



19.11.2020

Valtionhallinnon kehittämisosasto
Ari Holopainen

JOHTAMISTA YHTEISEKSI HYVÄKSI -VALTIONHALLINNON JOHTAMISEN KEHITTÄMISHANKE

1. Lähtökohdat

Johtamisen kehittämisen lähtökohdana on, että julkista hallintoa uudistetaan kokonaisuutena yhteiskunnan vakauden ja eheyden turvaamiseksi. Kehittäminen muodostaa yli hallituskausien kestävä jatkumon ja se kohdistuu julkisen johtamisen koko kenttään, painottuen hallitusohjelman mukaisiin painopisteisiin 2019-2023, erityisesti poikkihallinnollisuuteen, julkisten palvelujen kehittämiseen ja tiedolla johtamisen ja digitalisaation hyödyntämiseen, julkisen talouden kestävyteen ja henkilöstöjohtamisen kehittämiseen. Julkisen johtamisen kehittämisellä tuetaan hallinnon uudistumista ja hallituksen yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumista.

Valtiovarainministeriö asettaa hankkeen valtionhallinnon johtamisen kehittämiseksi. Johtamisen kehittämistyö liittyy läheisesti muuhun hallinnon ja henkilöstön kehittämiseen, kuten hallituksen linjaamaan julkisen hallinnon strategian valmisteluun. Se on yhteydessä myös kansainväliseen kehittämistyöhön, muun muassa OECD:n suosituksiin johtajuuden kehittämiseen julkisessa hallinnossa.

(<https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability.htm>).

Yhteys muihin kehittämishankkeisiin ja toimintoihin

- ✓ Julkisen hallinnon strategia 2020 –työ
- ✓ Hallinnon ohjauksen ja tietojohdamisen kehittäminen
- ✓ Valtion ennakoiva ohjaus -hanke (EU&OECD)
- ✓ Avoimen hallinnon kehittämistyö
- ✓ Henkilöstöjohtamisen uudistusohjelma
- ✓ Valtion alueellinen läsnäolo ja monipaikkaisen työn johtaminen
- ✓ HR-ohjausryhmä (VM)
- ✓ Virkamieseettinen neuvottelukunta

Tavoitteena on, että johtaminen rakentuu vahvasti yhteiselle arvopohjalle, jossa korostuvat hyvän hallinnon periaatteet ja ammattimaisen johtamisen vaatimukset. Keskeisiä arvoja johtamisessa ovat luottamus, rohkeus ja vastuullisuus. Kehittämisessä sovitetaan yhteen sekä moniarvoisuus että yhteinen etu, mikä rakentuu yhteiselle ja avoimelle vuoropuhelulle myös valtion ja kuntien kesken.

Poikkeusolot ovat korostaneet ennakoinnin, toimivien johtamisjärjestelmien ja sitoutuneen ja ammattitaitoisten johdon ja henkilöstön merkitystä, myös kansainvälisesti:

“Public servants across and beyond the OECD are playing a leading role in coordinating a response to the pandemic.” (OECD 20.4.2020)



2. Johtamisen haasteita

Hyvä hallinto edellyttää samanaikaisesti sekä jatkuvuutta että muutosta. Valtiovarainministeriön mukaan julkista hallintoa uudistetaan kokonaisuutena yhteiskunnan vakauden ja eheyden turvaamiseksi. Suomella on edessään vaikeita ongelmia, kuten ilmastonmuutos, väestön ikääntyminen, teknologinen murros ja maailmanpolitiikan jännitteet, jotka haastavat meidät ja muut läntiset demokratiat taloudellisesti ja poliittisesti. Samalla kun hyvä hallinto rakentuu kestäväälle julkiselle taloudelle, se edistää koko kansantalouden ja yhteiskunnan kestäväää kehitystä.

Julkisen hallinnon strategian 2020-valmistelun yhteydessä tunnistettiin seuraavat keskeiset jännitteet:

1. Julkisen talouden kestävyys vs. kattava palvelulupaus
Miten tuotetaan kattavat palvelut taloudellisesti kestävästi?
2. Oikeus valita asuinpaikkansa vs. odotukset julkisia palveluja kohtaan
Kuinka huolehtia tasavertaisuuden periaatteesta eri osassa maata?
3. Syrjäytyminen ja polarisoituminen vs. yhdenvertainen yhteiskunta
Miten huolehtia, että kaikki pysyvät mukana nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa?
4. Ihmisten liikkuvuuden kasvu vs. hallittu maahanmuutto
Kuinka edistää kansainvälistä liikkuvuutta ja huolehtia hallinnon järjestelmien toimivuudesta.
Kuinka edistää työperäistä maahanmuuttoa.
5. Väestön ja elintapojen moninaistuminen vs. yhteiskunnan yhteneväisyys
Miten huolehtia yhteiskunnallisesta koheesiosta ja julkisten palveluiden kohdentamisessa väestön ja elintapojen moninaistuessa?

Valtiovarainministeriö toteutti yhdessä Kuntaliiton kanssa verkkoavoriihen, jossa selvitettiin keskeisten sidosryhmien näkemyksiä hyvästä johtamisesta ja kehittämisen haasteista. Pohdintaan osallistui syksyllä 2019 valtionhallinnon johtoa, kuntajohtajia, kansanedustajia ja kuntapäätäjää. Osallistujien mielestä julkisen johtamisen edistämiseksi vuoteen 2030 mennessä on tärkeintä (top 10):

1. Yhteiskunnan edun asettaminen oman edun edellä
2. Ihmislähtöisyys, inhimillisyys, motivoiva ja kannustava ihmisten johtaminen
3. Luotettavuus, luottamus ja arvostus, rehellisyys, eettisyys
4. Yhteistyö, yhdessä tekeminen ja verkostoituminen
5. Strateginen johtaminen, yhteinen visio & tavoitteet ja päämäärät, pitkäjänteisyys
6. Avoimuus, läpinäkyvyys, osallistava ja avoin toimintakulttuuri
7. Tasapuolisuus, tasa-arvoisuus ja reiluus ja oikeudenmukaisuus
8. Osaaminen, ammattitaito ja niiden kehittäminen
9. Kuunteleminen, keskusteleminen, dialogi
10. Dynaamisuus, tehokkaasti asioita eteenpäin, vastuun ottaminen tuloksista

Valtiovarainministeriö ja Suomen Kuntaliitto toteuttivat vuonna 2020 tilaisuuksia osana avoimen hallinnon ja julkisen johtamisen aluekierrosta. Tilaisuuksien tavoitteena oli ymmärtää, mitä kunnat ja valtion virastot toivovat, että avoimuuden ja johtamisen kehittämisessä yhdessä saataisiin aikaan. Tilaisuuksia pidettiin Tampereella, Kokkolassa ja Salossa sekä verkko-

seminaareina Mikkelissä, Jyväskylässä, Kuopiossa, Oulussa ja Rovaniemellä. Tilaisuuksissa keskusteltiin myös edellisen verkkoavoriihen tuloksista.

Tilaisuuksien yhteenvedot: <https://avoinhallinto.fi/yhteenvedot-avoimen-hallinnon-ja-senjohtamisen-aluekierroksista/>

Keskusteluissa nousi esille muun muassa alla olevia teemoja ja havaintoja johtamisesta ja sen kehittämistarpeista. Niissä verkko-seminaareissa, jotka ajoittuivat syksyyn, nousi esille myös johtaminen poikkeusoloissa.

- Asiakasnäkökulman merkitys on tärkeä: kaikki asiakkaat ovat yhteisiä, valtiolla ja kunnissa.
- Luottamuksen rakentaminen eri toimijoiden välillä on tärkeää. Kun on kaupunkiorganisaatio, poliittiset päättäjät ja kuntalaiset, niin hallinnon avoimuudella on merkitystä luottamuksen rakentamisessa koko kuviossa. On tärkeää rakentaa luottamusta inhimillisyyden, aidon keskustelun ja kuuntelun avulla. Viestintää koskevat haasteet korostuvat erityisesti sosiaalisessa mediassa.
- Miten uusi julkinen hallinto käytännössä rakennetaan, kun muodostuu uusi hallinnon taso. Julkiset toimijat voivat tehdä asioita yhdessä ilman kilpailuasetelmaa. Koetaan että valtion roolin pitäisi olla mahdollistava, muun muassa digitalisaation edistämiseksi. Kunnat ovat erilaisessa asemassa myös suhteessa valtionhallintoon. Virkamiesten ja työntekijöiden liikkuminen kunnan ja valtion välillä olisi hyvä.
- Tarvitaan strategisen ja operatiivisen johtamisen vuoropuhelua. Päätösten tietoperusta ja tiedolla johtaminen on tullut aikaisempaa tärkeämmäksi. Kaivattaisiin enemmän ohjeistusta hallintolain ja substanssilain tulkintaan ja soveltamiseen. Onko johtamisen tietopohja riittävä näissä poikkeusoloissa?
- Ministeriötasolla ei ehkä ymmärretä ruohonjuuritason tarpeita ja miten lainsäädäntöä ja muuta valmistelua pitäisi tehdä niin, että se olisi asiakaskohtaista.
- Johtamisessa tärkeintä on johtamisjärjestelmä: ”johtaa oikeaan lopputulokseen huolimatta persoonasta ja inhimillisistä tekijöistä”. Niukkojen resurssien vuoksi on kärsitty raportointi-uupumuksesta (erityisesti kunnat).
- Hyvällä johtamisella on valtava merkitys, ei kaivata vain sääntöjä, vaan myös jaksamiseen ja motivaatioon liittyviä kysymyksiä. Ihmiset on otettava mukaan johtamisprosessiin. Johtajan on hyvä tuoda itsensä ja persoonansa mukaan työhön. Pitää päivittää tietoja ja taitoja ja johtamista.
- Työelämä hallinnon ulkopuolella on koko ajan murroksessa. Verkostotyöskentelyn tärkeys.
- Korona on pakottanut kaikkia organisaatioita vahvempaan ja avoimempaan viestintään, oikeat tiedot saatava kuntalaisten ja henkilöstön käyttöön. Poikkeusaika on johtamisen näkökulmasta alleviivannut kuuntelemisen ja keskustelun tarvetta
- Koronan aiheuttaman etätyön myötä tiimien itseohjautuvuus on lisääntynyt.

- Monipaikkainen työskentely (MOPA): Koronan tuomat hyödyt - seminaarit ja yleensä etänä oleminen. Etätöyön aikana olemme tasa-arvoisempia, säästetään aikaa ja ympäristön kuormitus on pienempi. Monipaikkaisuuden haasteet: Pitäisi ihan hirveästi keskustella alueiden kanssa: Miten voidaan edistää monipaikkaisuutta? Maan tasapuolinen kehittäminen? Luottamus yhteiskuntaan? Pitäisi lunastaa lupaukset hajautetusta yhteiskunnasta. Luottamus ja yhteistyö toimijoiden välillä.

3. Hankkeen tavoitteet ja tehtävät

Johtamista tuetaan toimivilla hallinnon rakenteilla, johtamisjärjestelmillä ja muilla toiminta-edellytyksillä. Hyvää johtamista saadaan houkuttelemalla potentiaalisia johtajia valtion palvelukseen, edistämällä heidän kehittymistään ja tukemalla heidän menestymistään työssään. Tavoitteena on, että johtajat ovat tulevaisuudessa nykyistä selvemmin johtamisen ammattilaisia, jotka valikoituvat ammattimaisen rekrytoinnin, poikkihallinnollisen liikkuvuuden ja suunnitelmallisen kehittämisen perusteella. Tämä edellyttää myös toimivaa johdon palvelusuhdejärjestelmää ja suunnitelmallista johtamisen kehittämistä ja valmennusta.

Johtamista yhteiseksi hyväksi – valtionhallinnon johtamisen kehittämishankkeen yleisenä tavoitteena on tukea hallinnon uudistumista ja hallituksen tavoitteiden toteutumista (ks. kuva: Julkisen johtamisen kenttä ja kehittämisen painopisteet 2019-2023.)



Hankkeen konkreettisina tavoitteina on:

1. vahvistaa julkisen johtamisen kokonaisuutta ja kykyä ennakoida ja hallita toimintaympäristön muutoksia,
2. tukea johtajia onnistumaan tehtävissään ja
3. lisätä johtajien ammatillista kehittymistä ja liikkuvuutta eri tehtävissä.

Tavoitteiden saavuttamiseksi hanke:

1. kehittää valtionhallinnon johtamisjärjestelmää, johtajien toimintaedellytyksiä ja tukea sekä keskushallinnossa että virastossa
2. arvioi ja kehittää johdon palvelussuhdejärjestelmää, ura-ajattelua ja liikkuvuutta valtionhallinnossa
3. kehittää yhteistä johtamisvalmennusta valtionhallinnossa ja koko julkisella sektorilla.

3.1. Menestyksellistä johtamista tukeva johtamisjärjestelmä

Johtamisjärjestelmä määrittää toimijoiden roolit, työnjaon ja vastuun sekä pelisäännöt. Se kehystää ne puitteet, joissa johtamisprosessi toimii. Parhaimmillaan ministeriöiden ja virastojen johtamisprosessit ohjaavat muita prosesseja siten, että strategiset tavoitteet toteutuvat tuottavasti ja vaikuttavasti. Näitä muita prosesseja ja toimintoja ovat muun muassa tiedon hallinta, viestintä ja hallinto- ja muut tukipalvelut. Johtamisprosessi ulottuu johtoryhmien strategisesta työskentelystä suorituksen johtamiseen ja toiminnan vaikutusten arviointiin ja seurantaan. Esimiestyön näkökulmasta suorituksen johtaminen pitää sisällään muun muassa yksilötasolle ulottuvan työnjaon, tulos- ja kehityskeskustelut, resursoinnin, valmennuksen, seurannan ja palkinnan.

Johtamisjärjestelmien kehittämisen tavoitteena on vahvistaa yhtenäisempää valtioneuvostoa ja sen toimintaedellytyksiä ja edistää poikkihallinnollisten kokonaisuuksien johtamista. Edelleen, johtamisjärjestelmien on tuettava hallituksen yhteiskunnallisten tavoitteiden vaikuttavuutta, keskushallinnon ja virastojen välistä vuorovaikutusta ja siten tehokasta toimeenpanoa. Hallinnon rakenteita ja johtamisjärjestelmiä tulee kehittää nimenomaan niin, että tarjoavat nykyistä parempia mahdollisuuksia vuoropuhelulle. Tämä koskee muun muassa toimintasuunnitelmien laadintaa, keskeisiä johtamisfoorumia kuten kansliapäällikkökokousta, tulosohjausta sekä johtamisen tietoperustaa ja tietojohdamista.

1. Menestyksellistä johtamista tukeva johtamisjärjestelmä



VALTIOVARAINMINISTERIÖ



3.2. Esimerkillistä johtajuutta edistävä palvelussuhdejärjestelmä

Valtionhallinnon ylimmät virkamiehet ovat voimavara, jonka osaaminen ja sitoutuminen ovat ratkaisevan tärkeitä sekä hallinnon että koko suomalaisen yhteiskunnan menestykselle. Valtion on työnantajana kyettävä varmistamaan julkisen hallinnon johtamistehtävien houkuttelevuus ja johtajien onnistumisen edellytykset tehtävissään myös muuttuvissa olosuhteissa. Keskeinen edellytys on kansalaisten luottamus hallintoon ja eri toimijoiden keskinäinen luottamus. Erityisesti poliittisen johdon ja virkamiesjohdon keskinäinen luottamus, hallinnon avoimuus ja selkeät pelisäännöt edistävät suhteiden toimivuutta ja hyvää hallintoa.

Virkamiesjohdon ammatillisia toimintaedellytyksiä on vahvistettu kehittämällä valtionhallinnon johtamisjärjestelmää, virkamiesjohdon palvelussuhdejärjestelmää ja ammatillisen kehittymisen tukea. Vuonna 2015 voimaan tulleilla valtion virkamieslain (jäljempänä VML) muutoksilla (283/2015) yhtenäistettiin virkamiesjohdon, noin 110 ylimmän virkamiehen asemaa. Muutoksen myötä ylimmän johdon virkaan nimitetään pääsääntöisesti viiden vuoden määräajaksi. Lisäksi muutokseen sisältyi säännöksiä muun muassa ylimmän johdon yhteisistä kelpoisuusvaatimuksista. Valintaperusteisiin lisättiin muun muassa vaatimus laaja-alaisesta kokemuksesta ja käytännössä osoitettu johtamistaito. Valtiovarainministeriö on kehittänyt johdon valintaa muun muassa viestimällä hyvistä valintakäytännöistä ja toteuttamalla vuonna 2018 kokeilun liittyen valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon valintaa tukevan arviointiryhmästä hyödyntämisestä. Lisäksi ministeriö on tukenut johtajien ammatillista kehittymistä ja tehtävissä onnistumista toteuttamalla laajoja kehittämis- ja valmennusohjelmia ja organisoimalla erityisen Valtionhallinnon johdon tuen.

Nykytuotoinen, virkakausien viiden vuoden määräaikaisuus on tukenut asetettuja ammatillisia tavoitteita, mutta viiden vuoden määräaikaiset nimitykset ovat nostaneet esille myös kysymykset virkamiesjohdon riippumattomuudesta ja hallinnon jatkuvuudesta. Lisäksi keskustelussa on esitetty, että lyhyeksi koetut virkakaudet ovat heikentäneet johdon sitoutumista ja johtamistehtävien houkuttelevuutta, erityisesti hallinnon ulkopuolisten hakijoiden arvioissa. Ratkaisuksi voidaan esittää joko nykyjärjestelmän kehittämistä tai sen peruspiirteiden muuttamista ja ns. urajärjestelmän elementtien soveltamista. Tämä voi olla mahdollista, vaikka pidettäisiin kiinni avoimen hallinnon hyvistä perinteistä, kuten rekrytointiprosessin avoimuudesta. Ura- ja johtajapolin voisivat merkitä muun muassa valtionhallinnon ns. johtajapoolin vahvistamista tai selkeyttämistä, virkanimitysten ja tehtävään määräämisen erottamista toisistaan, rekrytointin keskittämistä ja urasuunnittelun ja valmennuksen kytkemistä toisiinsa. Nykyjärjestelmän kehittämisessä olisi kyse ennen kaikkea ylimmän johdon rekrytointin yhdenmukaistamisesta, nimitysten määräaikojen tarkastelusta ja johdon kehittämisen tuen vahvistamisesta. Eri ratkaisut ja niiden yhdistelmät vahvistaisivat eri tavoin virkamiesjohdon riippumattomuutta ja ammatillista roolia sekä lisäksi johtamistehtävien houkuttelevuutta ja siten parantaisivat valtion työnantajakuva. Ne vahvistaisivat myös hallinnon toimintakykyä ja uudistusten jatkuvuutta.

2. Esimerkillistä johtajuutta edistävä palvelussuhdejärjestelmä



VALTIOVARAINMINISTERIÖ



3.3. Ammatillisuutta ja yhtenäisyyttä vahvistava yhteinen valmennus

Johtajaksi kasvaminen perustuu johtajan tahtoon kantaa vastuuta osana julkista hallintoa ja haluun määrätietoisesti kehittyä eri tehtävissä eri puolilla hallintoa, myös yli sektorirajojen. Lisääntyvä liikkuvuus merkitsee tulevaisuudessa yhä enemmän sitä, että johtajien valmennus ja uranhallinta tulevat tärkeämmiksi. Samalla suorituksen johtaminen saadaan yhtenäisemmäksi

ja ammattimaisemmaksi. Tavoitteena on, että johtamisuralla eteneminen edellyttää vahvoja näyttöjä sekä tulosten aikaansaamisesta että määrätietoisesta itsensä kehittämisestä. Kaikilta johtajilta edellytetään esimerkillistä johtajuutta ja sitoutumista korkeatasoiseen virkamiesetiikkaan. Johtajien tehtävä on kantaa vastuuta niin tuloksellisesta toiminnasta, hyvinvoivasta henkilöstöstä kuin muutoksista. Esimerkillisen julkisen johtajan muotokuvaan kuuluu tämän vastuun lisäksi rohkeus toteuttaa hallinnon uudistuksia.

Valtionhallinnon johdon kehittäminen pohjaa ymmärrykselle, että valtionhallinnon tehtäväkenttä on laaja. Yhteisessä kehittämisessä on lähtökohtana, että moninaisia johtamistehtäviä tuetaan moninaisin keinoin ottaen huomioon toimintayksiköiden erilaiset tarpeet. Toisaalta on tärkeää, että johtamisen ja sen kehittämisen perusta ja käytännöt ovat riittävän yhtenäiset valtionhallinnossa. Näin edistetään hyvää johtamista koko hallinnossa. Tätä varten tarvitaan yhteisiä kehittämistoimia, muun muassa yhteistä johtamisvalmennusta.

Johtamisvalmennus on nähtävä tärkeänä sijoituksena hallinnon voimavaroihin ja sen vaikuttavuus ja hyödyt tulevat esille ajan myötä. Yhteisellä valmennuksella tuetaan hallinnon uudistumista ja hallituksen tavoitteiden toteutumista. Sen avulla saavutetaan myös tuottavuushyötyjä. Yhteiset asiat on järkevää tehdä yhteisesti.

Haasteena valtionhallinnon johtamisvalmennukselle on muun se, miten valmennus kytkekään paremmin rekrytointiin ja urasuunnitteluun ja yleensä valtionhallinnon johtajapolitiikkaan. Samoin haasteena on se, miten valmennus tarjoaa mahdollisuuden verkottumiseen sekä valtionhallinnon sisällä että valtionhallinnon ja yhteiskunnan muiden sektorien, erityisesti kuntien välillä. Yhtenä haasteena on se, miten valmennuksen keinoin edistetään poliittisen johdon ja virkamiesjohdon välistä vuorovaikutusta. On selvitetävä myös se, missä määrin valtionhallinnossa voidaan tarjota johtamisvalmennusta poliittisille johtajille.

3. Ammatillisuutta ja yhtenäisyyttä vahvistava yhteinen valmennus

