieslain 20a pykälään perustuen siten, että virkamies voisi toimia määrääjän osin tai kokonaan toisen viraston toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä. Samoin hyödynnettäisiin

Valtioneuvoston henkilöstön osaamisresursseja hyödynnettäisiin kokonaisvaltaisesti eli virkamies voisi toimia määrääjän toisen viraston tehtävissä.

siin mahdollisuus siihen, että virkamiehet työskentelevät työnjohdollisesti samanaikaisesti useamman kuin yhden ministeriön palveluksessa. Tämä mahdollisuus koskisi myös johtoa. Esimerkiksi VNK:n uuden kehittämisosaston toiminnan koordinaatiosta vastaava alivaltiosihteeri toimisi myös valtiovarainministeriön resurssiprosessissa yhdyslinkkinä strategiaprosessiin. Em. alivaltiosihteerin olisi luontevaa olla palkkaukseltaan ja statukseltaan kansliapäällikköihin verrattava.

Julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa hyödynnetään tulevana vuosina täysimääräisesti digitalisaation myötä avautuvia mahdollisuuksia. Samoin turvataan olemassa olevien toimivien digitaalisten palvelujen koordinointi-, palvelumuotoilu- ja muutosjohtamistyö. Näissä teemoissa ilmiölähtöisyys on jo nykyisin luonteva osa toimintaa. Tämän hallituskauden opit esimerkiksi palvelumuotoilun käytöstä on tärkeä hyödyntää täysimääräisesti.

Tilannehuoneiden organisoinnissa huomioidaan jo tehty ekosysteemien rakentamistyö, ja kuhunkin uudistushankkeeseen organisoidaan oma tilannehuonealustansa hyödyntäen mm. tekoälyä (Aurora) palvelujen kehittämisessä. (Ks. esim. [Tekoälyaika 2018](#). [Tekoälyverkko Aurora helpottamaan jokaisen arkea, www-sivu](#))

3.8 Yhteisen viestinnän terävöittäminen

Valtionhallinnon nykyisessä toimintamallissa ministeriöt viestivät asioistaan varsin itsenäisesti ja hallituksen yhteinen viestintä on vähäistä. Viestinnän vaikuttavuuden lisäämiseksi ehdotamme valtioneuvostotasaisen viestintäprosessin yhdenmukaistamista ja viestintäjohtajien verkoston aseman vakiinnuttamista.

Konkreettinen toimenpide yhtenäisemmän viestintäkulttuurin luomiseksi olisi viestintästrategian ja -suunnitelman liittäminen osaksi hallitusohjelman valmistelua. Muita konkreettisia keinoja olisivat selkeämmän mandaatin antaminen viestintäjohtajakokoukselle ja henkilökierron lisääminen viestintäyksikköjen välillä

Nykyisin valtioneuvoston kanslian viestinnän strateginen rooli korostuu etenkin hallituksen tärkeissä nivelkohdissa, kuten hallituksen muodostamisessa, budjettiprosessissa ja strategiaistunnoissa. Hallituksen tärkeiden muutoshankkeiden osalta ministeriöiden viestinnän ja valtioneuvoston kanslian viestinnän roolit eivät ole vakiintuneet. Vetovastuun tästä prosessista tulisi olla valtioneuvoston viestintäjohtajalla.

Ehdotuksemme auttaisi ratkaisemaan myös yhden hallituksen viestinnällisen haasteen – eli kokonaiskuvan puuttumisen pitkän aikavälin tavoitteiden ja hallitusohjelman etenemisestä.

Valtioneuvoston kansliaan perustettavaksi ehdotettavan uuden kehitysosaston ja valtioneuvoston viestintäjohtajien yhteistyö auttaisi hallitusta ennakoivampaan ja joustavampaan viestintään. Sisällöllisesti tämä tarkoittaisi ennen kaikkea suurten muutoshankkeiden viestintää. Vaikka isojen uudistusten viestintää suunnitellaan jo nyt osin tiiviissä yhteistyössä ministeriöiden välillä, kokonaiskoordinaatio ja -näkyvä tilanteeseen puuttuvat, eikä hankkeilla välttämättä ole käytössään riittäviä viestinnällisiä resursseja.

4. LOPUKSI: KESKUSTELUALOITTEESTA KÄYTÄNTÖÖN

Tämän keskustelualoitteen tavoitteena on *ilmiömäinen julkinen johtaminen*. Tämä edellyttää nähdäksemme kansanvaltaisen johtamisen ja kokonaisuusien hallinnan edellytyksien parantamista valtionhallinnossa.

Keskustelualoitteen valmistelun aikana keskustelimme lukuisten yhteiskunnallisten toimijoiden, valtioneuvoston johtajien ja Sitran sidosryhmien kanssa. Toivomme, että he kokevat ajatuksiensa ja näkemyksiensä tulleen huomioituksi tehdyissä ehdotuksissa.

Toivomme, että ehdotuksemme vahvistavat osaltaan luottamusta eri toimijoiden, niin poliittisen mandaatin omaavien kuin virkamiesjohtamisesta ja sen kehittämistä vastuussa olevien tahojen kesken. Samoin toivomme, että keskustelualoite auttaa herättämään keskustelua julkisen hallinnon, erityisesti ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen, toimintatavoista ja johtamisesta tulevaisuudessa.

Olemme pyrkineet pitämään katseen tulevaisuudessa ja "isossa kuvassa" tietäen, että käytännön toimenpiteissä ja työn organisoinnissa parhaat ehdotukset tulevat usein järjestelmän sisältä. Uudistujan sydämen lisäksi tarvitaan toimeenpanijan taitoa ja johtajan rohkeutta.

ILMIÖMÄISEN JULKISEN JOHTAMISEN SUUNTA:

Yhteistoimin lisää vaikuttavuutta

- monimutkaisten ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan yhteiset, ilmiöpohjaiset vaikuttavuustavoitteet
- mahdollisuuksiin tartutaan systemaattisesti, strategisesti ja ennakoivasti

Uusi hallinto saa voimansa ihmisistä

- hallinnon toiminta ja yhteinen arvonluonti on avointa ja dialogista ja tapahtuu yhdessä kansalaisten ja kumppaneiden kanssa.

Osa luottamuksen, yhteistyön ja yhteisen ymmärryksen yhteiskuntaa

- uusi hallinto on monimuotoinen ja koostuu erilaisista kumppaniverkostoista
- hallintoa johdetaan kokonaisuutena uudistetuilla keinoilla ja instrumenteilla, ei jäykkiin hierarkioihin ja holhoamiseen perustuen

Ikkunat ja ovet auki maailmalle

- Hallinto toimii samanaikaisesti ja vaikuttavasti niin kansainvälisesti, kansallisesti kuin paikallisesti.

Muutosälykäs ja uusiutuva

- hallinto on digitaalisesti älykäs, resurssivieras ja jatkuvasti uudistuva ja sen toiminta on reaaliaikaista

Ei sankareita, vaan joukkuepelaajia

- julkisen hallinnon johtaminen luo edellytyksiä, tukee itseohjautuvuutta ja edistää motivaatiota
- kokonaisuuden johtamista tukee joustava ja siiloton resurssien käyttö

SANASTO

Avoim komitea

Säädösvalmistelu- ja uudistustyötä valtioneuvostossa tukeva elin, joka koostuu valmistelun ydinryhmästä ja tarvittavista asiantuntijaryhmistä (esim. toteuttajat, tutkijat, kansainväliset asiantuntijat ja keskeiset sidosryhmät, mm. elinkeino-elämä, järjestöt jne.) Tehtävänä on arvioida valmistelutyötä systemaattisesti ja jatkuvasti työn aikana. Osa ”jäsentynyttä joukkoistamista” (ks. alla).

Ilmiöbudjetointi

Budjetti / talousarvion osa, jossa organisaatio- momentti- tai hallinnonalälähtöisyyden sijaan taloudellisia voimavaroja kohdistetaan hallituksen keskeisille poikkihallinnollisille strategisille tavoitteille osana ilmiötä. Tavoitteena on ilmiöön liittyvien ongelmien ratkaiseminen (esim. syrjäytyminen ja siihen liittyvä inhimillinen kärsimys, menetetyt mahdollisuudet yhteiskunnan näkökulmasta ja taloudelliset kustannukset).

Ilmiölähtöisyys/ilmiöperusteisuus/ilmiöpohjaisuus

Tapa hahmottaa asioita osana laajempaa järjestelmää ja asiakokonaisuutta, erillisten yksittäisten osien sijaan. Poliittikaohjauksessa ilmiölähtöisyys on tapa ajatella systeemisesti julkisen politiikan toimenpitein ratkaistavia yhteiskunnallisia haasteita ja niiden monimutkaisia kokonaisuuksia. Nykyisin hallinto ja päätöksenteko käsittelee esim. nuorten syrjäytymistä monilla eri hallinnonaloilla ja erillisten budjettimomenttien kautta, jolloin kokonaisuuden hallinta vaikeutuu ja politiikkatoimet voivat jopa olla ristiriidassa keskenään. Tämä ristiriitaisuus tekee erityisen vaikeaksi ilmiölähtöisen päätöksenteon.

Julkishallinnon kehitysosasto

Uudistustyön kehitysalusta, jonka perustaminen valmisteltaisiin vuoden 2019 aikana. Osasto toimisi alivaltiosihteerin alaisuudessa ja poliittisesti uudistusten tuesta vastaavan valtioneuvoston kanslian toisen ministerin poliittisessa ohjauksessa. Osaston vaatimat henkilöresurssit voitaisiin koota pääosin ministeriöiden olemassa olevasta henkilöstöstä.

Jäsentynyt joukkoistaminen

Päätöksenteon valmistelua tukeva prosessi, jossa eri tahoja osallistuu valmisteluun osallistumisen turvaamien elimien (esim. avoin komitea) kautta. Peruseriaatteena on avoimuus, laajapohjaisuus sekä huolellinen ja monipuolinen valmistelu. Malli pyrkii takaamaan riittävän valmisteluajan erityisesti kauaskantoisissa ja merkittävässä yhteiskunnallisissa kysymyksissä ja myös mahdollistaa kansalaisten osallistumisen ja osaamisen paremman hyödyntämisen.

Strateginen hallitusohjelma

Hallituksen suunnitelma tavoitehierarkian ja priorisoitujen tavoitteiden muodossa esitettyä.

Systemisyys

Tapa ajatella ja hahmottaa asioita kokonaisuuksien osana keskinäisriippuvuudessa toisiinsa, ei yksittäisinä asioina. Hyvä esimerkki systeemisestä ajattelusta on kestävän kehityksen [Agenda2030](#) tai [kiertotalous](#).⁴

4. Lue lisää aiheesta myös: [Acaroglu, Leyla 2017. Tools fo a system thinkers: The 6 Fundamental Cocnepts of Systems Thinking blog post, Disruptive design](#) tai [HUMAP 2017. Kokonaisuuksien tajua – systeemisen ajattelun tarve -blogikirjoitus](#).

Tilannehuone

Toimintamalliehdotus, jossa keskeisimpien uudistushankkeiden ja ilmiöiden työ organisoidaan projektimaisesti siten, että uudistuksen käytössä on taloudellisten voimavarojen lisäksi kaikki ne henkilö-, osaamis- ja tietotuotannon resurssit, joita sen toteuttaminen edellyttää. Tarvittaessa työ organisoidaan samaan tilaan riittävän vuorovaikutteisuuden ja siilojen murtamisen mahdollistamiseksi.

Tilannekuva

Valtiovarainministeriö antaa ennen vaaleja tilannekuvan valtiontalouden tilasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä sekä keskeisistä yhteiskunnallisista ilmiöistä ja rakennetekijöistä (esim. väestön liikkuvuus, demografia, työllisyys, osaamis-tarpeet).

Toimeenpanosuunnitelma

Hallituksen strategisen ohjelman pohjalta laadittava operatiivinen toteutus- ja projektisuunnitelma.

Tulevaisuuskuva

Valtioneuvoston kanslian ennen vaaleja kokoama kuva keskeisistä yhteiskunnallisista ilmiöistä, jonka laadinnassa on hyödynnetty monipuolista ennakointimateriaalia.

Tulosohjaus

Yksi keskeisimmistä valtionhallinnon ohjausjärjestelmistä. Tulosohjaus kiteyttää tavoitteiden määrittelyn ja tuloksien seurannan ja raportoinnin luoden linkin hallitusohjelman toimeenpanoprosessista toimintaan ja talousarvio- ja budjetti-prosessiin.

Viheliäinen ongelma

Liikkeenjohdon tutkimuksessa 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alussa kehitetty käsite (engl. wicked problem), joka viittaa monimutkaisiin keskinäisriippuvaisiin ongelmiin, joille on tyypillistä kompleksisuus. Niille ei löydy selkeää yksittäistä ratkaisua ja mahdolliset ratkaisut nostavat usein esille uusia ongelmia tai kysymyksiä.


SITRA

SITRA TYÖPAPERI 31.8.2018

Sitra Työpaperit tarjoavat monialaista tietoa asioista, jotka vaikuttavat yhteiskunnan muutokseen. Työpaperit ovat osa Sitran tulevaisuustyötä, jota tehdään ennakkoinnin, tutkimuksen, hanketoiminnan ja kokeilujen sekä koulutuksen menetelmin.

ISBN 978-952-347-063-7 (nid.) ISBN 978-952-347-064-4 (pdf)
www.sitra.fi

SITRA.FI

Itämerenkatu 11-13,
PL 160, 00181 Helsinki
Puhelin 0294 619 991
 @SitraFund