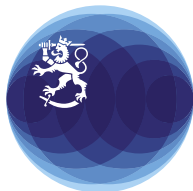


1.12.2023  
Ulkoasiainhallinnon  
uudistus -työryhmä



# Työryhmän suositukset ulkoasiainhallinnon uudistamiseksi

Ulkoministeriö  
Utrikesministeriet

Ulkoministeriön julkaisu 2023:21

# Työryhmän suositukset ulkoasiainhallinnon uudistamiseksi

Ulkoasiainhallinnon uudistus -työryhmä

Ulkoministeriö Helsinki 2023

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

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

Ulkoministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.  
Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-281-397-8

ISSN pdf: 2737-0844

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

## Työryhmän suositukset ulkoasiainhallinnon uudistamiseksi

### Ulkoministeriön julkaisuja 2023:21

**Julkaisija** Ulkoministeriö

**Yhteisötekijä** Ulkoasiainhallinnon uudistus -työryhmä

**Kieli** suomi

**Sivumäärä** 41

### Tiivistelmä

Ulkoministeri Elina Valtonen asetti 30.8.2023 ulkoministeriön sisäisen työryhmän valmistelemaan ulkoasiainhallinnon uudistusta hallitusohjelman mukaisesti 1.12.2023 mennessä. Uudistuksen lähtökohtana on ulko- ja turvallisuuspoliittisessa toimintaympäristössä tapahtunut perustavanlaatuinen muutos.

Työryhmän suositukset koskevat kuutta teemaa, jotka ovat johtaminen, voimavarat, toimintatavat, osaamisen kehittäminen, organisaatio ja edustustoverkko. Uudistus toteutetaan budjettineutraalisti.

Suosituksilla halutaan vahvistaa ulkoasianhallinnon toimintakykyä. Johtamisen osalta suositetaan ministeriön johtoryhmärakenteen yksinkertaistamista ja muutoksia johtamiskulttuuriin. Johdon vuosittain asettamat tavoitteet ohjaavat voimavarojen joustavaa kohdentamista. Osastopäälliköiden rooli korostuu. Toimintatavoissa työaikaa syöviä prosesseja kevennetään ja digitalisaatiota edistetään. Kehitetään strategista henkilöstösuunnittelua. Henkilöstön osaamisen kehittämiseen panostetaan. Suositetaan euroatlanttisen osaston perustamista, EU-yksikön ja strategia- ja politiikkasuunnitteluosaston perustamista. Vahvistetaan yritysneuvontaa, teknologiaulkopolitiikkaan liittyvää vaikuttamista sekä YK-asioiden ohjausta. Edustustoverkon osalta resursseja kohdennetaan Suomen kannalta strategisesti merkittäviin maihin. Edustustojen hallinnollista työtä kevennetään.

**Asiasanat** uudistaminen, ulkoasiainministeriö, suositukset, raportit

**ISBN PDF** 978-952-281-397-8

**ISSN PDF** 2737-0844

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-397-8>

## Arbetsgruppens rekommendationer för att reformera utrikesförvaltningen

---

### Utrikesministeriets publikationer 2023:21

**Utgivare** Utrikesministeriet

---

**Utarbetad av** Arbetsgruppen för reform av utrikesförvaltningen  
**Språk** finska **Sidantal** 41

---

### Referat

Den 30 augusti 2023 tillsatte utrikesminister Elina Valtonen en intern arbetsgrupp vid utrikesministeriet för att före den 1 december 2023 bereda reformen av utrikesförvaltningen i enlighet med regeringsprogrammet. Utgångspunkten för reformen är den grundläggande förändring som skett i den utrikes- och säkerhetspolitiska miljön.

Arbetsgruppens rekommendationer gäller sex teman: ledning, resurser, verksamhetssätt, kompetensutveckling, organisation och nätverk av beskickningar. Reformen genomförs budgetneutralt.

Syftet med rekommendationerna är att stärka utrikesförvaltningens handlingsförmåga. När det gäller ledningen rekommenderas det att strukturen hos ministeriets ledningsgrupp förenklas och att ledningskulturen ändras. De mål som ledningen årligen ställer upp styr en flexibel fördelning av resurserna. Avdelningschefernas roll betonas. I fråga om verksamhetssätten görs arbetstidkrävande processer lättare och digitaliseringen främjas. Den strategiska personalplaneringen utvecklas. Man satsar på personalens kompetensutveckling. En rekommendation är att det inrättas en euroatlantisk avdelning, en EU-enhet och en strategi- och politikplaneringsenhet. Företagsrådgivningen, påverkan i anslutning till teknologiutrikespolitik samt styrningen av FN-ärenden stärks. När det gäller nätverket av beskickningar riktas resurser till länder som är strategiskt viktiga för Finland. Beskickningarnas administrativa börda lättas.

**Nyckelord** reform, utrikesministeriet, rekommendationer, rapporter

---

**ISBN PDF** 978-952-281-397-8 **ISSN PDF** 2737-0844

---

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-397-8>

---

## Working group recommendations on the reform of the Foreign Service

---

**Publications of the Ministry for Foreign Affairs 2023:21****Publisher** Ministry for Foreign Affairs of Finland**Group author** Working group on Foreign Service reform**Language** Finnish**Pages** 41**Abstract**

On 30 August 2023, Minister for Foreign Affairs Elina Valtonen appointed an internal working group at the Minister for Foreign Affairs to prepare a reform of the Foreign Service in accordance with the Government Programme. The deadline was set at 1 December 2023. The reform is needed because of the fundamental change in the foreign and security policy environment.

The working group gives recommendations regarding six themes: management, resources, practices, competence development, organisation, and network of missions. The reform will be budget neutral.

The recommendations aim to strengthen the Foreign Service's capacity. The working group recommends a simpler structure of management groups and changes to the management culture. Annual targets set by the management should guide a flexible allocation of resources. Department heads should have a stronger role. Practices should be improved by streamlining time-consuming processes and by promoting digitalisation. Strategic human resources planning should be improved. There should be stronger efforts to develop the competence of personnel. A Euro-Atlantic department and two new units, one for EU affairs and one for strategy and policy planning, should be created. The working group recommends better business advice services, stronger exertion of influence in technology foreign policy and more efficient guidance of UN affairs. The resources of the mission network should be focused on countries of strategic importance to Finland. The administrative burden of missions should be eased.

**Keywords** renewal, Ministry for Foreign Affairs, recommendations, reports (publications)**ISBN PDF** 978-952-281-397-8**ISSN PDF** 2737-0844**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-397-8>

# Sisältö

Johdanto .....	8
<b>1 Työryhmän suositukset ulkoasiainhallinnon uudistamiseksi.....</b>	<b>13</b>
1.1 Johtaminen .....	13
1.1.1 Nykytila.....	13
1.1.2 Tavoite.....	14
1.1.3 Suositukset.....	14
Suositus 1: Siirrytään yhden johtoryhmän johtamisjärjestelmään .....	14
Suositus 2: Vahvistetaan johtoryhmän roolia toiminnan tavoitteiden asettamisessa.....	15
Suositus 3: Asetetaan selkeät vuositavoitteet .....	17
Suositus 4: Vahvistetaan johtamisaamista ja osastojen, yksiköiden ja edustustojen johtamista .....	17
Suositus 5: Täsmennetään alivaltiosihteerien roolia ja vähennetään määrää.....	18
Suositus 6: Uudistetaan avainryhmän kokoonpanoa .....	18
1.2 Voimavarojen käyttö .....	18
1.2.1 Nykytila.....	18
1.2.2 Tavoite.....	19
1.2.3 Suositukset.....	19
Suositus 1: Uudistetaan toiminnan ja talouden suunnitteluprosessi (TTS) .....	19
Suositus 2: Kohdennetaan resursseja yksittäisiä tehtäviä laajempiin kokonaisuuksiin .....	20
Suositus 3: Kehitetään toimintatapoja äkillisten muutostilanteiden hoitamiseksi nykyisten henkilöstöresurssien puitteissa .....	21
1.3 Toimintatavat.....	21
1.3.1 Nykytila.....	21
1.3.2 Tavoite.....	22
1.3.3 Suositukset.....	23
Suositus 1: Ohjataan työtapoja kohti vahvempaa priorisointia ja projektiluonteisuutta .....	23
Suositus 2: Kevennetään toistuvia, runsaasti työaikaa syöviä prosesseja.....	23
Suositus 3: Kehitetään digitaalisia työnteon välineitä .....	24

1.4	Osaamisen kehittäminen ja henkilöstö.....	25
1.4.1	Nykytila.....	25
1.4.2	Tavoite.....	27
1.4.3	Suosituksset.....	27
	Suositus 1: Tehdään osaamisen kehittämisestä suunnitelmallista ja pitkäjänteistä .....	27
	Suositus 2: Kehitetään strategista henkilöstösuunnittelua .....	28
	Suositus 3: Kehitetään asiantuntijauraa .....	30
	Suositus 4: Vahvistetaan henkilöstöhallinnon HR-osaamista.....	30
	Suositus 5: Vastataan henkilöstön muutostoiveisiin .....	30
1.5	Ministeriön organisaatorakenne .....	31
1.5.1	Nykytila.....	31
1.5.2	Tavoite.....	32
1.5.3	Suosituksset.....	33
	Suositus 1: Perustetaan euroatlanttinen osasto.....	33
	Suositus 2: Perustetaan EU-yksikkö .....	33
	Suositus 3: Vahvistetaan YK- ja monenvälisten asioiden yhteensovittamista ja ohjausta ....	34
	Suositus 4: Vahvistetaan teknologia-asioihin liittyvää vaikuttamista.....	35
	Suositus 5: Uudistetaan alueosastorakennetta välitarkastelun yhteydessä .....	35
	Suositus 6: Perustetaan yrityspalvelu.....	36
	Suositus 7: Keskitytään viestinnän ydintehtäviin .....	36
	Suositus 8: Perustetaan strategia- ja politiikkasuunnitteluosasto.....	36
	Suositus 9: Siirretään kehitysyhteistyön tukipalveluita ja hankehallintoa kehityspoliittiselle osastolle.....	37
	Suositus 10: Vahvistetaan toimintavalmiutta .....	37
	Suositus 11: Selkeytetään teemasuurlähettiläiden rooli.....	37
1.6	Edustustoverkko .....	38
1.6.1	Nykytila.....	38
1.6.2	Tavoite.....	39
1.6.3	Suosituksset.....	39
	Suositus 1: Tarkastellaan Suomen edustustoverkkoa uudessa toimintaympäristössä.....	39
	Suositus 2: Suunnataan resurssit maihin, jotka ovat Suomen kannalta strategisesti merkittäviä .....	39
	Suositus 3: Kevennetään edustustojen hallinnollista työtä.....	40
	Suositus 4: Tarkastellaan eri edustautumismahdollisuuksia.....	40
<b>2</b>	<b>Toimeenpano .....</b>	<b>41</b>



## JOHDANTO

Suomen ja Euroopan turvallisuus- ja toimintaympäristössä on tapahtunut perustavanlaatuisen muutos Venäjän aloitettua täysimittaisen hyökkäyssodan Ukrainassa. Euroopan turvallisuuteen kohdistuu vakavin uhka vuosikymmeniin. Venäjän sota Ukrainaa vastaan heikentää Suomen ja koko Euroopan turvallisuutta. Vaikeassa tilanteessa Suomen tärkeimpiä arvoyhteisöjä, yhteistyökumppaneita ja liittolaisia ovat Euroopan unioni, Pohjoismaat, Yhdysvallat ja Nato. Suomen tavoitteena ja etuna on yhtenäinen, globaalisti vahva ja strategisesti kilpailukykyinen Euroopan unioni, jatkuva tiivis yhteistyö Pohjoismaiden kanssa ja laaja-alainen suhde Yhdysvaltoihin. Nato-jäsenyys vahvistaa Suomen turvallisuutta ja Pohjois-Euroopan vakautta sekä asemoi Suomen entistä tiiviimmin osaksi eurooppalaista ja transatlanttista turvallisuusyhteisöä.

Globaali vastakkainasettelu ja suurvaltojen väliset jännitteet ovat lisääntyneet ja niillä on keskinäisiä liittymäpintoja turvallisuuteen, talouteen, teknologiaan, huoltovarmuuteen, teollisuuteen ja kauppaan. Sääntöperusteiseen maailmanjärjestykseen kohdistuvat paineet, voimapolitiikan vahvistuminen, ilmastonmuutos, köyhyyden ja näköalattomuuden aiheuttama globaali muuttoliike sekä ääriilikkeet ja terrorismi asettavat kaikki haasteita Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikalle. Tässä tilanteessa Suomi toimii aloitteellisesti sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän turvaamiseksi. Aasian, Afrikan ja Latinalaisen Amerikan merkitys on kasvamassa. Suomi rakentaa kehittyvien maiden kanssa kestäviä kumppanuuksia perustuen molemminpuoliseen hyötyyn ja kunnioitukseen. Afrikan kehitys vaikuttaa suoraan myös Euroopan tulevaisuuteen. Globaalit haasteet, kuten teknologinen murros ja ilmastonmuutos, vaikuttavat Suomen ulkopoliittiseen toimintaympäristöön ja tavoitteiden saavuttamiseen.

Kansainvälisellä kaupalla ja investoinneilla on keskeinen tehtävä suomalaisen työn, toimeentulon ja hyvinvoinnin turvaamisessa. Meneillään olevat geopoliittiset ja geotaloudelliset muutokset kytkevät politiikan ja talouden entistä tiiviimmin yhteen. Protektionismi ja pyrkimys strategisten toimialojen vahvistamiseen aiheuttavat jännitteitä myös muutoin samanmielisten maiden välillä. Uudessa tilanteessa Suomen tarve vaikuttaa maailmankaupan sääntöihin sekä edistää suomalaisyritysten pääsyä uusille markkinoille on entistä suurempi.

Suomen ulkopolitiikkaa valmistellaan ja toteutetaan ulkoministeriössä ja Suomen ulkomaanedustustoissa. Ministeriön tehtävänä on edistää Suomen ja suomalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia sekä toimia turvallisen, oikeudenmukaisen ja kestävästä maailmasta hyväksi. Ulkoasiainhallinto ja edustustoverkko palvelevat valtion johtoa, kaikkia ministeriöitä sekä laajasti suomalaisia ja suomalaista yhteiskuntaa. Hallinnonalaan kuuluvat ministeriö ja edustustoverkko, ja ulkoministeriöllä ei muista ministeriöistä poiketen ole hallinnonalan alaisia virastoja. Ulkoministeriö myös hallinnoi Suomen valtion kiinteistöomaisuutta ja vuokrattuja tiloja edustustoverkon toimipisteissä.

Ulkoasiainhallinto on pystynyt toimimaan nopeasti muuttuvassa ympäristössä. Kesällä 2023 toteutetun sidosryhmätutkimuksen mukaan ulkoasiainhallinto on onnistunut keskeisten tavoitteidensa saavuttamisessa ja ministeriön maine on hyvä. Toimintaympäristön muutos sekä samaan aikaan tapahtuneet muutokset työelämässä ovat kuitenkin nostaneet esiin tarpeen tarkastella toimintatapoja ja rakenteita, joita on edellisen kerran uudistettu kattavammin Suomen liittyttyä Euroopan unioniin. Vaikeutuneessa toimintaympäristössä on ennen kaikkea tarkasteltava johtamista ja toiminnan tavoitteellisuutta, organisaation tarkoituksenmukaisuutta ja henkilöstön osaamisen jatkuvaa kehittämistä. Ulkoministeriön rooli kriisi- ja valmiusorganisaationa on korostunut viime vuosina.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa sovittiin ulkoasiainhallinnon uudistamisesta. Sen mukaan:

*”Hallitus toteuttaa ulkoasiainhallinnon uudistuksen tukemaan uutta ulko- ja turvallisuuspolitiikan aikakautta huomioiden muun muassa Nato-jäsenyyden mukanaan tuomat lisäveloitteet. Uudistuksen tavoitteena on keskittyä Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisiin intresseihin, talouskasvun edistämiseen, kansainvälisiin taloussuhteisiin ja teknologiseen kehitykseen.*

*Uudistuksen yhteydessä hallitus arvioi monenkeskisten asioiden hoitamisen ulkoasiainhallinnossa.*

*Resurssit ja panostukset painottuvat maihin, jotka ovat Suomen kannalta strategisesti merkittäviä. Tämä koskee niin edustustoverkkoa, taloussuhteita, turvallisuusyhteistyötä kuin kehitysyhteistyötä.*

*Päätöksiä edustustoverkon mitoituksesta tehdään pitkällä aikavälillä suunnitelmallisesti. Suomi hakee käytännönläheisiä yhteisiä ratkaisuja muiden Pohjoismaiden ja EU-maiden ulkomaanedustustojen kanssa.”*

Ulkoministeri Elina Valtonen asetti 30.8.2023 ulkoministeriön sisäisen työryhmän valmistelemaan ulkoasiainhallinnon uudistusta hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti. Valmistelun lopputuloksena työryhmä antaa tässä raportissa ulkoministeriön johdolle konkreettisia suosituksia ulkoasiainhallinnon uudistuksen toteuttamiseksi.

### **Työryhmän toimeksianto ja toimikausi**

Työryhmän toimeksiantona oli tarkastella kaikkia ulkoministeriön tehtävien, tavoitteiden ja toimintatapojen näkökulmasta keskeisiä alueita. Tarkastelussa huomioitiin Business Finlandin ulkomaanverkosta tekeillä oleva selvitys ja hallitusohjelmassa linjattujen ulkoasiainhallintoa koskevien selontekojen valmistelu. Suosituksissa on otettu huomioon, että uudistus toteutetaan budjettineutraalisti. Tässä raportissa ei esitetä muutoksia ministereiden työnjakoon, josta on hallituksen järjestäytyessä poliittisesti sovittu.

Työryhmän toimikausi oli asettamispäätöksen mukaisesti 4.9.–1.12.2023.

### **Työryhmän kokoonpano**

Työryhmän puheenjohtajana toimi ulkoministerin poliittinen valtiosihteeri Lauri Tierala ja varapuheenjohtajana ulkoministeriön sisäisistä ja ulkoisista palveluista vastaava alivaltiosihteeri Pekka Puustinen. Työryhmän jäseninä toimivat taloussuunnittelupäällikkö Katja Bordi, hallinnollinen ulkoasiainsihteeri Katariina Hautamäki-Huuki, lähetystöneuvos Reetta Härönoja, ulkoasiainneuvos Kirsikka Lehto-Asikainen, ulkoasiainneuvos Vesa Lehtonen, lähetystöneuvos Turo Mattila, lähetystöneuvos Anna Merrifield, ulkoasiainneuvos Anne Sipiläinen ja ulkoasiainneuvos Tuomas Tapio. Työryhmään koottiin henkilöitä tuomaan monipuolista kokemusta, eivätkä ryhmän jäsenet edustaneet organisaatioyksiköitään tai tiettyjä henkilöstöryhmiä. Työryhmän sihteereinä toimivat lähetystöneuvos Niina Nyrhinen ja lähetystöneuvos Salla Romakkaniemi. Työryhmän viestinnästä vastasi sisältö- ja viestintäasiantuntija Petra Sarias.

### **Työryhmän työskentely ja kuulemiset**

Työryhmä kokoontui toimikautensa aikana 20 kertaa, joista yksi kokous oli kokopäivän työretiriitti. Työryhmä kävi työn alkuvaiheessa keskustelun työtavoista ja toimeksiannon rajaamisesta ja linjasi, että se keskittyy tarkastelemaan kuutta pääteemaa: johtamista, voimavaroja, toimintatapoja, osaamisen kehittämistä, organisaatorakennetta ja edustustoverkkoa.

Näihin kuuteen teemaan keskittyen työryhmä pyysi kirjallisia lausuntoja ministeriön osastoilta ja palveluilta, edustustoilta, henkilöstöjärjestöiltä ja ulkoisilta sidosryhmiltä. Kirjalliset lausunnot saatiin ulkoministeriön kaikilta osastoilta ja palveluilta, 63 edustustolta, molemmilta henkilöstöjärjestöiltä ja 29 eri sidosryhmältä, mukaan lukien 9 ministeriöltä, tasavallan presidentin kanslialta, kansalaisjärjestöiltä ja elinkeinoelämän edustajilta. Työryhmä suuntasi koko ulkoasiainhallinnon henkilöstölle suomen- ja englanninkielisen sisäisen kyselyn, johon vastasi anonymisti 250 henkilöä. Palautteen ja ehdotusten määrä ja sisältö vahvistivat työryhmän näkemystä uudistuksen tarpeellisuudesta. Työryhmä vieraili ulkoministeriön kaikkien osastojen ja palveluiden johtoryhmissä, kuuli ryhmissä eri aihealueista vastaavia virkahenkilöitä, järjesti videolinkin välityksellä neljä avointa henkilöstön kuulemistilaisuutta suomeksi ja englanniksi sekä kuuli ulkoministeriön puoliso yhdistystä ja kahteen otteeseen molempia henkilöstöjärjestöjä. Kuulemistilaisuudet järjestettiin hybridikokouksina ja avoimet kuulemiset eri kellonaikoihin niin, että mahdollisimman suurella osalla henkilöstöä oli mahdollisuus osallistua. Lisäksi työryhmän työn edistymistä käsiteltiin ministeriön johtoryhmien kokouksissa ja yhteistoimintajohtokunnassa.

Työryhmän jäsenet perehtyivät kattavaan aineistoon, ja sitä käsiteltiin työryhmän kokouksissa sekä aihealueittain jaetuissa pienryhmissä. Pienryhmien jäsenet kävivät lisäksi tarkentavia keskusteluja eri osastojen ja yksiköiden edustajien kanssa. Lausuntojen ja kuulemisten sekä niissä annettujen kehitysehdotusten ja esitysten määrä oli niin suuri, että kaikkia sinänsä hyviä ajatuksia ei pystytty ottamaan mukaan suosituksiin. Lisäksi useita kommentoituja asioita on jo edistetty tai edistetään käynnissä olevissa prosesseissa.

Työryhmä informoi eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa 23.11.2023.

Työryhmä tiedotti työnsä edistymisestä Kampus-intranetin etusivulla ja antoi kolme julkista tiedotetta.

Uudistushankkeelle luotiin valtioneuvoston hankeikkuna hallitusohjelman toimeenpanon julkista seuranta varten.

### **Vertaismaiden ulkoministeriöiden tarkastelu**

Työryhmä sai tietoja Ruotsin, Norjan ja Tanskan ulkoasiainhallintojen toiminnasta. Toimintaympäristön murroksessa kaikissa maissa on todettu tarve joustavampaan toimintaan. Maiden organisaatioratkaisut ovat erilaisia, eikä niistä voi ottaa suoraan mallia. Kaikissa kuitenkin korostuu tarve resurssien joustavampaan käyttöön, päätöksentekotasojen vähentämiseen ja hierarkian madaltamiseen. Kaikissa

kolmessa ulkoministeriössä pyritään myös tehtävien priorisointiin ja depriorisointiin. Tavoitteellinen johtaminen korostui kaikissa ulkoministeriöissä. Vastuuta pyritään siirtämään osastoille ja yksiköille. Ulkoasiainhallinnon houkuttelevuus työnantajana ja työntekijöiden osaamisen kehittäminen ovat tärkeitä painopisteitä. Ruotsin ulkoministeriön tuoreessa organisaatiouudistuksessa siirryttiin osastorakenteeseen kokoamalla yksiköt kuudeksi suureksi osastoksi, kuten esimerkiksi euroatlanttinen ja turvallisuuspolitiikan osasto. Uudistus jatkuu muun muassa ulkomaanverkon sekä henkilöstön osaamiseen ja siirtymiseen liittyvien kysymysten osalta. Norjassa on meneillään laaja uudistusprosessi, jossa tähdätään uudistettuun ulkoasiainhallintoon vuonna 2025. Sen yhtenä tavoitteena on keskittyä ydintehtäviin. Tanskan ulkoministeriö on järjestetty viiteen suureen painopistekokonaisuuteen ja toiminnassa muun muassa painottuvat selkeät vuositavoitteet.

# 1 Työryhmän suositukset ulkoasiainhallinnon uudistamiseksi

## 1.1 Johtaminen

### 1.1.1 Nykytila

Ulkoministeriön työjärjestyksen (28.8.2008/550) mukaisesti ministeriössä on kaksi johtoryhmää, joista ministeriön johtoryhmä kokoontuu ministeri- ja virkahenkilökokoonpanoissa, sekä laajennettu johtoryhmä, johon osallistuvat myös osasto- ja palveluiden päälliköt. Nykytilanteessa johtoryhmän ministerikokoonpano on koolla vain harvoin ja sen rooli ministeriön toiminnan johtamisessa ei ole systemaattinen. Johtoryhmätyöskentelyä uudistettiin vuonna 2022 lyhentämällä virkahenkilökokoonpanon kokouksia, ja johtoryhmärakennetta uudistettiin keväällä 2023 pienentämällä laajennetun johtoryhmän kokoonpanoa ja tihentämällä sen kokousrytmiä. Palautteen perusteella uudistukset ovat olleet oikeansuuntaisia. Virkahenkilökokoonpanon (suppea johtoryhmä) lisäarvo koetaan kuitenkin yhä täsmentymättömäksi ja osastojen operatiivisesta toiminnasta irralliseksi. Lisäksi ulkoasiainhallinnon tavoitteiden ja johtoryhmän linjausten viestintä, toimeenpano ja tavoitteiden seuranta koetaan puutteelliseksi.

Osastojen, edustustojen ja sidosryhmien kirjalliset lausunnot kuten myös sisäinen kysely henkilöstölle sekä erilliskuulemiset vahvistivat työryhmän omia havaintoja johtamisesta ulkoasiainhallinnossa. Vastauksissa toivottiin nykyistä avoimempaa, ennakoivampaa ja vuorovaikutteisempaa johtamista. Ylimmän johdon johtamista toivottiin vahvistettavan ja samalla korostettiin osastopäälliköiden roolia ja vastuuta. Strategisten painopisteiden ja tavoitteiden määrittelyn toivottiin olevan selkeämpää ja niiden toimeenpanon järjestelmällisempää. Johdon toivotaan priorisoivan ja poislukevan tavoitteita rohkeammin ja huomioivan painopisteet konkreettisesti voimavarojen kohdentamisessa. Tavoitteista ja painopisteistä toivotaan viestittävän jatkuvasti, ja priorisoinnin tulisi näkyä johdonmukaisemmin päivittäisessä työssä. Nykyistä selkeämmät tavoitteet tukisivat tuloksekasta ja vaikuttavaa johtamista ja työtä.

Työryhmän saamassa vastausaineistossa tuettiin varsin yksimielisesti vain yhden johtoryhmän mallia ja johtamistasojen vähentämistä. Osastopäälliköiden roolia johtamisessa haluttiin painottaa. Paljon kommentoitiin edustustojen johtamista. Monissa vastauksissa korostui tarve kiinnittää enemmän huomiota esihenkilötehtäviin valittavien henkilöiden johtamistaitoihin ja soveltuvuuteen.

## 1.1.2 Tavoite

Tavoitetilassa ulkoasiainhallinto vastaa ennakoivasti, oikea-aikaisesti ja joustavasti uuden ulko- ja turvallisuuspolitiikan aikakauden vaatimuksiin. Tavoitteena on nykyistä tehokkaampi johtamisrakenne ja vuorovaikutteisempi johtamiskulttuuri, jotka tukevat selkeiden tavoitteiden saavuttamista organisaation kaikilla tasoilla.

## 1.1.3 Suositukset

### Suositus 1: Siirrytään yhden johtoryhmän johtamisjärjestelmään

Työryhmä suosittaa, että ulkoministeriön johtamista selkeytetään ja yksinkertaistetaan, ja lakkautetaan johtoryhmät nykymuodoissaan (työjärjestyksen 9 § ja 10 §).

Ulkoministeriöön perustetaan yksi johtoryhmä, johon kuuluvat ulkoministeri ja hallinnonalan muut ministerit, valtiosihteeri kansliapäällikkönä, mahdolliset poliittiset valtiosihteerit, alivaltiosihteerit, osastopäälliköt, hallintojohtaja, oikeuspäällikkö, konsulipäällikkö ja viestintäjohtaja. Ministerien esikunnilla on läsnäolo-oikeus johtoryhmässä ministerin tukena. Johtoryhmän jäsenyys tarkoittaa sitoutumista koko ulkoasiainhallinnon johtamiseen, ei oman vastuualueen etujen valvomista. Johtoryhmä kokoontuu ulkoministerin johdolla kerran viikossa. Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri toimii johtoryhmän varapuheenjohtajana. Molempien ministerien ollessa estyneitä puheenjohtajana toimii valtiosihteeri kansliapäällikkönä tai virkaiältään vanhin alivaltiosihteeri. Uusi johtamisjärjestelmä ei muuta ulkoministerin tai muiden ministereiden eikä virkajohdon ratkaisovaltaa.

Johtoryhmä voi kutsua pysyviä asiantuntijoita sekä yksittäisten asiakohtien käsittelyyn tapauskohtaisesti muita asiantuntijoita ja palvelujen ja toimintayksiköiden edustajia. Ulkoasiainhallinnon henkilöstöön laajakantoisesti vaikuttavia tai muita tärkeitä ohjausasiakirjoja käsiteltäessä henkilöstöjärjestöjen edustajilla on läsnäolo- ja puheoikeus. Johtoryhmän asialistat toimitetaan etukäteen henkilöstöjärjestöille. Johtoryhmä keskittyy henkilöstöasioiden käsittelyyn yhdessä henkilöstöjärjestöjen kanssa vähintään puolivuositain.

## Suositus 2: Vahvistetaan johtoryhmän roolia toiminnan tavoitteiden asettamisessa

Työryhmä suosittaa, että johtoryhmän roolia ulkoasiainhallinnon toiminnan tavoitteiden asettamisessa ja keskeisimpien asioiden ratkaisemisessa vahvistetaan. Johtoryhmä vastaa, että toiminta perustuu selkeisiin tavoitteisiin, että tavoitteita edistetään määrätietoisesti ja tavoitteiden toteutumista seurataan järjestelmällisesti ministeriössä ja edustustoverkossa. Johtoryhmän vastuulle kuuluu prioriteettien asettamisen ja seurannan ohella myös poisvalittavien asioiden määrittely ja resursien kohdentaminen, sikäli kun tätä koskevat päätökset edellyttävät johtoryhmätason käsittelyä.

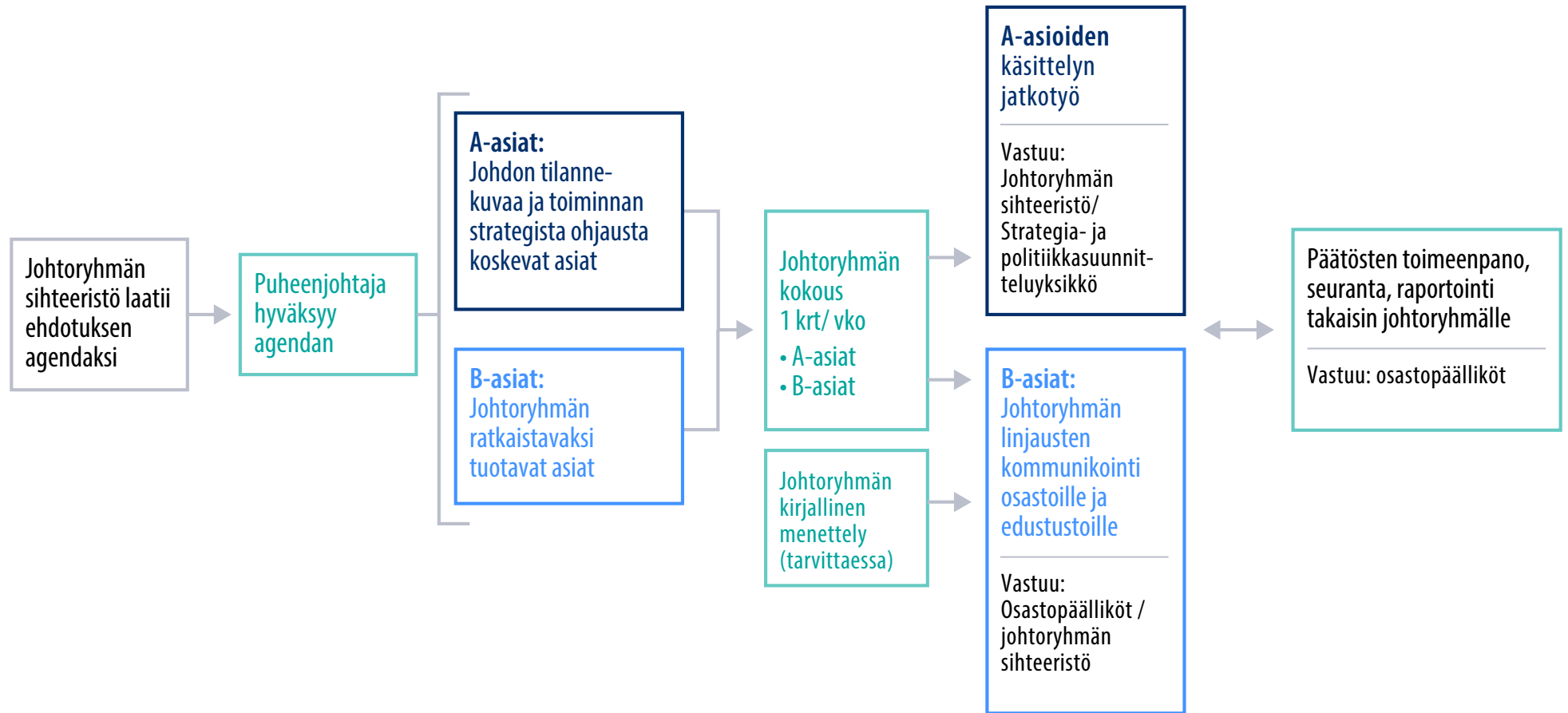
Johtoryhmään tuodaan asiat, jotka ovat toiminnan strategista ja horisontaalista ohjaamista (A-asiat) sekä alemmalta tasolta ministerien ratkaistavaksi nousseet asiat (B-asiat). Asiakohdat ovat ratkaisu- ja johtamisasioita sekä yhteisen tilannekuvan muodostamista, eivät vain tiedonvälitystä. Vastuussa olevan osaston päällikkö vastaa ratkaistavaksi tuotavan asian esittelystä johtoryhmälle selkeän ratkaisu-ehdotuksen perusteella, jonka valmistelussa on huomioitu mahdolliset muut asian käsittelyyn osallistuvat osastot tai palvelut. Viralliset päätökset johtoryhmän käsittelemissä asioissa tehdään työjärjestyksessä määritellyn ratkaisuvallan mukaisesti. Jokaisella osastopäälliköllä ja palvelualueiden päälliköillä on vastuu tiedonkulusta osastonsa ja palvelunsa yksiköille ja edustustoille myös turvaluokitelluista asioista.

Viikoittaiseen asialistavalmisteluun perustetaan nykyistä vahvempi esikunta-funktio valtiosihteerin kansliapäällikkönä tueksi. Horisontaalisten asioiden sisältövalmistelussa ja erityisesti strategisten vuositavoitteiden laadinnassa valtiosihteerin kansliapäällikkönä alainen uusi strategia- ja politiikkasuunnitteluyksikkö toimisi johtoryhmätyön tukena (1.5.3. suositus 8).

Johtoryhmätyöskentelyn muutoksella ja johtamisfunktion selkeyttämisellä ei tähdätä ratkaisuvallan siirtämiseen ylös, vaan tavoitteena on, että yksikkö- tai osastotasolla mahdolliset päätökset myös tehdään siellä, ja johtoryhmätasolle ratkaistavaksi vietävät asiat perustuvat osastotasolla valmisteltuun selkeään ratkaisu-ehdotukseen. Jokaisen osaston ja palvelun tulee varmistaa, että sen oman johtoryhmän työskentelytapa tukee edellä esitettyjä tavoitteita.



**Kuvio 1.** Johtoryhmän työskentelymalli



### Suositus 3: Asetetaan selkeät vuositavoitteet

Työryhmä suosittaa, että ulkoministeriössä asetetaan ministeriötason strategiset vuositavoitteet ja niistä johdetaan alemman tason vuosittaiset operatiiviset tavoitteet. Vuositavoitteita on rajattu määrä, jotta ne ohjaavat voimavarojen kohdentamista ja lisäävät vaikuttavuutta. Osastojen, yksiköiden ja edustustojen konkreettisten operatiivisten tavoitteiden asettamista ohjataan nykyistä määräämuotoisemmaksi. Tavoitteita asetetaan korkeintaan kolmesta viiteen, mikä antaa perustan myös työn depriorisoinnille muissa asioissa. Tavoitteiden toteuttamista seurataan kaikilla tasoilla säännöllisesti, esimerkiksi neljännesvuosittain ja tehdään korjaavia toimenpiteitä ajoissa. Seurannasta tehdään velvoittavaa ja systemaattista, ja siten keskeinen työkalu johtamiselle. Osastopäälliköillä on tässä keskeinen rooli. Vuositavoitteiden kytkeytyminen toiminnan ja talouden suunnitteluprosessiin kuvataan voimavarojen käyttö -kohdassa (1.2.3. suositus 1). Viestinnällä varmistetaan, että vuositavoitteet ovat ulkoasiainhallinnossa jokaisen tiedossa. Esihenkilöiden johtamistyön keskeinen tehtävä on varmistaa, että jokainen työyhteisön jäsen tuntee tavoitteiden merkityksen oman tehtävänsä näkökulmasta ja tavoitteet ohjaavat työskentelyä organisaation kaikilla tasoilla.

### Suositus 4: Vahvistetaan johtamisosaamista ja osastojen, yksiköiden ja edustustojen johtamista

Työryhmä suosittaa johtamisosaamisen vahvistamista kaikilla tasoilla ja kaikissa tehtävissä, joissa toimitaan esihenkilönä. Johtamiskoulutusta tarjotaan uran varhaisesta vaiheesta lähtien. Esihenkilökoulutuksen tulee olla velvoittavaa ja säännöllistä eri uravaiheissa johtamisen kehittämiseksi. Tiettyjen johtamiskoulutusten hyväksytytty suorittaminen on valintakelpoisuuden edellytys yksikönpäällikkö- ja ylemmän tason esihenkilötehtäviin. Johtamisen tukea, mentorointia ja johtamisen työkaluja lisätään systemaattisesti.

Työryhmä suosittaa, että esihenkilötehtäviin nimitetään vain henkilöitä, joilla on sekä halua että valmiuksia johtaa. Soveltuvuuteen kiinnitetään erityistä huomiota, ja esihenkilöpotentiaalin kartoitus ja 360-arviointi otetaan nykyistä laajemmin käyttöön. Ministeriön johtamispolitiikka päivitetään ja vuorovaikutteista johtamiskulttuuria vahvistetaan.

Mahdollistetaan se, että johtamiseen voidaan käyttää nykyistä enemmän aikaa. Arvioidaan suurten osastojen tarve kahteen apulaisosastopäällikköön ja mahdolliseen esikuntaresurssiin, joiden tehtävänä on vapauttaa osastopäällikön aikaa johtamiseen. Vastaavasti arvioidaan suurimpien yksiköiden tarve päätoimiselle apulaisyksikönpäällikön tehtävälle ja/tai tiiminvetäjän tehtävän johtamisvastuun vahvistamiselle, mukaan lukien lähiesihenkilötehtävät. Tiimien määrä ja mielekäs

koko määritetään yksikön vastuualueiden ja tavoitteiden mukaan. Osastoista, yksiköistä ja tiimeistä tehdään kooltaan nykyistä yhteismitallisempia johtamisen ja toiminnallisuuden tukemiseksi.

### **Suositus 5: Täsmennetään alivaltiosihteerien roolia ja vähennetään määrää**

Suppean johtoryhmän lakkauttamisen myötä alivaltiosihteerien tehtäviä täsmennetään. Alivaltiosihteerien nykyisessä työjärjestyksessä mainituista yhteensovittamistehtävistä sekä tehtäväkokonaisuutensa kannalta keskeisten osastojen toiminnan seuraamisesta luovutaan (48 §). Näin alivaltiosihteereiden ensisijaiseksi tehtäväksi selkeytyy ministereiden ja valtiosihteerin kansliapäällikkönä apuna kansainvälisissä tehtävissä toimiminen sekä johdon määräämien laaja-alaisten ja horisontaalisten erityistehtävien hoitaminen. Työryhmä suosittelee siirtymistä kolmen alivaltiosihteerin malliin, jossa alivaltiosihteereistä kahden vastuualueet vastaisivat ministerien toimikenttiä kattaen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja kauppa- ja kehityspolitiikan. Sisäisistä ja ulkoisista palveluista vastaavan alivaltiosihteerin tehtävä säilytetään, mutta työryhmän arvion mukaan tämän alivaltiosihteerin ja hallintojohtajan tehtävien mahdollisia päällekkäisyyksiä on syytä arvioida uudistuksen puolivälitarkastelun yhteydessä.

### **Suositus 6: Uudistetaan avainryhmän kokoonpanoa**

Avainryhmä käsittelee valmistelevasti ulkoministeriön työjärjestyksen (550/2008) 11 §:ssä nimettyjen korkeimpien virkojen ja tehtävien täyttämistä koskevat asiat. Lisäksi avainryhmä voi ottaa käsiteltäväkseen muita henkilöstöpoliittisesti merkittäviä virkanimityksiä ja tehtävään määräämistä koskevia asioita.

Avainryhmän kokoonpanoon esitetään jatkossa kuuluvaksi valtiosihteeri kansliapäällikkönä, alivaltiosihteerit ja henkilöstöjohtaja. Avainryhmän edustustonpäälliköiden ja kiertävien suurlähettiläiden valintoja valmistelevaan käsittelyyn osallistuu kyseisen edustuston vastuuosaston osastopäällikkö siinä valmisteluvaiheessa, kun kärkiehdokkaat on rajattu.

## **1.2 Voimavarojen käyttö**

### **1.2.1 Nykytila**

Toimintaympäristön muutos edellyttää henkilöresurssien osittaista uudelleenkohdentamista Suomen ulkopolitiikan tavoitteiden mahdollisimman tehokkaan edistämisen tueksi. Suomen julkisen talouden tilanne asettaa yleiset reunaehdot

ulkoasiainhallinnon toiminnalle, mikä voi edellyttää merkittäviä sopeuttamistoimia. Tällä hetkellä ulkoasiainhallinnossa on enemmän täytettäviä tehtäviä kuin käytettävissä olevaa henkilöstöä. Ministeriössä vallitsee laaja yhdensuuntainen käsitys, ettei resursseja nykytilassa pystytä kohdentamaan riittävän nopeasti toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten mukaisesti. Painopisteiden ja tavoitteiden toivotaan olevan selkeämpiä, jotta ne antaisivat osastoille vahvan selkänojan resurssien joustavalle uudelleenkohdentamiselle. Linjaorganisaation rakenne ei kannusta resurssien liikuttelua yli osasto- tai yksikkörajojen kohdistumaan yhteisiin keskeisiin tavoitteisiin. Talouden ja toiminnan suunnitteluprosessissa (TTS) osastoille ja palveluille osoitetaan yksittäisiä täytettäviä tehtäviä, mikä ei kannusta rohkeaan priorisointiin.

### 1.2.2 Tavoite

Tavoitetilassa ulkoasiainhallinnon resurssit on kohdennettu johdon selkeästi määrittelmien tavoitteiden mukaisesti. Konkreettiset vuosittain asetetut tavoitteet ohjaavat toiminnan ja talouden suunnittelua. Osasto ohjaa henkilötyövuosiin perustuvia resursseja joustavasti niin, että välttämättömät tehtävät tulevat aina hyvin hoidetuksi ja tavoitteet saavutetaan, ja toimintaympäristön muutoksista johtuviin yllättäviin resurssitarpeisiin reagoidaan tarpeen mukaan joustavasti myös TTS-prosessin ulkopuolella.

### 1.2.3 Suositukset

#### Suositus 1: Uudistetaan toiminnan ja talouden suunnitteluprosessi (TTS)

Ulkoministeriön toiminnan ja talouden suunnittelu ja seuranta (TTS) sisältää hallinnonalan strategiset linjaukset, keskipitkän ja lyhyen tähtäimen toiminnan ja talouden suunnittelun sekä niiden raportoinnin. Työryhmä suosittaa toiminnan ja talouden suunnitteluprosessin uudistamista ja ministeriön resurssien kohdentamista uudelleen.

Työryhmä suosittaa, että uudessa resurssien ohjausmallissa toiminnan ja talouden suunnittelu pohjautuu ministeriön johtoryhmässä hyväksytyihin ulkoasiainhallinnon strategiisiin tavoitteisiin. Johtoryhmän työtä tukee valmistelutyön eri vaiheissa uusi strategia- ja politiikkasuunnitteluyksikkö (1.5.3. suositus 8). Henkilöstöhallinto ja resurssisuunnittelu antavat voimavara- ja taloudelliset

reunaehdot suunnitteluun. Osastot, edustustot ja yksiköt asettavat vuositasolla konkreettiset tavoitteet ja suunnittelevat työn kohdentamisen ja määrärahojen käytön niiden mukaisesti, annettuja reunaehtoja noudattaen.

Osastoilla on merkittävä rooli voimavarojen käytön suunnittelussa ja kohdentamisessa. Osastopäälliköiden vastuu korostuu myös johtoryhmässä, jossa koko ulkoasiainhallinnon henkilötöyvuosiin perustuva resurssijako valmistellaan valtiosihteerin kansliapäällikkönä esiteltäväksi päätöksentekoa varten. Johtoryhmässä resursseja tarkastellaan koko ulkoasiainhallinnon tavoitteiden ja painotusten näkökulmasta.

Talousarvion toimeenpanoa seurataan kaikilla tasoilla ja myös resurssien osalta jatkuvasti, alkaen tavoitteiden mukaisten tehtävien määrittelystä annettujen henkilötöyvuosien pohjalta. Osastojen rooli seurannassa on keskeinen. Ministeriön johtoryhmä voi tarvittaessa muuttaa tavoiteasetantaa ja resurssien kohdentamista TTS-prosessin ulkopuolella esimerkiksi toimintaympäristön äkillisten muutosten johdosta.

### **Suositus 2: Kohdennetaan resursseja yksittäisiä tehtäviä laajempiin kokonaisuuksiin**

Työryhmä suosittelee, että uudistetun TTS-prosessin myötä kullekin osastolle osoitetaan yksittäisten täytettävien tehtävien sijaan vuositason henkilötöyvuosikehys. Sen puitteissa osasto suunnittelee, priorisoi ja vastaa tehtäväkuvien määrittelemisestä ja kohdentamisesta asetettujen tavoitteiden mukaisesti ottaen huomioon tehtävien vaatimusluokitukset. Voimavarojen kohdentamisessa määritetään ne keskeiset tehtävät, joiden tulee olla aina täytettyinä. Uusien tehtävien luominen edellyttää väistämättä vastaavaa vähennystä muualta.

Henkilötöyvuosiin perustuva resursointi ja tavoitteellinen kohdentaminen edellyttävät tasapainon löytymistä tehtävien lukumäärän ja käytettävissä olevan henkilöstön välille. Priorisoitaessa ja depriorisoitaessa työtehtäviä osasto ja yksiköt kohdentavat käytössään olevia resursseja joustavasti.

Strategisten tavoitteiden pohjalta resursseja ohjataan prioriteettina ainakin seuraaviin asiakokonaisuuksiin: Yhdysvallat ja muut keskeisimmät samanmieliset kumppanit, Pohjois-Eurooppa, EU-vaikuttaminen sekä turvallisuuspolitiikka, suurvaltasuhteet ja geotaloudellinen kilpailu (mukaan lukien G7, G20 ja BRICS). Muiden kuin prioriteettien hoitoa yhdistetään suurempiin kokonaisuuksiin ja tehdään selkeitä poisvalintoja.

Viennin ja investointien edistämistä tehostetaan keskittämällä resursseja ja kaupallistaloudellista vaikuttamistyötä avainmarkkinoihin. Team Finland -verkoston toimintaa ja johtamista uudistetaan hallitusohjelman mukaisesti.

EU-vaikuttamisessa painopistettä siirretään kattavasta, kaikkien sektorien seurannasta kohdistetumpaan ja proaktiiviseen vaikuttamiseen prioriteettien mukaisesti.

Hallitusohjelmassa linjatun kehitysyhteistyön määrärahojen ja maaohjelmien vähenemisen myötä voidaan osastojen resursseja tarkastella painopisteiden mukaisesti.

### **Suositus 3: Kehitetään toimintatapoja äkillisten muutostilanteiden hoitamiseksi nykyisten henkilöstöressurssien puitteissa**

Työryhmä suosittaa, että ulkoministeriöön ja edustustoverkkoon luodaan malli nopeita henkilöressurssien uudelleenkohdentamistarpeita varten. Tähän malliin rakennetaan vaihtoehtoisia, joustavuutta edistäviä mekanismeja, mukaan lukien niin sanotut pooli-järjestelyt, pitkäkestoiset virkamatkot ja henkilöstön työpanoksen joustava kohdentaminen. Malli edellyttää hyvää johtamista ja siinä hyödynnettäisiin henkilöstöhallinnon yhteyteen luotavaa ajantasaista kartoitusta henkilöstön osaamisesta (1.4.3. suositus 2). Henkilöstöressurssien rajallisuuden ja niiden tehokkaan käytön vuoksi työntekijät ovat mukana pooleissa omien tehtäviensä ohella.

Edustustojen hallintouran tehtävien äkillisiin tarpeisiin vastaamiseksi työryhmä esittää poolin perustamista ministeriön hallintotiimien yhteyteen ja osaksi hallintotiimien palvelutehtäviä. Tämä edellyttää hallintotiimien nykyisten työtehtävien ja työprosessien läpikäyntiä, jota on lähemmin tarkasteltu raportin toimintatavat-osiossa (1.3.3. suositus 2).

## **1.3 Toimintatavat**

### **1.3.1 Nykytila**

Työn tekemisen tavat koko yhteiskunnassa ovat muuttumassa, ja digitaalinen kehitys tarjoaa mahdollisuuksia tuottavuuden kasvattamiseen. Ulkoasiainhallinnossa on tarve keventää kuormittavia, rutiininomaisia työtehtäviä ja vapauttaa aikaa tavoitteelliseen vaikuttamistyöhön. Muutos vaatii rohkeutta uudistaa vakiintuneita käytäntöjä ja kokeilla erilaisia työn tekemisen muotoja. Henkilöstöllä on selvää valmiutta ja halua toimintatapojen tehostamiseen.

Ulkoasiainhallinnon sisäisten palveluprosessien karsimisella ja standardoinnilla on saatu aikaan osittaisia parannuksia. Kuitenkin esimerkiksi vierailuihin ja tapaamisiin liittyvien materiaalien valmisteluun sekä muistioiden monitasoisiin hyväksymiskäytäntöihin kuluu organisaatiotasolla merkittävä määrä voimavaroja. Valtioneuvoston yhteiset kehittämishankkeet eivät myöskään ole helpottaneet raskaita toimintatapoja.

Ensisijaisesti lainvalmisteluun, sähköiseen päätöksentekoon ja arkistointiin suunniteltu valtioneuvoston asianhallintajärjestelmä VAHVA ei sovellu ulkoasiainhallinnon perustyöhön, jossa tarvitaan nopeakäyttöistä ja tietoturvallista raportointijärjestelmää. VAHVA on järjestelmänä raskas, ja sitä on käytännössä mahdotonta käyttää edustustoissa, joissa tietoliikenneyhteydet ovat usein rajalliset. Työryhmän saamassa palautteessa VAHVA:n huono käytettävyys nousi esiin poikkeuksellisen selvästi. Virkahenkilöiden työajasta merkittävä osa kuluu järjestelmän käyttöön liittyviin haasteisiin. Ongelma vaikuttaa myös työhyvinvointiin ja on noussut esiin työtyytyväisyysmittauksissa.

Hallintotiimeissä ja edustustoissa toteutettavan hallinnollisen työn laajuus ja vaativuus on viime vuosina kasvanut. Tehtäväkokonaisuudelle kaivataan selkeästi johdettua, kokonaisvaltaista kehittämistä ja tukea. Nykytilanteessa osa tehtävistä, joita olisi mahdollista tehdä keskitetysti Helsingissä, on hajautettu ulkomaanedustustoihin. Ministeriössä taas hallintouralaisilla on vain vähän mahdollisuuksia päästä kiinni osastonsa tai yksikkönsä sisältötyöhön. Työryhmäjärjestelyjä (*task force*), osaamispooleja ja työn tekemistä projektiluontoisesti ei hyödynnetä systemaattisesti.

### 1.3.2 Tavoite

Tavoitetilassa henkilöstö käyttää nykyistä merkittävästi suuremman osan työajastaan asetettujen tavoitteiden edistämiseen. Painopiste on entistä selvemmin vaikuttamistyössä, ja rutiininomaista työtä on vähennetty toimintatapojen keventämisen ja prosessien standardisoimisen kautta. Henkilöstö hyödyntää aikaa säästäviä työvälineitä ja ajantasaisia työn tekemisen muotoja.

### 1.3.3 Suositukset

#### Suositus 1: Ohjataan työtapoja kohti vahvempaa priorisointia ja projektiluonteisuutta

Työryhmä suosittaa toimintatapojen ja työkultuurin kehittämistä siten, että työn painopiste on entistä selvemmin vuositavoitteiden prioriteettien mukaisessa vaikuttamisessa. Samalla työtä ohjataan aikaisempaa enemmän kohti projektiluonteista työtettä, jonka keskeisiä elementtejä ovat projektin alussa tapahtuva tavoitteiden määrittely, vastuunjako, aikataulutukset sekä projektin päätyttyä tulosten purku. Paremman vaikuttavuuden lisäksi työstä saadaan tätä kautta myös motivoivampaa.

Raportoinnin painopistettä ohjataan analyttiseen ja tavoitteiden edistämistä korostavaan suuntaan. Raporteissa tulisi kertoa aikaisempaa selvemmin tavoitteiden etenemisestä, jatkotoimista ja seurannasta. Samalla rutiininomaisen raportoinnin (esimerkiksi EU-työryhmäkokoukset ja -komiteat) määrää karsitaan ja seurattavia aiheita priorisoidaan ja depriorisoidaan. Asian merkittävyyden ja Suomen vaikuttamismahdollisuuksien tulee ohjata sitä, osallistutaanko kaikkiin monenvälisiin ja EU-kokouksiin. Yksityiskohtaisen ohjinnan tarvetta arvioidaan painopisteiden mukaisesti, ja henkilöstöä kannustetaan ministeriön ja edustuston väliseen tiiviiseen, epämuodolliseen yhteydenpitoon.

#### Suositus 2: Kevennetään toistuvia, runsaasti työaikaa syöviä prosesseja

Työryhmä suosittaa, että johto nimittää selvityshenkilön johtamaan määräaikaista projektia, jossa kartoitetaan toistuvat ja paljon työaikaa syövät prosessit sekä sisältötyössä että hallintouran tehtävissä. Selvityshenkilön tehtävänä on esittää näihin konkreettisia tehostamistoimia, esimerkiksi prosessien keventämisen tai niiden standardisoinnin kautta. Johtoryhmä ottaa vastuun ratkaisujen toimeenpanon käynnistämisestä ministeriössä ja seuraa toimeenpanon edistymistä osastoilla, yksiköissä ja edustustoissa.

Kevennettävät ja/tai standardoitavat prosessit voivat liittyä esimerkiksi vierailuvalmisteluihin, aineistojen laadintaan, toimenpidepyyntöihin, kansalaiskyselyjen käsittelyyn tai tapahtuma- ja kokousvalmisteluihin. Keinoja voivat olla esimerkiksi entistä yksinkertaisemmat ja yhtenäisiin käytäntöihin kannustavat työskentelyalustat tai mallipohjat, jotka vähentävät ministeriössä tehtävän päällekkäisen työn määrää. Vierailuvalmisteluissa pyritään siirtymään mahdollisimman laajasti sähköisen aineiston ja niin sanotun sähköisen vierailumapin käyttöön, ottaen kuitenkin huomioon ilman elektronisia laitteita toteutettavat tapaamiset.



Työryhmä suosittaa, että hallintouran tehtäviä kehitetään jatkossa entistä kokonaisvaltaisemmin, sillä kehittämistarpeet ovat ministeriössä ja edustustoissa osittain samoja. Kehitystyössä tulee hyödyntää niin sanotun hallintouratyöryhmän antamia suosituksia. Ministeriössä hallintotiimien tehtävien kehittämistyö ei saa jäädä yksin hallintotiimiverkoston itsensä vastuulle, vaan sen on tapahduttava johdon tuella. Johto arvioi tilanteen kokonaisvaltaisesti ja varmistaa, että työ saatetaan päätökseen.

Tärkeää on etenkin toistuvien, resursseja kuluttavien työvaiheiden sujuvoittaminen ja vapautuvan aikaresurssin ohjaaminen hallintouran virkahenkilöille soveltuvaan sisältötyöhön. Osaston sisältötyön linkittäminen soveltuvin osin hallintouran tehtäviin lisää työn mielekkyyttä ja ministeriön hallintotehtävien houkuttelevuutta. Työryhmä suosittaa myös hallintouran henkilöstöpooleja, joista resursseja voidaan ohjata joustavasti myös edustustoihin (1.2.3. suositus 3). Työn suunnittelun tueksi ja ruuhkahuippujen välttämiseksi hallinnollisten tehtävien vuosikelloja tarkastellaan säännöllisesti yhdessä osastojen, yksiköiden ja edustustojen kanssa.

### **Suositus 3: Kehitetään digitaalisia työnteon välineitä**

Työryhmä suosittaa, että johto antaa ulkoministeriön tietotekniikka- ja järjestelmäpalveluiden yksikölle toimeksiannon selvittää vaihtoehdot ja tehdä esityksen ulkoasiainhallinnon tarpeisiin soveltuvan kevyen ja tietoturvallisen (TL IV -tasoon asti) raportointijärjestelmän kehittämiseksi. Raportointijärjestelmän kehitystyö ja käyttöönotto on prioriteetti, ja siihen on varattava riittävät resurssit, jotta ulkoasiainhallinnon kustannustehokas ja tulokellinen toiminta analyttisen tiedon tuottamisessa valtiojohdon ja sidosryhmien käyttöön voidaan varmistaa. Ulkoministeriön on oltava aikaisessa vaiheessa aktiivisesti valmistelemassa valtionhallinnon yhteisiä tietojärjestelmiä, jotta ne ottavat huomioon ulkoasiainhallinnon erityispiirteet.

Tekoälyn osalta työryhmä suosittaa, että ulkoasiainhallintoon perustetaan työryhmäjärjestely (*task force*), jonka tehtävänä on pilotoida ulkoasiainhallinnon tarpeisiin sopivia tekoälyratkaisuja ja esittää johtoryhmälle suosituksia teknologian käyttöönottoa varten. Huomioidaan myös valtioneuvoston kanslian ja Valtorin suunnitelmat tekoälyn hyödyntämisestä valtionhallinnossa ja osallistutaan yhteisiin hankkeisiin, varmistaen ulkoasiainhallinnon erityistarpeiden huomioiminen. Tekoälyn käyttöönotto vaatii myös koulutusta, jotta henkilöstö kykenee ottamaan välineet täysimääräisesti ja tietoturvallisesti käyttöön.

Työryhmä suosittaa lisäämään digitaalisten yhdessä tekemisen alustojen käyttöä ja merkittävästi vähentämään sähköpostia.

## 1.4 Osaamisen kehittäminen ja henkilöstö

### 1.4.1 Nykytila

Ulkoasiainhallinnon koko henkilöstön määrä on noin 2 400. Neljä suurinta henkilöstöryhmää ovat ulkoministeriön yleisviroissa olevat diplomaatti- ja hallintouran virkahenkilöt, ulkoministeriön erityisviroissa olevat virkahenkilöt ja ulkomaan edustustoissa työskentelevät paikallisesti palkatut työntekijät. Ulkoasiainhallinnon henkilöstöstä noin 1/3 työskentelee ministeriössä ja 2/3 ulkomaanedustuksessa. Suurin osa ulkomaanedustuksessa työskentelevistä on paikallisesti palkattua henkilöstöä.

Henkilöstöasioiden osalta työryhmältä odotettiin toimeksiannossaan suosituksia henkilöstön osaamisen kehittämiseksi. Saaduissa lausunnoissa, kuulemisissa ja sisäisen kyselyn vastauksissa henkilöstöasiat nousivat kuitenkin esille hyvin laajasti. Ehdotukset ja kehittämiskohteet koskivat niin rakenteita, siirtosuunnittelua, palkka-järjestelmiä, toimintatapoja kuin viime vuosien muutoksia mukaan lukien tehtävien keskittäminen valtioneuvoston hallintoyksikköön. Muutostoiveet kohdistuivat erityisesti työhyvinvointiin, avoimuuteen ja moniääniseen vuoropuheluun, erilaisten perhetilanteiden huomioimiseen sekä eritoten nuorempien virkahenkilöiden odotuksiin nykypäivän työelämältä. Työryhmä vastaanotti suuren määrän henkilöstön asemaan liittyviä parannusideoita, joita työryhmä pitää relevantteina ja joita ministeriön johdon on syytä tarkastella. Tässä raportissa suositellaan parannuksia keskeisiin kysymyksiin.

Ulkoasiainhallinnon kaikkien ura-alueiden henkilöstölle työssä oppiminen on keskeistä. Lisäksi on tarjolla sekä valtioneuvoston hallintoyksikön että ulkoministeriön tarjoamaa koulutusta. Koulutusta ei ole kuitenkaan linkitetty systemaattisesti urien eri vaiheisiin, ja toisaalta koetaan, että kouluttautumista ei oteta riittävästi huomioon uralla etenemisessä. Ulkoasiainhallinnon tarpeisiin räätälöityä koulutusta on vain rajallisesti, mikä johtuu osittain siitä, että ulkoministeriön koulutusresursseja on siirretty valtioneuvoston hallintoyksikköön. Englanninkielistä koulutusta edustustojen paikalta palkatuille on liian vähän. Koulutustarjontaa hyödynnetään piste-mäisesti ja itseohjautuvasti.

Ulkoministeriön yleisuralle valitut aloittavat työn diplomaattiuran Kavaku- ja hallintouran Halku-kursseilla. Kurssit tarjoavat laajan kattauksen perustietoja ja taitoja työhön. Yleisuralla ei ole enää myöhemmin vastaavaa velvoittavaa yhteistä jatkokoulutusta. Sekä yleis- että erityisuralla toivotaan mahdollisuutta syventää osaamista ja edetä uralla myös asiantuntijana, eikä vain esihenkilötehtävien kautta.

Virkavapaudet ulkoasianhallintoa hyödyttävissä ministeriön ulkopuolisissa tehtävissä koetaan mielekkäiksi kaikilla ura-alueilla, ja niihin toivotaan suhtauduttavan nykyistä joustavammin.

Valtion palkkausjärjestelmän suoritusarviointi ei sovellu ulkoministeriön tehtäväkiertoon, jonka sujuvuus edellyttää siirtymistä tehtävästä myös toiseen saman vaativuusluokan tehtävään. Järjestelmä johtaa siirtymistilanteessa lähes poikkeuksetta palkan alenemiseen. Palkkaukseen toivotaan muutosturvan kaltaista elementtiä kaikilla tasoilla. Lisäksi palkkausjärjestelmän ja ulkomaanedustuksen korvausjärjestelmän soveltaminen kriisitilanteissa koetaan jäykäksi. Hallintouran tehtäväkentässä ulkomaanedustuksen tehtävien vaativuusluokituksen koetaan jääneen jälkeen tehtävien tosiasiallisesta vaativoitumisesta. Henkilöstön kokemus on myös, että palvelu korkean olosuhdehaittaluokan edustustossa ei tule riittävästi huomioiduksi tehtäväkierrossa.

Ulkoministeriön henkilöstöhallinnossa tarvitaan sekä henkilöstöjohtamisen erityisosaamista että ulkoasiainhallinnon tuntemusta. Työryhmän saamista kannanotoissa työyhteisön pitkäaikainen kokemus on, että erityisesti tehtäväkierron ohjaamisessa, jossa käsitellään muun muassa henkilöitä ja perheenjäseniä koskevia luottamuksellisia tietoja, vahva HR-osaaminen on keskeistä. Tällä voidaan vahvistaa päätösten riippumattomuutta, hyväksyttävyyttä ja johdonmukaisuutta.

Ulkoasiainhallinnossa työskentelee noin 300 erityisvirkahenkilöä, jotka on rekrytoitu ministeriöön tuomaan tietyn tehtäväkentän syväosaamista. Erityisvirkoihin kaivataan rakennetta, joka mahdollistaisi uralla etenemistä ulkoministeriön sisällä. Ministeriössä ollaan parhaillaan ottamassa käyttöön vaativampia asiantuntija-tehtäviä, mikä osittain parantaa tilannetta myös erityisvirkahenkilöiden kohdalla. Erityisvirkahenkilö voi hakeutua ja tulla valituksi määrääjäksi yleisuran tehtävään, mutta ulkoministeriön nykyinen tulkinta kuitenkin vaikeuttaa sijaisen rekrytoimista yleisuran tehtävään valitulle erityisvirkahenkilölle. Tämä heikentää erityisvirkahenkilöiden tosiasiallista mahdollisuutta osallistua tehtäväkiertoon. Ministeriö on myös ottanut käyttöön sisäisen haun, jossa erityisuralta voidaan tulla valituksi diplomaattiselle erivapaudella.

Hallitus on laatimassa selvityksen valtioneuvoston yhteisiin virkoihin siirtymisestä ja valtioneuvoston henkilöstöhallinnon kokoamisesta valtioneuvoston kansliaan. Ulkoasiainhallintolain mukainen yleisvirkajärjestelmä poikkeaa merkittävästi valtion yleisestä virkajärjestelmästä. Ulkoasiainhallinnon virkajärjestelmä mahdollistaa siirtymisvelvollisuuteen perustuvan tehtäväkierron ministeriössä ja edustustoverkossa, mitä ilman ulkoasiainhallinto ei voi toimia.

## 1.4.2 Tavoite

Tavoitetilassa ulkoasianhallinnolla on hyvinvoiva ja osaava henkilöstö, jolla on mahdollisuus kehittyä monipuolisesti työssään. Osaamisen kehittäminen on koko uran kestävä polku, joka tukee pitkäjänteisesti sekä organisaation tarpeita että yksilön tavoitteita. Osaamisen kehittäminen tunnustetaan ydintoiminnoksi organisaation muutoskyvyn kannalta. Ministeriö tunnistaa ennakolta erikoistumista vaativat tehtäväalueet ja saavuttaa riittävän osaamistason. Osaamisen kehittäminen on johdettua. Organisaation osaamispääomaa kasvatetaan myös virkavapauksilla valtiolla, kansainvälisissä organisaatioissa ja Euroopan unionin toimielimissä sekä yksityisellä ja kolmannella sektorilla.

Tavoitetilassa henkilöstösuunnittelu on vuorovaikutteista ja kannustavaa. Henkilöstö kokee tulevansa kuulluksi. Henkilöstösuunnittelu tukee erityisvirkahenkilöiden uramahdollisuuksien monipuolistamista ja mahdollistaa erikoistumista yleisuralla. Tavoitetilassa palkkausjärjestelmä tukee uralla etenemistä ja tehtäväkiertoa.

Tavoitetilassa ulkoministeriön työnantajakuvassa korostuvat korkean osaamisen lisäksi nykypäivän työelämälle tärkeät arvot kuten tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, sekä erilaiset perhetilanteet huomioiva joustava työn ja muun elämän yhteensovittaminen.

Ulkoministeriön erityispiirteet otetaan huomioon valtioneuvoston yhteisessä kehittämisessä.

## 1.4.3 Suositukset

### **Suositus 1: Tehdään osaamisen kehittämisestä suunnitelmallista ja pitkäjänteistä**

Työryhmä suosittaa merkittävää panostamista koulutukseen ja henkilöstön osaamisen järjestelmälliseen kehittämiseen niin, että koulutus tukee ammatillista kehittymistä läpi koko uran. Yleisesti suositellaan myös koulutuksen velvoittavuuden lisäämistä.

Työryhmä suosittaa, että koulutus- ja työhyvinvointiyksikön päällikölle annetaan koulutuspäällikön rooli. Koulutuspäällikön keskeinen tehtävä on laatia johtoryhmälle esitys ulkoministeriön järjestämän osaamisen kehittämisen kokonaisvaltaisesta uudistamisesta siten, että koulutustarjonta ja työtehtävissä tapahtuva osaamisen kehittäminen huomioivat ministeriön toiminnan tavoitteet.

Osaamisen kehittäminen tulee yhdistää entistä selkeämmin urasuunnitteluun. Ministeriön järjestämällä koulutuksilla ja urasuunnittelulla on vastattava muuttuviin tarpeisiin siten, että varmistetaan ministeriössä riittävä osaaminen esimerkiksi teknologiakysymysten, suurvaltasuhteiden ja Nato-jäsenyyden myötä turvallisuuspolitiikan eri osa-alueiden osalta. Kaupallistaloudellisen osaamisen vahvistamiseen kiinnitetään erityistä huomiota. Itäasioiden osaamisen, mukaan lukien venäjän ja ukrainan kielitaidon, riittävän tason varmistamiseksi on huomioitava myös Helsingissä järjestettävä koulutustarjonta ja oppimisen tukeminen ulkomaanedustustossa palvelemalla hankittavan osaamisen rinnalla.

Työryhmä suosittaa, että diplomaattiuran Kavaku-koulutus jaetaan kahteen osaan niin, että uran alussa painotetaan diplomaatin työssä olennaisia taitoja, mukaan lukien edustuston päällikön sijaisen tehtävässä tarvittavia esihenkilötaitoja. Nykyistä lyhyemmän kurssin alkuosasta vapautuva resurssi käytetään toisen koulutusjakson rakentamiseen ennen etenemistä lähetystöneuvostasolle. Tähän koulutusjaksoon voi osallistua kaikkien ura-alueiden virkahenkilöitä soveltuvin osin.

Hallintouran Halku-kurssi keskittyy jo perustellusti työssä tarvittaviin taitoihin ja osaamiseen. Myös hallintouran virkahenkilöiden pitkäjänteiseen osaamisen kehittämiseen suositellaan yhteisen koulutusjakson rakentamista noin kymmenen ulkoministeriövuoden jälkeen.

Erytisvirkahenkilöiden asiantuntijuuden syventämiseen tähtäävästä koulutuksesta tehdään suunnitelmallista ja tavoitteellista.

Vahvistetaan paikallisesti palkatun, mukaan lukien ei-suomenkielisen henkilöstön, mahdollisuutta osallistua ministeriön ja valtioneuvoston järjestämään koulutukseen myös lisäämällä englanninkielisen koulutuksen määrää.

Tärkeänä osana kaikkien ura-alueiden ammattitaidon kehittämistä toimivat lisäksi omaehtoinen kouluttautuminen ministeriön ulkopuolella ja virkavapaudet valtiolla, kansainvälisissä organisaatioissa ja Euroopan unionin toimielimissä sekä yksityisellä ja kolmannella sektorilla.

## **Suositus 2: Kehitetään strategista henkilöstösuunnittelua**

Työryhmä suosittaa henkilöstösuunnittelun kehittämistä entistä strategisemmaksi. Säännölliset urakeskustelut ja johtamispotentialin kartoitukset koskevat kaikkia ura-alueita. Kokonaisuuteen liittyy keskeisesti myös osaamisen kehittämisen velvoittavuus. Koulutukseen tulee työyhteisössä kohdentaa aikaa. Strateginen

henkilöstösuunnittelu edellyttää henkilöstöyksikön ja henkilöstön työhyvinvoinnin ja osaamisen kehittämisen yksikön tiivistä vuorovaikutusta toistensa ja henkilöstön kanssa.

Työryhmä suosittaa yleisuran siirtosuunnittelun kehittämistä. Virkahenkilön osaamisen ja ulkoasiainhallinnon osaamispääoman kannalta on tärkeää, että uran alkuvaiheen tehtävät muodostavat monipuolisen kokonaisuuden sisältäen työskentelyä niin ulkoministeriössä kuin edustustoissa. Keskiuran kohdalla ja sen jälkeen tarkastellaan virkahenkilön kokemusta ja ryhdytään systemaattisesti vahvistamaan tiettyjä osaamiskokonaisuuksia siirtosuunnittelun ja koulutuksen keinoin. Samassa yhteydessä varmistetaan, että organisaatiossa säilyy riittävän vahva ulkopolitiikan yleisosaaminen.

Työryhmä suosittaa, että ulkoasiainhallintoon kehitetään kevyt ja henkilöstöä motivoiva järjestelmä virkahenkilöiden ammattiosaamisen kartoittamiseksi. Tätä kartoitusta voidaan käyttää sekä pitkäaikaisen urasuunnittelun työkaluna että nopeaa reagointia vaativassa osajien hankkimisessa muun muassa kriisitilanteissa. Mallina voi toimia esimerkiksi Tanskan ulkoasiainhallinnossa käytössä oleva vuosittainen ammattiosaamisen kartoitusjärjestelmä (*professional skills mapping*).

Edustustoverkon osalta tulee tarkastella tarpeita ja mahdollisuuksia monipuolistaa paikallisesti palkattujen tehtävänkuvia.

Työryhmä toteaa, että ulkoministeriön henkilöstön suoritusarviointi perustuu valtion työmarkkinaosapuolten virkaehtosopimukseen valtionhallinnon palkkausjärjestelmästä. Oleelliset muutokset suoritusarviointiin edellyttävät ulkoministeriötyönantajan ja henkilöstöjärjestöjen sopimista sekä keskusjärjestötason hyväksyntää. Työryhmä välittää vahvan viestin uudistustarpeesta työmarkkinaosapuolille.

Työryhmä suosittaa, että henkilöstöhallinto toteuttaa määrätietoisesti linjausta, jonka mukaan palvelu korkean olosuhdehaittaluokan edustustossa edistää uralla etenemistä. Virkahenkilön on voitava kokea nykyistä selkeämmin, että hyvin hoidettu ulkomaankomennus tällaisessa edustustossa auttaa häntä saamaan jonkin tehtävistä, joita hän seuraavaksi toivoo. Työryhmä suosittaa, että kannustimia hakeutua korkean olosuhdehaittaluokituksen edustustoihin kehitetään edelleen.

Valtioneuvoston harkitessa yhteisiin virkoihin siirtymistä työryhmä suosittaa, että ministeriön johto toimii aktiivisesti ulkoasianhallintolain mukaisen virka järjestelmän säilyttämiseksi nykyisellään. Tämä on välttämätöntä ulkoasianhallinnon toimintakyvylle.

### **Suositus 3: Kehitetään asiantuntijauraa**

Työryhmä suosittaa, että vaativien asiantuntijatehtävien järjestelmää kehitetään ja vahvistetaan edelleen erityisasiantuntemusta vaativan osaamisen varmistamiseksi ulkoasiainhallinnossa myös tulevaisuudessa. Tämä vastaisi sekä tarpeeseen mahdollistaa monipuolisempi urakehitys erityisvirkahenkilöille että luoda asiantuntijaurapolku niille yleisurallaisille, jotka eivät suuntaudu esihenkilötehtäviin.

Suosittelaa virkanimikkeiden uudistamistyön jatkamista siten, että erityisurallakin voitaisiin ottaa käyttöön useampiportaiseen virkanimikkeistöön perustuva järjestelmä, jolla voitaisiin osoittaa esimerkiksi kasvavaa kokemusta omalla erityisalalla.

Suosittelaa, että ministeriö tarkastelee uudelleen tulkinnan, jonka mukaan erityisvirkahenkilön tehtävään ei voida rekrytoida sijaista ulkoministeriön ulkopuolelta, kun hän siirtyy virassaan määrääjäksi yleisuran tehtävään.

### **Suositus 4: Vahvistetaan henkilöstöhallinnon HR-osaamista**

Työryhmä suosittaa, että ministeriön johto nostaa vuorovaikutuksen henkilöstöhallinnon toiminnan keskiöön. Siirtokierrokseen osallistuville virkahenkilöille jaetaan tietoa ja palautetta heitä koskevasta suunnitteluprosessista, sen osapuolista ja päätöksenteosta. Työryhmä suosittaa, että vastaanottava taho osallistetaan valintaprosessiin nykyistä laajemmin. Esihenkilötehtävään valittavalta henkilöltä edellytetään osallistumista esihenkilöpotentiaalikartoitukseen, sekä esihenkilötyö- tai johtamiskoulutusta.

Työryhmä suosittaa ulkoministeriön henkilöstöhallinnon pysyvyyden ja yleisuran ulkopuolisen HR-osaamisen vahvistamista. Tällä varmistetaan henkilöstön luottamus henkilöstösuunnittelujärjestelmään. Ministeriön henkilöstöhallinnossa on samalla varmistettava ulkoasianhallinnon muusta valtionhallinnosta poikkeavien erityispiirteiden huomioiminen.

### **Suositus 5: Vastataan henkilöstön muutostoiveisiin**

Työryhmä esittää, että etätyökäytännöissä vastuuta siirretään ministeriön tasolta entistä enemmän osastojen ja yksiköiden tasolle. Lähtökohtana on nykyinen etätyönormi, jonka mukaisesti työntekijän on mahdollista sopia etätyöstä lähiesihenkilönsä kanssa silloin, kun se työtehtävät huomioiden on mahdollista. Samalla kun joustavuutta ja yksikkökohtaista sopimista edistetään, ministeriötasolla on kuitenkin syytä asettaa jatkossakin minimitaso läsnätyölle.

Työryhmä suosittaa, että ulkomaanedustuksen korvausjärjestelmän kokonaisuudistuksessa järjestelmää kehitetään joustavampaan suuntaan, ja uudistuksessa otetaan huomioon järjestelmän soveltuvuus erilaisiin perhetilanteisiin ja olosuhteisiin.

Työryhmä suosittaa, että henkilöstöhallinto laatii perhe- ja puolisostrategian, jossa tarkastellaan kattavasti mahdollisuuksia parantaa yleisuran puolisoiden ja perheiden asemaa, ja vahvistaa perhe- ja puoliso-oiksymysten resursointia henkilöstöhallinnossa.

Vuoropuhelun vahvistamiseksi ja henkilöstön osaamisen hyödyntämiseksi nykyistä laajamittaisemmin työryhmä suosittaa harkittavaksi luottamuksellista kanavaa, jota kautta henkilöstö voi tarvittaessa ilmaista virkajohdolle rakentavaa kritiikkiä ulkopolitiikasta. Vastaava kanava on käytössä muun muassa Yhdysvaltain hallinnossa (*Dissent Channel*).

## 1.5 Ministeriön organisaatorakenne

### 1.5.1 Nykytila

Ulkoministeriön organisaatio jakautuu alueosastoihin, politiikkaosastoihin ja palvelualueisiin. Nykyinen rakenne muotoutui Suomen liittyttyä Euroopan unioniin vastaamaan silloiseen toimintaympäristöön ja resurssitodellisuuteen. Vaikka rakenne on edelleen valtaosin toimiva, puoltaa toimintaympäristön nopea murros uudelleenjärjestäytymistä sekä yhtenäisen, tavoitteellisen ja vaikuttavan tekemisen vahvistamista.

Tarve suunnitelmallisempaan vaikuttamiseen EU-jäsenmaissa ja Yhdysvalloissa kasvaa. Nato-jäsenyyden myötä euroatlanttisen alueen merkitys korostuu ja suhteet lähialueella, erityisesti Pohjoismaiden kesken, sekä Itämeri ja Britannia painottuvat. Afrikan merkitys EU:n naapurina ja strategisena kumppanina kasvaa. Pidemmällä aikavälillä on huomioitava myös maailmanlaajuiset muutokset ja kehitys, jossa maailmantalouden ja -politiikan painopiste siirtyy nykyistä vahvemmin Aasiaan, Afrikkaan ja Latinalaiseen Amerikkaan. Suomen intressi on osallistua ratkaisujen löytämiseen globaaleihin haasteisiin ja rakentaa tarvittaessa myös uusia kumppanuuksia.



Suomen talouteen ja vientiin liittyvien tavoitteiden edistäminen nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä edellyttää ulkoasiainhallinnolta entistä parempaa kykyä palvella yrityksiä ja varmistaa, että näillä on joustava pääsy ministeriön ja edustustojen tarjoamiin palveluihin.

Viestinnän osalta strategisen ja ajankohtaisen viestinnän merkitys osana tavoitteellista vaikuttamista on kasvanut nykyisessä informaatioympäristössä.

Ulkoministeriössä EU-vaikuttamista ja kantojen koordinoitua tehdään useassa yksikössä. Tarve yhtenäisemmille näkemyksille ja vaikuttavuuden lisäämiselle niin kansallisesti kuin EU:ssa ja sen jäsenmaissa on tunnustettu jo kauan. Tämä tuli ilmi myös työryhmän saamissa lausunnoissa ja kuulemisissa. Yksimielisyyttä toimivimmasta ratkaisumallista ei niissä kuitenkaan muodostunut.

Hallitusohjelman mukaan uudistuksen yhteydessä arvioidaan monenkeskisten asioiden hoitaminen ulkoasiainhallinnossa. Uudistustyöryhmän saamissa lausunnoissa ja kuulemisissa tuotiin esiin, että YK-asioihin ja globaaliteemoihin liittyvän kannanmuodostuksen ja ohjauksen tulisi olla johdonmukaisempaa. Tarvetta on myös vahvemmalle muiden ministeriöiden sisältövastuulla olevien monenkeskisten asioiden koordinoinnille ja ennakoivalmistelulle. Lausunnoissa ja kuulemisissa esitettiin useita erilaisia ratkaisumalleja. Kiireellisimminkin ratkaistavaksi asiaksi kiteytyi useimmissa vastauksissa ennen kaikkea YK-asioiden ohjaus.

## 1.5.2 Tavoite

Tavoitteena on organisaatorakenne, joka tukee tehokasta ja vaikuttavaa toimintaa muuttuneessa toimintaympäristössä, kykenee vastaamaan tuleviin haasteisiin joustavasti ja edistää työskentelyä osastorajojen yli. Tavoitetilassa osastot ovat nykyistä keskikokoa suurempia ja yksiköt toisiinsa verrattuna tasaisemman kokoisia. Organisaatorakenne mahdollistaa tehtävien joustavan priorisoinnin osasto- ja yksikötasolla nopeasti muuttuvissa tilanteissa.

### 1.5.3 Suositukset

#### Suositus 1: Perustetaan euroatlanttinen osasto

Transatlanttisten suhteiden merkityksen korostumisen vuoksi työryhmä suosittaa uuden alueosaston perustamista kattamaan Euroopan ja Pohjois-Amerikan. Uusi alueosasto mahdollistaa euroatlanttisen kokonaisuuden tavoitteellisen vaikuttamisen ja keskittyy tärkeiden ja laaja-alaisten kahdenvälisen suhteiden hoitoon. Tämä edellyttää vahvaa vuorovaikutusta yli osasto- ja yksikkörajojen.

Uuden euroatlanttisen osaston vastuulla ovat seuraavat kokonaisuudet: Pohjoinen Eurooppa; Yhdysvallat, Kanada, Britannia; Keski-, Länsi- ja Etelä-Eurooppa; ja Kaakkois-Eurooppa. Alueellisen yhteistyön osalta Barentsin euroarktinen neuvosto (BEAC) ja Itämeren, Barentsin ja arktisen yhteistyön määräraha (IBA) siirtyvät Itä-osastolta uudelle osastolle. Pohjois-Amerikan yksikön (ASA-20) toiminnot siirtyvät Amerikan ja Aasian osastolta, josta siirretään myös toisen apulaisosastopäällikön tehtävä. Uudella osastolla hoidetaan lisäksi G7-ryhmään liittyvät tehtävät.

Arktiseen yhteistyöhön ja Suomeen yhtenä arktisena maana kohdistuvan kasvavan turvallisuuspoliittisen kiinnostuksen vuoksi, ja koska Arktisen yhteistyön hoito ja Arktinen neuvosto sekä polaariasiat poikkeavat alueellisesta yhteistyöstä, ne siirretään poliittiselle osastolle.

Uudella osastolla on osastopäällikkö ja kaksi apulaisosastopäällikköä.

#### Suositus 2: Perustetaan EU-yksikkö

Työryhmä suosittaa EU-yksikön perustamista. Yksikköön siirtyvät kaikki tehtävät yleisten EU-asioiden ja yhteensovittamisen yksiköstä (EUR-20) ja EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yksiköstä (POL-30), EU:n kehityspolitiikkaan liittyvät tehtävät kehityspolitiikan yksiköstä (KEO-10) ja EU:n laajentumispolitiikkaa koskevat tehtävät Kaakkois-Euroopan ja EU:n laajentumisen yksiköstä (EUR-40). Uuden yksikön vastuulla on myös koordinoita EU:n kauppapolitiikkaan liittyviä kysymyksiä silloin, kun ne ovat osa laajempaa horisontaalista kannanmuodostusta.

Yksikkö sijoitetaan suoraan valtiosihteerin kansliapäällikkönä alaisuuteen. Tämä tukee valtiosihteerin kansliapäällikkönä vastuulla olevaa toimintaa ministeriön ennakko vaikuttamisen tehostamisessa. Yksikön ydintehtävä on ohjata Suomen tavoitteiden mukaista proaktiivista vaikuttamista ulkoministeriön vastuualueella olevissa EU-politiikan kysymyksissä. Yksikkö myös koordinoi ja valmistelee ulkoministeriön näkemykset muiden hallinnonalojen vastuulla oleviin EU-asioihin. Yksikkö tulee toimimaan tiiviissä yhteydessä ministeriön osastoihin,

EU-edustustoon sekä EU-jäsenmaissa sijaitseviin kahdenvälisiin edustustoihin Suomen EU-vaikuttamista koskevissa asioissa. Laajentumispolitiikkaa koskevissa kysymyksissä yksikkö toimii läheisessä yhteistyössä itäosaston ja euroatlanttisen osaston kanssa, huomioiden samalla edessä olevien EU:n sisäisiä uudistuksia koskevien neuvottelujen yhteyden unionin laajentumispolitiikkaan.

Työryhmä suosittaa, että EU-yksikön päällikkö osallistuisi EU-ministerivaliokunnan kokouksiin valtiosihteerin kansliapäällikkönä sijaisena sekä EU-asioiden komiteaan.

### **Suositus 3: Vahvistetaan YK- ja monenvälisten asioiden yhteensovittamista ja ohjausta**

Ministeriöiden välistä monenkeskisten asioiden koordinaatiota ja valmistelua tehostetaan ulkoministeriön johdolla. Työryhmä ehdottaa, että valtioneuvoston ohjesääntöön lisätään pysyväksi elimeksi ministeriöiden kansainvälisten asioiden johtajien yhteistyöelin.

Poliittisen osaston toisen apulaisosastopäällikön tehtävä täsmennetään YK-apulaisosastopäällikön tehtäväksi, jonka vastuulla on YK-asioiden yhteensovittaminen ulkoasiainhallinnossa.

Työryhmä ehdottaa kahta eri vaihtoehtoa YK- ja globaaliasioiden hoitamiseksi, joista kumpikaan ei vaikuta ministereiden väliseen työnjakoon tai kehitysyhteistyömäärärahojen ja valtuuksien käytöstä päättämiseen.

**Vaihtoehto A:** Työryhmä suosittaa yhtenäisen YK-asioiden yksikön perustamista. Uudessa yksikössä yhdistyvät nykyiset YK- ja yleisten globaaliasioiden yksikkö (POL-50) ja YK:n kehitys- ja innovaatiokysymysten yksikkö (KEO-40). Yksikkö sijoitetaan poliittiselle osastolle. Samalla siirretään poliittiselle osastolle ilmasto- ja ympäristödiplomatian yksikkö (KEO-60), jonka vastuulla olevat teemat ovat kehityspolitiikkaa laajempi ulkopoliittinen kysymys ja keskeinen YK-politiikan painopistealue.

**Vaihtoehto B:** Etenkin multiedustustojen kannattama ratkaisu olisi erillisen YK/multi/globaaliosaston perustaminen. Siihen sijoitettaisiin kaksi YK-yksikköä ja ilmasto- ja ympäristödiplomatian yksikkö. Kokonaisuus olisi kuitenkin melko pieni erilliseksi osastoksi. Ihmisoikeusyksikön sijaintia poliittisella osastolla on pidetty edelleen perusteltuna. Kansainväliset rahoituslaitokset on hyvin harvoissa maissa yhdistetty multiosastoihin. Samoin kauppapoliittisissa kysymyksissä monenkeskisissä järjestöissä hoidettavien asioiden erottaminen toiselle osastolle vain

siksi, että ne ovat monenkeskisiä, olisi keinotekoista. Tiettyjen temaattisten kysymysten kokoamista usealta eri osastolta globaaliosastoon pohdittiin myös yhtenä vaihtoehtona.

#### **Suositus 4: Vahvistetaan teknologia-asioihin liittyvää vaikuttamista**

Työryhmä suosittaa teknologiaulkopolitiikkaan liittyvän vaikuttamistyön ja osaamisen vahvistamista. Saadun palautteen perusteella työryhmä ei kuitenkaan esitä erillisen teknologiayksikön perustamista. Ulkoministeriön vastuulla olevia teknologia- ja innovaatiokysymyksiä ja niihin liittyvää osaamista, myös ministeriön ulkopuolelta, priorisoidaan. Nopeasti kasvavan asiakokonaisuuden johtamiseen ulkoasiainhallinnossa nimetään teemasuurlähettiläs, joka toimii ministeriön teknologiajohtoryhmän puheenjohtajana ja vastaa siitä, että teknologia-asioihin liittyvät kysymykset koordinoidaan ministeriössä ja sidosryhmien kanssa tehokkaasti. Suurlähettiläälle taataan riittävä toiminnallinen tuki. Määritellään ministeriön vuositavoitteiden valmistelun yhteydessä teknologiaulkopolitiikan yhteiset operatiiviset tavoitteet.

#### **Suositus 5: Uudistetaan alueosastorakennetta välitarkastelun yhteydessä**

Työryhmä suosittaa, että alueosastorakenteessa pyritään kahteen tai korkeintaan kolmeen alueosastoon nykyisten neljän alueosaston sijasta. Arvioidaan Itä-Euroopan ja Keski-Aasian yksikön (ITÄ-20) hoitamien maiden sopivin sijainti ja Itäosaston tulevaisuus kokonaisuudessaan. Myös Afrikan ja Lähi-idän osaston sekä Amerikan ja Aasian osaston vastuulla nyt oleva kokonaisuus on muutoksessa niin toimintaympäristön murroksen kuin hallitusohjelman toimeenpanonkin seurauksena. Alueen maiden merkitys muuttuu niin suurvaltakilpailun ja kumppanuuksien rakentamisen kuin taloudellisen ja teknologisen muutoksenkin myötä. Suuremmat alueosastot pystyvät nykyistä paremmin reagoimaan nopeasti ja joustavasti erilaisiin kriiseihin ja muuttuviin painopisteisiin. Ulkoasiainhallinnon välitarkastelu vuonna 2026 tarjoaa mahdollisuuden arvioida alueosastorakennetta ja toteuttaa tarvittavat muutokset.

Työryhmä suosittaa, että jo tämän raportin suositusten välittömän toimeenpanon yhteydessä vahvistetaan suurvaltasuhteisiin, mukaan lukien G7-, G20- ja BRICS-maaryhmiin, liittyvää seuranta- ja vaikuttamistyötä yli osastorajojen.

### Suositus 6: Perustetaan yrityspalvelu

Työryhmä suosittaa ministeriön palvelufunktion vahvistamista ja yrityspalvelun perustamista viranomaisen ja liike-elämän rajapintaan. Yritysten tiedontarve ja kontaktit ulkoministeriöön ovat kasvussa. *Front desk* -tyyppinen toiminto tarjoaa viennin edistämiseen, vientivalvontaan ja pakotteisiin liittyvää ensi vaiheen neuvontaa ja ohjaa tarvittaessa yritykset kontaktiin oikean yksikön ja asiantuntijan kanssa. Yrityspalvelun perustaminen ei edellytä eri yksiköissä hoidettavien vientivalvonta- ja pakoteasioiden sisältötyön yhdistämistä tai siirtämistä pois nykyisiltä osastoilta. Jatkossakin on tärkeää pitää vientivalvonta- ja pakotepolitiikkaan liittyvä kannanmuodostus erillään asiakaspalvelusta. Työryhmä pitää tärkeänä huolellisesti arvioida Team Finland -verkoston uudistukseen liittyvien muutosten vaikutusta ulkoministeriön organisaatioon, kun verkoston kehittämistä koskevat päätökset on tehty.

### Suositus 7: Keskitytään viestinnän ydintehtäviin

Työryhmä suosittaa viestintäosaston painopisteen kohdistamista ajankohtaisviestintään ja strategiseen viestintään. Ulkoministeriön viestintä suuntautuu ennen kaikkea ulkomaille ja tukee Suomen ulkopoliittista vaikuttamista. Viestintäosasto ohjaa ja tukee jatkossakin edustustojen viestintää. Osaston toiminnan priorisoinnin johdosta Kauppapolitiikka-julkaisu siirretään kokonaisuudessaan verkkoon. Kehitys-lehden osalta arvioidaan vastaava toteutustavan muutos, siirto ministeriön kumppanin vastuulle tai lakkauttaminen. Maakuvatyön järjestämistä arvioidaan sen jälkeen, kun kysymys Business Finlandin ulkomaanverkoston ohjauksesta on ratkaistu.

### Suositus 8: Perustetaan strategia- ja politiikkasuunnitteluyksikkö

Työryhmä esittää uuden strategia- ja politiikkasuunnitteluyksikön perustamista. Yksikkö toimii johtoryhmätyön tukena strategisten vuositavoitteiden laadinnassa ja horisontaalisten asioiden sisältövalmistelussa. Yksikkö on valtiosihteerin kansliapäällikkönä alainen. Strategia- ja politiikkasuunnitteluyksiköllä on erityistehtäviä politiikka-aloitteiden kehittämisessä ja puheenkirjoituksessa, hallinnonalan ministereiden tukena. Yksikkö toimii tiiviissä yhteistyössä osastojen ja yksiköiden kanssa. Uudistus tarkoittaa nykyuotoisen suunnittelu- ja tutkimusyksikön korvaamista tällä uudentyyppisellä yksiköllä, jolla ei ole ulkopuolisen tutkimustyön hallinnointiin liittyviä tehtäviä.

### **Suositus 9: Siirretään kehitysyhteistyön tukipalveluita ja hankehallintoa kehityspoliittiselle osastolle**

Työryhmä suosittaa kehitysyhteistyöhön liittyvien tukipalvelujen sekä muun kuin kahdenvälisen kehitysyhteistyön hankehallinnon siirtämistä kehityspoliittiselle osastolle. Tällaisia kehityspoliittiselle osastolle keskitettäviä tehtäväkokonaisuuksia ovat esimerkiksi valtionavustukset, EU:n delegoitu yhteistyö, hankintaprosessien hallinnointi sekä juristipalvelut. Siirron tavoitteena on varmistaa kehitysyhteistyön vaikuttavuus ja laatu sekä asianmukainen riskienhallinta, sekä erityisosaamista vaativien tehtävien hoitaminen mahdollisimman tehokkaasti. Maa- ja aluekohtainen kehitysyhteistyö ja sen suunnittelu, ohjaus ja hallinto hoidetaan jatkossakin alueosastoilla osana Suomen kokonaisvaltaisia suhteita kyseisiin maihin.

### **Suositus 10: Vahvistetaan toimintavalmiutta**

Työryhmä suosittaa ministeriön operatiivisen kriisivalmiuden vahvistamista. Arvioidaan varallaolo- ja päivystysjärjestelyt, valmiuspooli, osaaminen, harjoittelu, viestintävälineet ja IT-sovellukset sekä muut asiaan liittyvät kysymykset. Ulkoministeriö on toimivaltainen johtoviranomainen ulkomailla tapahtuvissa kriisitilanteissa, jotka koskettavat suomalaisia. Arvioidaan kokopäiväisen valmiuspäällikön tarve.

Ulkoministeriö toimii hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan (UTVA) sihteeristönä. Työryhmä suosittaa, että muuttuvassa toimintaympäristössä vahvistetaan UTVA-sihteeristön toimintavalmiutta. Luodaan pysyvät sijaisuusjärjestelyt ja varallaolojärjestelmä.

### **Suositus 11: Selkeytetään teemasuurlähettiläiden rooli**

Tehostetaan vaikuttamista Suomelle keskeisissä, usean osaston vastuulla olevissa painopisteteemoissa vahvistamalla kustakin teemasta vastuussa olevan teemasuurlähettilään roolia. Teemasuurlähettiläs toimii osastorajat ylittävän työryhmän (*task force*) johtajana, jolla on työjärjestyksessä määritelty vastuu ja toimivalta teeman johtamisessa. Teemasuurlähettilään tehtävä on toimiva väline vastata nopeasti muuttuviin painopisteisiin ja vaikuttamistavoitteisiin ilman, että organisaatioon tarvitsee perustaa uusia yksiköitä. Kartoitetaan asiakokonaisuudet, joissa hallitusohjelman ja ministeriön strategisten tavoitteiden edistämiseen tarvitaan teemasuurlähettiläs.

## 1.6 Edustustoverkko

### 1.6.1 Nykytila

Suomella on kohtuullisen laaja ja maantieteellisesti kattava edustustoverkko, jonka rahoitustaso ei vastaa verkon laajuutta. Edustustot toimivat hyvin vaihtelevissa toiminta- ja turvallisuusympäristöissä. Edustustojen ohuet henkilöstöresurssit kuormittavat henkilöstön jaksamista ja ovat riski niiden toimintakyvylle etenkin poikkeustilanteissa. Tämä vaikeuttaa myös edustustojen vaikuttamistyötä. Edustustojen olisi kyettävä suuntaamaan pääasiallinen osa ajastaan ulkoiseen toimintaan: Suomen prioriteettien ja tavoitteiden edistämiseen ja vaikuttamiseen. Toimintakyvyn turvaamiseksi ulkoministeriö on hallitusneuvottelujen yhteydessä esittänyt mallia, jossa jokaisessa edustustossa toimisi vähintään kaksi diplomaattiuran ja kaksi hallintouran lähetettyä virkahenkilöä.

Edustustojen hallinnollista taakkaa on pyritty keventämään erilaisilla keskittämiskäytännöillä, mutta nämä eivät ole tuottaneet tarvittavaa vaikutusta. Odotukset tehtävien siirtämisestä Helsinkiin ja digitalisaation hyödyistä eivät toistaiseksi ole toteutuneet toivotussa laajuudessa. Haasteina ovat muun muassa heikot tietoliikenneyhteydet, edustustojen oloihin liian raskaat tietojärjestelmät ja osin myös nykyinen lainsäädäntö. Paikallisesti palkatuilla työntekijöillä on merkittävä rooli monen edustuston toiminnassa, mukaan lukien konsuli- ja maahantulo- ja palvelujen hoitamisessa. Edustustojen resurssit ratkaisuihin kaivattiin useissa lausunnoissa enemmän joustavuutta. Yhteistyö EU-delegaatioiden ja Pohjoismaiden kanssa on tärkeää ja tuo lisäarvoa, mutta ei korvaa edustuston työtä kansallisessa vaikuttamisessa. Odotukset siitä, että EU-delegaatiot voisivat korvata edustustojen työtä, ja pohjoismaisen hallintoyhteistyön hyödyistä kolmansissa maissa, ovat toistaiseksi osoittautuneet ylivoimaisiksi eikä niiden kautta ole kyetty keventämään työtaakkaa toivotusti.

Team Finland -työn resursointi ei ole riittävän pitkäjänteistä, mikä vaikeuttaa johdonmukaista vaikuttamistyötä. Vienninedistämistyötä on lisäksi hankaloittanut eri kanavia pitkin tuleva, ajoittain ristiriitainen ohjeistus. Hallitusohjelman mukaisesti ulkoministeriön ohjausroolia valtion viennin ja kansainvälistymisen edistämistoiminnoissa vahvistetaan ja Business Finlandin ulkomaantoimintojen siirtämistä osaksi Suomen edustustoverkkoa selvitetään.

## 1.6.2 Tavoite

Tavoitetilassa Suomella on vahva ja vaikuttava edustustoverkko, jonka maantieteellinen kattavuus ja resursointi vastaavat ulkopoliittisia prioriteetteja ja kaupallistaloudellisia intressejä. Tavoitetilassa edustustoja johdetaan tavoitteellisesti johdon asettamien prioriteettien mukaisesti. Työ painottuu vaikuttamiseen. Päällekkäistä työtä ministeriössä ja edustustoissa ei tehdä.

## 1.6.3 Suositukset

### Suositus 1: Tarkastellaan Suomen edustustoverkkoa uudessa toimintaympäristössä

Työryhmä suosittaa edustustoverkon kokonaistarkastelua sen varmistamiseksi, että se vastaa muuttuvaa toimintaympäristöä ja pystyy edistämään tehokkaasti Suomen ulkopoliittikan tavoitteita. Tehtäessä päätöksiä yksittäisistä edustustoista on katsottava niiden geopoliittista, poliittista, kaupallista ja kehityspoliittista ja työperäiseen maahanmuuttoon sekä konsulipalveluihin liittyvää merkitystä. Edustustoverkon arvioinnissa huomioidaan Business Finland -uudistuksen sekä maa- ja aluekohtaista kehitysyhteistyötä koskevien linjausten vaikutus.

Päätökset edustustojen avaamisesta tai sulkemisesta on tehtävä pitkäjänteisesti ja kokonaisvaikutuksia huolellisesti punnitien. Suomen julkisen talouden tilanne vaatii myös ulkoministeriöltä sopeuttamistoimia. Tässä tilanteessa yhdenkin uuden edustuston avaaminen voi kustannussyistä edellyttää useamman nykyisen edustuston sulkemista.

### Suositus 2: Suunnataan resurssit maihin, jotka ovat Suomen kannalta strategisesti merkittäviä

Työryhmä suosittaa, että Suomen edustustojen toimintaprofiileja selkeytetään ja varmistetaan, että Suomen tavoitteiden kannalta keskeisimmissä maissa olevissa edustustoissa on riittävä resursointi. Suomen etuja palvelee paremmin pienempi määrä edustustoja, joilla on kullakin riittävät resurssit kuin laaja mutta liian ohuesti resursoitu verkko. Jos edustustoja suljetaan, tulee pyrkiä niiden lähetetyn henkilöstön tehtävien siirtämiseen muihin, erityisesti prioriteettimaiden, edustustoihin.

Henkilöstön määrää tarkastellaan suhteessa edustuston toimintaympäristöön ja pääasiallisiin tehtäviin sekä muiden hallinnonalojen läsnäoloon asemamaassa. Resursoinnissa tulee varmistaa edustuston lakisääteisten tehtävien hoito (muun muassa konsulipalvelut ja maahantulotehtävät).



### **Suositus 3: Kevennetään edustustojen hallinnollista työtä**

Edustustojen työn kehittämisen tulee olla jatkuvaa ja johdettua. Tavoitteena tulee edelleen olla hallintotyön keventäminen ja siirtäminen ministeriöön mahdollisuuksien mukaan. Pidemmällä aikavälillä, digitalisaation edistyessä, tavoitteena tulee olla tiettyjen maahantuloon liittyvien tehtävien siirtäminen edustustoilta Suomessa vastaaville viranomaistahoille. Ulkoministeriön tulee edistää aktiivisesti näihin ja muihin tehtäviin liittyviä lainsäädäntömuutoksia.

Useiden edustustojen työhön merkittäväällä tavalla vaikuttaviin heikkoihin tietoliikenneyhteyksiin on pikaisesti löydettävä ratkaisu.

### **Suositus 4: Tarkastellaan eri edustautumismahdollisuuksia**

Työryhmä suosittaa tarkastelemaan edustustoverkon lisäksi mahdollisuutta lisätä alueellista läsnäoloa muilla tavoin erityisesti, jos verkkoa joudutaan supistamaan. Yhtenä keinona voi olla Helsingistä käsin toimivien kiertävien suurlähettiläiden lisääminen. Suurlähettiläiden sivuakkreditointien hyötyä ja käytännöllisyyttä tarkasteltaessa tulee arvioida, olisiko osa näistä tehtävistä paremmin ja kustannustehokkaammin hoidettavissa ulkoministeriöstä käsin.

Edelleen tulee pyrkiä hyödyntämään EU-delegaatioiden työtä mahdollisuuksien mukaan ja vaikuttaa niiden toimintatapoihin, mukaan lukien raportoinnin jakaminen jäsenmaille. Jatketaan pohjoismaisen edustustoyhteistyön edistämistä tarpeiden ja mahdollisuuksien mukaan.

## 2 Toimeenpano

Työryhmä luovuttaa loppuraporttinsa ulkoministeriön ministereille 1.12.2023. Loppuraporttia on tarkoitus käsitellä ministerijohtoryhmässä 8.12.2023.

Työryhmä suosittelee, että suositusten toimeenpano aloitetaan tammikuussa 2024 linjaamalla ministeriön johtoryhmässä vuoden 2024 strategiset vuositavoitteet. Tämän jälkeen resurssit kohdennetaan päätettyjä painopisteitä ja organisaatio-rakennetta ennakoiden talousarvion toimeenpanoasiakirjassa viimeistään helmi–maaliskuun 2024 aikana. Työryhmä suosittelee, että tarvittavat työjärjestysmuutokset tehdään 1.3.2024 ja uudet tehtävät on täytetty viimeistään 1.9.2024.

Suosituksen toimeenpanoa seurataan säännöllisesti vaalikauden aikana ministeriön johtoryhmässä. Ensimmäinen tarkastelu tehdään keväällä 2024. Työryhmä suosittelee lisäksi, että uudistuksesta tehdään laajempi välitarkastelu alkuvuodesta 2026. Tämä tarjoaa tilaisuuden arvioida kriittisesti uudistuksen toimeenpanon onnistumista ja vaikuttavuutta sekä tehdä lisäsuosituksia ja mahdollisia korjaavia toimenpiteitä ennen seuraavia eduskuntavaaleja ja hallitusneuvotteluja.

Toimeenpanoa edistetään yhteistyössä yhteistoimintajohtokunnan kanssa ja henkilöstöä osallistaen.



Ulkoministeriön  
julkaisuja

2023:21

ISSN PDF 2737-0844

ISBN PDF 012-345-678-987-6