



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Johtamista yhteiseksi hyväksi Valtionhallinnon johtamisen kehittämishanke

Hallintopolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2022:37

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:37

Johtamista yhteiseksi hyväksi

Valtionhallinnon johtamisen kehittämishanke

Ari Holopainen, Miska Lautiainen, Markus Siltanen

Valtiovarainministeriö Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtiovarainministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-247-5

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Johtamista yhteiseksi hyväksi Valtionhallinnon johtamisen kehittämishanke

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:37		Teema	Hallintopolitiikka
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Tekijä/t	Ari Holopainen, Miska Lautiainen ja Markus Siltanen		
Kieli	suomi	Sivumäärä	66
Tiivistelmä	<p>Valtiovarainministeriö asetti 24.11.2021 Johtamista yhteiseksi hyväksi-hankkeen valtionhallinnon johtamisen kehittämiseksi. Hankkeen yleisenä tavoitteena oli tukea julkisen hallinnon ja johtamisen uudistumista. Konkreettisina tavoitteina oli vahvistaa julkisen johtamisen kokonaisuutta ja kykyä ennakoida sekä hallita toimintaympäristön muutoksia, tukea johtajia onnistumaan tehtävissään ja lisätä johtajien ammatillista kehittymistä sekä liikkuvuutta valtionhallinnossa.</p> <p>Ministeriöiden ja virastojen johtajista koostuva ohjausryhmä jätti määräaikaan 31.3.2022 mennessä ehdotuksensa, joka liittyi johdon valintaan sekä sen ohjeistukseen, ylimmän johdon virkoihin sekä nimittämiseen ja valtionhallinnon johtamisjärjestelmään. Ohjausryhmä teki ehdotuksen virkamieslain muuttamisesta siten, että valtionhallinnon ylimmän johdon virkaan nimitettäisiin seitsemän vuoden määräajaksi, ehdotuksen erityisen arviointiryhmän hyödyntämisestä ylimmän johdon rekrytointien tukena ja ehdotukset johtamissopimusmenettelyn edelleen kehittämistä. Hankkeen työ liittyi ministeriön asettaman Julkisen johtamisen yhteistyöryhmän työhön. Sitä tuki ministeriön toteuttama laaja kysely julkisesta johtamisesta ja selvitys ylimmän johdon valintakriteereistä sekä hakumenettelystä.</p>		
Asiasanat	hallintopolitiikka, valtionhallinto, johtaminen, kehittäminen, johtajat, rekrytointi		
ISBN PDF	978-952-367-247-5	ISSN PDF	1797-9714
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-247-5		

Ledarskap för det gemensamma bästa Utvecklingsprojekt för ledarskapet inom statsförvaltningen

Finansministeriets publikationer 2022:37		Tema	Förvaltningspolitiken
Utgivare	Finansministeriet		
Författare	Ari Holopainen, Miska Lautiainen och Markus Siltanen		
Språk	finska	Sidantal	66

Referat

Finansministeriet tillsatte den 24 november 2021 projektet Ledarskap för det gemensamma bästa med avsikten att utveckla ledarskapet inom statsförvaltningen. Ett allmänt mål för projektet var att stödja förnyandet av den offentliga förvaltningen och det offentliga ledarskapet. Konkreta mål var att stärka det offentliga ledarskapet som helhet över sektorsgränserna och förmågan att förutse och hantera ändringar i omvärlden, stödja personerna i ledningen så att de har framgång i sina uppdrag och öka deras yrkesmässiga utveckling och rörlighet i olika uppdrag.

En styrgrupp bestående av direktörer för olika ministerier och ämbetsverk lämnade inom tidsfristen den 31 mars 2022 ett förslag gällande valet av ledning samt anvisningar för ledningen, tjänsterna inom den högsta ledningen samt utnämningen och statsförvaltningens ledningssystem. Styrgruppen lade fram ett förslag till ändring av tjänstemannalagen så att en tjänst inom statsförvaltningens högsta ledning utnämns för en viss tid på sju år, ett förslag om att utnyttja en särskild bedömningsgrupp som stöd för rekryteringen av den högsta ledningen och ett förslag om att vidareutveckla ledningsavtalsförfarandet. Projektets arbete hade samband med arbetet i den samarbetsgrupp för offentligt ledarskap som tillsatts av ministeriet. Det stöddes av en omfattande enkät om offentligt ledarskap. Enkäten genomfördes av ministeriet och av en utredning av urvalskriterierna och ansökningsförfarandet för den högsta ledningen.

Nyckelord förvaltningspolitiken, statsförvaltningen, ledarskap, utveckling, direktörer, rekrytering

ISBN PDF 978-952-367-247-5 **ISSN PDF** 1797-9714

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-247-5>

Leadership for the common good

A development project for central government management

Publications of the Ministry of Finance 2022:37	Subject	Governance Policy
--	----------------	-------------------

Publisher	Ministry of Finance
------------------	---------------------

Author(s)	Ari Holopainen, Miska Lautiainen and Markus Siltanen
------------------	--

Language	Finnish	Pages	66
-----------------	---------	--------------	----

Abstract

On 24 November 2021, the Ministry of Finance set up a project called 'Leadership for the common good' to develop central government management. The overall objective of the project was to support the reform of public administration and management. The concrete objectives were to strengthen public management as a whole along with the ability to anticipate and manage changes in the operating environment, help managers succeed in their tasks, and improve the professional development and mobility of managers in central government.

On 31 March 2022, the steering group, which is made up of managers in ministries, government agencies and public bodies, submitted its proposal, which related to the selection of management and instructions for selection, the most senior public offices, appointments, and the central government management system. The steering group proposed that the Act on Public Officials in Central Government be amended so that the most senior public officials would be appointed for a fixed term of seven years, that special evaluation groups be used to support the recruitment of the most senior public officials, and made proposals for the further development of the management agreement procedure. The work carried out in this project was related to the work of the cooperation group for public service leadership. It was supported by an extensive survey concerning public management and a report on the selection criteria and application procedure for the most senior public officials.

Keywords	governance policy, central government, leadership, development, managers and executives, recruitment of employees
-----------------	---

ISBN PDF	978-952-367-247-5	ISSN PDF	1797-9714
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-247-5
--------------------	---

Sisältö

1	Tausta, tavoitteet ja toteutus	7
2	Toimintaympäristön muutos ja kehittämistarpeet	11
3	Johtajapolitiikka ja johdon kehittämisen kokonaisuus	14
4	Johdon rekrytointi: kelpoisuusvaatimukset ja valintamenettely	15
4.1	Ylimmän johdon kelpoisuusvaatimusten tarkentaminen	17
4.2	Hakumenettelyn aikataulusuunnitelma	20
4.3	Johdon valintaa tukeva arviointiryhmä	21
4.4	Verkosto- ja suoraohjaus	23
4.5	Hakuasiakirjan julkisuus	23
5	Ylimmän johdon virat ja nimittäminen	25
5.1	Määräaikaisuus, virkavapaus ja taustavirat	25
5.2	Karenssisopimus	25
5.3	Turvallisuusselvitykset	26
5.4	Ylimmän johdon palkkaus	27
5.5	Ylimmän johdon nimitysten valituskielto	29
6	Johtamisjärjestelmä, toimintaedellytykset ja tuki	30
6.1	Ohjaus- ja johtamisjärjestelmä	33
6.1.1	Virastorakenne, ohjausjärjestelmä ja toimivalta	39
6.1.2	Tulosohjaus	39
6.1.3	Johtamissopimukset	40
6.2	Johtamisvalmennus ja kehittymisen tuki	43
7	Yhteenveto ehdotuksista	46
Liite 1	Ylimmän johdon virantäytön ohjeistuksen täydentäminen	49
Liite 2	Arviointiryhmien asettaminen ylimmän johdon valintaan (luonnos)	56
Liite 3	Arviointiryhmien hyödyntäminen ylimmän johdon valinnoissa	60

1 Tausta, tavoitteet ja toteutus

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

Hankkeen tehtävät ja organisointi

Valtiovarainministeriö asetti 24.11.2021 *Johtamista yhteiseksi hyväksi*-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 kehittämisestä julkisessa hallinnossa.

Hankkeen yleisenä tavoitteena on tukea julkisen hallinnon ja johtamisen uudistumista. Konkreettisina tavoitteina on:

- vahvistaa julkisen johtamisen kokonaisuutta ja kykyä ennakoida sekä hallita toimintaympäristön muutoksia,
- tukea johtajia onnistumaan tehtävissään ja
- lisätä johtajien ammatillista kehittymistä sekä liikkuvuutta eri tehtävissä

Hankkeen tehtävänä on:

- arvioida sekä kehittää virkamiesjohdon palvelussuhdejärjestelmää, ura-ajattelua ja liikkuvuutta valtionhallinnossa ja
- kehittää valtionhallinnon johtamisjärjestelmää, johtajien toimintaedellytyksiä ja tukea sekä keskushallinnossa että virastossa,
- kehittää yhteistä johtamisvalmennusta valtionhallinnossa ja koko julkisella sektorilla.

Johtamisen kehittämishankkeen toteutuksen ohjauksesta vastasi ministeriön asettama ohjausryhmä, jonka kokoonpano oli seuraava:

Juha Sarkio, osastopäällikkö, puheenjohtaja	valtiovarainministeriö
Johanna Vesikallio, viestintäjohtaja	valtiovarainministeriö
Ari Holopainen, finanssineuvos	valtiovarainministeriö
Anita Lehikoinen, kansliapäällikkö	opetus- ja kulttuuriministeriö
Juhani Damski, kansliapäällikkö	ympäristöministeriö
Jukka Aalto, osastopäällikkö	sisäministeriö
Kari Peltonen, hallitusneuvos	valtioneuvoston kanslia
Pirjo Tulokas, hallintojohtaja	ulkoministeriö
Heidi Nummela, henkilöstöjohtaja	työ- ja elinkeinoministeriö
Kirsi Leivo, pääjohtaja	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Janne Viskari, pääjohtaja	Digi- ja väestötietovirasto
Markku Heikura, pääjohtaja	Verohallinto
Kim Mattsson, kenraalimajuri	puolustusvoimat
Teemu Lehti, johtaja	Hätäkeskuslaitos
Jari Sarjo, konsernijohtaja	Senaatti-kiinteistöt

Hankkeen käytännön toteutuksesta on vastannut hankeryhmä, johon kuuluivat finanssineuvos Ari Holopainen, lainsäädäntöneuvos Miska Lautiainen ja finanssineuvos Markus Siltanen valtiovarainministeriöstä, kehittämisneuvos Kari Laine valtioneuvoston kansliasta, controller Virpi Heikkilä puolustusministeriöstä ja ohjelmajohtaja Tero Vuorinen HAUS kehittämiskeskuksesta. Lisäksi valmistelun yhteydessä kuultiin useita muita asiantuntijoita.

Ohjausryhmä kokoontui yhteensä kymmenen kertaa, minkä lisäksi ohjausryhmän jäsenet osallistuivat hankkeen aikana kehittämiskohteiden arviointihaastatteluihin ja yhteiseen väliseminaariin *Julkisen johtamisen yhteistyöryhmän* kanssa. Hankkeessa käytiin keskusteluja erityisesti valtionhallinnon virkajohdon asemasta ja vastuusta, kelpoisuusehdoista ja valinnasta sekä johtamisjärjestelmästä ja johdon tuesta.

Hankkeen työtä ja ohjausryhmän ehdotuksia esiteltiin ja niistä keskusteltiin valtionhallinnon ylimmän johdon aamukahveilla sekä *Julkisen johtamisen päivässä* 16.2.2022, johon osallistui laajalti johtoa valtionhallinnosta, kunnista ja muualta julkisesta hallinnosta.

Ohjausryhmä jätti ehdotuksensa määräaikaan 31.3.2022 mennessä. Yhteenvedo ehdotuksista löytyy luvusta seitsemän.

Hankkeen liittymät ja tietopohja

Hankkeen kehittämistyö liittyi läheisesti ministeriön asettaman *Julkisen johtamisen yhteistyöryhmän* työhön. Yhteistyöryhmä valmisteli keskustelualoitteen johtamisen kehittämiseksi julkisessa hallinnossa. Se rakentui seuraaville periaatteille:

- suomalainen julkinen hallinto on demokratian ja kestävän kehityksen peruskivi,
- julkisen johtamisen yhteinen identiteetti ja arvopohja syntyvät yhteisestä vuoropuhelusta ja
- kestävän julkisen hallinnon rakentaminen kysyy rohkeaa johtajuutta ja suunnitelmallista tukea.

Yhteistyöryhmän näkemyksen mukaan jokainen johtaja, niin poliittinen päätöksentekijä kuin virkajohtaja, vaikuttaa osaltaan siihen, että julkinen hallinto kokonaisuudessaan toimii ja turvaa suomalaisen yhteiskunnan hyvinvoinnin. Tätä varten julkisen johtamisen identiteettiä ja arvopohjaa ammattimaiselle johtamiselle on edelleen vahvistettava ja rakennettava uudenlaista kumppanuutta koko julkisella sektorilla. Yhteistyöryhmä esitti, että käynnistetään yhteinen, laaja-alainen keskustelu ja valmistelu julkisen johtamisen periaatteiden linjaamiseksi ja toteuttamiseksi. Yhteistyöryhmän esityksestä valmistellaan julkisen johtamisen kehittämissuunnitelma, jonka tavoitteena on:

- vahvistaa julkisen johtamisen identiteettiä ja arvoperustaa muun muassa viestinnän, yhteisen vuoropuhelun ja valmennuksen avulla,
- rakentaa uudenlaista, tasavertaista kumppanuutta ja yhteistä ongelmanratkaisukykyä kuntien, valtion ja uusien hyvinvointialueiden kesken,
- selkeyttää poliittisen johdon ja virkajohdon välistä työnjakoa ja edistää keskinäistä vuorovaikutusta,
- tukea virkajohdon asemaa, vastuun ja vallan tasapainoa sekä riippumattomuutta,
- kehittää johdon kelpoisuusehtoja, valintaa ja palvelussuhteita siten, että se vahvistaa johtamisen ammatillisuutta ja lisää johtamistehtävien houkuttelevuutta,
- kasvattaa johtamisosaamista, joka vastaa paremmin tulevaisuuden työelämän tarpeisiin muun muassa kehittämällä sekä strategista johtamista että esimerkillistä henkilöstöjohtamista sekä siihen liittyvää ihmiskeskeistä johtamisotetta ja

- vahvistaa yhteistä tietopohjaa, vuorovaikutusta ja ymmärrystä julkisessa hallinnossa.

Keskustelualoite julkisen johtamisen kehittämiseksi tukee myös valtionhallinnon johtamisen kehittämistä ja *Johtamista yhteiseksi hyväksi*-hankkeen tavoitteita.

Hankkeen tietopohjaan liittyi muun muassa ministeriön toteuttama kyselytutkimus julkisesta johtamisesta *”Julkinen johtaminen: Julkisen johtamisen identiteetti, johtajien asema ja työn vaatimukset 2020-luvulla.”* (Emmi Koskimies, Jari Stenvall ja Ari Holopainen 22.2.2022, valtiovarainministeriö) ja selvitys *”Valintakriteerit ylimmän johdon hakuilmoituksista ja nimitysmuistioissa”* (Onni Pekonen 2.9.2021, valtiovarainministeriö).

2 Toimintaympäristön muutos ja kehittämistarpeet

Hyvä hallinto edellyttää samanaikaisesti sekä jatkuvuutta että muutosta. Valtiovarainministeriön linjausten julkista hallintoa uudistetaan kokonaisuutena yhteiskunnan vakauden sekä eheyden turvaamiseksi. Suomella on edessään isoja haasteita, kuten ilmastonmuutos, väestön ikääntyminen, teknologinen murros sekä maailmanpolitiikan jännitteet. Nämä 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.

Valtionhallinnon johtamisen kehittämishankkeen ja *Julkisen johtamisen yhteistyöryhmän* työ käynnistyi jäsenten haastatteluilla ja julkisen johtamisen vahvuuksien sekä kehittämistarpeiden tunnistamisella. Johtamisella julkisessa hallinnossa on erityisiä vahvuuksia, jotka liittyvät kohtuullisen vakaaseen toimintaympäristöön, pohjoismaisen hyvinvointivaltion toimintaan, hyvin toimivaan ja arvoperusteiseen hallintoon, henkilöstön korkeaan ammattitaitoon ja virkamiesetiikkaan. Johtajien ja virkamiesten sitoutumista koko yhteiskunnan yhteiseen etuun lujittaa vahvaksi koettu työn merkityksellisyys ja eri toimijoiden välinen luottamus.

Yksi keskeinen johtamisen vahvuus julkisessa hallinnossa sekä valtiolla että kunnissa, on ratkaisukeskeisyys ja siihen liittyvä vastuullisuus. Koetaan, että riippumatta rakenteisiin ja johtamisjärjestelmiin liittyvistä ongelmista, hallinto pystyy tehtäväkeskeisesti vastaamaan haasteisiin. Toisaalta jäykistävät rakenteet ja ”siilot” nähtiin myös ongelmina.

Julkiseen johtamiseen liitettiin muun muassa seuraavia vahvuuksia: normit ja toimintaedellytykset, vahva ammattitaito, palvelussuhdeturva verrattuna erityisesti yksityisen sektorin johtajiin ja kehittymisen tuki. Oikein ymmärrettynä byrokratia nähtiin vahvuutena, vaikka myös kehittämisessä nähtiinkin varaa. Myös juuri valmistunut *Julkisen hallinnon strategia 2020* vahvistaa tätä kokonaisuutta, vaikka sen toteuttaminen nähtiin haasteena.

Johtamisen hankkeiden alkuarvioiden yhteydessä tunnistettiin julkisessa johtamisessa paljon kehittämiskohteita. Toisaalta nähtiin myös, että mikään asia ei ole erityisen huonosti. Arvioissa välittyi selvä kehittämismyönteisyys ja sitoutuminen kehittämiseen, myös omaan kehittämiseen. Yksi keskeinen motiivi julkisen johtamisen kehittämiseksi on sen

arvostuksen nostaminen. Tällä nähtiin olevan monenlaisia myönteisiä vaikutuksia koko julkisen hallinnon toimintaan.

Julkisen johtamisen yhteistyöryhmä kävi keskustelua johtajien työhön kohdistuvista muutostekijöistä ja tiivistä ne seuraavasti:

- yhteiskunnallisten kysymysten lisääntyvä monimutkaisuus ja kompleksisuus,
- vaatimus uudentlaisesta yhteisestä ongelmanratkaisusta ja kumppanuudesta kuntien, valtion ja hyvinvointialueiden kesken,
- julkisen johtamisen merkityksellisyyden, yleisen edun ja vastuullisuuden korostuminen tärkeiden yhteiskunnallisten kysymysten äärellä,
- johtamisen arvoperustaan, kuten eri osapuolten väliseen luottamukseen kohdistuvat paineet ja kestävä kehityksen vaatimukset,
- toimivan työnjaon ja vuorovaikutuksen tärkeys poliittisen- ja virkajohdon kesken siten, että kyetään kantamaan yhdessä vastuuta myös tulevista sukupolvista,
- lisääntyvä vaade julkisuudesta sekä läpinäkyvyydestä ja hyvästä suhteesta kansalaisiin ja,
- tarve päivittää kuva hyvästä johtajasta vastaamaan muuttuvan työelämän tarpeita ja tarve tukea määrätietoisesti johtajien työtä ja kehittymistä.

Valtiovarainministeriö toteutti syksyllä 2021 tutkimuksen julkisesta johtamisesta, jossa kysyttiin laajalti julkisen hallinnon johtajien käsityksiä julkisen johtamisen asemasta ja identiteetistä, johtamistyön luonteesta julkisessa hallinnossa ja julkisten johtajien pätevyysvaatimuksista 2020-luvulla (valtiovarainministeriön julkaisu 2022:10). Kyselyyn vastasi yhteensä 355 johtajaa valtionhallinnosta, kunnista ja muista julkisista organisaatioista. Keskeisiä havaintoja olivat:

- kuva julkisesta johtajasta ei ole tiukkarajainen ja yksiselitteinen. Kokemukset työn luonteesta ja merkityksellisyydestä, työtyytyväisyydestä, johtajien asemasta ja kehityskohteista vaihtelivat johtajien kesken.
- yhdeksi keskeiseksi haasteeksi julkisella sektorilla johtajat arvioivat henkilöstöhallintoon liittyvät tekijät kuten johtajien tukemisen-, palautteenannon- ja palkitsemisen käytännöt. He arvioivat, ettei hyvästä johtamisesta palkita riittävästi julkisissa organisaatioissa eikä työhyvinvoinnin tuki ole riittävä.
- poliittisen päätöksenteon ja ammattijohtamisen välistä suhdetta voidaan kuvata kohtalaisen hyväksi, mutta kehitettävää tunnistettiin. Jopa neljäsnes vastaajista arvioi työnjaon olevan epäselvä, eikä virkajohtaminen ja poliittinen ohjaus ole sovitettu hyvin yhteen.
- pitkittynyt covid-19 tilanne on nostanut julkisten johtajien vastausten mukaan pinnalle paljon erilaisia asioita. Tilanne on auttanut löytämään uusia,

parempia työskentelytapoja ja kehittänyt toiminnan tuloksellisuutta, mutta samalla tilanne on vaikeuttanut ihmisten välistä vuorovaikutusta ja lisännyt johtajien työkuormaa. Vastaajat nostivat esiin paljon erilaisia vaikutuksia, mutta vastapainoksi moni vastaajista totesi myös sen, että covid-19 tilanne ei ole vaikuttanut joko lainkaan tai millään tavalla merkittävässä määrin normaaliin arkeen ja johtamiseen. Keskeinen johtopäätös poikkeusaikojen vaikutuksista on, että erot kokemusten välillä ovat suuria ja tilanne on eriytynyt vahvasti. Vastausten perusteella tilanne on vaikuttanut monin tavoin johtamistyöhön. Vastauksista voidaan huomata myös se, että tilanne on saattanut vaikuttaa esimerkiksi yhteisöllisyyteen toisaalla positiivisesti ja toisaalta negatiivisesti: osa vastaajista kertoo etätöön lisänneen vuorovaikutusta ja vahvistaneen yhteisöllisyyden tunnetta huomattavasti, kun taas osa kertoo olevansa erittäin huolestunut työyhteisönsä yhteisöllisyydestä ja sosiaalisen ympäristön heikentymisestä.

Kyselyn perusteella tehtiin seuraavat johtopäätökset:

- Julkisella johtamisella on vankka perusta ja identiteetti: johtajat eripuolilla julkishallintoa kokevat laajasti työnsä merkityksellisenä yleisen edun ja demokratian palveluksessa. Tätä vahvuutta tulee hyödyntää julkisen johtamisen kehittämisessä ja samalla pitää selkeästi huolta hallinnon avoimuudesta, luotamuksesta ja päätöksenteon tietoperustasta. Ylisukupolvisuuden merkitys johtajien keskuudessa jäi epäselväksi.
- Poliittisten päätöksentekijöiden ja ammattijohtajien välinen työnjako sekä suhde on jokseenkin toimiva, mutta ei ongelmaton. Osin järjestelmään liittyvä epäselkeä työnjako politiikan ja hallinnon välillä voi johtaa ongelmien henkilöitymiseen. Keskinäistä luottamusta ja vuorovaikutusta tulee vahvistaa ja työnjakoa selkeyttää. Yhtenä keinona voisi olla muun muassa johdon rekrytoinnin ammatillisuuden vahvistaminen.
- Julkisten työnantajien tulee määrätietoisesti lisätä ammattimaista johtamisen kehittämistä ja johtajien tukea siten, että ajoissa puututaan huonoon johtamiseen, edistetään hyvää johtamista ja tuetaan johtajien hyvinvointia.
- Tarve ihmislähtöiseen johtamiseen korostuu toimintaympäristön monimutkaisuuden ja nopean muutoksen sekä uusien toimintatapojen myötä. Johtamisen ihmislähtöisyyttä ja keskinäistä vuorovaikutusta tulee kehittää aikaisempaa voimallisemmin. Koetut puutteet ihmislähtöisyydessä haittaavat sekä hallinnon sisäistä että ulkoista kuvaa.

3 Johtajapolitiikka ja johdon kehittämisen kokonaisuus

Johtamista valtionhallinnossa tuetaan toimivilla hallinnon rakenteilla, johtamisjärjestelmillä ja muilla toimintaedellytyksillä. Hyvää johtamista saadaan rekrytoimalla potentiaalisia johtajia valtion palvelukseen, edistämällä systemaattisesti 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 palvelussuhdejärjestelmää ja suunnitelmallista johtamisen kehittämistä ja tarkoituksenmukaista valmennusohjelmien kokonaisuutta.

Palvelussuhdejärjestelmään kuuluvat erityisesti johdon valinta, virat sekä nimittäminen ja palvelussuhteen ehdot kuten palkkaus. Hankkeen tavoitteena on lisätä johtamistehtävien houkuttelevuutta ja johtajien kehittymistä sekä ura-ajattelua, mutta säilyttäen kuitenkin avoin viranhakujärjestelmä ja prosessien läpinäkyvyys.

Hankkeessa tarkasteltiin johdon järjestelmää ja johtamisen tukea käytäntöjen ja yksittäisen johtajan palvelussuhteen sekä tehtävän näkökulmasta alkaen johdon hakumenetelystä ja valinnasta edeten sitten virkoihin ja nimittämiseen.

4 Johdon rekrytointi: kelpoisuusvaatimukset ja valintamenettely

Hyvin tehdyt rekrytoinnit ovat ratkaisevan tärkeitä valtionhallinnolle. Pätevällä, kehitysmiskykyisellä ja sitoutuneella johdolla sekä osaavalla henkilöstöllä taataan työyhteisöjen toimivuus, tuloksellisuus ja palvelukyky. Erityisesti johtajien ja muiden avainhenkilöiden rekrytoinnit ovat sijoituksia, joiden onnistumiset tai epäonnistumiset vaikuttavat monin tavoin pitkälle tulevaisuuteen. Hyvin tehdyt rekrytoinnit vaikuttavat myönteisesti myös valtion työpaikkakuvaan ja siten kilpailukykyyn työnantajana. Erityisesti johdon rekrytoinnit herättävät mielenkiintoa myös julkisuudessa. Rekrytoinnin kehittämisen ja kunkin rekrytointiprosessin onnistumisen tekee ajankohtaiseksi johtamistehtävissä olevien laaja eläköityminen, hallinnon kehittämisen myötä yleistynyt vaatimus ammattimaisesta johtamisesta ja johtajien liikkuvuus yli organisaatio- sekä sektorirajojen.

Vuonna 2015 voimaan tulleilla valtion virkamieslain muutoksilla (VML 283/2015) yhtenäistettiin virkamiesjohdon valintaa ja asemaa koskevat säädökset. Muutokseen sisältyi säännöksiä myös ylimmän johdon yhteisistä kelpoisuusvaatimuksista. Virkamieslain mukaan valtion ylimmän johdon yhteiset erityiset kelpoisuusvaatimukset ovat ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Vaatimuksena olevan tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus tarkoittaa sisällöllisesti työkokemusta erilaisissa tehtävissä ja eri organisaatioissa. Kokemukselle ei ole asetettu yksiselitteisiä mittareita, vaan vaatimuksen täyttymistä on harkittava kulloinkin täytettävänä olevan viran tehtävien kannalta.

Lain mukaan käytännössä osoitetun johtamistaidon määrittelyä ja arviointiperusteita käytetään kunkin virkaan hakeneen henkilön johtamisvalmiuksia arvioitaessa. Tarkoituksena on valintatilanteessa varmistaa se, että henkilöllä on tehtävän edellyttämät johtamisen valmiudet. Valintatilanteessa on laaja-alaisesti arvioitava henkilön onnistumista ja valmiuksia varsinaisissa johdon tehtävissä. Lain perusteluissa käytännössä osoitettu johtamistaito jaetaan kelpoisuusvaatimuksena seitsemään osa-alueeseen. Nimitysharkinnassa on arvioitava, miten eri johtamistaidon osa-alueet painottuvat kyseessä olevan viran tehtävissä.

Lain mukaan arvioitavia johtamistaidon osa-alueita ovat:

1. Henkilöjohtaminen ja työyhteisön rakentaminen
2. Prosessien tehokkuuden ja laadun parantaminen, toimintojen valvonta ja voimavarojen johtaminen
3. Tulosten aikaansaaminen ja organisaation ohjaaminen
4. Vaikuttaminen toimintaympäristössä ja muutosten johtaminen
5. Julkishallinnon yleisiantuntemus
6. Tehtävän edellyttämä perehtyneisyys EU-asioiden johtamiseen
7. Kyky jatkuvaan kehittymiseen

Nämä yleiset johtamisvaatimukset ja valintakriteerit konkretisoidaan tehtäväanalyysin pohjalta kussakin haussa erikseen. Johtamistaidon määrittely perustuu valtiovarainministeriön kehittämistyöhön, jonka taustalla on yleinen ”hyvän johtamisen malli” (Johtamisen laadun varmistus, VM 2007).

Johtajan vaatimukseen kuuluu tehtävän edellyttämien tietojen ja taitojen lisäksi johtajien henkilökohtaiset ominaisuudet. Lain mukaan ylimmältä johdolta edellytetään kykyä jatkuvaan kehittymiseen ja nuhteettomuutta. Tätä ammatillista ja eettistä kompetenssia tukevat myös yleisemmät ominaisuudet, kuten johtajien hyvä fyysinen kunto, vuorovaikutustaidot, ajattelu- ja oppiminen, henkilökohtaiset arvot ja elämän kokonaisuuteen liitetyt merkitykset. Nämä muodostavat niiden ominaisuuksien kokonaisuuden joka vaikuttaa siihen, missä määrin johtaja on kykenevä suoriutumaan tehtävistään. Myös näitä henkilökohtaisia ominaisuuksia on tarkoituksenmukaista arvioida valinnan yhteydessä, muun muassa haastatteluissa.

Ohjausryhmä ehdottaa, että valtionhallinnon johdon valintaa kehitetään kokonaisuutena siten, että hakumenettelyn lisäksi ohjeistuksessa ja tuessa otetaan huomioon myös muut valinnan vaiheet. Ohjeistukseen esitetään liitettäväksi suositus ja malli erityisen arviointiryhmän hyödyntämiseksi ylimmän johdon valinnan tukena.

Taulukko 1. Ylimmän johdon haku- ja valintaprosessin eri vaiheet

Valinnan päävaiheet	Tehtävät
1. Valmistautuminen	Rekryointitarpeen ja resurssien määrittely Tehtäväanalyysi Hakukriteerien määrittely
2. Haku	Hakuilmoitus Muu hakuviestintä Muut hakumenetelmät (mm. suorahaku)
3. Valintaprosessi	Hakemusten arviointi Haastattelut Muu henkilöarviointi Valintaa tukevan arviointiryhmän hyödyntäminen
4. Valintapäätös	Tietojen keruu ja muu viestintä Nimitysharkinta Nimitysmuistio
5. Nimityksen nimittäminen	Nimityspäätös Päätöksestä tiedottaminen Sidonnaisuusilmoitukset
6. Palvelussuhteen ylläpito	Valitukset Valinnan ja prosessin arviointi Palvelussuhteen kesto ja jatkot

4.1 Ylimmän johdon kelpoisuusvaatimusten tarkentaminen

Valtionhallinnossa tulee olla riittävän yhteinen näkemys johtamistehtävien ammattimaisesta sisällöstä ja niiden vaatimuksista sekä siitä, miten rekrytointi kytkeytyy johdon kehittämisen kokonaisuuteen yhdessä johdon palvelussuhteiden, perehdyttämisen, ura-ajattelun ja valmennuksen sekä suoritukseen johtamisen kanssa.

Lähtökohtana ovat yhteiset kelpoisuusvaatimukset, joita tarkennetaan kussakin valintatilanteessa tehtäväanalyysin pohjalta ja ne kirjataan hakuilmoituksiin vaatimuksina. Valtionhallinnon tehtäväkentän moninaisuus merkitsee myös sitä, että yhteiset kelpoisuusvaatimukset jäävät osin yleiselle tasolle. Hankkeen tekemässä selvityksessä ongelmaksi havaittiin muun muassa se, että hakijoita erotteleviksi kriteereiksi on esitetty asioita, joita ei ole nähtävissä hakuilmoituksesta. Hakuprosessien läpinäkyvyyden ongelmaan on kiinnittänyt huomiota myös oikeuskansleri.

Käytännössä ylimmän johdon viran hakuilmoituksessa mainitaan usein tehtävän vaatimuksina vain valtion virkamieslain edellyttämät erityiset kelpoisuusvaatimukset (yhteiset tai virkaan erikseen säädetyt), viran lakisääteiset tehtävät sekä kyseessä olevan organisaation kuvaus. Hakuilmoitukset eivät sisällä tarkempaa kuvausta siitä, mitä valittavalta odotetaan suhteessa kelpoisuusvaatimuksiin. Ne eivät myöskään sisällä riittävän tarkkaa kuvausta viran tehtävistä tai muista erityisistä toiminnan muutoksista, jotka ovat organisaation asettamia tai nimityksen määrääjälle kohdennettuja vaatimuksia. Niistä ei myöskään ilmene, mitä tietoja ja taitoja sekä muulla tavoin osoitettua tietopuolista perehtyneisyyttä edellytetään tai minkälaisia henkilökohtaisia ominaisuuksia kuten esimerkiksi luontaista lahjakkuutta, työkykyä, aloitteellisuutta, kykyä tulokselliseen työskentelyyn, johtamistaitoa sekä kansainvälisiä valmiuksia nimitysvertailussa on tarkoitus ottaa huomioon. Myöskään haastatteluissa ei välttämättä käsitellä asiaa siten, että siitä syntyisi dokumentaatiota.

PL 125 S:n yleisiä nimitysperusteita (taito, kyky ja koeteltu kansalaiskuunto) arvioidaan suhteessa virkaan säädettyihin yleisiin ja erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin, viran tehtäväpiiriin ja virkaan kuuluviin konkreettisiin tehtäviin. Oikeuskanslerin eräissä asiaa koskevissa ratkaisuissa toteaman mukaisesti nimittäjällä on oikeudellisten rajojen puitteissa harkittavalta muun muassa sen suhteen, miten virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita painotetaan. Nimityspäätöksen tekijän harkinnassa on myös, miten valintaa tehtäessä painotetaan viran tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita.

Valtiovarainministeriö teki selvityksen hakuilmoituksissa ilmoitettujen ja nimitysmuistioissa käytettyjen ylimmän johdon kelpoisuusvaatimusten vastaavuudesta (Onni Pekonen 2.9.2021). Hakuilmoituksissa ilmoitettujen säädettyjen kelpoisuusvaatimusten, tehtävien menestyksellisen hoidon edellytysten ja virkaan kuuluvista tehtävistä johdettavissa olevien perusteiden piiriin kuuluu laaja joukko erilaisia vaatimuksia, taitoja ja ominaisuuksia. Lyhyissä ja yleisluontoisissa hakuilmoituksissa tehtäväkohtaisia painotuksia ei juurikaan avata. Erilaisten johtamistehtävien painotukset, jotka koskevat tehtävän ja organisaation luonnetta, organisaation tilannetta, toimintaympäristöä ja tulevien vuosien painopisteitä tulevat esiin tarkemmin vasta nimitysmuistioissa.

Nimitysmuistioiden perustelujen ja ansiovertailun keskiössä ovat ylimmän johdon kelpoisuusvaatimuksista tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus, jotka luovat oikeudellisen viitekehysten valinnassa käytettävälle harkinnalle ja vertailulle. Viitekehys on kuitenkin laaja. Kelpoisuusvaatimuksiin kytkeytyy ja on kytkettävissä paljon erilaisia kriteerejä ja ominaisuuksia. Hakuilmoitusten kriteerit näyttävät painoarvoltaan ja merkitykseltään hyvin samanarvoisilta, mutta hakijoita vertailtaessa ja valintaa perusteltaessa nimitysmuistioissa niiden painoarvon määrittelylle jää paljon pelivaraa. Kelpoisuusvaatimusten tehtäväkohtainen soveltaminen ja

painotukset eivät näy hakuilmoituksissa vaan ne ovat luettavissa kunnolla vasta nimitysmuistioiden perusteluista.

Selvityksen yleisenä johtopäätöksenä on, että luonteeltaan yleisten ja tiiviiden hakuilmoitusten käyttö voi olla mahdollisuus parhaan hakijan valinnalle, mutta se vaikeuttaa rekrytointiprosessin ulkoista arviointia ja heikentää sen läpinäkyvyyttä. Kehittämisessä voisi pohtia mahdollisuutta tarkentaa täytettävänä olevan tehtävän hakukriteerejä ja kelpoisuusvaatimusten painotuksia jo hakuilmoituksessa. Näiden luomaa rakennetta pitäisi seurata haastatteluissa ja hakijoiden ansioita vertailtaessa. Tämä avaisi ylimmän johdon valinnan perustelun logiikkaa ja tekisi siitä avoimempaa sekä läpinäkyvämpää.

Käytännössä puutteeksi avoimuuden ja läpinäkyvyyden osalta ylimmän johdon nimitysprosesseissa muodostuu se, että usein vasta nimityspäätöksen perusteluissa (nimitysmuistiossa) esitetään sekä puretaan nimitysvertailussa ja -harkinnassa käytetyt tarkemmat kriteerit. Nimitysvertailu ja -harkinta tapahtuu kyllä lainsäädännön asettaman harkintavallan rajoissa, eikä muutenkaan menetellä lainvastaisesti. Käytännössä kuitenkin vasta nimityksen perusteluissa nostetaan esiin taitoja, kykyjä ja ominaisuuksia, joita ei ole mainittu hakuilmoituksessa, eikä välttämättä käsitelty haastatteluissa dokumentoidusti, ja käytetään nimitysvertailussa ja -harkinnassa erottavina tekijöinä hakijoiden välillä. Kriteerinä saattaa olla esimerkiksi hallitusohjelmassa esitetty hallituskauden painotus. Menettely saattaa tällöin luoda käsityksen poliittisluonteisista virkanimityksistä.

Ohjausryhmä ehdottaa, että ylimmän johdon hakumenettelyä ja valinnan kehittämiseksi uudistettaisiin seuraavasti:

- täsmennetään hakuilmoituksen ja nimityksen kriteerien ja perusteluiden yhteyttä,
- täsmennetään jo tehtäväanalyysissä ja hakuilmoitusta laadittaessa yleisten nimitysperusteiden ja valtion ylimmän virkamiesjohdon erityisten kelpoisuusvaatimusten tulkintaa,
- puretaan jo hakuilmoituksessa virkaan säädettyjä erityisiä kelpoisuusvaatimuksia suhteessa viran tehtäväpiiriä ja virkaan kuuluvia konkreettisia tehtäviä,
- nostetaan esiin hakuprosessin vaiheissa ja sen aikana tehtävissä valinnoissa nimittävälle viranomaiselle kuuluvaa oikeudellisen ja tarkoituksenmukaisuuden perustuvan harkintavallan luonnetta, sitä ohjaavaa lainsäädäntöä ja hallinnon oikeusperiaatteita,
- kiinnitetään huomiota hakijoiden tasapuoliseen, objektiiviseen ja asialliseen kohteluun hakumenettelyn alkuvaiheista alkaen, nimitysharkintaan ja nimitysharkinnan lainmukaiseen perustelemiseen ja

- kiinnitetään huomiota myös muotovirheiden mahdollisuuteen sekä pyrittäisiin myös niiden nimityspäätöksiin liittyvien laillisuuskysymysten esille tuomiseen, jotka eivät tule välttämättä esille niiden ennakollisessa valvonnassa.

Ohjausryhmä esittää, että valtiovarainministeriön ohjeistusta ja tukea ministeriöille haku- ja valintaprosessien eri vaiheissa.

Ehdotus (1)

Laaditaan ohjeistus ylimmän johdon valintaprosessin kehittämiseksi sekä avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

Ohjausryhmä toteaa, että valtiovarainministeriö kehittää ylimmän johdon rekrytointiohjeistusta siten, että harkintavalta ja vastuu soveltamisesta on ministeriöillä. Kelpoisuusvaatimusten soveltamista rekrytointiprosessin eri vaiheissa ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että valtioneuvostoon muodostuu yhtenäiset, avoimemmat ja läpinäkyvämmät menettelytavat johdon valinnassa. Valtiovarainministeriö tarkentaa ohjeistusta valtion ylimmän johdon yhteisten erityisten kelpoisuusvaatimusten soveltamisesta suhteessa tehtäväänalyysiin, vaatimusten kuvaamiseen hakuilmoituksissa, hyödyntämiseksi haastatteluissa sekä nimityspäätöksen perusteluissa (liitteenä luonnos ohjekirjeestä). Lisäksi valtiovarainministeriö ohjeistaa ja tukee ministeriöitä johdon haun yhteydessä saatujen arviointitietojen, muun muassa haastattelutietojen dokumentoinnista ja tukee ministeriöitä muutoinkin johdon valinnan kehittämisessä.

4.2 Hakumenettelyn aikataulut

Viran haettavaksi julistamisen ajankohdasta ei ole erityisiä säännöksiä lainsäädännössä ja viranomaisella on harkintavaltaa siinä, minä ajankohtana ennen viran suunniteltua täyttämistä virka julistetaan haettavaksi. Ylimmän johdon hakumenettelyn aikataulutukseen ja aloittamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota nimenomaan tilanteissa, jossa viran tehtävät otetaan vastaan lähellä hallituskauden vaihdosta. Myös oikeuskansleri on ottanut kantaa asiaan ratkaisussaan 12.2.2019 (Dnro/1910/1/2018).

Ylimmän johdon virkoja on julistettu haettavaksi käytännössä enimmillään 8-11,5 kuukautta ennen meneillään olleen virkakauden päättymistä. Hakumenettelyn aikatauluksessa ja aloittamisessa on kuitenkin otettava huomioon, että viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin eli siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viran täyttämässä noudatettavan menettelyn tarkoituksena on varmistaa, että virkaan voidaan nimittää pätevä henkilö ja että nimityksen valmistelu on viran hakijoiden kannalta avointa ja tasapuolista.

Lähtökohtana tulisi olla, että tulevan hallituskauden aikana alkavaksi tarkoitettua ylimmän johdon nimitystä ei tehdä ilman perusteltua syytä. Joissain tilanteissa organisaation muutostilanteen niin edellyttäessä, lyhyempi määräajan pidennys yli hallituskauden vaihteen on mahdollista toteuttaa valtion virkamieslain 9 a §:n 3 momentin perusteella, jonka mukaan ylimmän johdon viran määräaika voidaan jatkaa enintään yhdellä vuodella, jos siihen on viraston toimintaan liittyvä perusteltu syy.

Ehdotus (2)

Ylimmän johdon hakumenettelyn aikataulus huomioidaan asiaan liittyvän ohjeistuksen päivittämisessä.

4.3 Johdon valintaa tukeva arviointiryhmä

Varatuomari Seppo Tiitisen johtama työryhmä ehdotti, että ylimmän johdon rekrytoinnin tueksi ja nimitysprosessin yhtenäistämiseksi perustetaan erityinen valintalautakunta. Lautakunnan tehtävänä olisi tukea ministeriöitä rekrytoinneissa ja arvioida ylimmän johdon tehtäviin hakeutuvien johtamistaitoja. Jatkoselvitysten pohjalta valtiovarainministeriö ehdotti, että ylimmän johdon rekrytoinnin tueksi perustetaan valintalautakunnan sijasta erityinen johdon arviointiryhmä. Ehdotus johdon arviointiryhmän asettamisesta kokeiluna hyväksyttiin pääministeri Sipilän hallituskaudella toimintatapojen ministerityöryhmässä.

Valtiovarainministeriö asetti kokeiluhankkeena arviointiryhmän tukemaan ministeriötä valtionhallinnon ylimmän johdon valinnoissa. Tavoitteena on saada kokemusta yhtenäisestä johtamiskompetenssin arvioinnista ylimmän johdon valinnan tukena ja samalla kokeilla arviointiryhmän toimivuutta johdon valinnassa valtionhallinnossa. Kokeilussa arviointiryhmä osallistui valtiovarainministeriön hallinnonalalla Tilastokeskuksen pääjohtajan viran valintaan (virkasuhteen päättämispäivä 30.4.2019).

Kokeilussa vastuu rekrytoinnista oli valtiovarainministeriössä kehittämis- ja hallintotoiminnolla. Se vastasi kyseisen pääjohtajan rekrytoinnin valmistelusta, hakijoiden arvioinnista ja valinnasta, kuten vertailusta ja nimitysehdotuksen tekemisestä. Arviointiryhmän tehtävänä oli tässä kokeilussa tukea ministeriötä nimenomaan kärkikandidaattien johtamispotentiaalin arvioinnissa, ja samalla saada kokemuksia arviointimenetelmistä ja –käytännöistä ylimmän johdon valintaan. Arviointiryhmään nimitettiin puheenjohtaja valtiovarainministeriöstä, jäseniä valtiovarainministeriöstä ja muista ministeriöistä sekä asiantuntija konsultointi- ja rekrytointiyrityksestä. Arviointiryhmän työ käynnistyi 7.12.2018 ja päättyi 31.5.2019.

Kokeilun tavoitteena oli saada kokemusta yhtenäisestä johtamiskompetenssin arvioinnista ylimmän johdon valinnan tukena ja samalla kokeilla arviointiryhmän toimivuutta johdon

valinnassa valtionhallinnossa. Näitä tavoitteita voidaan pitää erittäin relevantteina valtionhallinnon johtajapolitiikassa ja johdon kehittämisessä, mikä näkyi myös arviointiryhmän työssä ja sitoutumisessa.

Arviointiryhmä teki kokeilusta seuraavia havaintoja ja johtopäätöksiä:

1. Työnjako ministeriön ja arviointiryhmän välillä toteutui hyvin. Edellytyksenä oli se, että valmistelevat keskustelut työnjaosta ja vastuista käytiin etukäteen.
2. Erityinen valmisteleva kokous arviointiryhmälle oli tarpeellinen ja se toi lisäarvoa valintaprosessiin. Valmistelevassa kokouksessaan arviointiryhmä keskusteli varsinaisten haastattelujen teemoituksesta ja haastattelujen käytännön toteutuksesta, myös erilaisista vaihtoehdoista.
3. Ryhmän ideoimaa ennakkotehtävää kärkihakijoille pidettiin erittäin onnistuneena.
4. Arvioitsijoille toimitettiin hakuasiakirjat ja muuta valintaan liittyvää aineistoa, mikä todettiin välttämättömäksi. Arvioitsijoille ei toimitettu ensimmäisen kierroksen haastatteluanalyysyjä, jolloin ne eivät myöskään ohjanneet ryhmän näkemyksiä. Se edisti haastattelutilanteen etenemistä.
5. Arviointiryhmä osallistui haastatteluihin vasta toisella haastattelukierroksella, mikä todettiin toimivaksi malliksi.
6. Haastattelujen jälkeen arviointiryhmä keskusteli alivaltiosihteeri Päivi Nergin johdolla haastattelujen toteutumisesta ja arvioi haastateltavia. Todettiin, että toinen haastattelukierros ja sen pohjalta käyty keskustelu toi lisää tietoa hakijoiden johtamisosuamisesta ja valmiudesta pääjohtajan tehtävään. Keskustelujen myötä arviot hakijoista selkenivät ja joiltakin osin muuttivatkin ensimmäisen haastattelukierroksen vaikutelmista. Lopputuloksena myös valinta-asetelma selkeni ja ryhmälle muodostui käsitys hakijoiden paremmuudesta.
7. Prosessi toimi myös eräänlaisena oppimisprosessina mukana olleille.

Yhteenvedon kokeilusta todettiin, että ulkoisen ryhmän osallistuminen toisella kierroksella haastatteluun arvioimaan nimenomaan hakijoiden johtamispotentiaalia selkeytti ja toi uusia näkökulmia pääjohtajan valintaan.

Ehdotus (3)

Ohjausryhmä ehdottaa, että valtiovarainministeriö valmistelee ministeriöiden tueksi mallin arviointiryhmän hyödyntämiseksi ylimmän johdon rekrytoinneissa (liitteenä luonnos ohjekirjeeksi). Mallin mukaan ministeriöt vastaavat rekrytointien valmistelusta ja esittelystä käyttäen tukenaan erityistä neuvoo-antavaa arviointiryhmää. Ministeriöt asettavat kuhunkin ylimmän johdon rekrytointiprosessiin arviointiryhmän, jonka kokoonpanoon kuuluu sekä

vakiojäseniä valtionhallinnon yhteisestä arvioitsijaryhmästä/poolista että tehtäväkohtaisesti kutsuttavia jäseniä kyseistä ministeriöstä ja viran tehtäväalueelta. Ryhmän puheenjohtajana on esittelevän ministeriön edustaja. Arviointiryhmän asettamista varten valtiovarainministeriö kokoaa ministeriöiden käyttöön valtionhallinnon johdon edustajista ja rekrytoinnin asiantuntijoista laajan arvioitsijaryhmän/poolin.

4.4 Verkosto- ja suorahaku

Valtiohallinnon rekrytoinnissa voidaan käyttää myös ns. suorahakua (headhunting) sopivien ehdokkaiden etsimistä avoimeen työtehtävään julkisen hakuilmoittelun rinnalla. Suorahaku soveltuu valinnan apuvälineeksi valtionhallinnossa kuitenkin vain rajoitusti, koska itse hakumenettely toteutetaan kuitenkin muilta osin tavanomaista julkista ja avointa virantäyttömenettelyä noudattaen. Valtiolla voidaan käyttää kuitenkin konsulttia esimerkiksi jäsentämään kuvaa organisaatiosta, etsimään tätä taustaa vasten potentiaalisia henkilöitä ja innostamaan heitä hakemaan tehtävään normaalin hakuprosessin kautta.

Ohjausryhmän johtopäätös kannustaa käyttämään verkosto- ja suorahakua julkisen hakumenettelyn rinnalla. Sillä ei ole vaikutusta ns. hakujulkisuuden ongelmaan, mutta sitä kautta voidaan tunnistaa paremmin johtamistehtäviin potentiaalisia henkilöitä.

4.5 Hakuasiakirjan julkisuus

Valtiohallinnon ylimmän johdon nimitysprosessi on usein jo hakuvaiheessa laajan mediajulkisuuden kohteena. Julkisuus mahdollistaa hakijoiden nimitietojen, hakuasiakirjoja ja esimerkiksi osaamisprofiilien esille tuomisen jo hakuvaiheessa ja siten välillisesti myös mahdollisuuden vaikuttaa eri tavoilla prosessiin. Tämä voi vähentää hakijoiden kiinnostusta valtion johtotehtävistä ja voi vaikuttaa virantäytön objektiivisuuteen. Lisäksi on tullut esiin huoli myös siitä, että Hhakuasiakirjoissa edellytetään käytännössä hyvin laajasti erilaisten tietojen esittämistä, jolla voidaan profiloida henkilöitä. Esimerkiksi tiedustelussa hakuasiakirjoissa voidaan tehdä henkilöprofilointeja tai selvittää muuten jopa laajemmin kuin nimityspäätösmateriaalista nimitettävien tietoja.

Ohjausryhmä pitää tärkeänä, että julkisuutta voitaisi rajata viran hakumenettelyissä erityisesti henkilö tietojen suoja koskevan sääntelyn tavoitteiden mukaisesti ja turvallisuusnäkökohdat huomioidaan. Tämä ei kuitenkaan heikentäisi julkisuuslain tavoitteiden toteutumista, mutta vähentäisi riskiä tietojen väärinkäytöstä. Hakijoiden yksityisyydensuoja parani ja oikeusturva toteutuisi. Samalla estettäisiin mahdollista epäsiällistä vaikuttamista ja henkilöprofilointeja tms. turvallisuuskysymyksenä.

Ehdotus (4)

Ohjausryhmä ehdottaa, että oikeusministeriö ottaa selvitettäväksi julkisuuslakiehdotuksen osana julkisuuslain uudistamistyötä: valtionhallinnon nimitysprosseissa hakemusasiakirja (esimerkiksi hakemus ja vakiomuotoinen suppea CV) olisi voimassaolevalla tavalla julkinen, mutta sen liitemateriaali (laaja CV ja muut hakijan esittämät tiedot) olisi hakuaikana julkisia vain asianosaisille (muut hakijat) pyynnöstä. Nimityksen jälkeen materiaali tulisi voimassaolevan julkisuuslain mukaisesti julkiseksi.

5 Ylimmän johdon virat ja nimittäminen

5.1 Määräaikaisuus, virkavapaus ja taustavirat

Voimassa oleva valtion virkamieslain (VML 9 a §), valtion ylimmän johdon virkaan nimitetään lähtökohtaisesti viiden vuoden määräajaksi, jollei erityisestä syystä ole perustetta nimittää tätä lyhyemmäksi ajaksi. Määräaikaa voidaan pidentää enintään yhdellä vuodella nimittävän viranomaisen aloitteesta, jos siihen on viraston toimintaan liittyvä perusteltu syy.

Virkamies katsotaan eronneeksi aikaisemmasta ns. taustavirasta siitä ajankohdasta lukien, josta hänet on toisen kerran nimitetty ns. ylimmän johdon virkaan määräajaksi, jollei viranomaisen erityisestä syystä toisin päätä.

Ylimmän johdon virkaan määräajaksi nimitetty voidaan säädetyin määräajan päättymisen jälkeen nimittää muuhun valtionhallinnon virkaan tai virkasuhteeseen taikka ottaa työsuhteeseen enintään kahden vuoden määräajaksi ilman hakumenettelyä.

Ehdotus (5)

Ohjausryhmä esittää, että valtion virkamieslakia muutettaisi siten, että valtionhallinnon ylimmän johdon virkaan nimitettäisi jatkossa seitsemän vuoden määräajaksi. Lainsäädäntötyön yhteydessä arvioidaan myös selvitystarpeet, ns. taustavirasta sekä nimityskausien määrän rajoittamisesta.

5.2 Karenssisopimus

Valtion virkamieslain mukaan viranomaisen voi tehdä nimitettäväksi esitettävän henkilön kanssa ennen virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä tai virkamiehen kanssa virkasuhteen aikana ennen uuteen tehtävään siirtymistä kirjallisen sopimuksen, jolla voidaan tietyissä tilanteissa rajoittaa määräajaksi virkamiehen oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittaminen tai muu vastaava toiminta (VM 44 a §). Rajoitusajaksi voidaan sopia enintään kuusi kuukautta palvelussuhteen päättymisestä ja tarve rajoitusajan voimaantulosta arvioidaan erikseen palvelussuhteen päättyessä. Toteutuneelta rajoitusajalta maksetaan palkkaa vastaava korvaus. Sopimukseen voidaan ottaa määräys sopimussakosta, jonka enimmäismäärä saa olla rajoitusajalta maksettava korvaus kaksinkertaisena.

Säännöstä on ehdotettu (HE 187/2021) muutettavaksi siten, että karenssisopimuksella rajoitusajaksi voitaisiin kuuden kuukauden sijasta sopia enintään 12 kuukautta palvelusuhteen päättymisestä, kun sopimus tehdään valtionhallinnon ylimmän johdon virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyn tai nimitettäväksi esitettävän henkilön kanssa.

Käytännössä on havaittu, että karenssisopimuksia on tehty varsin vähän ja eri hallinnonaloilla on suurta vaihtelua. Virkamieslain karenssia koskeva säännös lähtee kuitenkin johdonmukaisesti siitä ajattelusta, että karenssisopimukset tulisi tehdä aina, kun laissa säädettyt kriteerit täyttyvät.

Ehdotus (6)

Ohjausryhmä ehdottaa, että valtionvarainministeriön karenssiohjeistusta täsmennetään siten, että karenssisopimuksen tarpeen harkintaan tullaan kiinnittämään huomiota kaikissa rekrytoinneissa sekä käsittelemään nimitysmuistiossa/nimityksen perusteluissa. Nimitysmuistiossa tulisi arvioida karenssisopimuksen tarve ja sopimus asetettaisiin kriteerien täytyessä nimittämisen edellytykseksi.

5.3 Turvallisuusselvitykset

Virkaan tai tehtävään valittavan henkilön taustan selvittämiseksi hänen nuhteettomuutensa, riippumattomuutensa ja muutoinkin luotettavuutensa varmistamiseksi voidaan henkilön omalla suostumuksella tehdä turvallisuusselvityslain mukainen henkilöturvallisuusselvitys. Henkilöturvallisuusselvitykset voivat olla suppeita, perusmuotoisia tai laajoja. Turvallisuusselvityksen laajuus riippuu työtehtävästä ja tarvittavista oikeuksista esimerkiksi salassa pidettävän tiedon käsittelyyn.

Vuoden 2018 alusta valtion virkamieslaissa tuli voimaan 8 c §, jonka mukaan nimitysharkinnassa on varmistuttava nimitettävän nuhteettomuus sekä varmistettava, ettei hänellä ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia ja että hänellä on muissakin suhteissa edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti.

Merkittävänä kysymyksenä voidaan pitää kansalaisuusvaatimusta tiettyihin virkoihin nimitettäessä. Perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Valtion virkamieslain 7 §:n 1 momentissa säädetään niistä viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Puolustushallinnossa on sotilasvirkoja koskien omaa lainsäädäntöä ulkomaansidonnaisuuksien kuten kaksoiskansalaisuuden vaikutuksesta nimitysharkintaan.

Valtionhallinnon ylimmän johdon nimitysten osalta keskeisenä kysymyksenä voidaan pitää myös sitä, tulisiko ylimmän johdon virkoihin valittaessa aina edellyttää ns. laajaa turvallisuusselvitystä.

Ehdotus (7)

Ohjausryhmä esittää, että valmistellaan tarvittavat valtioneuvoston asetusluonnosehdotukset virkojen turvallisuusselvityksien tarpeellisuudesta (VML 8 c §:n ja TurseL 16 §:n valtuutus). Samalla arvioidaan, täyttääkö voimassa oleva lainsäädäntö ja asetuksenantovaltuutukset vallitsevan tilanteen tarpeet, huomioiden myös ulkomaansidonnaisuuksia koskevat selvitystarpeet.

5.4 Ylimmän johdon palkkaus

Valtion ylimmän virkamiesjohdon osalta noudatettavan palkkapolitiikan linja on käytännössä ollut sidoksissa poliittisen johdon palkkaukseen, vaikka erityisiä säädöksiä siitä ei ole. Palkkatoimivalta ylimmän virkamiesjohdon osalta on valtioneuvostolla ja valtiovarainministeriöllä. Tähän ryhmään sisältyy noin 140 valtion virkamieslain (750/1994) 26 §:n soveltamisalan piiriin kuuluvaa virkamiestä (muun muassa valtiosihteerit, kansliapäälliköt, alivaltiosihteerit, ministeriöiden osastopäälliköt, virastojen päälliköt) sekä eräät valtion talousarviossa eriteltyt työnantajavirat.

Valtion ylimmän johdolla on tehtävien vaatavuuden arviointijärjestelmä (YLVA), jonka arviointitekijät on valittu siten, että niiden avulla huomioidaan valtionhallinnon johtotehtävien erityispiirteet ja kyseisten tehtävien erilaiset profiilit. Järjestelmää käytetään esimerkiksi ministeriöiden kansliapäälliköiden ja osastopäälliköiden sekä ministeriöiden suoranaisten ohjauksen piirissä olevien virastojen päälliköiden tehtävien vaatuvuuksien arviointiin ja palkkauksen määrittelyyn.

Järjestelmässä on viisi toisistaan riippumatonta vaatavuustekijää: johtamistehtävän monimuotoisuus, välittömän alaisorganisaation suuruusluokka, tehtäväalueen osaaminen, tehtävän edellyttämä vuorovaikutustaito sekä ohjauksen luonne ja vaikuttavuus. Jokaiselle tekijälle on tehty tasokuvaus ilmentämään, miten arvioitava tekijä muuttuu vaatavuuden kasvaessa.

YLVA-vaatavuudenarviointijärjestelmä ei ole perinteinen palkkausjärjestelmä, koska siihen ei liity valtion palkkausjärjestelmien tapaan vaatuvuusryhmittäisiä palkkataulukoita. Järjestelmä kuvaa kunkin johtavan tehtävän vaatavuuden, joten tätä tietoa voidaan käyttää palkkatason määrittämisessä vertailutietona erilaisten tehtävien vaatuvuustasoja ja niissä mukana olevia henkilökohtaisia palkkatasoja verrattaessa.

Ylimmän virkamiesjohdon palkkoja tarkistetaan pääsääntöisesti valtion sopimusratkaisujen yhteydessä niissä sovittujen perusteiden mukaisesti. Lisäksi ministeriöt voivat joko samassa yhteydessä tai tarvittaessa muulloinkin tehdä perusteltuja esityksiä ylimmän johdon palkkatason tarkistamiseksi.

Valtion ylimmän virkamiesjohdon keskinäiset palkkasuhteet perustuvat lähtökohdiltaan tehtävien vaativuuden arviointiin (YLVA-järjestelmä). Palkat vaihtelevat yksilöllisesti myös esimerkiksi henkilön tehtävien hoidossa osoittaman kyvykkyyden perusteella. Samoin valitseva rekrytointitilanne vaikuttaa palkkauksen tasoon. Myös palkkavertailua eri alojen välillä voidaan tehdä.

Valtion virkamieslain 44 §:n mukaan valtioneuvosto tekee johtavassa asemassa olevien virkamiesten kanssa sopimukset palvelussuhteessa noudatettavista ehdoista. Ennen sopimuksen tekemistä asiasta on hankittava valtiovarainministeriön lausunto. Näin menetellään paitsi tehtäessä sopimusta ensi kertaa, myös yksittäisten palkantarkistusten ja sijaisuuksien yhteydessä. Mikäli sopimus esitetään tehtäväksi valtiovarainministeriön lausunosta poiketen, on asia vietävä raha-asiainvaliokunnan käsiteltäväksi. Käytännössä tätä ei ole käytetty. Virkasopimus palkkauksesta on tehty noin 120 ylimpään johtoon kuuluvan virkamiehen kanssa. Muissa tilanteissa valtiovarainministeriö vahvistaa valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 5§:n 4 momentin nojalla virkamiehelle euromääräisen palkan ao. ministeriön esityksestä.

Valtiovarainministeriö kerää valtion ylimmän virkamiesjohdon palkkarekisteriin (SOPPA) tietoa ylimmän virkamiesjohdon palkoista, niin valtion virkamieslain 44 §:n mukaisista sopimuspalkoista kuin valtiovarainministeriön päätöksiin perustuvista europalkoista. Rekisteriin kuuluvat ne ylimmän johdon virat, joiden osalta palkkatoimivalta on valtioneuvostolla tai valtiovarainministeriöllä.

Ylimmän johdon johtamissopimuksiin voidaan liittää tulospalkkauselementti. Se perustuu ministeriön vuonna 2009 tekemään päätökseen (päätös tulospalkkiojärjestelmästä 2009) ja siinä todetaan muun muassa, että tulospalkkiojärjestelmän perusteella mahdollisesti maksettavasta tulospalkkiosta valtiovarainministeriö tekee erilliset päätökset kunkin vuoden kesäkuun puoliväliin mennessä. Tulospalkkio on enintään 8 % henkilölle päätöstä edeltävän vuoden joulukuun loppuun mennessä kertyneestä vuosipalkasta. Tätä voidaan nostaa 15 %:iin mikäli kyse on merkittävän muutosprosessin, kuten virastojen yhdistämisen, onnistuneesta johtamisesta. Valtiovarainministeriö on laatinut onnistumisen arviointilomakkeen ja tulospalkkion perusteena käytettävät prosenttiosuudet. Tulospalkkiojärjestelmä palautui käyttöön vuoden 2020 onnistumisen arvioinnin yhteydessä keväällä 2021.

Ehdotus (8)

Ohjausryhmä ehdottaa, että käynnistetään selvitys ylimmän johdon palkkausjärjestelmän kehittämistarpeista ja palkkatasosta verrattuna muiden johtajien palkkaukseen ja palkintaan kunnissa, erityisyhtiöissä ja muussa julkisessa hallinnossa, kuten hyvinvointialueilla.

5.5 Ylimmän johdon nimitysten valituskielto

Nimityspäätöksestä ei saa valittaa valtion virkamieslain 59 §:n mukaan muun muassa, jos nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai kyse on valtioneuvoston yleisistunnon nimitystoimivaltaan kuuluvasta valtion virkamieslain 26 §:n 3 ja 4 kohdassa tarkoitetusta ylimmän johdon virasta. Valtion virkamieslain 26 §:n 3 kohdassa tarkoitetuista osastopäällikköä virka-asemaltaan vastaavista ministeriön virkamiehistä ja 4 kohdassa tarkoitetuista virastojen päälliköistä säädetään valtion virkamiesasetuksen 28 §:ssä. Valtion virkamieslain 26 §:n piiriin kuuluu myös tasavallan presidentin nimittämistoimivaltaan kuuluvia virkoja. Nämä ovat valtioneuvoston oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri (26 §:n 1 kohta) ja puolustusvoimain komentaja (26 §:n 2 kohta).

Ohjausryhmä on arvioinut, voidaanko ylimmän johdon nimitysten valituskiellolle esitetyt perustelut pitää edelleen relevantteina. Ohjausryhmä on päätenyt siihen, että se ei esitä valitusmahdollisuuden laajentamista. Oikeutta tulla nimitetyksi virkaan ei pidetä sellaisena subjektiivisena oikeutena, jonka perusteella nimityspäätökseen olisi ehdottomasti liitettävä valitusoikeus. Oikeuskansleri valvoo ennen ylimmän johdon nimityksen esittelyä nimitysmenettelyn lainmukaisuutta ja edellyttäisi havaitsemiensa puutteiden oikaisemista. Oikeuskanslerin ennakkollista laillisuusvalvontaa ei voida täysin rinnastaa valituksen johdosta jälkikäteen tuomioistuimessa tehtävään ratkaisuun, mutta se on merkittävä oikeusturvatekijä. Oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan laillisuusvalvojana kuuluu arvioida, onko nimitysmenettely oikeudellisesti moitteeton. Tuomioistuin voisi jälkikäteen myös tutkia nimityksen oikeudelliset edellytykset, mutta ei sitä, kuka virkaan tai virkasuhteeseen pitäisi nimittää, jos nimitys on lainvastainen. Jos nimitys olisi oikeudellisesti perusteltu, tuomioistuin ei voisi kumota nimityspäätöstä. Viranhakijoiden käytettävissä ovat myös naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986) samoin kuin yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) säädetyt oikeusturvakeinot ja mahdollisuus saada näiden lakien nojalla oikeudenloukkaustapauksissa hyvitystä. Viranhakijoilla on jälkikäteen myös mahdollisuus tehdä kantelu ylimmille laillisuudenvälvoijille sekä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) mukaiseen ylimääräiseen muutoksenhakukeinoon, lainvoimaisen päätöksen purkamiseen.

6 Johtamisjärjestelmä, toimintaedellytykset ja tuki

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 tiedonhallinta, viestintä ja hallinto- sekä muut tukipalvelut. Johtamisprosessi ulottuu johtoryhmien strategisesta työskentelystä suorituksen johtamiseen ja toiminnan vaikutusten arviointiin sekä 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. Johtamisjärjestelmien on edelleen tuettava hallituksen yhteiskunnallisten tavoitteiden vaikuttavuutta, valtioneuvoston sekä virastojen välistä vuorovaikutusta ja siten tehokasta toimeenpanoa. Hallinnon rakenteita ja johtamisjärjestelmiä tulee kehittää nimenomaan niin, että ne tarjoavat nykyistä parempia mahdollisuuksia vuoropuhelulle. Tämä koskee muun muassa toimintasuunnitelmien laadintaa, keskeisiä johtamisfoorumeita kuten kansliapäällikkökokousta, tulosoajasta sekä johtamisen tietoperustaa.

Valtionhallinnon johtamisen kehittämishankkeen ja julkisen johtamisen yhteistyöryhmän yhteisessä esiselvityksessä (jäsenten haastatteluissa 12/2020-1/2021, 29 haastattelua) nousi esille useita ongelmia ja kohteita liittyen siihen, ”miten” julkinen johtaminen toimii ja miten sen pitäisi toimia. Keskeisesti tuli esille hallinnolle asetettavat tavoitteet, niiden toteuttaminen ja ohjaussuhteet. Ohjausta tarkasteltiin sekä hallituksen tavoitteiden yleisen toteutumisen (kokonaisuuden näkökulma – osaoptimointi) että julkisen hallinnon organisaatioiden välisten suhteiden, kuten ministeriöiden ja virastojen, mutta myös ministeriöiden ja kuntien välisestä, näkökulmasta. Toivottiin enemmän kokonaisuuden näkökulmaa, yhteisiä tavoitteita, yhtenäisempää johtamista, poikkihallinnollisuutta ja verkostoitumista. Poikkihallinnollisuuden ongelmakohtaksi nähtiin toimivalta- ja vastuukysymykset, edellytyksiksi yhteinen tietopohja ja tilannekuva.

Johtamisen näkökulmasta puhuttiin strategisesta johtamisesta. Ministeriöiden roolissa nähtiin ns. mikromanageerausta ja haluttomuutta kuunnella ohjattavia virastoja sekä

kuntia. Syiksi mainittiin muun muassa ministeriöiden riittämättömät resurssit, osaamisen puute ja ongelmat asenteissa. Koettiin kuitenkin, että ministeriöt ovat tässä suhteessa hyvinkin erilaisia.

Esille tuli muun muassa strategisten ohjausvälineiden heikkous, organisaatioiden väliset ohjaussuhteet ja erityisesti ministeriöiden kyvyttömyys tarkoituksenmukaiseen ohjaukseen. Isojen uudistusten läpivientikyky on heikko. Uudistuksilta toivottiin myös parempaa tilannekuvaa sekä ennakkointia ja tulevaisuuspainotteisuutta (muuan muassa ex-ante arviointeja).

Hallinnon ohjauksen kulmakiviksi nähtiin varsinaisten ohjausjärjestelmien lisäksi muun muassa asiakasnäkökulma, vaikuttavuustavoitteet, rakenteet ja organisointi, talouden raamit, tietopohja ja strategioiden toteuttaminen käytännössä. Toivottiin strategisempaa tulosohjausta myös todetun yksityiskohtaisen tai ”pistemäisen ohjauksen” sijaan. Taloutta pidettiin keskeisenä raamina johtamiselle ja niukkojen resurssien johtamista lähtökohdiana. Kritiikki kohdistui nykyisenkaltaiseen kapealaiseen talouden johtamiseen tai ”kulujen kautta johtamiseen”.

Nähtiin että käytännön johtaminen ja toimeenpano ovat strategioiden keskiössä, sillä ”strategisia valintoja tehdään yhä enemmän tekemisellä, ei strategioilla”. Yhteiskunnallisten ilmiöiden kompleksisuus alleviivaa tätä. Hallintoa haastavista ilmiöistä mainittiin erityisesti digitalisaatio ja muutokset väestössä, kuten uudet sukupolvet ja monikulttuurisuus. Peräänkuulutettiin myös organisoinnin johtamista ja erityisesti kykyä organisoida toimintoja useiden eri toimijoiden välillä.

Haastatteluissa esille nousseita näkökohtia:

- Johtamisjärjestelmästä puuttuu foorumi suurten haasteiden ratkaisemiseen.
- Koko julkishallinnon johtaminen on ministeriöille iso juttu, joka nyt nähdään teknisenä.
- Otettava haltuun se, miten toimintamalleja viedään systemaattisesti käytäntöön. ”Johtamismallien ja johtamistyön välinen yhteys on tärkeä.”
- Valtiovarainministeriö ei näe riittävästi virastojen erilaisuutta (mm. etätyön ohjeistus).
- Valtionhallinnon ylimmän johdon johtamissopimusten ehtoja muutettiin yksipuolisella päätöksellä (tulospalkkaus).
- Digitalisaation edistäminen on vanhankantaisena suunnittelua, ei tekemistä.
- Poikkihallinnollisuuden edellytyksiä ovat yhteinen tietopohja ja tilannekuva.
- Tarvitaan enemmän verkostojen ja vuorovaikutuksen johtamista.

Valtiovarainministeriö toteutti syksyllä 2021 kyselyn julkisesta johtamisesta, jossa selvitetiin julkisen hallinnon johtajien näkemyksiä julkisen johtamisen identiteetistä, johtajien asemasta ja työstä sekä vaatimuksista 2020-luvulla. Kyselyyn vastasi 355 johtajaa valtionhallinnosta, kunnista ja muista julkisista organisaatioista.

Kyselyssä kysyttiin myös johtajien toimintaedellytyksistä ja rajoituksista. Julkiset johtajat kokivat seuraavat tekijät selvästi rajoittavina (suluissa joko ”erittäin paljon” tai ”paljon” vastanneiden osuus):

- Rajalliset resurssit (70 %)
- Poliittinen päätöksenteko (51 %)
- Lainsäädäntö (34 %)
- Eri toimijoiden välinen yhteistyö (34 %)
- Poliittisten päätöksentekijöiden ja julkisten johtajien väliset suhteet (28 %)
- Toimintaympäristön jatkuva muuttuminen (26 %)
- Ratkaisujen edellyttämä tieto (23 %)
- Johtamisjärjestelmä (20 %)
- Julkisten johtajien toimivalta (20 %)

Kysymykseen *”Miten kehittäisit virkamiesjohdon asemaa ja suhdetta poliittiseen johtoon?”* tuli muun muassa seuraavia vastauksia:

- *”Poliittiset nimitykset joko pois tai vaihtoehtoisesti avoimesti poliittisiksi ja samalla sidotuiksi kyseisen hallituksen toimikauteen.”*
- *”Poliitikkojen syvällisemmällä perehdytyksellä.”*
- *”Selkeämpi roolijako ja sille yhteiskunnallinen hyväksyntä. Roolijakoon perustuva luottamus toisen roolia kohtaan. Pysyvä, eli toistaiseksi voimassa oleva palvelussuhde myös ylimmällä johdolla, mutta tehtävien vaihtaminen.”*
- *”Ei ole keskeinen kuin ministeriöissä. Valtiohallinnon rakenne: jyrkkä jako ministeriöihin ja virastoihin vaatisi perusteellista tarkastelua. Onko enää nykyaikaa?”*
- *”Selkeä työnjako. Kuntajohtajien aseman vahvistaminen/irtisanomissuojan parantaminen nykyisestä (epäluottamus on yleensä mielivaltaa eikä perustu faktoihin).”*
- *”Yhteistyö ja riittävä vuorovaikutus on avainasemassa. Virkamiesjohdon ymmärrys poliittisesta päätöksenteosta tulisi olla riittävä, jotta yhteistyö onnistuu.”*
- *”Kovempi vaatimus ylimmille virkamiesjohtajille, yritysmaisempää johtamista ja vallan siirtoa enemmän tällaiselle ammattimaiselle johtamiselle poliittisen johtamisen sijaan.”*

- ”Poliittisen johdonkin on sitouduttava ylihallituskauden kestäviin tavoitteisiin ja resurssien varmistamiseen, nyt toiminta-aika on n. 2,5 vuotta / 4 v hallituskaudella.”
- ”Tulos/kehittämiskeskustelut, bonuspalkkaus, eettiset ohjeistukset toimintatavoista.”
- ”Roolien selkeyttäminen siltä osin, että kumpikin osapuoli pysyy roolissaan eli poliittinen johto ei sotkeudu operatiiviseen toimintaan ja niin että virkamiehet valmistelevat asiat tietoon perustuen.”
- ”Isosta kuvasta, tavoitteista, ja pidemmästä tähtäimestä pitää keskustella enemmän ja jatkuvasti.”
- ”Pitäisi selkeyttää roolit. Lisääntyvä poliittisen johdon avustajajakaarti ei välttämättä nopeuta päätöksentekoa valtioneuvostossa, vaan päin vastoin.”

6.1 Ohjaus- ja johtamisjärjestelmä

Valtionhallinnon kokonaisuuden johtamis- ja ohjausjärjestelmä muodostuu valtionhallinnon rakenteesta ja siinä noudatettavista ohjaus-, johto- ja toimivaltasuhteista. Johtamisjärjestelmän keskiössä ovat kahdentoista ministeriön muodostama valtioneuvosto ja hallinnollisesti sen alle rakennettu toiminnallisesti operatiivisempi virasto- ja toimielinrakenne.

Virastorakenteen lisäksi valtio voi organisoida toimintaansa liiketoimintaperiaattein toimivissa toiminnoissa liikelaitoksiin sekä valtio-omisteisiin osakeyhtiöihin. Osakeyhtiöiden sääntely perustuu laajalti yleiseen osakeyhtiölakiin (624/2006) ja niiden omistajapolitiikka ja -ohjaus omistajaohjauksesta annettuun lakiin (1368/2007). Valtion omistamia osakeyhtiöitä ei käsitellä tarkemmin tässä loppuraportissa.

Kokonaisuuden ymmärtämiseksi ohjaus- ja johtamisjärjestelmän käsittely edellyttää myös virastokäsittelyn ja -mallin käsittelyä. Siksi tässä loppuraportissa on esitelty myös näihin liittyviä näkökohtia.

Perustuslaki säätelee valtionhallinnon rakenteesta ja siitä syntyvästä johtamisjärjestelmästä

Suomen valtionhallinnon virastorakenteet pohjautuvat perustuslain (731/1999) 11 lukuun, ”Hallinnon järjestäminen ja itsehallinto”. Perustuslain 119 §:ssä säädetään, että valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi olla lisäksi alueellisesti ja paikallisesti toimivia viranomaisia. Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä (PL 119 §). Valtionhallinnon toimielinten yleisillä perusteilla

tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. (HE 1/1998, s.174.)

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Viranomaisella ei siten voi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei ole nimenomaista tukea laissa. Muussa tapauksessa virasto voidaan perustaa myös valtioneuvoston asetuksella.

Organisaatioiden toimivalta, keskinäiset ohjaus- ja johtosuhteet sekä valvontavastuu ovat sisäänrakennettuna valtion rakenteeseen. Perustuslain 68 §:n nojalla kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Perustuslain esitöiden mukaan säännös tarkoittaa velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöön panemiseksi toimialallaan. Lisäksi hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan (HE 1/1998 vp, s. 118-119). Käytännössä säännös tarkoittaa sitä, että ministeriöllä ja ministerillä sen päällikkönä on hierarkkiseen asemaansa perustuva oikeus ja velvollisuus ohjata ja valvoa alaistaan hallintoa. Näitä ministeriön tehtäviä tarkennetaan valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003) ja usein ministeriökohtaisissa valtioneuvoston asetuksissa.

Suomen oikeus- ja hallintojärjestelmä perustuu kuitenkin viranomaisten erillisyyden ja itsenäisen toimivallan ja vastuun sekä puolueettoman asioiden käsittelyn periaatteiden varaan, minkä vuoksi ministeriön ohjauksella on lainsäädännöstä johtuvat rajansa. Ministeriö voi antaa alaiselleen virastolle yleisiä määräyksiä ja ohjeita hallintotehtävien suorittamisesta, muttei määrätä, miten yksittäinen hallintoasia on ratkaistava. Kun kyse on viraston tehtävien hoitamisen tavoitteista, keskeisissä toimintatavoista tai voimavarojen käytöstä, ministeriöllä on usein intressi keskustella ja ohjata virastojohtoa tehtävistä valinnoista. Eduskunta päättää valtion talousarviossa viraston rahoituksesta ja sen käyttötarkoituksista sekä asettaa alustavat vaikuttavuustavoitteet sekä toiminnalliset tulostavoitteet. Tämä toimii lähtökohtana tulossopimukselle, jossa talousarviossa osoitettujen resursien puitteisiin sovitetuista tavoitteista sovitaan ministeriön ja tulosohjatun viraston välillä. Tulossopimuksessa asetettujen tavoitteiden toteumat raportoidaan toimintakertomuksessa vuosittain ja ministeriö ottaa tavoitteiden toteutumiseen kantaa tilinpäätöskannotossaan. Vaikuttavuuden näkökulmasta merkittävimmistä asioista raportoidaan myös hallituksen vuosikertomuksessa.

Kun julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaan tehtävänä turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, kuuluu ministeriön vastuuseen valtioneuvoston päätösten ja muiden toimenpiteiden valmistelijana ja täytäntöön panijana sekä hallinnon ohjaajana huolehtia perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Virastoja koskeva sääntely on joustavaa

Valtionhallinnolla ei ole yhtenäistä, samat toimintaperiaatteet takaavaa yleistä virastomallia. Kyse on erillisillä hallintosäädöksillä perustetuista omanlaisistaan virastoista, jotka toimivat yleisemmän virastokäsitteen alla. Viittauksia valtion virastoihin on yksittäisissä yleislainsäädännön säädöksissä kuten hallintolaissa (434/2003), valtion virkamieslaissa (750/1994), kielilainsäädännössä, tietosuojalainsäädännössä, julkisen hallinnon tiedonhallintolaissa (906/2019) ja laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999). Rakenteiltaan samantyyppisiä organisaatioita saatetaan oikeudellisesti säännellä eri tavalla. Selkeästi yleisin sääntelytapa on säännellä viraston rakenteista sekä lain että valtioneuvoston asetuksen tasolla. Yleisintä on säätää virastolle oma organisaatiolaki (ns. virastolaki). Osalle organisaatioista ei ole säädetty erillistä organisaatiolakia vaan organisaatioiden rakenteisiin liittyvää sääntelyä löytyy ainoastaan osana toista niin sanottua substanssilakia.

Virastokäsite on moniulotteinen ja sillä voidaan tarkoittaa eri yhteyksissä erilaisia kokonaisuuksia, jotka on tarkoituksenmukaisuusperustein muodostettu tiettyä taloushallinnollista tai muuta hallinnollista tarkoitusta varten. Valtion virastoista käytetään kolmea eri käsitettä 1) kirjanpitoyksikkö, 2) tulosohjattu virasto ja 3) työnantajavirasto.

Kirjanpitoyksikön muodostamisesta määrää valtiovarainministeriö asianomaista ministeriötä kuultuaan. Tulosohjatut virastot muodostuvat vuosittain käytännössä ministeriön ja viraston tulossopimussuhteen perusteella, ja käsite ei ole samalla tavalla tarkkarajainen ja lakiperusteinen kuin kirjanpitoyksikkö. Valtion henkilöstöhallinnon työnantajatoiminnassa on käytössä kirjanpitoyksiköitä ja tulosohjattuja virastoja tarkempi luokittelu, työnantajavirasto. Työnantajavirasto ei aina ole hallinnollisesti itsenäinen virasto. Valtiokonttorin vuoden 2021 tietojen mukaan Suomen valtionhallinnon virastot ja laitokset on jaettu yhteensä 64 kirjanpitoyksikköön. Näihin kirjanpitoyksikköihin kuuluvia, tulosohjattuja virastoja on yhteensä 104 kappaletta ja näihin kuuluvia työnantajavirastoja 215 kappaletta. Virasto voidaan kuitenkin määritellä siten, että sillä tarkoitetaan (1) lailla tai asetuksella perustettua itsenäistä toimintayksikköä, jossa (2) työskentelee virkamiehiä tai muita työntekijöitä, (3) jolle on säädetty hoidettavaksi lain mukaan viranomaiselle kuuluvia tehtäviä tai muita perustuslain mukaisia julkisia hallintotehtäviä, (4) jolla on oma johto, joka käytännössä johtaa toimintayksikön toimintaa ja (5) jonka rahoitus budjetoidaan valtion talousarviossa. Valtion virastoista käytetään erilaisia nimityksiä niille lainsäädännössä annetuista nimistä riippuen. Virastomuotoisia organisaatioita on virastonimikkeen lisäksi ainakin laitos-, keskus- hallitus- ja hallintonimityksillä. Nimellä ei ole itsessään oikeudellisia vaikutuksia.

Käytännössä virastoilla on monia yhteneväisiä ominaisuuksia. Erityisesti nämä liittyvät toiminnan rahoitukseen valtion talousarviosta budjettiprosessin mukaisesti, johtamismallin (pääsääntöisesti virastopäällikkö johtoryhmä apunaan), henkilöstön palvelussuhteen lajiin (pääsääntöisesti virkasuhde, myös työsuhde mahdollinen), hallintomenettelyyn esittely- ja

päätöksentekomekanismeineen sekä perusteluvälitteineen, yhdistettynä hyvän hallinnon, oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden vaatimukseen sekä ministeriö-virasto ohjaussuhteeseen (hallinnonalan ohjaus) ja ohjausjärjestelmiin (erityisesti tulosohjaus). Viraston tehtävien hoitamisesta, viraston toiminnan tuloksellisuudesta ja tehokkuudesta sekä toiminnan laillisuudesta vastaa viraston johto, päällikkövirastomallissa viime kädessä virastopäällikkö. Viraston sisäinen organisaatorakenne ja siten johtamisjärjestelmä perustuu säädosiin ja erityisesti työjärjestykseen. Useilla virastoilla ja laitoksilla on budjettirahoituksen lisäksi muuta tulorahoitusta, asiakkaina kansalaisia ja yrityksiä ja ne voivat tehdä sitoumuksia ja sopimuksia valtion puolesta sekä olla osakkaina ja omistajina yksityisoikeudellisissa organisaatioissa. Virastot eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä, vaan niiden sitoumuksista vastaa viime kädessä valtio. Ministeriöt ohjaavat hallinnonalojensa virastoja toiminnallisesti ja taloudellisesti sekä vastaavat niitä koskevien säädösten valmistelusta. Keskeinen toiminnan ja talouden ohjausjärjestelmä normi- ja budjettiohjauksen lisäksi on säädosilla edellisiä kevyemmin säännelty tulosohjaus.

Osana valtion talousarvionaloutta (resurssiohjaus), virastomuodolle on rahoituksen näkökulmasta ominaista se, että virasto ei voi vain omin päätöksin vaikuttaa käytettävissään olevan rahoituksen määrään tai sen käyttötarkoituksiin, vaan nämä määräytyvät sitä korkeammassa asemassa olevan organisaation päätöksenteossa joko eduskunnassa, valtioneuvostossa tai virastoa ohjaavassa ministeriössä. Tämä erottaa virastomuodon erityisesti yhtiömuodosta. Virasto ei voi hakea rahoitusta markkinoilta. Joustavuutta viraston toiminnan rahoitukseen tuovat monivuotiset määrärahat, mahdollisuus nettobudjetointiin sekä valtuusmenettely. Virastojen rahoituksen jäykkyyttä on aika ajoin pidetty haasteena virastojen johtamiselle.

Tarkemmin virastojen johtamisesta

Viraston tehtävät voidaan järjestää toiminnallisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Tehtävälä ja tehtävät voidaan rakentaa hallinnonalan tai koko julkisen hallinnon tarpeen mukaan. Virastolla voi olla tiettyyn toimialaan kuuluvaa toimivaltaa, mutta se voi olla myös monialainen virasto kuten esimerkiksi aluehallintovirastot. Viraston pääasiallisista tehtävistä on mahdollista säätää tavalla, joka sisältää liikkumavaraa muiden kuin julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien osalta. Ohjaava ministeriö voi antaa virastolle tehtäviä ja toisaalta virasto voi ottaa itselleen tehtäviä, jotka liittyvät sille säädettyihin ja määrättyihin pääasiallisiin tehtäviin. Virastojen toimivalta voidaan säätää tarkoituksenmukaisella tavalla valtakunnalliseksi tai alueelliseksi. Säädosin voidaan huolehtia joustavuudesta siten, että tehtäviä voidaan työn tasaamiseksi, erityisosaamisen varmistamiseksi tai vastaavista erityisistä syistä jakaa viranomaisen tai virastojen välillä. Myös tilanteissa, joissa viranomaisen tehtävän riippumattomuus on erityisen korostunut, lainsäädännöllä ja työjärjestyksellä voidaan varmistaa riippumattomuus ohjauksessa, johtamisessa ja asiallisessa päätöksenteossa sekä voimavaroissa. Virasto on mahdollista rakentaa yhteisten hallinto- ja

tukipalveluiden varaan taikka tehtävien mahdollisesti edellyttämä riippumattomuus voidaan pyrkiä toteuttamaan esimerkiksi hallintovirastomallilla.

Tehtävien tuloksellisen ja tarkoituksenmukaisen hoitamisen tai esimerkiksi asiakaslähtöisten toimintamallien toteuttamiseksi virastolle voidaan säätää toimivaltuuksia siitä, millaisilla tavoilla tai missä muodoissa tehtäviä voidaan hoitaa. Virastolle voidaan muiden kuin julkisen vallan käyttöä sisältävien julkisten hallintotehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi esimerkiksi säätää oikeus sopimuksin siirtää osa julkisen hallintotehtävän suorittamisesta tai avustavan julkisen hallintotehtävän hoitaminen yksityiselle toimijalle. Muun viranomaisen infrastruktuurin tai voimavarojen hyödyntämisen tukemiseksi virastolle voidaan säätää mahdollisuus sopimusperusteisesti hankkia osatehtävän suorittaminen toiselta viranomaiselta. Eri virastojen säännöllinen ja jatkuva yhteistoiminta on myös mahdollista järjestää. Virastojen keskinäisen yhteistoiminnan mahdollisuuksia laajentaa valtion virkamieslain 20 §:n sääntely, joka koskee virkamiesten tilapäistä käyttöä toisen viraston lukuun.

Lähtökohtaisesti ministeriön ja viraston ohjaussuhde rakentuu valtioneuvoston ohjesäännön mukaisen hallinnonalarakenteen varaan. Virastoa ohjaa se ministeriö, jonka hallinnonalalle se kuuluu. Virastojen ohjaus on rakennettavissa vastaamaan erilaisiin tarpeisiin. Dialogiin ja säännölliseen vuorovaikutukseen sekä tulossopimuksiin ja niiden toteutumisen raportointiin sekä arviointiin (toimintakertomus ja tilinpäätöskannanotto) perustuvan tulosohjauksen lisäksi ministeriöt ja muut ylemmät hallintoelimet voivat antaa alaisilleen toimijoille suoraan yleisiä määräyksiä ja ohjeita. Ohjausvaltaa voidaan tarkentaa lainsäädännössä. Ohjaus voi olla viraston tehtäväkentästä riippuen perinteistä yhden ministeriön ohjausta, taikka usean ministeriön toteuttamaa ohjausta. Ministeriöt voivat ohjata viraston tiettyä tehtävää tai toimialuetta koordinoitusti yhteistyössä tai ministeriön itsenäinen ohjaustoimivalta on voitu määritellä koskemaan juuri tiettyä tehtävää tai toimialaa virastossa. Usean ministeriön ohjausmallia voidaan toteuttaa sopimus- tai säädösperusteisesti. Konkreettisia ohjauskeinoja ovat ministeriö–virasto-suhteessa tulossopimukset, vapaa-muotoiset ohjauskeskustelut (johdon tai asiantuntijoiden välillä) ja erilaiset ohjauskirjeet.

Myös viraston johtaminen ja sisäinen organisaatio voidaan järjestää tarkoitukseen sopivalla tavalla säätämällä asiasta laissa, asetuksessa taikka näitä joustavammin jättämällä viraston johtamisjärjestelmää koskevat tarkemmat määräykset viraston työjärjestyksellä päätettäväksi. Organisaatio voidaan järjestää linjaorganisaatioksi, matriisiorganisaatioksi tai muutoin, kunhan valittu muoto on tarkoituksenmukainen ja turvaa taikka edistää tehtävien tuloksellista ja lainmukaista hoitamista. Pysyvämpien viraston sisäisten yksiköiden tai toimintojen lisäksi virastossa voi esimerkiksi olla määräaikaista projektiorganisaatioita. Pääsääntöisen ns. päällikkövirastomallin lisäksi on erityisistä syistä mahdollista säätää virastolle myös kollegiaalisia hallintoelimiä, kuten johtokunta taikka perustaa viraston yhteyteen toimielimiä esimerkiksi sidosryhmäyhteistyön järjestämiseksi.

Johtoryhmätyöskentely on virastoissa pääsääntöisesti ns. neuvoo antavaa, eli päätöksenteko tapahtuu erillisessä esittelymenettelyssä ennalta määriteltyjen toimivaltasuhteiden mukaisesti.

Ministeriöiden ylimmän johdon ja virastopäällikköjen kanssa ministeriö laatii johtamissopimukset. Johtamissopimuksissa sovitaan niistä keskeisistä johtamistavoitteista, joita johtajalle asetetaan lähivuosille. Vuodesta 2020 johtamissopimuksissa on yhtenä sisältöalueena ollut valtionhallinnon yhteiset johtamisen tavoitteet. Nämä tavoitteet ovat yhteisiä kaikille valtion ylimmän johdon virkamiehille. Valtiovarainministeriö linjaa ne sekä hallituksen asettamien että muiden johtamista koskevien yhteisten tavoitteiden pohjalta. Vuosittaisissa johtamiskeskusteluissa arvioidaan kehittämistarpeet yhteisiin johtamisen tavoitteisiin liittyen. Tämän pohjalta valitaan ministeriön tai hallinnonalan näkökulmasta keskeiset tavoitteet ja sovitaan niille tarvittavat kehittämistoimet. Osa tavoitteista on pysyväisluonteisia, osa muuttuu toiminnalle asetettavien tavoitteiden muuttuessa.

Valtion liikelaitoksista

Valtion liikelaitokset ovat julkisoikeudellisia organisaatioita, jotka toimivat markkinaohjatusti. Ne eivät kuitenkaan ole itsenäisiä oikeushenkilöitä vaan osa valtiota. Liikelaitosmuoto perustuu liikeloudellisten periaatteiden noudattamiseen julkisten palvelujen tuottamisessa. Liikelaitosmuotoa on sovellettu sellaisen valtion liiketoiminnan harjoittamiseen, jota on yhteiskuntapoliittisista tai muista syistä tarve ohjata. Valtion liikelaitoksia koskeva yleislaki on vuodelta 2010 (1062/2010) ja sitä on uudistettu vuonna 2020 (HE 31/2020).

Senaatti-konsernin liikelaitosten ohjauksesta vastaa eduskunta ja valtioneuvosto. Senaatti-konserni toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla ja sen yleinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle. Tämä sisältää myös Senaatti-konsernin hallinnon yleisen ohjauksen kummankin liikelaitoksen osalta. Puolustusministeriö ohjaa Puolustuskiinteistöjä sen tuottaessa palveluita Puolustusvoimille ja Puolustusvoimien määrittelemille kumppaneille Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:ssä säädettyjen Puolustusvoimien tehtävien tarpeisiin. Ministeriöiden ohjauksen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi ministeriöiden tulee yhteistyössä valmistella tavoitteet ja muu toiminnan ohjaus.

Senaatti-konsernin omistajaohjauksessa noudatetaan soveltuvin osin valtion yleisiä osakeyhtiö-omistuksia koskevia omistajaohjauksen periaatteita ja ohjeita. Senaatti-kiinteistöjen käyttämän hallintomallin mukaan liikelaitoksen ja konsernin johtamisesta vastaavat Senaatti-kiinteistöjen hallitus ja konsernijohtajana toimiva Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtaja, joiden tehtävät määräytyvät pääosin liikelaitoslain ja osakeyhtiölain mukaisesti. Hallitus tekee vuosittain konsernijohtajan kanssa tulossopimuksen koskien seuraavan tilikauden tärkeimpiä taloudellisia ja strategisia tavoitteita. Valtiovarainministeriö valitsee

hallituksen ja tilintarkastajat. Hallitus vastaa liikelaitoksen strategisesta johtamisesta. Hallitus nimittää konsernijohtajan, joka vastaa liikelaitoksen päivittäisestä operatiivisesta johtamisesta ja organisoinnista niiltä osin kuin se ei kuulu hallitukselle. Konsernijohtajan tukena konsernin johtamisessa on konsernin johtoryhmä ja compliance-toiminto.

6.1.1 Virastorakenne, ohjausjärjestelmä ja toimivalta

Hallinnon rakenteen keskiössä ovat ministeriöiden muodostama valtioneuvosto ja sen alle rakennettu toiminnallisesti operatiivisempi virasto- ja toimielinrakenne. Johtamisjärjestelmän näkökulmasta rakenne on varsin selkeä, mutta johtamisen kannalta ei kovin suoraviivainen.

Ehdotus (9)

Ohjausryhmä ehdottaa, että laajoja poikkihallinnollisia hankkeita organisoitaessa varmistetaan, että hankkeen tulokset palvelevat sekä ministeriöitä, että virastoja hallinnonalojen väliset näkökulmat huomioiden. Tätä työtä voidaan tukea yhteisillä tavoitteilla, hankeorganisaatioilla ja yhdessä jaetuilla resursseilla.

6.1.2 Tulosohtaus

Tulosohtaus on osa valtiokonsernin ohjauksen kokonaisuutta. Tulosohtaus perustuu lainsäädäntöön ja se on käytännössä sopimukseen perustuva ohjausmalli, jonka tavoitteena on löytää tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavissa olevien tulosten välille sekä samalla kehittää palvelujen laatua ja varmistaa niiden kustannustehokkaan toteutustavan.

Tulosohtausmallille on keskeistä, että sen tavoitteet pohjautuvat hallitusohjelmassa asetettuihin politiikkatavoitteisiin, hallinnonalojen konsernitavoitteisiin sekä virastokohtaisiin tavoitteisiin. Tulosohtaus on osa valtiokonsernin ohjausjärjestelmien kokonaisuutta. Se on myös merkittävä osa laajaa resurssi- ja budjettiohtauksen kokonaisuutta.

Tulosohtauksen keskeisimmät ohjausvälineet ovat valtion talousarvio sekä ministeriön ja viraston välille laadittava tulossopimus. Talousarviossa esitettyjen alustavien tulostavoitteiden pohjalta ministeriöt neuvottelevat virastojen sekä laitosten kanssa ja sopivat budjettivuoden tulostavoitteista sekä niiden toteuttamisen edellyttämistä voimavaroista. Tulossopimuksessa ministeriöt ja virastot sopivat budjettivuoden tulostavoitteista ja niiden toteuttamisen edellyttämistä voimavaroista. Virastot raportoivat sovittujen tulostavoitteiden toteutumisesta viraston tilinpäätökseen kuuluvassa toimintakertomuksessa.

Tämän lisäksi ministeriöt raportoivat koko toimialansa tuloksellisuudesta osana hallituksen vuosikertomusta.

Ehdotus (10)

Ohjausryhmä ehdottaa, että 13.5.2021 valmistuneen valtionhallinnon tuloso-
hjausmallin arviointihankkeen (Vatula; valtioneuvostonselvitys - ja Tutkimustoi-
minnan julkaisusarja 2021:33) johtopäätöksiä toimeenpantaessa vahvistetaan
tulossopimusten strategista luonnetta ja tuloso-
hjauksen merkitystä hallinnona-
lojen ohjauksessa. Erityisesti tuloso-
hjauksessa pitää vahvistaa vaikuttavuusosaa-
mista sekä tulostavien kehittämistä. Lisäksi ministeriöiden ja virastojen
tulee huomioida toimintaa suunniteltaessa ja johdettaessa kunkin viraston laki-
säätöisten tehtävien tasapainoinen hoito ja uudessa hallitusohjelmassa määritel-
tyjen kehittämistoimenpiteiden edellyttämä resursointi ja toimeenpano.

6.1.3 Johtamissopimukset

Keskeinen työkalu valtionhallinnon ylimmän johdon tavoitteiden asetannassa ja tuloksel-
lisuuden seurannassa on johtamissopimus. Osana toimintayksikön ohjausprosessia joh-
tamissopimuksen tulee olla yhteensopiva tulossopimuksen ja budjettikehyksen kanssa.
Virastojen tulossopimukset määrittävät toiminnan tavoitteet eli sen, mitä tehdään ja johta-
missopimukset määrittävät sen, miten tavoitteisiin johdetaan. Olennaista sopimusten laa-
timisessa on toimiva keskusteluyhteys johtajan ja hänen esimiehensä kanssa. Se mahdol-
listaa sopimisen myös johtajan tarvitsemista kehittämistoimista ja tuesta.

Johtamissopimusmenettely on ollut käytössä valtionhallinnossa vuodesta 2005 lähtien ja
vuonna 2022 se on kattavasti käytössä. Valtiovarainministeriö uudisti ja ohjeisti vuonna
2017 johtamissopimusmenettelyä ja johtamissopimusten sisältöalueita. Uudistuksen
myötä sopimusmenettelyä yksinkertaistettiin, yhdenmukaistettiin ja se sovitettiin virasto-
jen tulossopimusmenettelyyn.

Uudistettu sopimusmalli pitää sisällään:

- Valtionhallinnon yhteiset johtamisen tavoitteet (taustalla hallituksen tavoitteet)
- Keskeiset tulostavoitteet (liitetään)
- Johtaminen ja johtajuus (ministeriön ja viraston tavoitteet)
- Johtajien henkilökohtainen kehittyminen ja palvelussuhde (vapaamuotoinen)

Johtamissopimuksissa on yhtenä sisältöalueena valtionhallinnon yhteiset johtamisen tavoitteet. Nämä tavoitteet ovat yhteisiä kaikille valtion ylimmän johdon virkamiehille.

Valtiovarainministeriö linjaa ne sekä hallituksen asettamien että muiden johtamista koskevien yhteisten tavoitteiden pohjalta. Johtamiskeskusteluissa arvioidaan kehittämistarpeet yhteisiin johtamisen tavoitteisiin liittyen. Niiden pohjalta valitaan ministeriön tai hallinnonalan näkökulmasta keskeiset tavoitteet ja sovitaan niille tarvittavat kehittämistoimet. Osa tavoitteista on pysyväisluonteisia, osa muuttuu toiminnalle asetettavien tavoitteiden muuttuessa. Mahdolliset muutokset toteutetaan osana vuosittaisia johtamiskeskusteluja tarvittaessa johtamissopimuksia tarkentamalla. Johtamissopimusten osapuolina ovat ministeriön kansliapäällikkö, ja joko ministeriön osastopäällikkö tai ministeriön alaisen viraston päällikkö. Ministeriön harkinnan mukaan johtamissopimuksen voi ministeriön osastopäällikön kanssa tehdä myös alivaltiosihteeri kansliapäällikön sijaan.

Valtiovarainministeriö ohjeisti johtamissopimusten toimeenpanoa 28.2.2020. Johtamiskeskusteluissa tuli arvioida viraston kehittämistarpeet niihin yhteisiin johtamisen tavoitteisiin liittyen, jotka liittyivät seuraaviin hallitusohjelmaan sisältyviin kehittämiskohteisiin:

- Tietojohtamisen vahvistaminen: tiedon hyödyntäminen osana valmistelua, päätöksentekoa ja johtamista
- Yhteiset HR-tavoitteet
 - o osaamisen kehittäminen
 - o liikkuvuuden edistäminen
 - o valtion työnantajakuvan uudistaminen
 - o asiakaslähtöisen julkishallinnon rakentaminen ja digitalisaation edistäminen
 - o osaamisen vahvistaminen, toimintaprosessien ja palvelujen uudistaminen
 - o tietojärjestelmien kehittäminen ja hyödyntäminen

Valtiovarainministeriö on valmistellut valtionhallinnon yhteisen johtamissopimuslomakkeen (mallin) ja arvioinnissa käytettävän lomakkeen. Ministeriö on myös seurannut johtamissopimusten käyttöönottoa sekä kattavuutta, ja on tarvittaessa ministeriöiden tukena. Kehittämistyötä ovat ohjanneet seuraavat periaatteet:

- Johtamissopimusmenettely tukee johtajapolitiikan tavoitteita johtajien ammattimaisuudesta ja vastuullisuudesta.
- Johtamissopimusmenettely on tarkoituksenmukaisen yksinkertainen.
- Virastojen tulossopimusmenettelyn ja johtamissopimusmenettelyn välisen suhteen tulee olla selkeä.
- Johtamissopimusmenettely on riittävän yhdenmukainen valtionhallinnon sisällä.
- Johtamissopimusmenettely hyödyttää sekä työnantajaa että yksittäisiä johtajia.

- Johtamissopimusmenettelyllä edistetään dialogia johtajan ja hänen esimiehensä välillä ja korostetaan johtajan oikeutta saada ammattimaisesti annettua palautetta johtamisestaan.

Jos virastolla on hallitus tai johtokunta, joka tekee sen puolesta tulossopimuksen, taikka jos johtamissopimuksen viraston päällikön kanssa tekee käytännössä esimerkiksi osastopäällikkö, voidaan johtamissopimus ministeriön harkinnan mukaan tehdä kansliapäällikön sijasta hallituksen tai johtokunnan taikka ministeriön alivaltiosihteerin tai osastopäällikön ja viraston päällikön kanssa.

Valtiovarainministeriön ohjeen mukainen johtamissopimus voidaan tarvittaessa tehdä myös muun valtion johtotehtävissä työskentelevän kanssa. Näitä virkamiehiä ovat esimerkiksi viraston päällikön välittömässä alaisuudessa työskentelevät, viraston palkkausjärjestelmän soveltamisalan piiriin kuulumattomat johtajat, joiden toimenkuvassa johtamisvastuulla on merkittävä osuus. Yhdenmukainen johtamissopimusmenettely myös keskijohdossa vahvistaisi muun muassa ylimmän johdon potentiaalin arviointia ja kehittämistä.

Lisäksi valtiovarainministeriö on selvittänyt johtamissopimusikäntöjen soveltuvuutta myös ministeriöiden kansliapäälliköille ja valmistellut erityisen johtamiskeskustelumallin ja tukipaketin sovellettavaksi ministereiden ja kansliapäälliköiden välisiin keskusteluihin. Valtiovarainministeriön suosituksista huolimatta, johtamiskeskustelumallia on kokeiltu vain ympäristöministeriössä.

Johtamissopimusmenettelyä on mahdollista edelleen kehittää siten, että sopimukset kytetään tiiviimmin johdon virkakausiin, tuloksellisuuden arviointiin ja johdon kehittymisen tukeen. Nimittämiskäytäntöjä voitaisiin kehittää siten, että nimittämisen yhteydessä pääsääntöisesti laaditaan johtamissopimus koko virkakaudelle. Sovittujen tavoitteiden toteutumista seurattaisiin vuosittain, ja puoli vuotta ennen virkakauden päättymistä tehtäisiin yhteenveto virkakaudesta sekä arvio johtamisen onnistumisesta.

Johtamissopimusten käyttöä tuetaan valtionhallinnon yhteisen johtamisen tuloksellisuuden arvioinnin ja tietojen vertailtavuuden kehittämisellä. Yhtenä vaihtoehtona on, että valtiovarainministeriö seuraa johdon onnistumista ja kokoaa hallituksen käyttöön yhteenvetotietoja. Myös johdon tulospalkkauksen edellytyksenä on johdon onnistumisen arviointi yhteisiä menettelytapoja hyödyntäen.

Toiminnan tavoitteiden ja arvioinnin lisäksi sopimusosapuolten välisissä johtamiskeskusteluissa voidaan käsitellä myös johtajan kehittymistä johtajana ja hänen palvelussuhteeseensa liittyviä kysymyksiä. Johtamissopimusmenettely tarjoaa hyvän mahdollisuuden tarkastella johtajan kehittymistä ja keskustella johtajan sekä esimiehen kesken johtajan kehittymisen tarpeista ja mahdollisista urasuunnitelmista. Jatkotyössä tulee selvittää se, missä

määrin valtionhallinnossa voidaan yhdenmukaistaa ylimmän johdon kehityskeskusteluja ja miten on mahdollista yhdistää kehityskeskusteluarviot johdon urasuunnitteluun ja liikkuvuuteen.

Ehdotus (11)

Ohjausryhmä ehdottaa, että johtamissopimusmenettelyä edelleen kehitetään seuraavasti:

1. Kehitetään ylimmän johdon nimittämiskäytäntöjä siten, että nimittämisen yhteydessä pääsääntöisesti laaditaan johtamissopimus virkakaudelle. Sovittujen tavoitteiden toteutumista seurataan vuosittain, ja puoli vuotta ennen virkakauden päättymistä tehdään yhteenveto virkakaudesta ja arvio johtamisen onnistumisesta.
2. Kehitetään valtionhallinnon johtamissopimuskäytäntöjä siten, että sopimusosapuolten välisissä johtamiskeskusteluissa käsitellään yhdenmukaisesti myös johtajan kehittymistä johtajana, hänen palvelussuhteeseensa liittyviä kysymyksiä ja mahdollisia urasuunnitelmia.
3. Ministeriöt ottavat käyttöön ministereiden ja kansliapäälliköiden väliset johtamiskeskustelut. Valtiovarainministeriö tukee johtamiskeskustelujen ottamista käyttöön.
4. Selvitetään mahdollisuudet laajentaa johtamissopimusmenettelyn ylimmän johdon välittömässä alaisuudessa toimiviin, myös vaativissa johtamistehtävissä oleviin johtajiin (mm. virastojen johtoryhmien jäseniin).
5. Kehitetään johtamissopimusmenettelyä ja johtamisen arviointia siten, että se tukee aikaisemmin selvemmin sekä johtamisen tuloksellisuutta että johtajien kehittymistä.
6. Selvitetään johtamissopimusten eri osioiden julkisuus.

6.2 Johtamisvalmennus ja kehittymisen tuki

Johtajaksi kasvaminen perustuu johtajan omaan 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 määrätietoista itsensä kehittämistä. 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 yhteiselle ymmärrykselle valtionhallinnon laajasta tehtäväkentästä. Yhteisessä kehittämisessä on lähtökohtana, että moninaisia johtamistehtäviä tuetaan monin eri keinoin ottaen huomioon toimintayksiköiden erilaiset tarpeet. Toisaalta on tärkeää, että johtamisen ja sen kehittämisen perusta ja käytännöt ovat riittävän yhtenäiset valtionhallinnossa. Näillä edistetään hyvää johtamista koko hallinnossa. Tätä varten tarvitaan yhteisiä kehittämistoimia, erityisesti yhteistä johtamisvalmennusta.

Valtiovarainministeriö on toteuttanut valtionhallinnon ylimmän johdon ja sen potentiaalisen kehittämis- ja valmennusohjelmia 1990-luvun alusta lähtien. Vuodesta 2008 *Tulevaisuuden johtajat* –ohjelmasta toteutettiin 11 kurssia ja siihen osallistui yli 350 vaatavissa johtamistehtävissä olevaa johtajaa. Vuodesta 2017 ministeriö on toteuttanut *Uudistuja*-ohjelmaa, ja vuoden 2022 loppuun mennessä yhteensä 17 kurssille on osallistunut 410 johtajaa valtionhallinnosta, kunnallishallinnosta ja muualta julkisesta hallinnosta. Vuodesta 2021 lähtien myös Kuntaliitto on osallistunut valtiovarainministeriön ja HAUS kehittämiskeskuksen kanssa ohjelman toteutukseen. Lisäksi ministeriö toteutti HAUS kehittämiskeskuksen kanssa johtamispotentiaalille suunnatun kansainvälispainoitteisen Horizon-ohjelman ja käynnisti vuonna 2021 keskijohdolle suunnatun *Mahdollistaja* –nimisen digitaalisen valmennuskokonaisuuden. Muu valtionhallinnon ylimmän johdon varsinainen valmennus on perustunut ministeriö- ja virastokohtaisiin ohjelmiin sekä henkilökohtaisesti räätälöityihin valmennuksiin.

Valmennusohjelmien lisäksi ministeriö on tukenut johdon, erityisesti valtionhallinnon ylimmän johdon vuorovaikutusta ja verkottumista järjestämällä erityisiä tapaamisia, kuten johdon aamukahveja, pienryhmätoimintaa sekä laajempia tapaamisia, kuten *Julkisen johtamisen päivän*. Vuonna 2022 *Julkisen johtamisen päivään* osallistui yhteensä 350 johtajaa valtionhallinnosta, kunnista ja muualta julkisesta hallinnosta. Valtiovarainministeriö on organisoinut erityisen *Valtionhallinnon johdon tuki* –toiminnon, jonka puitteissa on tarjottu johtajille myös henkilökohtaista neuvontaa ja ohjeistusta.

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

Toimintaympäristön ja hallinnon muuttuessa on ollut tärkeää myös säännöllisesti arvioida valmennusohjelmien vaikuttavuutta sekä relevanssia suhteessa johtajapolitiikan ja hallinnon kehittämisen yleisiin tavoitteisiin. Valtiovarainministeriön syksyllä 2021 toteuttaman kyselyn yksi keskeinen havainto oli, että julkisella sektorilla johtajat arvioivat henkilöstöhallintoon liittyvät tekijät, kuten johtajien tukemisen-, palautteenannon- ja palkitsemisen käytännöt puutteellisiksi. He arvioivat, ettei hyvästä johtamisesta palkita riittävästi julkisissa organisaatioissa eikä työhyvinvoinnin tuki ole ollut riittävä.

Haasteena valtionhallinnon johtamisvalmennukselle on muun muassa se, miten valmennus kytketään paremmin rekrytointiin ja urasuunnitteluun sekä yleensä valtionhallinnon johtajapolitiikkaan muun muassa johtamissopimusmenettelyn yhteydessä (ks. ohjausryhmän ehdotus 11 liittyen johtamissopimusmenettelyn kehittämiseen). 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 selvitettävä myös se, missä määrin valtionhallinnossa voidaan tarjota johtamisvalmennusta poliittisille johtajille.

7 Yhteenveto ehdotuksista

Johtamista yhteiseksi hyväksi -hankkeen ohjausryhmä tekee seuraavat ehdotukset valtionhallinnon johtamisen kehittämiseksi:

Ehdotus (1)

Laaditaan ohjeistus ylimmän johdon valintaprosessin kehittämiseksi sekä avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

Ohjausryhmä toteaa, että valtiovarainministeriö kehittää ylimmän johdon rekrytointiohjeistusta siten, että harkintavalta ja vastuu soveltamisesta on ministeriöillä. Kelpoisuusvaatimusten soveltamista rekrytointiprosessin eri vaiheissa ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että valtioneuvostoon muodostuu yhtenäiset, avoimemmat ja läpinäkyvämmät menettelytavat johdon valinnassa. Valtiovarainministeriö tarkentaa ohjeistusta valtion ylimmän johdon yhteisten erityisten kelpoisuusvaatimusten soveltamisesta suhteessa tehtäväänalyysiin, vaatimusten kuvaamiseen hakuilmoituksissa, hyödyntämiseksi haastatteluissa sekä nimityspäätöksen perusteluissa (liitteenä luonnos ohjekirjeestä). Lisäksi valtiovarainministeriö ohjeistaa ja tukee ministeriöitä johdon haun yhteydessä saatujen arviointitietojen, muun muassa haastattelutietojen dokumentoinnista ja tukee ministeriöitä muutoinkin johdon valinnan kehittämisessä.

Ehdotus (2)

Ylimmän johdon hakumenettelyn aikataulus huomioidaan asiaan liittyvän ohjeistuksen päivittämisessä.

Ehdotus (3)

Ohjausryhmä ehdottaa, että valtiovarainministeriö valmistelee ministeriöiden tueksi mallin arviointiryhmän hyödyntämiseksi ylimmän johdon rekrytoinneissa (liitteenä luonnos ohjekirjeeksi). Mallin mukaan ministeriöt vastaavat rekrytointien valmistelusta ja esittelystä käyttäen tukena erityistä neuvoa-antavaa arviointiryhmää. Ministeriöt asettavat kuhunkin ylimmän johdon rekrytointiprosessiin arviointiryhmän, jonka kokoonpanoon kuuluu sekä vakiojäseniä valtionhallinnon yhteisestä arvioitsijaryhmästä/poolista että tehtäväkohtaisesti kutsuttavia jäseniä kyseisestä ministeriöstä ja viran tehtäväalueelta. Ryhmän puheenjohtajana on esittelevän ministeriön edustaja. Arviointiryhmän asettamista varten

valtiovarainministeriö kokoaa ministeriöiden käyttöön valtionhallinnon johdon edustajista ja rekrytoinnin asiantuntijoista laajan arvioitsijaryhmän/poolin.

Ehdotus (4)

Ohjausryhmä ehdottaa, että oikeusministeriö ottaa selvitettäväksi julkisuuslakiehdotuksen osana julkisuuslain uudistamistyötä: valtionhallinnon nimitysprosessissa hakemusasiakirja (esimerkiksi hakemus ja vakiomuotoinen suppea CV) olisi voimassaolevalla tavalla julkinen, mutta sen liitemateriaali (laaja CV ja muut hakijan esittämät tiedot) olisi hakuaikana julkisia vain asianosaisille (muut hakijat) pyynnöstä. Nimityksen jälkeen materiaali tulisi voimassaolevan julkisuuslain mukaisesti julkiseksi.

Ehdotus (5)

Ohjausryhmä esittää, että valtion virkamieslakia muutettaisi siten, että valtionhallinnon ylimmän johdon virkaan nimitettäisi jatkossa seitsemän vuoden määräajaksi. Lainsäädäntötyön yhteydessä arvioidaan myös selvitystarpeet, ns. taustavirasta sekä nimityskausien määrän rajoittamisesta.

Ehdotus (6)

Ohjausryhmä ehdottaa, että valtionvarainministeriön karenssohjeistusta täsmennetään siten, että karenssisopimuksen tarpeen harkintaan tullaan kiinnittämään huomiota kaikissa rekrytoinneissa sekä käsittelemään nimitysmuistiossa/nimityksen perusteluissa. Nimitysmuistiossa tulisi arvioida karenssisopimuksen tarve ja sopimus asetettaisiin kriteerien täyttyessä nimittämisen edellytykseksi.

Ehdotus (7)

Ohjausryhmä esittää, että valmistellaan tarvittavat valtioneuvoston asetusluonnosehdotukset virkojen turvallisuusselvityksien tarpeellisuudesta (VML 8 c §:n ja TurseL 16 §:n valtuutus). Samalla arvioidaan, täyttääkö voimassa oleva lainsäädäntö ja asetuksenantovaltuutukset vallitsevan tilanteen tarpeet, huomioiden myös ulkomaansidonnaisuuksia koskevat selvitystarpeet.

Ehdotus (8)

Ohjausryhmä ehdottaa, että käynnistetään selvitys ylimmän johdon palkkausjärjestelmän kehittämistarpeista ja palkkatasosta verrattuna muiden johtajien palkkaukseen ja palkintaan kunnissa, erityisyhtiöissä ja muussa julkisessa hallinnossa, kuten hyvinvointialueilla.

Ehdotus (9)

Ohjausryhmä ehdottaa, että laajoja poikkihallinnollisia hankkeita organisoitaessa varmistetaan, että hankkeen tulokset palvelevat sekä ministeriöitä,

että virastoja hallinnonalojen väliset näkökulmat huomioiden. Tätä työtä voidaan tukea yhteisillä tavoitteilla, hankeorganisaatioilla ja yhdessä jaetuilla resursseilla.

Ehdotus (10)

Ohjausryhmä ehdottaa, että 13.5.2021 valmistuneen valtionhallinnon tulosohjauksellisen arviointihankkeen (Vatula; valtioneuvoston selvitys - ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:33) johtopäätöksiä toimeenpantaessa vahvistetaan tulossopimusten strategista luonnetta ja tulosohjauksen merkitystä hallinnonalojen ohjauksessa. Erityisesti tulosohjauksessa pitää vahvistaa vaikuttavuusosamista sekä tulostulosten kehittämistä. Lisäksi ministeriöiden ja virastojen tulee huomioida toimintaa suunniteltaessa ja johdettaessa kunkin viraston lakisääteisten tehtävien tasapainoinen hoito ja uudessa hallitusohjelmassa määriteltyjen kehittämistoimenpiteiden edellyttämä resursointi ja toimeenpano.

Ehdotus (11)

Johtamissopimusmenettelyä edelleen kehitetään seuraavasti:

1. Kehitetään ylimmän johdon nimittämiskäytäntöjä siten, että nimittämisen yhteydessä pääsääntöisesti laaditaan johtamissopimus virkakaudelle. Sovittujen tavoitteiden toteutumista seurataan vuosittain, ja puoli vuotta ennen virkakauden päättymistä tehdään yhteenveto virkakaudesta sekä arvio johtamisen onnistumisesta.
2. Kehitetään valtionhallinnon johtamissopimuskäytäntöjä siten, että sopimusosapuolten välisissä johtamiskeskusteluissa käsitellään yhdenmukaisesti myös johtajan kehittymistä johtajana, hänen palvelussuhteeseensa liittyviä kysymyksiä ja mahdollisia urasuunnitelmia.
3. Ministeriöt ottavat käyttöön ministereiden ja kansliapäälliköiden väliset johtamiskeskustelut. Valtiovarainministeriö tukee johtamiskeskustelujen ottamista käyttöön.
4. Selvitetään mahdollisuudet laajentaa johtamissopimusmenettelyn ylimmän johdon välittömässä alaisuudessa toimiviin, myös vaativissa johtamistehtävissä oleviin johtajiin (mm. virastojen johtoryhmien jäseniin).
5. Kehitetään johtamissopimusmenettelyä ja johtamisen arviointia siten, että se tukee aikaisemmin selvemmin sekä johtamisen tuloksellisuutta että johtajien kehittymistä.
6. Selvitään johtamissopimusten julkisuus

Liite 1 Ylimmän johdon virantäytön ohjeistuksen täydentäminen

Johdanto

Valtiovarainministeriön on antanut ohjeen virantäytössä noudatettavista periaatteista (30.4.2019, VM/2643/00.00.00/2018, jäljempänä ohje)¹. Valtionhallinnon johtajien ja asiantuntijoiden rekrytointia ohjeistetaan myös Valitse oikein -oppaassa². Valtiovarainministeriön ohjeistusta täydennetään siten, että valtion ylimmän johdon virantäyttöä ja virkojen kelpoisuusvaatimusten soveltamista rekrytointiprosessin eri vaiheissa tarkennetaan tällä ohjekirjeellä. Ohjeistuksen täydennystä on soveltuvin osin hyödynnettävissä myös muussa valtionhallinnon virantäytössä ja täydennykset tullaan lisäämään ohjeeseen sen päivittämisen yhteydessä.

Ohjekirjeen tarkoitus on, että valtioneuvostoon muodostuu entistä yhtenäisemmät, avoimemmat ja läpinäkyvämmät menettelytavat ylimmän johdon valinnassa. Virantäytöstä syntyvän materiaalin perusteella tulee pystyä myös jälkikäteen arvioimaan, onko viranomaiselle kuuluvaa harkintavaltaa käytetty lainmukaisesti nimitystä valmisteltaessa ja siitä päätettäessä.

Valtiovarainministeriö ohjeistaa ja tukee ministeriöitä johdon haun yhteydessä saatujen arviointitietojen, muun muassa haastattelutietojen dokumentoinnista ja tukee ministeriöitä muutoinkin johdon valinnan kehittämisessä.

Valtiovarainministeriö on laatinut myös mallin erityisten arviointiryhmien hyödyntämisestä ylimmän johdon valinnoissa (VM xx).

Ylimmän johdon erityiset kelpoisuusvaatimukset

Valtion virkamieslain (jäljempänä virkamieslaki) 8.2 §:n mukaan valtion ylimmän johdon yhteiset erityiset kelpoisuusvaatimukset ovat ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämät monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Vaatimuksena oleva tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus tarkoittaa työkokemusta erilaisissa tehtävissä ja eri organisaatioissa. Kokemukselle ei aseteta yksiselitteisiä mittareita, vaan vaatimuksen täyttymistä on harkittava kulloinkin täytettävänä olevan viran tehtävien kannalta. Huomioon otettavia näkökohtia saattavat olla esimerkiksi kysymyksessä olevan toimialan laaja-alainen ja monipuolinen tuntemus sekä hyvän hallinnon käytäntöjen ja menettelytapojen tuntemus.

1 [Valtiovarainministeriö/ohjeet-maaraykset-ja-suositukset](#)

2 [Valitse oikein-opas](#)

Virkamieslain mukaan käytännössä osoitetun johtamistaidon määrittelyä ja arviointiperusteita käytetään kunkin virkaan ilmoittautuneen henkilön johtamisvalmiuksia arvioitaessa. Tarkoituksena on valintatilanteessa varmistaa se, että henkilöllä on johtamisen valmiudet. Valintatilanteessa on laaja-alaisesti arvioitava henkilön onnistumista ja valmiuksia varsinaisissa johdon tehtävissä. Lain perusteluissa käytännössä osoitettu johtamistaito jaetaan kelpoisuusvaatimuksena seitsemään osa-alueeseen. Nimitysharkinnassa on arvioitava, miten eri johtamistaidon osa-alueet painottuvat kysymyksessä olevan viran tehtävissä.

Arvioitavia johtamistaidon osa-alueita ovat:

1. Henkilöjohtaminen ja työyhteisön rakentaminen
2. Prosessien tehokkuuden ja laadun parantaminen
3. Toimintojen valvonta ja voimavarojen johtaminen
4. Tulosten aikaansaaminen ja organisaation ohjaaminen
5. Vaikuttaminen toimintaympäristössä ja muutosten johtaminen
6. Julkishallinnon yleisiantuntemus
7. Tehtävän edellyttämä perehtyneisyys EU-asioiden johtamiseen
8. Kyky jatkuvaan kehittymiseen

Valtionhallinnon ylimmän johdon yksittäiseen virkaan vaadittavasta tutkinnosta tai muista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista voidaan tarvittaessa säätää erikseen asianomaista virastoa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa (VML 8.3 §).

Tehtäväänalyysissa täsmennetään myös ne seikat hakuilmoitukseen, joihin erityisten kelpoisuusvaatimusten tulkinnassa suhteessa tehtäviin tullaan kiinnittämään huomiota.

Tehtäväänalyysin laatiminen

Tehtäväänalyysi on valintaprosessin ennakkovaihe, jossa selvitetään se, mitä viran tai virkasuhteen tehtäväkokonaisuus eli tehtäväalueet ja tärkeimmät tehtävät sisältävät nyt ja tulevaisuudessa. Tehtäväänalyysi jäsentää valintamenettelyä ja sen perusteella määritellään hakuilmoituksen sisältö. Tehtäväänalyysi perustuu koko organisaation toiminnan arviointiin, jossa otetaan huomioon organisaation tavoitteet ja ennakoitavissa olevat muutokset. Tehtäväänalyysi kannattaa taltioida osaksi virantäyttöasiakirjoja.

Nimittäjällä on oikeudellisten rajojen puitteissa harkintavaltaa muun muassa sen suhteen, miten virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita painotetaan nyt ja tulevaisuudessa. Tämä koskee myös hakijoiden koulutuksen, työkokemuksen ja kyseiseen hallinnonalaan perehtyneisyyden keskinäistä painotusta hakijoita vertailtaessa. Nimityspäätöksen tekijän harkinnassa on, miten valintaa tehtäessä painotetaan

viran tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita. Valtionhallinnon ylimpiä virkoja täytettäessä nimittäjän harkintavaltaan kuuluu muun muassa tulevien johtamishaasteiden ja niiden edellyttämien valmiuksien arviointi sekä valmiuksien painotusten valinta. Tehtäväanalyysi auttaa jäsentämään informaatiota, joka kertyy hakijoista rekrytointiprosessin kuluessa.

Kelpoisuusvaatimukseen sisältyvät johtamistaidon vaatimukset saavat erilaisia sisältöjä tai painotuksia eri johtamisympäristöissä ja eri organisaatioissa. Esimerkiksi ylimmän johdon tehtävät ja sen myötä odotukset johtamiselle ovat erilaisia ministeriöissä ja virastoissa. Samoin johtamistehtävät saavat tyypillisesti erilaisia vaatimuksia ja painotuksia hallintovirastoissa verrattuna johtamiseen palvelu- tai liiketoimintatehtävissä tai turvallisuusorganisaatioissa. Myös erot johtamisjärjestelmässä, johtajan asemassa ja vastuun luonteessa vaikuttavat johtamistehtävän sisältöön. Käytännössä organisaation ja yksittäisen johtamistehtävän vaatimukset voivat koostua eri tyyppisistä vaatimuksista.

Tehtäväanalyysissä on otettava huomioon myös johtamistehtävän vaativuustaso, johon vaikuttavat muun muassa organisaation toimintaympäristö ja koko ja johtamistehtävän asema organisaatioissa. Johtamistehtävän luonne ja vaativuus vaikuttavat myös siihen, minkälaisen sisällön yhteiset erityiset kelpoisuusvaatimukset saavat. Ylimmissä johtamistehtävissä korostuvat strateginen johtajuus, kyky vaikuttaa toimintaympäristöön ja kyky toimia roolimallina ja koko organisaatiokulttuurin edustajana. Myös arvopohjalla ja virkamieseettisellä näkemyksellä on merkitystä.

Tehtäväanalyysissä tulee tunnistaa organisaatioiden keskeisten tavoitteiden lisäksi ennakoitavissa olevat toimintaan ja toimintaympäristöön vaikuttavat muutokset ja mikä on rekrytoitavan johtajan vastuu niiden toteuttamisessa. Tältä pohjalta on mahdollista määrittellä myös se, minkälaisia ominaisuuksia ja valmiuksia valittavalta johtajalta edellytetään muutosten johtamisessa. Nämä voivat tarkoittaa tietoja ja taitoja, perehtyneisyyttä tai henkilökohtaisia ominaisuuksia, (kuten esimerkiksi kykyä tulokselliseen työskentelyyn, johtamistaitoa sekä kansainvälisiä valmiuksia.)

Esimerkiksi ministeriöiden kansliapäälliköiden tehtävissä korostuvat kyky toimia yhteistyössä poliittisen päättäjän kanssa ja kyky välittää hallituksen ohjelmat ja yhteiskunnalliset tavoitteet hallinnonalan strategioiksi ja tavoitteiksi.

Tehtäväanalyysin kautta, edellytetyt johtamistaidon tai muut tehtävän vaatimukset pyritään muotoilemaan myös hakuilmoitukseen kirjattaviksi kriteereiksi.

Hakuilmoituksen laatiminen

Hakuilmoituksessa on mainittava mm. viran tehtävät ja säädetyt kelpoisuusvaatimukset (VML 6 c §). Hakuilmoituksen muusta sisällöstä kerrotaan tarkemmin ohjeen luvussa 5.4. Hakuilmoituksen kriteerien tulee olla johdettavissa viran kelpoisuusvaatimuksista, virkaan kuuluvista tehtävistä ja viran menestyksellisen hoitamisen muista edellytyksistä. Tehtäväanalyysin perusteella määritellään hakuilmoitukseen:

1. Viran tai virkasuhteen tehtäväpiiri ja työtehtävät. Laki- ja asetustasolla säädetyjen tehtävien lisäksi otetaan huomioon myös muut virkaan tai virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät.
2. Muut tehtävän hoitamisen edellytykset ja eduksi luettavat seikat.
3. Seikat, joihin erityisten kelpoisuusvaatimusten tulkinnassa suhteessa tehtäviin tullaan kiinnittämään huomiota.

Nimittäjällä on oikeudellisten rajojen puitteissa harkintavaltaa mm. siinä, miten virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita painotetaan.

Hakuilmoituksessa tulisi mainita nimityspäätöksen kannalta merkitykselliset mm. johtamistaidon vaatimukset ja muut seikat, joihin erityisten kelpoisuusvaatimusten tulkinnassa kiinnitetään huomiota.

Valtion ylimmissä viroissa tehtävän edellytyksiä voidaan nimittäjän harkintavallan puitteissa johtaa mm. tulevasta johtamishaasteista ja niiden edellyttämistä valmiuksista. Esim. ne nimityskaudelle sijoittuvat organisaation ja toiminnan muutokset ja niistä seuraavat odotukset, joilla on keskeinen merkitys nimitysharkinnassa.

Tarkoitus on, että nimitysharkinnassa hakijoita erottelevat seikat ja kriteerit ovat nähtävissä hakuilmoituksessa.

Lisäselvitys ja dokumentaatio haastattelussa

Nimitys virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen on hallintopäätös, johon sovelletaan hallintomenettelyä koskevia yleisiä säännöksiä. Valtionhallinnon ylimmän johdon nimitysten valmistelu ja sen edellyttämä asian selvittäminen kuuluu asianomaiselle ministeriölle ja nimityspäätöksen esittelijälle. Nämä vastaavat valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistan laatimisesta ja sen liitteinä olevien asiakirjojen asianmukaisuudesta sekä niissä olevien tietojen luotettavuudesta.

Asian riittävällä selvittämisellä tarkoitetaan sitä, että viranomainen hankkii sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle. Asian selvittämisessä

tulee hyödyntää hakemusasiakirjojen lisäksi muita käytettävissä olevia asiakirjoja, hakijoilta pyydettyä lisäselvitystä sekä haastattelua.

Haastattelu on yksi keino täydentää sitä tietämystä, joka nimittävällä viranomaisella on hakijoiden taidoista ja kyvykkyydestä esimerkiksi silloin, kun asiakirjojen perusteella hakijoiden mm. työ- tai johtamiskokemusta tai henkilökohtaisia ominaisuuksia ei tunneta tai pystytä riittävästi arvioimaan.

Kun nimityspäätöksen ratkaisemisen kannalta merkityksellinen lisäselvitys perustuu haastattelussa suullisesti saatuun tietoon, asia kuvataan nimitysmuistiossa kaikkien haastateltujen osalta tasapuolisesti ja objektiivisesti.

Nimitysmuistio ja nimittäjän harkintavalta

Nimitysmuistio

Ohjeen mukaan virkanimitysten perustelut esitetään mukaan nimitysmuistiossa. Nimitettävän henkilön valinta perustellaan muistiossa vertailemalla hakijoiden ansiot. Nimityksen ansiovertailussa voidaan käyttää vain perustuslain 125 §:ssä säädettyjä yleisten nimityspe-
rusteiden mukaisia vertailuperusteita. Käytettävien vertailuperusteiden tulee olla johdet-
tavissa viran kelpoisuusvaatimuksista, viran hakuilmoituksessa mainituista viran menes-
tyksellisen hoitamisen muista edellytyksistä ja virkaan kuuluvista tehtävistä. Muistiota laa-
dittaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota hakijoiden ansioiden tasapuoliseen selostami-
seen ja niiden objektiiviseen vertailuun. Virkanimitysasian ratkaisu perustuu aina kelpoi-
suusvaatimukset täyttävien hakijoiden pätevyyden ja ansioituneisuuden pohjalta tehtä-
vään kokonaisarviointiin, johon kuuluu myös virkatehtävien hoidon kannalta merkityksel-
listen henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointi.³

Nimittäjän harkintavalta

Nimittävällä viranomaisella on harkintavalta siinä, millainen painoarvo hakuilmoituksessa mainituille seikoille nimitysharkinnan kokonaisuudessa annetaan. Nimittävän viranomai-
sen tehtävään ja toimivaltaan kuuluu myös arvioida, kenet parhaiten viran kelpoisuusvaa-
timukset täyttävistä hakijoista nimitetään virkaan tai virkasuhteeseen. Yleisten nimityspe-
rusteiden ja erityisten kelpoisuusvaatimusten tulkinta sekä niiden keskinäinen painottami-
nen sisältävät nimittävälle viranomaiselle kuuluvaa harkintavaltaa.

*Nimittäjän harkintavaltaan oikeudellisten rajojen puitteissa kuuluu muun muassa, miten virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita paino-
tetaan. Valtionhallinnon ylimpien virkojen kohdalla myös tulevien johtamishaasteiden*

3 Valtiovarainministeriön ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista, s. 18-19

ja niiden edellyttämien valmiuksien arviointi sekä tarvittavien valmiuksien painotusten valinta kuuluvat harkintavallan piiriin. Hakijoiden työkokemusta, perehtyneisyyttä viran tehtäviin ja suoriutumista aikaisemmissa tehtävissä voidaan painottaa avoimna olevan tehtävän vaatimusten rajoissa. Painotusten tulee kuitenkin perustua objektiivisiin seikkoihin.⁴

Nimitysharkinta on osittain oikeudellisesti sidottua ja osittain tarkoituksenmukaisuuteen nojaavaa. Perustuslain yleisten nimitysperusteiden ja viran säädettyjen erityisten kelpoisuusvaatimusten täyttymisen arviointi on oikeudellista harkintaa.

Perustuslain yleisten nimitysperusteiden ja valtion ylimmän virkamiesjohdon erityisten kelpoisuusvaatimusten tulkinta sekä niiden keskinäinen painottaminen sisältää harkintavaltaa, joka kuuluu nimittävälle viranomaiselle.⁵

Muulta osin virkaan nimittäminen sisältää nimittävälle viranomaiselle kuuluvaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jonka käyttöä ohjaavat lain säännökset ja hallinnon oikeusperiaatteet. Tämä tarkoittaa erityisesti hakijoiden tasapuolista, objektiivista ja asiallista kohtelua nimitysharkinnassa ja nimitysharkinnan lainmukaista perustelemista. Harkintavallan käyttöä ohjaavat lain säännökset ja hallinnon oikeusperiaatteet.

Harkintavallan käytössä on noudatettava perustuslain, tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain syrjäintäkieltoja. Keskeisiä hallinnon oikeusperiaatteita nimitysharkinnassa ovat tasapuolisuus, puolueettomuus ja tarkoitussidonnaisuus. Tarkoitussidonnaisuus tarkoittaa nimityksissä harkintavallan käyttöä vain nitysmenettelyn tarkoituksen mukaisesti. Menettelyn tarkoituksena on järjestää virkaa kuuluvien valtion tehtävien hoitaminen ja saada virkaa hoitamaan henkilö, joka parhaimmalla mahdollisella tavalla täyttää yleiset virkanimitysperusteet, virkaan säädettyt erityiset kelpoisuusvaatimukset ja viran tehtävistä johdetut viran menestyksellisen hoitamisen edellytykset.

Karenssisopimus

Valtion virkamieslain mukaan viranomainen voi tehdä nimitettäväksi esitettävän henkilön kanssa ennen virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä kirjallisen sopimuksen (karenssisopimus), jolla rajoitetaan määrääjäksi virkamiehen oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittaminen tai muun vastaava toiminta (VML 44 a §).

4 OKV 28.1.2022, s. 8-9

5 OKV 20.8.2020, s. 3

Karensisopimuksen tekeminen edellyttää, että henkilöllä on virassaan, tehtävässään tai asemassaan pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voidaan olennaisella tavalla käyttää uudessa palvelusuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Karensisopimus on edellä mainituissa tilanteissa nimittämisen tai uuteen tehtävään siirtymisen edellytys.

Karensisopimuksen tarve tulee ottaa huomioon jo tehtäväänalyysivaiheessa, karensisopimuksen tarve arvioidaan osana nimitysmuistiota ja karensisopimus asetettaisiin säädettyjen kriteerien täytyessä nimittämisen edellytykseksi.

Hakumenettelyn aikataulus

Viran haettavaksi julistamisen ajankohdasta ei ole säännöksiä lainsäädännössä. Viranomaisella on harkintavaltaa siinä, minä ajankohtana ennen viran suunniteltua täyttämistä virka julistetaan haettavaksi. Ylimmän johdon hakumenettelyn aikataulutukseen ja aloittamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota tilanteissa, jossa viran tehtävät otetaan vastaan lähellä hallituskauden vaihdosta. Myös oikeuskansleri on ottanut kantaa asiaan ratkaisusaan 12.2.2019 (Dnro/1910/1/2018).

Ylimmän johdon virkoja on julistettu haettavaksi käytännössä enimmillään 8-11,5 kuukautta ennen meneillään olleen virkakauden päättymistä. Hakumenettelyn aikatauluksessa ja aloittamisessa on kuitenkin otettava huomioon, että viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin eli siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viran täyttämässä noudatettavan menettelyn tarkoituksena on varmistaa, että virkaan nimitetään henkilö, joka parhaimmalla mahdollisella tavalla täyttää yleiset virkanimitysperusteet, virkaan säädetty erityiset kelpoisuusvaatimukset ja viran tehtävistä johdetut viran menestyksellisen hoitamisen edellytykset ja että nimityksen valmistelu on viran hakijoiden kannalta avointa ja tasapuolista.

Lähtökohtaisesti tulevan hallituskauden aikana alkavaksi tarkoitettua ylimmän johdon nimitystä ei tulisi tehdä ilman perusteltua syytä, koska virkamiesjohdolla on usein merkittävä vastuu hallitusohjelmista johtuvien hankkeiden toimeenpanossa. Organisaation muutostilanteen niin edellyttäessä, lyhyempi määräajan pidennys yli hallituskauden vaihteen on mahdollista toteuttaa valtion virkamieslain 9 a §:n 3 momentin perusteella. Ylimmän johdon viran nimityksen määräaika voidaan jatkaa tällöin enintään yhdellä vuodella, jos siihen on viraston toimintaan liittyvä perusteltu syy.

Liite 2 Arviointiryhmien asettaminen ylimmän johdon valintaan (luonnos)

1 Tausta ja tavoitteet

Osaava ja eettisesti korkeatasoinen virkamiesjohto on kansallinen voimavara hallituksen ja koko kansakunnan palveluksessa. Ylimmän virkamiesjohdon valinnan määrätietoinen kehittäminen on keskeinen osa johtamisen kehittämistä valtionhallinnossa. Ammattimaisilla valintaperusteilla ja -menetelmillä, suunnitelmallisella kehittämisellä ja joustavilla uramahdollisuuksilla varmistetaan johtajien saatavuus eri tehtäviin sekä hallinnon sisältä että ulkoa.

Valtiovarainministeriö on uudistanut valtionhallinnon johdon asemaa, rekrytointia ja tukea. Vuonna 2015 voimaan tulleilla valtion virkamieslain muutoksilla (VML 283/2015) yhtenäistettiin virkamiesjohdon, noin 110 ylimmän virkamiiehen asemaa. Muutokseen sisältyi säännöksiä myös ylimmän johdon yhteisistä kelpoisuusvaatimuksista. Ministeriö toteutti vuonna 2019 myös kokeilun, jossa erityinen arviointiryhmä osallistui tilastokeskuksen pääjohtajan valintaan ministeriön tukena (Muistio 4.2.2019/AH). Tämä kokeilu perustui varatuomari Seppo Tiitisen johtaman valtioneuvostotyöryhmä ehdotukseen (VM:n työryhmämuistio15/2017) ja toimintatapojen ministerityöryhmän linjaukseen.

Valtiovarainministeriö asetti 24.11.2021 Johtamista yhteiseksi hyväksi – hankkeen valtionhallinnon johtamisen kehittämiseksi. Hankkeen yleisenä tavoitteena oli tukea julkisen hallinnon ja johtamisen uudistumista. Konkreettisina tavoitteina oli:

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

Hankeen tehtävänä oli erityisesti arvioida ja kehittää ylimmän johdon palvelussuhdejärjestelmää, ura-ajattelua ja liikkuvuutta valtionhallinnossa sekä johdon tukea. Johdon valintamenettelyn kehittäminen oli yksi keskeinen kehittämiskohde ja hankkeen ohjausryhmän mukaan valtionhallinnon johdon valintaa tulee kehittää kokonaisuutena siten, että hakumenettelyn lisäksi ohjeistuksessa ja tuessa otetaan huomioon myös muut valinnan vaiheet.

Ohjausryhmä ehdotti, että valtiovarainministeriö valmistelee ministeriöiden tueksi mallin erityisen arviointiryhmän hyödyntämiseksi ylimmän johdon rekrytoinneissa. Mallissa ministeriöt vastaavat rekrytointien valmistelusta ja esittelystä käyttäen tukena erityistä neuvoantavaa arviointiryhmää. Ministeriöt asettavat kuhunkin ylimmän johdon rekrytointiprosessiin arviointiryhmän, jonka kokoonpanoon kuuluu sekä vakiojäsentä

valtionhallinnon yhteisestä arvioitsijaryhmästä/poolista että tehtäväkohtaisesti kutsuttavia jäseniä kyseistä ministeriöstä ja viran tehtäväalueelta. Ryhmän puheenjohtajana on esittelevän ministeriön edustaja. Arviointiryhmän asettamista varten valtiovarainministeriö kokoaa ministeriöiden käyttöön valtionhallinnon johdon edustajista ja rekrytoinnin asiantuntijoista arvioitsijaryhmän/poolin.

Ylimmän johdon valintaa tukevien arviointiryhmillä tavoitellaan seuraavia hyötyjä: 1) yhtenäisempi johtamisosaamisen arviointi, 2) johdon rekrytointien laadunvarmistus ja ammatillinen tuki 3) valtion työnantajakuvan kirkastuminen ja valtion parempi kyky houkuttaa päteviä hakijoita johtamistehtäviin.

Tässä suosituksessa esitetään ministeriöiden käyttöön malli siitä, miten ylimmän johdon valinnoissa voidaan hyödyntää erityistä arvioitsijaryhmää ja miten ryhmien kokoonpanossa hyödynnetään valtionhallinnon yhteistä arvioitsijapoolia.

2 Arviointiryhmien asettaminen ja tehtävät

Tavoitteena on, että ministeriöt asettavat kuhunkin ylimmän johdon valintaprosessiin erityisen arviointiryhmän, jonka tehtävänä tukea ministeriötä osallistamalla ylimmän johdon virkaa hakevien henkilöiden arviointiin. Arviointiryhmä arvioi ministeriön valitsemia hakijoita erityisesti lainsäädännössä olevien ylimmän johdon yhteisten erityisten kelpoisuusvaatimusten pohjalta (VML 26 §). Tähän kuuluu muun muassa käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus.

Lain mukaan käytännössä osoitetun johtamistaidon määrittelyä ja arviointiperusteita käytetään kunkin virkaan ilmoittautuneen henkilön johtamisvalmiuksia arvioitaessa. Tarkoituksena on valintatilanteessa varmistaa se, että henkilöllä on johtamisen valmiudet. Valintatilanteessa on laaja-alaisesti arvioitava henkilön onnistumista ja valmiuksia varsinaisissa johdon tehtävissä. Lain perusteluissa käytännössä osoitettu johtamistaito jaetaan kelpoisuusvaatimuksena seitsemään osa-alueeseen. Nimitysharkinnassa on arvioitava, miten eri johtamistaidon osa-alueet painottuvat kysymyksessä olevan viran tehtävissä.

Ministeriö vastaa valinnasta ja niiden käytännön järjestelyistä kaikissa vaiheissa. Arviointiryhmä osallistuu hakijoiden arviointiin erikseen sovittavalla tavalla. Vähimmillään tämä tarkoittaa kärkihakijoiden haastattelua valintaprosessin loppuvaiheessa. Lisäksi arviointiryhmä voi tarvittaessa osallistua valintaan sen eri vaiheissa myös valmisteluvaiheessa muun muassa tukemalla ministeriötä tehtäväanalyysin ja hakuilmoituksen teossa ja arviointivaiheessa osallistamalla kärkihakijoiden valintaan mm. hakemusten perusteella.

Lähtökohtaisesti arviointiryhmä ei aseta hakijoita prioriteettijärjestykseen eikä tee suosituksia valinnasta.

3 Arviointiryhmien kokoonpanot ja valtionhallinnon arvioitsijapooli/

Valtiovarainministeriö kokoaa ministeriöiden käyttöön valtionhallinnon yhteisen arvioitsijapoolin, jonka jäsenet ovat käytettävissä asetettaessa ylimmän johdon valinnan arviointiryhmiä. Tarkoituksena on, että kuhunkin arviointiryhmään kutsutaan yhteensä kolme tai neljä arvioitsijaa, vähintään yksi arvioitsija kustakin seuraavasta ryhmästä:

1. Toisen ministeriön tai hallinnon edustaja (1–2)
2. Valtiovarainministeriön valtionhallinnon kehittämisosaston edustaja
3. Johdon rekrytoinnin asiantuntija

Valtionhallinnon yhteiseen arvioitsijapooliin on nimetty kaudelle 1.6.2022-31.5.2024 seuraavat arvioitsijat:

1. ministeriön kansliapäällikkö/osastopäällikkö x
2. ministeriön kansliapäällikkö/osastopäällikkö y
3. ministeriön kansliapäällikkö/osastopäällikkö z
4. viraston pääjohtaja/ylijohtaja x
5. viraston pääjohtaja/ylijohtaja y
6. viraston pääjohtaja/ylijohtaja z
7. valtion kehittämisosaston edustaja x
8. valtion kehittämisosaston edustaja y
9. valtion kehittämisosaston edustaja z
10. johdon rekrytoinnin asiantuntija x
11. johdon rekrytoinnin asiantuntija y
12. johdon rekrytoinnin asiantuntija z

Mallin mukaisesti kussakin ylimmän johdon valinnassa olisi ministeriöiden tukena arviointiryhmä, jonka peruskokoonpano olisi seuraava:

1. esittelevän ministeriön (kansliapäällikkö), puheenjohtaja
2. esittelevän ministeriön/tehtäväalueen edustaja
3. esittelevän ministeriön/tehtäväalueen edustaja
4. poolista: toisen ministeriön kansliapäällikkö/osastopäällikkö
5. poolista: viraston pääjohtaja/ylijohtaja
6. poolista: valtion kehittämisosaston edustaja
7. poolista: HR/rekrytoinnin asiantuntija

Arvioitsijoiden valinnassa, määrässä ja ryhmän kokoonpanossa on tarkoituksenmukaista ottaa huomioon avoinna olevan johtamistehtävän tehtäväalue, vaativuus ja luonne. Esimerkiksi arvioitaessa hakijoita ylimmän johdon virkoihin ministeriöissä, on tarkoituksenmukaista nimetä arviointiryhmään edustajia myös muista ministeriöistä.

3 Tuki ja kustannukset

Valtionhallinnon kehittämisosasto valtiovarainministeriöstä tukee ministeriöitä arviointiryhmien asettamisessa ja johdon valinnan kehittämisessä.

Valtiovarainministeriö vastaa yhteisessä poolissa olevien asiantuntijoiden kustannuksista heidän osallistuessaan arviointiryhmän työhön (yhteisesti sovittavalla tavalla?). Ministeriöt vastaavat muiden mahdollisten rekryointipalvelujen, kuten esimerkiksi suorahakujen ja testien kustannuksista.

Lisätietoja tämän ohjeen/suosituksen sisällöstä ja valtionhallinnon johdon kehittämisestä antavat --. Lisäksi –

Kuntaministeri Sirpa Paatero

xxx

xxx

Liitteet työryhmäraportti

Jakelu Ministeriöt ja laitokset

Tiedoksi xxx

Liite 3 Arviointiryhmien hyödyntäminen ylimmän johdon valinnoissa

Tässä muistiossa esitetään malli erityisten arviointiryhmien asettamiseksi ministeriöiden tueksi ylimmän johdon valinnoissa.

1 Tausta ja tavoitteet

Valtionhallinnon johtajapolitiikan tavoitteena on, että valtio on kilpailukykyinen työnantaja, joka tarjoaa houkuttelevia johtamistehtäviä, hyviä kehittymismahdollisuuksia ja kokonaisuutena kilpailukykyiset palvelussuhteen ehdot. Osaava ja eettisesti korkeatasoinen virkamiesjohto on kansallinen voimavara hallituksen ja koko kansakunnan palveluksessa. Valtion vahvuuksia kilpailtaessa johtajista ja muusta työvoimasta ovat yhteiskunnallisesti merkittävät tehtävät, toiminnan vahva arvoperusta ja yhteisöllisyys.

Ylimmän johdon valinnan määrätietoinen kehittäminen on keskeinen osa johtamisen valtionhallinnon johtamisen kehittämistä. Ylimmällä virkamiesjohdolla tarkoitetaan ministeriöiden kansliapäälliköitä, alivaltiosihteereitä, osastopäälliköitä ja virka-asemaltaan vastavia virkamiehiä sekä virastojen päälliköitä. Ylimpään johtoon kuuluu noin 130 virkamiestä. Ammattimaisilla valintaperusteilla ja -menetelmillä, suunnitelmallisella kehittämisellä ja joustavilla uramahdollisuuksilla varmistetaan johtajien saatavuus eri tehtäviin sekä hallinnon sisältä että ulkoa. Johtajien valintaperusteissa otetaan huomioon säädettyjen kelpoisuusvaatimusten lisäksi johtajan kehittymiskelpoisuus ja käytettävyys myöhemmin valtionhallinnon muissa tehtävissä.

Varatuomari Seppo Tiitisen johtama yhtenäistä valtioneuvostoa selvittänyt työryhmä ehdotti, että ylimmän johdon rekrytoinnin tueksi ja yhtenäistämiseksi perustetaan erityinen valintalautakunta. Lautakunnan tehtävänä olisi tukea ministeriöitä rekrytoinneissa ja arvioida ylimmän johdon tehtäviin hakeutuvien johtamistaitoja (VM:n työryhmämuistio 15/2017). Saadun palautteen ja jatkoselvitysten pohjalta valtiovarainministeriö ehdottaa, että ylimmän johdon rekrytoinnin tueksi perustetaan valintalautakunnan sijasta erityinen johdon arviointiryhmä. Ehdotuksen mukaan vastuu rekrytointiprosessin kaikissa vaiheissa on edelleen ministeriöillä ja neuvoo-antava arviointiryhmä vain tukee ministeriöitä rekrytoinneissa ja osallistuu rekrytointiprosessien kehittämiseen. Ehdotus ylimmän virkamiesjohtoon valintaa tukevan arviointiryhmän asettaminen kokeiluluontoisena käsiteltiin 11.12.2017 toimintatapojen ministerityöryhmässä, joka linjasi sen jatkovalmistelusta. (Muistio: Yhtenäinen valtioneuvosto ja kyvykäs valtionhallinto 12.12.2017).

Valtiovarainministeriö asetti kokeiluhankkeena arviointiryhmän tukemaan ministeriöitä valtionhallinnon ylimmän johdon valinnoissa. Tavoitteena oli saada kokemusta

yhtenäisestä johtamiskompetenssin arvioinnista ylimmän johdon valinnan tukena ja samalla kokeilla arviointiryhmän toimivuutta johdon valinnassa valtionhallinnossa. Kokeilussa arviointiryhmä osallistui valtiovarainministeriön hallinnonalalla Tilastokeskuksen pääjohtajan viran valintaan (virkasuhteen päättymispäivä 30.4.2019). Yhteenvetona kokeilusta voidaan todeta, että ulkoisen ryhmän osallistuminen toisella kierroksella haastateluun arvioiden nimenomaan hakijoiden johtamispotentiaalia selkeytti ja toi uusia näkökulmia pääjohtajan valintaan (Muistio 4.2.2019/AH).

Valtiovarainministeriö asetti 24.11.2021 Johtamista yhteiseksi hyväksi – hankkeen valtionhallinnon johtamisen kehittämiseksi. Hankkeen yleisenä tavoitteena oli tukea julkisen hallinnon ja johtamisen uudistumista. Konkreettisina tavoitteina oli:

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

Hankkeen tehtävänä oli erityisesti arvioida ja kehittää ylimmän johdon palvelussuhdejärjestelmää, ura-ajattelua ja liikkuvuutta valtionhallinnossa sekä johdon tukea. Johdon valintamenettelyn kehittäminen oli yksi keskeinen kehittämiskohde ja hankkeen ohjausryhmän mukaan valtionhallinnon johdon valintaa tulee kehittää kokonaisuutena siten, että hakumenettelyn lisäksi ohjeistuksessa ja tuessa otetaan huomioon myös muut valinnan vaiheet. Ohjausryhmä ehdotti, että valtiovarainministeriö valmistelee ministeriöiden tueksi mallin erityisen arviointiryhmän hyödyntämiseksi ylimmän johdon rekrytoinneissa. Mallin mukaan ministeriöt vastaavat rekrytointien valmistelusta ja esittelystä käyttäen tukena erityistä neuvoantavaa arviointiryhmää. Ministeriöt asettavat kuhunkin ylimmän johdon rekrytointiprosessiin arviointiryhmän, jonka kokoonpanoon kuuluu sekä vakiojäseniä valtionhallinnon yhteisestä arvioitsijaryhmästä/poolista että tehtäväkohtaisesti kutsuttavia jäseniä kyseistä ministeriöstä ja viran tehtäväalueelta. Ryhmän puheenjohtajana on esittelevän ministeriön edustaja. Arviointiryhmän asettamista varten valtiovarainministeriö kokoaa ministeriöiden käyttöön valtionhallinnon johdon edustajista ja rekrytoinnin asiantuntijoista arvioitsijaryhmän/poolin.

Hankkeen kehittämistyö liittyi ministeriön asettaman Julkisen johtamisen yhteistyöryhmän työhön ja ryhmän tekemään keskustelualoitteeseen julkisen johtamisen kehittämiseksi (VM 2022). Lisäksi sekä julkisen johtamisen yhteistyöryhmän ja valtionhallinnon johtamisen kehittämishankkeen työt tuki valtiovarainministeriön syksyllä 2021 toteuttama laaja kysely johtajille julkisessa hallinnossa (VM 22.2.2022). Se sisälsi muun muassa seuraavat johtopäätökset:

- Julkisten työnantajien on määrätietoisesti lisättävä ammattimaista johtamisen kehittämistä ja johtajien tukea siten, että tuetaan paremmin johtajien onnistumista tehtävissään ja tuetaan heidän hyvinvointiaan.
- Poliittisten päätöksentekijöiden ja ammattijohtajien välinen työnjako ja suhde on jokseenkin toimiva, mutta ei ongelmaton. Jotta julkinen johtaminen erottuu vahvan ammatillisena johtamisena poliittisesta päätöksenteosta, on poliittisen johdon ja virkajohdon keskinäistä luottamusta ja vuorovaikutusta vahvistettava ja työnjakoa selkeytettävä. Yhtenä konkreettisenä keinona on johdon rekrytoinnin ammattimaisuuden vahvistaminen.

Ylimmän johdon valintaa tukevien arviointiryhmien asettamisen lähtökohtana on, että sen työ tuottaa selkeää hyötyä valtionhallinnon johdon arviointiin ja rekrytointiin verrattuna nykytilanteeseen. Yleisenä tavoitteena johdon rekrytoinneissa ja toimintaperiaatteena arviointiryhmän työssä on dialoginen keskustelu ministeriöiden välillä. Täten vahvistetaan systemaattista, yhdenmukaista arviointiprosessia sekä yhteistä käsitystä hyvästä toimintatavasta. Lisäksi parannetaan läpinäkyvyyttä ja laajempaa poikkihallinnollista näkemystä johtamisen kompetensseista ylimmällä tasolla. Lähtökohtana on, että arviointiryhmän työ tuottaa selkeää hyötyä valtionhallinnon johdon arviointiin ja rekrytointiin verrattuna nykytilanteeseen. Toiminnan hyödyt tarkentuvat seuraavasti:

1. Yhtenäinen johdon arviointi valtionhallinnossa

Valtionhallinnossa johtamistehtäviin liittyy sekä yleisiä että tehtävään liittyviä erityisiä johtamisosaamisen edellytyksiä. Arviointi vahvistaisi valtionhallinnon yhteisten valintakriteerien soveltamista ja parantaisi johtajien käytettävyyttä eri tehtävissä eri puolilla valtionhallintoa. Viime kädessä se vahvistaa valtionhallinnon yhteistä johtamiskulttuuria.

2. Johdon rekrytointien laadunvarmistus

Johdon valintaprosessien yhdenmukaistuminen arvioinnin loppuvaiheessa on tehokas tapa lisätä rekrytointien ammattimaisuutta, läpinäkyvyyttä ja onnistumista. Täten lisätään myös valintojen vertailtavuutta ja ministeriöiden välistä yhteistyötä rekrytointiprosessien kehittämisessä.

3. Valtion työnantajakuva kirkastuminen ja valtion parempi kyky houkutellessa päteviä hakijoita johtamistehtäviin

Julkinen johtaminen on vaativa tehtävä. Yhtenäinen ja ammattimainen rekrytointipolitiikka ja – käytännöt vahvistavat sekä valtionhallinnon sisäistä, että ulkoista johtamisen onnistumista ja työnantajakuva. Siten valtio kykenee paremmin houkuttelemaan päteviä ja kehittymiskelpoisia hakijoita johtamistehtäviin ja niihin johtaville urille. Tällä on myönteisiä vaikutuksia valtionhallinnon koko julkisuuskuvalle ja kansalaisten luottamukselle valtionhallinnon toimintaan.

2 Arviointiryhmien tehtävät ja rooli ministeriöiden tukena

Tavoitteena on, että ministeriöt asettavat kuhunkin ylimmän johdon valintaprosessiin erityisen arviointiryhmän, jonka tehtävänä on tukea ministeriötä osallistumalla ylimmän johdon virkaa hakevien henkilöiden arviointiin. Ministeriö vastaa valinnasta ja niiden käytännön järjestelyistä kaikissa vaiheissa. Arviointiryhmä arvioi ministeriön valitsema hakijoita erityisesti lainsäädännössä olevien ylimmän johdon yhteisten erityisten kelpoisuusvaatimusten pohjalta (VML 26 §) ja osallistuu hakijoiden arviointiin erikseen sovittavalla tavalla. Esitetyn perusmallin mukaisesti arviointiryhmä vertailee hakijoita johtamisominaisuuksien suhteen, mutta ei tee valinnasta suosituksia, jossa hakijat ovat paremmuusjärjestyksessä.

Seuraavassa on kuvattu arviointiryhmän rooli ja mahdolliset tehtävät valintaprosessin eri vaiheissa.

REKRYTOINTIPROSESSI	Ministeriö	Arviointiryhmä
VALMISTAUTUMINEN		
Rekrytoinnin tarpeen ja resurssien määrittely	Käynnistää rekrytoinnin	
Tehtäväanalyysin teko	Tekee tehtäväanalyysin	Tukee tarvittaessa
Toimenkuvan ja hakukriteerien teko	Valmistelee	Arviointiryhmä viestii valtionhallinnon yhteisistä erityisistä kelpoisuusvaatimuksista ja niiden tulkinnasta
Rekrytointi-ilmoittelu	Vastaa ilmoittelusta	Tukee tarvittaessa
ARVIOINTI		
Hakemusten käsittely	Käsittelee hakemukset	Saa tiedoksi hakemukset
Esihaastattelut/karsinta	Valitsee kärkihakijat (3-4)	Osallistuu tarvittaessa hakemusten pohjalta kärkihakijoiden valintaan.
Haastattelut	Haastattelee kärkihakijat yhdessä arviointiryhmän kanssa	Osallistuu kärkihakijoiden haastatteluun erikseen sovittavalla tavalla
Muu arviointi	Tarvittaessa hyödyntää muita henkilöarviointeja (esim. syvähaastattelut ja psykologiset arvioinnit).	Tarvittaessa neuvoo ministeriötä arviointien tilaamisessa ja tekemisessä
Taustatietojen, mahdollisten henkilöarviointien ja muun aineiston tarkastelu	Tekee yhteenveton haastatteluista	Arvioi kärkihakijat yhteisiä ja erityisiä kelpoisuusvaatimuksia vasten (ks. muistion kohta 4).
VALINTA		
Vertailu	Tekee vertailun	Osallistuu tarvittaessa vertailuun
Nimitysehdotus	Tekee nimitysehdotuksen	
Ilmoitukset valinnasta	Ilmoittaa hakijoille, henkilöstölle, sidosryhmille ja julkisuuteen.	

3 Arviointiryhmien kokoonpano, työskentely ja tuki

Valinnasta vastaava ministeriö kokoaa kunkin valinnan tueksi erikseen arviointiryhmän, jossa on arvioitsijoita sekä ministeriöstä ja viran tehtäväalueelta että valtionhallinnon yhteisestä arvioitsijapoolista. Valtiovarainministeriö kokoaa ministeriöiden käyttöön valtionhallinnon yhteisen arvioitsijapoolin, jonka jäsenet ovat käytettävissä asetettaessa ylimmän johdon valinnan arviointiryhmiä. Tarkoituksena on, että kuhunkin arviointiryhmään kutsutaan yhteisestä poolista yhteensä kolme tai neljä arvioitsijaa, vähintään yksi arvioitsija kustakin seuraavasta ryhmästä:

1. Toisen ministeriön tai hallinnon edustaja (1–2)
2. Valtiovarainministeriön valtionhallinnon kehittämisosaston edustaja
3. Johdon rekrytoinnin asiantuntija

Tavoitteena on, että valtiovarainministeriö nimeää valtionhallinnon yhteisen arvioitsijapoolin jäsenet kulloinkin kahden vuoden toimikaudelle ja tarvittaessa täydentää poolia siten, että siinä on yhteensä vähintään 12 jäsentä ministeriöiden käytettävissä. Valtiovarainministeriö sopii pooliin kuuluvien jäsenten kanssa heidän käytettävyydestään. Valtiovarainministeriö vastaa myös mahdollisista arviointiryhmän työhön osallistumiseen liittyvistä kustannuksista, kuten kokouspalkkioista. Valtiovarainministeriö koordinoi arviointipoolin jäsenten osallistumista arviointiryhmien työskentelyyn siten, että osallistuminen jakautuu mahdollisimman tasaisesti jäsenten kesken. Toisaalta tavoitteena on se, että jäsenet pystyvät osallistumaan mahdollisimman joustavasti mahdollistaen ammattimaisen toteutuksen ja tarvittaessa ja myös nopean aikataulun.

Mallin mukaisesti kussakin ylimmän johdon valinnassa olisi ministeriöiden tukena arviointiryhmä, jonka peruskokoonpano olisi seuraava:

1. esittelevän ministeriön (kansliapäällikkö), puheenjohtaja
2. esittelevän ministeriön/tehtäväalueen edustaja
3. esittelevän ministeriön/tehtäväalueen edustaja
4. poolista: toisen ministeriön kansliapäällikkö/osastopäällikkö
5. poolista: viraston pääjohtaja/ylijohtaja
6. poolista: valtion kehittämisosaston edustaja
7. poolista: HR/rekrytoinnin asiantuntija

Arvioitsijoiden valinnassa, määrässä ja ryhmän kokoonpanossa on tarkoituksenmukaista ottaa huomioon avoimena olevan johtamistehtävän tehtäväalue, vaativuus ja luonne. Esimerkiksi arvioitaessa hakijoita ylimmän johdon virkoihin ministeriöissä, on tarkoituksenmukaista nimetä arviointiryhmään edustajia myös muista ministeriöistä.

Ministeriö vastaa koko valintaprosessista ja käytännön järjestelyistä kaikissa vaiheissa ja arviointiryhmä osallistuu valintaan erikseen sovittavalla tavalla. Vähimmillään tämä tarkoittaa kärkihakijoiden haastattelua valintaprosessin loppuvaiheessa. Lisäksi arviointiryhmä voi tarvittaessa osallistua valintaan sen eri vaiheissa myös valmisteluvaiheessa muun muassa tukemalla ministeriötä tehtäväanalyysin ja hakuilmoituksen teossa ja arviointivaiheessa osallistumalla kärkihakijoiden valintaan mm. hakemusten perusteella. Lähelläkohtaisesti arviointiryhmä ei aseta hakijoita prioriteettijärjestykseen eikä tee suosituksia valinnasta.

Valtiovarainministeriö tukee tarvittaessa ministeriöitä arviointiryhmien asettamisessa. Lisäksi valtiovarainministeriö tukee ministeriöitä johdon valinnan kehittämisessä, kuten toimivien arviointikäytäntöjen ja –menetelmien kehittämisessä ministeriöiden kesken.

4 Arvioinnin toteutus ja ylimmän johdon kelpoisuusehdot

Arviointiryhmien tehtävänä on arvioida hakijoita erityisesti lainsäädännössä olevien ylimmän johdon yhteisten erityisten kelpoisuusvaatimusten pohjalta. Virkamieslain mukaan valtion ylimmän johdon yhteiset erityiset kelpoisuusvaatimukset ovat ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämät monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Vaatimuksena oleva tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus tarkoittaa työkokemusta erilaisissa tehtävissä ja eri organisaatioissa. Kokemukselle ei aseteta yksiselitteisiä mittareita, vaan vaatimuksen täyttymistä on harkittava kulloinkin täytettävänä olevan viran tehtävien kannalta.

Lain mukaan käytännössä osoitetun johtamistaidon määrittelyä ja arviointiperusteita käytetään kunkin virkaan ilmoittautuneen henkilön johtamisvalmiuksia arvioitaessa. Tarkoituksena on valintatilanteessa varmistaa se, että henkilöllä on johtamisen valmiudet. Valintatilanteessa on laaja-alaisesti arvioitava henkilön onnistumista ja valmiuksia varsinaisissa johdon tehtävissä. Lain perusteluissa käytännössä osoitettu johtamistaito jaetaan kelpoisuusvaatimuksena seitsemään osa-alueeseen. Nimitysharkinnassa on arvioitava, miten eri johtamistaidon osa-alueet painottuvat kysymyksessä olevan viran tehtävissä.

Arvioitavia johtamistaidon osa-alueita ovat:

1. Henkilöjohtaminen ja työyhteisön rakentaminen
2. Prosessien tehokkuuden ja laadun parantaminen
3. Toimintojen valvonta ja voimavarojen johtaminen
4. Tulosten aikaansaaminen ja organisaation ohjaaminen
5. Vaikuttaminen toimintaympäristössä ja muutosten johtaminen
6. Julkishallinnon yleisiantuntemus
7. Tehtävän edellyttämä perehtyneisyys EU-asioiden johtamiseen

8. Kyky jatkuvaan kehittymiseen

Valtionhallinnon ylimmän johdon yksittäiseen virkaan vaadittavasta tutkinnosta tai muista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista voidaan tarvittaessa säätää erikseen asianomaista virastoa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa (VML 8.3 §).

Yhteisiä ja erityisiä kelpoisuusehtoja täsmennetään valintaprosessin yhteydessä ministeriöissä. Tehtäväanalyysi on prosessi, jossa selvitetään se, mitä viran tai virkasuhteen tehtäväkokonaisuus eli tehtäväalueet ja tärkeimmät tehtävät sisältävät nyt ja tulevaisuudessa. Tehtäväanalyysi jäsentää valintamenettelyä ja sen perusteella määritellään hakuilmoituksen sisältö. (Ks. VM ohjekirje x/2022).



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-247-5 (pdf)

Kesäkuu 2022