

Laadukkaat palvelut,
hyvä hallinto ja
vastuullinen
kansalaisyhteiskunta

HALLINTOPOLITIIKAN SUUNTALINJAT



Valtioneuvoston
periaatepäättös

211
Laadukkaat palvelut,
hyvä hallinto ja
vastuullinen
kansalaisyhteiskunta

HALLINTOPOLITIIKAN SUUNTALINJAT

Valtioneuvoston
periaatepäätös

HELSINKI 1998

ISBN 951-804-012-5
Oy Edita Ab
Helsinki 1998

Hallinto uudelle vuosituhannele

Valtioneuvoston periaatepäättös *Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta* hahmottaa hallintopolitiikan suuntalinjoja hallintoa uudelle vuosituhannele luotsattaessa. Globalisaation haasteiden, kansalaisten vaatimusten ja toisaalta entistä niukempien taloudellisten resurssien välillä hallituksen on kyettävä tekemään selkeitä päätöksiä siitä, miten näihin haasteisiin vastataan.

Uudistusten perustavanlaatuisena lähtökohtana on hyvinvointiyhteiskunnan peruspalveluiden turvaaminen tasapuolisesti maan kaikissa osissa. Hallitus lisää hallinnon kansanvaltaisuutta vahvistamalla poliittista ohjausta niin paikallisella tasolla kunnallisen demokratian kautta kuin valtakunnallisella tasolla eduskunnan ja sille parlamentaarisessa vastuussa toimivan valtioneuvoston asemaa vahvistamalla.

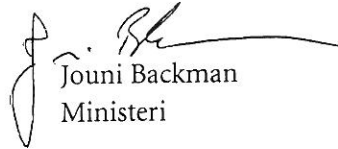
Periaatepäättöksen nimi ilmaisee hallituksen keskeiset hallintopoliittiset tavoitteet. Hyvän hallinnon periaatteet muodostavat vakaan pohjan taattaessa kansalaisille julkisten palveluiden asiakkaina ja veronmaksajina entistä laadukkaammat palvelut. Palvelujen saatavuuden ohella painotetaan niiden laatua, asiakaskeskeisyyttä ja valinnanvapautta. Eräs keskeinen keino julkisten palvelujen laadun parantamisessa on palvelusitoumusten laaja käyttöönotto.

Valtion on luotava edellytykset kansalaisten ja heidän organisaatioidensa omaehtoiselle toiminnalle tilanteessa, jossa valtion on keskityttävä kansalaisten hyvinvoinnin ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta keskeisiin asioihin.

Entisen keskitetyn valtion tilalle muodostuneen eriytyneen valtioyhteisön ohjaamiseen tarvitaan selkeitä poliittisia linjauksia. Valtioyhteisön eri osissa noudatetaan erilaisia arvoja ja periaatteita. Hyvän hallinnon arvot ovat tärkeitä perinteisissä valtion hallinnollisissa tehtävissä sekä peruspalveluita tuottaessa. Muita julkisia palveluja tuottaessa korostetaan asiakaslähtöisyyttä ja muita palvelutoiminnan arvoja. Valtion tuotannollisten ja liiketoiminnallisten tehtävien hoidossa seurataan liiketoiminnan arvoja.

Periaatepäätöksen taustalla on valtioyhteisötoimikunnan johdolla toteutettu laaja virkamiesvalmistelu. Tämän työn tuloksia esitellään julkaisussa *Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Hallintopolitiikan suuntalinjat. Taustamateriaalia.*

Helsingissä 16 päivänä huhtikuuta 1998



Jouni Backman
Ministeri

Sisällys

HALLINTOPOLITIIKAN LÄHTÖKOHTA: KANSANVALTAISEN JÄRJESTELMÄN TOIMIVUUDEN TURVAAMINEN	7
HALLINTOPOLITIIKAN TAVOITTEET JA TOIMENPITEET	8
Julkisia tehtäviä uudelleen arvioidaan jatkuvasti	9
Kansalaisyhteiskunnan vastuuta korostetaan	9
Valtioneuvoston asemaa politiikan johtajana lujitetaan	10
Ministeriöiden rakennetta uudistetaan	11
Vastuujärjestelmiä selkeytetään	12
Keskushallinnon uudistuksia jatketaan	13
Julkisten palvelujen laatua ja saatavuutta parannetaan	14
Henkilöstö- ja työnantajapolitiikan jatkaminen	15
Markkinaehtoisten tehtävien ohjauksen tehostaminen	16
UUDISTUSPOLITIIKAN YLEISIÄ PERIAATTEITA	17
Hallituksen poliittisen johtamisen korostaminen	17
Poliittisten johtamiskäytäntöjen edelleen kehittäminen	18
Hallituksen ohjaus- ja arviointijärjestelmien jäntevöittäminen	19
Ministeriön johtamisen tehostaminen	21
Ydinvaltion organisaatioperiaatteiden määrittely	23
Henkilöstö- ja työnantajapolitiikan jatkaminen	23
Julkisten palvelujen parantaminen	24
Markkinaehtoisten tehtävien ohjauksen tehostaminen	26
Valtionyhtiöt ja valtion osakkuusyhtiöt	26
Valtion liikelaitokset	27
Talousarvion ulkopuoliset rahastot	27
Markkinaehtoisten toimintamuotojen laajentaminen	28
UUDISTUSTEN TOIMEENPANO, JATKOVALMISTELU JA ARVIOINTI	29

Hallintopolitiikan lähtökohta: kansanvaltaisen järjestelmän toimivuuden turvaaminen

Suomalainen yhteiskunta, talous ja valtio ovat 1990-luvulla kokeneet historiallisesti poikkeuksellisen perinpohjaisen murroksen. Valtionhallinnossa 1980-luvun lopulla käynnistyneet uudistukset ovat kääntäneet aiemmin yhtenäisten periaatteiden mukaisesti toimineen ja keskitetysti johdetun valtionhallinnon suunnan kohti uudenlaista, aiempaa eriytyneempää valtioyhteisöä, jonka piirissä hallintoa, liiketoimintoja ja palveluja hoidetaan niille luonteenomaisten periaatteiden mukaisesti.

Hallituksen suunnittelemilla uudistuksilla vahvistetaan valtiontalouden pitkän aikavälin tasapainottamisen ja terveen taloudenhoidon edellytyksiä. Hallinnossa lisätään tehokkuutta ja palvelujen laatua. Huomio kiinnitetään valtioyhteisön kansanvaltaisen ohjauksen vahvistamiseen eduskunnan kautta sekä kunnallisen demokratian lujittamiseen. Hallituksen käynnistämä osallisuushanke luo menettelyjä, joiden avulla parannetaan kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon ja julkisten palvelujen hoitoon.

Tavoitteena on määritellä ne periaatteet, joiden mukaisesti kansanvaltainen ohjaus toteutuu valtioyhteisössä. Hallituksen poliittisen johtamisen perustana on selkeä käsitys valtioyhteisön kokonaisuuden ja sen osien kehittämisestä sillä tarkkuustasolla kuin kullekin tehtäväalueelle on perusteltua. On tarpeen hahmottaa valtioyhteisön kokonaisuus, sen johtamis- ja ohjausvälineet sekä sen uudistamisen esteet. Kunnossa oleva hallintopoliittinen välineistö auttaa eduskuntaa ja hallitusta ohjaamaan talouden ja yhteiskunnan muutoksia ja johtamaan valtioyhteisöä hallituksen tavoitteiden mukaisesti.

Hallintopolitiikan tavoitteet ja toimenpiteet

Hallitus korostaa lähivuosien hallintopolitiikassa seuraavia linjauksia:

Hallituksen perustavoite hallinnon kehittämisessä on hyvinvointiyhteiskunnan peruspalveluiden turvaaminen koko maassa.

Hallintoa kehitettäessä ja tehostettaessa turvataan aina kansanvalta. Aiempien hallinnonuudistusten on koettu lisänneen hallinnon virkavaltaisuutta. Hallitus haluaa varmistaa kehityksen kansanvaltaisen suunnan.

Hallituksen tavoitteena on hallinnon tehokkuuden, toimivuuden ja palvelualttiuden lisääminen. Kaikilla hallintotasoilla vahvistetaan kansalaisten todellisia vaikutusmahdollisuuksia ja hallinnon julkisuutta ja avoimuutta. Päätökset tehdään lähellä kansalaisia. Tehtäviä ja toimivaltaa siirretään valtion keskushallinnosta alaspäin. Mahdollisimman monet asiat päätetään alue- ja paikallishallinnossa.

Hallitus lähtee hallinnon kehittämisessä hajautetun, ihmisiä aktiivoivan ja joustavasti toimivan palveluhallinnon tavoitteesta. Siinä tukeudutaan erityisesti maamme poikkeuksellisen vahvaan kunnalliseen itsehallintoon.

Hallintopolitiikka eriytetään ja hajautetaan niin, että valtioyhteisön kutakin tehtävää hoidetaan sille parhaiten sopivien organisaatiomallien kautta ja toimintaa ohjataan ja rahoitetaan tehtävien luonteen mukaisesti.

Hallitus vahvistaa kuntien itsehallintoa ja lisää kuntien taloudellista päätösvaltaa ja vastuuta palvelujen jatkuvassa kehittämisessä. Siinä tarkoituksessa kehitetään kuntien omaa rahoitusta säilyttäen kuntien keskinäinen tulontasaus. Valtion on viime kädessä turvattava, että kansalaisten asuinpaikasta riippumaton tasa-arvo toteutuu. Valmistelu aloitetaan kuntien peruspalvelutyöryhmän ehdotusten valmistuttua.

Julkisia tehtäviä uudelleen arvioidaan jatkuvasti

Hallitus turvaa hallinnon kyvyn hoitaa kansalaisten kannalta tärkeimmät tehtävät kaikissa olosuhteissa. Valtion tehtävänä on vastata poliittisista hallintatehtävistä, valtiollisen ja poliittisen järjestelmän jatkuvuudesta ja valtakunnan hallinnasta sekä pitää yllä oikeusjärjestystä ja oikeusturvaa ja vastata ulkoisesta ja sisäisestä turvallisuudesta. Valtioyhteisö huolehtii sellaisista tehtävistä, jotka ovat välttämättömiä kansalaisten tasavertaisuuden, turvallisuuden ja hyvinvoinnin sekä talouselämän ja yhteiskunnan toimintaedellytysten kannalta. Valtioyhteisö vastaa siitä, että kansalaisille tärkeät palvelut ovat saatavilla kaikkialla maassa ja muut välttämättömät tehtävät tulevat tehokkaasti hoidetuiksi. Palvelujen tulee olla saatavilla ainakin molemmilla kotimaisilla kielillä.

Valtion tehtävien uudelleenarviointiin kohdistuu paineita monelta suunnalta. Globalisaatio siirtää tehtäviä kansainväliselle tasolle, mutta korostaa samaan aikaan valtion vastuuta globalisaation synnyttämän eriytymisen tasoittajana. Julkisessa taloudessa on luotava pelivaraa tulevaisuutta varten. Yhteiset verovarot eivät välttämättä anna mahdollisuutta kaikkien nykyisten tehtävien hoitamiseen. Tulevaisuudessa on painotettava sellaisia tehtäviä, jotka ovat oleellisia suomalaisen menestysstrategian näkökulmasta. On tehtävä poliittinen arvio julkisen vallan tehtävistä edellä linjatun mukaisesti siten, että julkinen hallinto keskittyy kansalaisten ja yritystoiminnan kannalta oleellisimpiin asioihin.

Kansalaisyhteiskunnan vastuuta korostetaan

Kun julkisten menojen uudelleenarviointiin kohdistuu paineita, kansalaisten omatoimisuutta ja oma-aloitteisuutta hyödynnetään hallinnon palvelujen järjestämisessä. Tavoitteena on luoda edellytyksiä kansalaisten aktiiviselle toiminnalle, joka edistää valtion ja kuntien sekä kansalaisjärjestöjen roolia yhteisten asioiden hoitamisessa. On tarkoituksenmukaisuuskysymys, kuka palvelut tuottaa ja miten tehtävien hoito järjestetään.

Hallitus luo edellytyksiä kansalaisten järjestäytymiselle ja omaehtoiselle aktiivisuudelle sekä sosiaalisen vastuun kehittymiselle. Valtio ja kunnat voivat tulla ainakin alkuvaiheessa järjestöjä vastaan ohjaamalla

niiden välistä työnjakoa ja luomalla mahdollisimman yksinkertaiset, kunkin tehtävän luonteen huomioon ottavat menettelyt järjestöjen osallistumiselle julkisten tehtävien hoitoon. Viranomaiset selvittävät, minkä tyyppisissä valtion ja kuntien hoitamissa tehtävissä kansalaisjärjestöjen panosta tarvitaan. Erityyppisille tehtäville luodaan joustavat organisaatiomallit, taloudellisen vuorovaikutuksen muodot ja seurantajärjestelmä. Valtio pyrkii poistamaan esteitä kansalaisten ja heidän järjestöjensä toiminnalta. Hallitus käynnistää selvityksen välillisen julkisen hallinnon asemasta.

Hallituksen käynnistämä osallisuushanke pyrkii luomaan edellytyksiä kansalaisten ja heidän järjestöjensä aktiivisuudelle.

Valtioneuvoston asemaa politiikan johtajana lujitetaan

Hallituksen asemaa politiikan kollektiivisena johtajana vahvistetaan. Hallitus ryhtyy toimenpiteisiin erityisen, vain ministereistä koostuvan neuvotteluistunnon käyttöönottamiseksi.

Kehysohjausta kehitetään hallituksen keskeiseksi budjettivalmistelua ohjaavaksi menettelyksi. Tavoitteena on vahvistaa hallituksen ohjausotetta julkisen talouden makrotaloudellisessa suuntaamisessa. Toiminta- ja taloussuunnittelua kehitetään tukemaan hallituksen kehysvalmistelua.

Kehyspäätösten tietopohjaa täydennetään kansan- ja valtiontaloudellisten laskelmien ja toiminnan kuvauksen ohella toimintapoliittisilla vaihtoehtoisilla linjauksilla ja voimavarojen uudelleenallokointia koskevilla laskelmilla. Hallinnonalojen toiminta- ja taloussuunnittelua kehitetään tukemaan hallituksen kehysvalmistelua. Kehyspäätöksen tueksi tuotetaan tietoa hallitusohjelman toteuttamiseksi tehdyistä suunnitelmista sekä aiempien päätösten ja ohjelmien toteutumista kuvaavaa tulostietoa ja arviointitietoa.

Valtioyhteisön luonteen muuttuminen, johtamisvaateiden kasvaminen sekä ministereille tulleet EU-asiat ovat heikentäneet ministerien poliittisen johtamisen edellytyksiä. Tilanteen korjaamiseksi on vahvistettava ministeriöiden poliittisia johtamisedellytyksiä. Se voidaan toteuttaa parlamentaarisen mallin tai hallinto- eli virkamiesmallin avulla.

Seuraava hallitus päättää nimittämisensä yhteydessä siitä, mitä mallia ministeriön poliittisen johtamisen vahvistamisessa seurataan ja missä laajuudessa.

rtaiset,
estöjen
ttävät,
aisjär-
istavat
euran-
reidän
en jul-
edelly-

etaan.
stuvan

miste-
en oh-
a. Toi-
ysval-

talou-
ttisilla
a kos-
ittelu
öksen
suun-
vaavaa

casva-
terien
ahvis-
an to-
ivulla.
mitä
aan ja

Hallituksen poliittisen johtamisen toteutumisiksi luodaan menet-
telyjä, jotka turvaavat hallitusohjelman toteuttamisen. Hallitusohjel-
man seuranta ja strategiasalkun päivitystä kehitetään.

Tulosohjausta kehitetään niin, että hallitus voi lainsäädännön ja
talousarvion rajoissa asettaa valtionhallinnolle sitovia tavoitteita.

Tulosohjaus uudistuksia jatketaan kehittämällä eduskunnalle an-
nettavien kertomusten tulostiedon sisältöä ja esittämistapaa. Hallitus
kiinnittää huomion tulosten vaikuttavuustietoon sekä toimin-
taa, palveluja ja tuloksia koskevaan arviointitietoon.

Tulosohjaukseen liitetään nykyistä toimivampi tulostavoitteiden
toteutumisen seurantamenettely. Virastot veloitetaan laatimaan tun-
nuslukuja ja kehittämään palauteinformaation erilaisia muotoja. Mi-
nisteriöt päättävät niiden hyväksymisestä.

Hallituksen kollektiivisen ja järkevän johtamisen tueksi luodaan
hallitusta palveleva arviointimenettely, jonka avulla hallitus voi saada
tietoa julkisten palvelujen ja toimintapolitiikkojen vaikutuksista. Halli-
tus tekee päätökset siitä, minkä julkisen toiminnan tai politiikkalohkon
tilanteesta ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta laaditaan erityiset
arviointiohjelmat hallituskauden aikana.

Arviointi kohdistetaan sellaisiin laajoihin yhteiskunnallisiin tai ta-
loudellisiin kysymyksiin, jotka eivät rajoitu suoraan jonkun ministeriön
hallinnonalalle vaan ovat luonteeltaan suuria politiikkakysymyksiä, ja
joita hallitus pitää tärkeinä. Arviointien ja niistä käydyn julkisen keskus-
telun perusteella hallitus tekee toimenpidepäätökset.

Hallitus vastaa toiminnan ja politiikan yhdenmukaisuudesta kan-
sallisen edunvalvonnan kysymyksissä. Hallitus selvittää EU-asioiden
kansallisen yhteensovittamisen tehostamista. Pääministerillä on koor-
dinoinnissa keskeinen asema.

Hallitus luo linjauksia EU:n hallinnon kehittämiseksi.

Ministeriöiden rakennetta uudistetaan

Valtioneuvoston organisaatorakennetta kehitetään niin, että ministeri-
en toimialakokonaisuudet ja ministeriöiden toimialajako palvelevat
hallituksen ohjelmallisten tavoitteiden toteutumista. Jos ministeriössä
on useita ministereitä, tehtävät jaetaan osastorajojen mukaisesti. Järjes-
telyt tukevat ministeriön yhdenmukaista johtamista ja helpottavat koor-
dinointia.

Periaatteena on, että ministeriörakenne on mahdollisimman yh-
teensopiva yhteiskunnan rakenteiden kanssa. Ministeriöiden kehittä-

misessä otetaan huomioon yhteiskuntarakenteen muutokset, tietoyhteiskunnan synty, valtion tehtävien muutokset ja hyvinvointiyhteiskunnan uudistaminen. Hallituksen tarkoituksena on ministeriöarakenteen valmistelun käynnistäminen. Siinä yhteydessä on otettava huomioon myös EU:n hallinnon vaikutukset.

Hallitus käynnistää selvitystyön ministeriöiden kehittämiseksi hallituksen esikunniksi ja hallinnonalansa johtajiksi. Ministeriöistä siirretään tehtävät, jotka eivät välittömästi palvele hallituksen esikuntaroolia, alaisen hallinnon ohjausta ja johtamista, kansainvälistä yhteistyötä tai EU-koordinaatiota. Tehtävät organisoidaan ministeriön alaisiksi tai muutoin selvästi erillisiksi yksiköiksi. Ministeriön hoitamissa tehtävissä korostuvat poliittinen ohjaus ja päätöksenteko.

Hallitus selvittää valtioneuvoston sisäisen koordinoinnin parantamista koordinaatioministerin tai -ministereiden avulla. He yhteensovittavat hallitusohjelmassa määritellyä asiakokonaisuutta.

Hallitus käynnistää selvityksen EU-asioiden hoidon tehostamisesta valtioneuvostossa. Ministeriöissä niiden hoito yhdennetään kansallisten asioiden hoidon kanssa. EU-tehtävien hoidossa käytetään nykyistä laajemmin ja tehokkaammin hyväksi kunkin hallinnonalan voimavaroja ja annetaan lisää tehtäviä myös aluehallinnolle.

Valtioneuvoston rakenteita ja ohjausjärjestelmää sekä budjetointia kehitetään niin, että poikkihallinnollisia politiikkalohkoja voidaan hoitaa yhteensovitusti. Tällaisia lohkoja ovat muun muassa kaupunki-, maaseutu- ja elinkeinopolitiikka sekä syrjäytymisen estäminen ja osamiseen liittyvät tehtävät.

Valtioneuvoston Kansaneläkelaitosta koskevaa ohjausta uudistetaan. Kansaneläkelaitoksen hallintoa tehostetaan ja kehitetään niin, että Kansaneläkelaitoksen ja paikallishallinnon hoitamia palveluja voidaan yhteensovittaa nykyistä paremmin. Eduskunnan valitsemien valtuutettujen asema Kansaneläkelaitoksen ylimpinä valvojina säilytetään.

Vastuujärjestelmiä selkeytetään

Kansanvaltaisen ja parlamentaarisen ohjauksen toteuttamiseksi hallitus käynnistää hankkeen virastojen tulostavastuun selkeyttämiseksi. Tulostavastuun piiriin kuuluvat asiat - esimerkiksi tulossopimuksen sisältö - määritellään täsmällisesti. Virastot tarvitsevat tavoitteidensa saavuttamiseksi riittävät voimavarat ja valtuudet. Hyvin järjestettyyn vastuujärjestelmään kuuluu toimiva tulosten raportointijärjestelmä.

Hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä virastojen ja virkamiesten tilivelvollisuutta lisätään. Siinä tarvitaan tuote- ja kustannuslaskentaa, toiminnan julkisuutta ja varsinkin virkamiesten nykyistä täsmällisempää vastuullisuutta. Hallitus käynnistää asiassa tarpeellisen valmistelun.

Keskushallinnon uudistuksia jatketaan

Hallitus jatkaa keskushallinnon uudistamista tavoitteena hajautettu, ihmisiä aktivoiva ja joustava palveluhallinto.

Hallitus käynnistää selvityksen siitä, kuinka hallinnonalojen sektoroituneisuudesta johtuvaa, ministeriöiden alaisen keskushallinnon toiminnallista päällekkäisyyttä sekä työnjakojen selkiytymättömyyttä voidaan poistaa.

Valtion sektoritutkimuslaitosten organisointia selvitetään toiminnallisen yhteistyön pohjalta. Korkeakoulujen hyväksikäyttöä sektoritutkimuksessa lisätään.

Hallitus selvittää hallinnollisten keskusvirastojen lakkauttamisen yhteydessä perustettujen kehittämiskeskusten työnjaon selkeyttämistä korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten kanssa. Kehittämiskeskuksesta luodaan virastotyyppi, joka voi hoitaa kehittämistehtäviä ja toimia päätöksentekijänä ja toimeenpanijana.

Ministeriöiden alaista keskushallintoa, kehittämiskeskukset mukaan lukien, kehitetään niin, että keskushallintoyksiköt ministeriöittensä ohjauksessa tukevat ministeriöiden toimintaa. Kehittämiskeskuksille voidaan ministeriöiden keventämiseksi antaa säädösten ja päätösten toimeenpanon edellyttämää valtakunnallista hallinnollista toimivaltaa.

Valtion hankintatoiminta on nykyisin hajautettu. Tehokkuuden lisäämiseksi ja säästöjen aikaansaamiseksi hallitus käynnistää selvityksen julkisen hankinta- ja materiaalitoiminnan kehittämiseksi. Hankintatoimintaa koordinoidaan käyttäen hyväksi muun muassa logistiikan antamia mahdollisuuksia.

Keskushallinnon tehtäviä siirretään lisää alueille. Samalla hallitus jatkaa valtion aluehallinnon kokoamista. Työvoima- ja elinkeinokeskuksille siirretään niiden toiminnan edellyttämiä voimavaroja sekä selkiinnytetään niiden asemaa ja johtamisjärjestelmää. Työvoima- ja elinkeinokeskusten sekä maakunnan liittojen yhteistyötä tiivistetään.

Julkisten palvelujen laatua ja saatavuutta parannetaan

Julkisten palvelujen kehittämisessä painotetaan asiakaskeskeisyyttä, valinnanvapautta ja palvelujen saatavuutta. Päätösvaltaa siirretään sille tasolle, jossa palvelut tuotetaan. Palveluja kehitettäessä otetaan huomioon kunkin palvelun erityispiirteet ja asiakkaiden tarpeet.

Palvelujen laatua, kansalaiskeskeisyyttä ja asiakaslähtöisyyttä kehitetään uudenlaisten asiakkaille annettavien palvelusitoumusten avulla. Sitoumusten avulla palvelun käyttäjä voi jo ennakoon tietää, millaista palvelua hän voi viranomaiselta edellyttää ja tarvittaessa myös vaatia. Tavoitteena on palvelusitoumusten laaja käyttöönotto julkisissa palveluissa. Asiakaslähtöisyyden lisäämiseksi kiinnitetään huomiota hallinnon palvelukykyyn ja palvelukuvaan. Esimerkiksi lupien, hakemusten ja muiden palvelujen käsittelyaikaa nopeuttamalla voidaan lisätä asiakasyytyväisyyttä.

Hallitus lisää kansalaisten suoria vaikutusmahdollisuuksia heitä koskevien asioiden hoitamisessa, erityisesti palvelujen järjestämisessä.

Virastojen palvelukykyä parannetaan lisäämällä palvelujen vaihtoehtoisia tuotantotapoja sekä ottamalla käyttöön sähköisiä asiointipalveluja. Niitä kehitetään asteittain yhdensuuntaisesta tietopalvelusta vuorovaikutteiseen asiointiin tietoverkossa. Sähköinen asiointi ja tiedonvälitys vaikuttavat palvelukykyyn ohella työkäytäntöihin sekä virastojen ja laitosten henkilötyöpanoksen tarpeeseen.

Hallitus kehittää sellaisia uusia organisaatiomuotoja, joiden kautta valtio, kunnat ja yksityiset voivat yhteistyössä järjestää palveluja ja hoitaa muitakin nykyisin yksinomaan viranomaisten hoitamia tehtäviä. Sitä varten kehitetään tarvittaessa lainsäädäntöä, jolla turvataan toimivallan asianmukainen käyttö ja sen valvonta.

Sähköinen asiointi lisää mahdollisuuksia julkisten palvelujen kehittämiselle. Sähköisen asiointin turvallisuuteen kiinnitetään erityistä huomiota. Hallitus valmistelee sellaisia ratkaisuja, joilla varmistetaan henkilön tunnistaminen sekä tietoturva ja tietosuoja.

Hallitus selvittää digitaalisen allekirjoituksen lainsäädännöllisen aseman sekä luo yleisen menetelmän henkilön tunnistamiseen tietoverkon kautta, digitaaliseen allekirjoitukseen ja tiedonsiirron salaukseen. Ratkaisujen on oltava yhteensopivia muissa EU- ja OECD-maissa käytössä otettavien luottamusta lisäävien järjestelmien kanssa.

Yleinen henkilön tunnistaminen mahdollistaa asiointin tietoverkon kautta virallisesti ja juridisesti pätevällä tavalla. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä sähköisestä asioinnista, palvelujen kehittämisestä

ja tiedonkeruun vähentämisestä (5.2.1998) on asetettu tavoitteet sähköisen asiakirjan ja allekirjoituksen sekä henkilökortin käyttöönotolle. Hallitus on asettanut tavoitteen, että kansalaiset ja yritykset voivat hoitaa kotoaan, työpaikoiltaan tai yhteispalvelupisteistä monia sellaisia lupa-, hakemus-, ilmoitus- ja tarkastusasioita, jotka nykyään vaativat henkilökohtaista asiointia.

Valtionhallinnolta tulevaisuudessa edellytettävien uusien tehtävien vuoksi hallitus vahvistaa tietohallinnon ja sen ohjauksen voimavaroja. Ministeriöt ottavat vahvemman otteen hallinnonalojensa tietohallinnon ja -palvelujen kehittämiseen. Tietoverkkojen kautta saatavien palvelujen kehittämisessä kiinnitetään huomio palvelujen selkeyteen ja helppokäyttöisyyteen.

Henkilöstö- ja työnantajapolitiikan jatkaminen

Valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan kilpailukykyisyys, oikeudenmukaisuus ja vastuullisuus turvataan. Korkeatasoinen virkamiesetiikka ja hyväksytyjen arvojen ylläpitäminen muodostavat entistä tärkeämmän toiminnan ohjausvälineen, kun sääntelyä ja keskitettyä ohjausta on purettu. Jokaisen valtion palveluksessa olevan on tunnettava, mitä hyvään hallintoon kuuluu ja mitä korkeatasoinen virkamiesetiikka kultakin edellyttää. Arvokeskustelua käydään valtioyhteisö- ja työyhteisötasolla yhteistoiminnassa henkilöstön kanssa, ja sitä ylläpidetään osana toiminnan ja työyhteisön kehittämistä.

Virastojen palkkaus-, virkajärjestely- ja muuta vastaavaa toimivaltaa koskevat säännökset täsmennetään muuttamatta nykyisen työnjaon perusteita keskushallinnon ja virastojen välillä. Lisäksi selvitetään virkaja työehtosopimustoimivallan siirtämistä nykyisiltä hallinnonalan neuvotteluviranomaisilta ja sopimusvirastoilta edelleen niiden alaisille suurille virastokokonaisuuksille.

Työelämän säännöksiä valmistellaan yhä enemmän EU-tasolla. Valtion ja muunkin julkisen sektorin tulee olla edustettuina myös EU-tason työmarkkinaosapuolten neuvottelu- ja sopimusmenettelyssä.

Markkinaehtoisten tehtävien ohjauksen tehostaminen

Valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden taloudellisen merkityksen kasvamisen seurauksena valtioneuvoston omistajapolitiikan ohjausta tehostetaan. Tavoitteena on, että valtio on aktiivinen ja vaativa omistaja, joka edellyttää riittävää tuottoa osakesijoituksilleen sekä osinkoina että omistusten arvonnousuna.

Hallitus selvittää valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden omistajaohjauksen tehostamista sekä nykyistä tiiviimpää yhteistyötä ja koordinointia ministeriöiden välillä, erityisesti omistajaohjauksen taloudellisia tavoitteita. Ne pyritään asettamaan yhtenäiseltä pohjalta. Valtioneuvoston talouspoliittinen ministerivaliokunta arvioi vuosittain valtion osakeomistuksiin liittyviä kehitysnäkymiä ja asettaa tältä pohjalta yleiset tuotto- ym. mahdolliset taloudelliset tavoitteet. Valtiovarainministeriö vastaa valiokunnan sihteeristönä omistajaohjauksen taloudellisten tavoitteiden yhteensovittamisesta. Kukin ministeriö esittelee yhtiökohtaista päätöksentekoa edellyttävät asiat talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa ja valtioneuvostossa.

Uudistuspolitiikan yleisiä periaatteita

Hallituksen poliittisen johtamisen korostaminen

Hallitus luo menettelyjä, joiden avulla valtioyhteisön eriytyessä ja markkinaehtoisten toimintojen lisääntyessä turvataan hallitukselle riittävä vaikutusvalta ja luja asema maan politiikan johtajana ja kokonaisuuden yhteensovittajana. Globalisoituminen ja tietoyhteiskuntakehitys korostavat hallituksen roolia kansallisten linjausten määrittäjänä.

Hallituksen päätöksentekoa ja johtamista uudistetaan siten, että hallitus voi kollektiivisesti vastata eduskunnalle valtionhallinnon määrätietoisesta johtamisesta ja valtioyhteisön yleisestä ohjaamisesta. Hallituksen yhteensovittavaa roolia ja kokonaisvastuuta painotetaan.

Hallituksen poliittiset johtamistehtävät määrittyvät valtioyhteisön yleisestä johtamismallista. Siinä yhdistyvät valtioyhteisön kansanvaltaisen luonteen edellyttämä toimintalinjojen keskitetty ohjaus, toimeenpanon hajautus sekä herkkyyys muutospaineiden tunnistamisessa.

Kun hallitus käynnistää työtään ja konkretisoi hallitusohjelmaansa, se tarvitsee selkeän käsityksen eri hallinnonaloihin kohdistuvista haasteista ja taloudellisista mahdollisuuksista sekä perusteet täsmentää toimintavaihtoehtoja. Ministeriöt valmistelevat selvityksen oman toimialansa tilasta ja laadituista suunnitelmista. Näin hallituksen käytössä ovat selvitykset kansantalouden ja valtiontalouden rakenteellisista kehityssennusteista ja kunkin hallinnonalan sisällöllisistä kehitysarvioista ja toimintavaihtoehtoista.

Hallituksen toimintapoliittista johtamista uudistettaessa yhdistetään poliittiset ja hallinnolliset näkökannat eli hallitusohjelman tavoitteet, ministeriöiden uudistushankkeet, kehysohjaus, vuotuinen budjetointi ja tulosohtaus sekä niiden seuranta.

Hallituksen johtamisen kannalta on suotavaa, että ministerien toimialat ja hallituspoliittiset tavoitealueet tukevat toisiaan. Selkeät organisaatiorakenteet helpottavat johtamista.

Poliittisten johtamiskäytäntöjen edelleen kehittäminen

Hallituksen kollektiivisen johtamisotteen vahvistamiseksi kukin hallitus luo hallituksen rakenteeseen ja hallitustilanteeseen sopivia johtamiskäytäntöjä. Uudenlainen viikottainen neuvotteluistunto on esimerkki menettelystä, jossa korostuu hallituksen kollektiivinen työskentely. Istunnossa hallitus määrittelee poliittisia linjauksia, suuntaa hallituspolitiikkaa ja sovittelee ristiriitoja. Neuvotteluistuntoa ei määritellä säädöksissä, sillä kukin hallitus voi luoda itse neuvotteluistunnon tarkemmat menettelymuodot.

Neuvotteluistunto keskittyy poikkihallinnolliseen koordinaatioon ja hallituksen strategisten tavoitteiden yhteiseen käsittelyyn. Istuntoon voidaan tuoda myös sellaisia yksittäisiä asioita, joilla on poliittista merkitystä ja joista keskustellaan laajalla kokoonpanolla ja yhteisymmärrykseen pyrkien. Lisäksi istunnossa käsitellään tilannekohtaisia asioita. Neuvotteluistunto pyrkii edistämään ministereiden sitouttamista hallituksen yhteisiin linjauksiin.

Poliittiseen johtamiseen keskittyvän neuvotteluistunnon rinnalla hallituksen iltakoulun tehtävissä painottuvat hallituksen ja siihen kuuluvien puolueiden sekä näiden eduskuntaryhmien keskinäinen neuvonpito, linjaukset ja politiikan arviointi. Siellä käsitellään esitysten tekemistä ja niiden viemistä eteenpäin.

Nykyinen hallitus on kehittänyt poliittista johtamiskäytäntöään niin sanotun strategiasalkun avulla. Se tukee ensi sijassa hallitusohjelman täytäntöönpanoa. Strategiasalkku sisältää hallitusohjelman laaja-alaisen hankkeiden ohella myös muita ministeriöiden suuria hankkeita, joiden johtamisessa tarvitaan koko hallituksen kollektiivista johtamisotetta.

Strategiasalkun asiat muodostavat hallituksen toimintapoliittiset eli strategiset tulosalueet. Ne kaikki ovat taloudelliselta tai yhteiskunnalliselta painoarvoltaan merkittäviä. Niissä tarvitaan poliittisten ja ammattilisten näkökantojen yhteensovittamista. Tulosalueet osoitetaan aina jonkun tai joidenkin nimettyjen ministerien vastuulle.

Strategiasalkun seuranta ja toimeenpano kytketään hallituksen muuhun johtamiseen, erityisesti budjetin kehysten valmisteluun sekä tulosohjaukseen. Helmikuun kehysriihessä otetaan kantaa salkun linjausten ja ministeriöiden hankkeiden yhteensopivuuteen. Hallituksen poliittisen johtamisen ja hallinnollisen valmistelun kiinteystämiseksi strategiasalkkumenettely kytketään nykyistä tiiviimmin kehysvalmisteluun.

Hallituksen ohjaus- ja arviointijärjestelmien järkevöittäminen

Hallituksen budjettivalmistelun keskeisimmäksi vaiheeksi muodostuneeseen hallinnonalojen menokehysten antamiseen kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota. Menokehykset vahvistetaan hallituksen päätöksellä helmi-maaliskuussa, ja valmistelutilannetta tarkastellaan hallituksen neuvottelussa kesäkuussa.

Menokehysvalmistelussa ja -päätöksissä keskitytään hallituksen strategiasalkun sisältämiin toiminnallisiin kokonaisuuksiin niin, että budjetin menoja priorisoidaan ja uudelleensuunnataan hallituksen asettamien yhteiskunta- ja talouspoliittisten linjausten mukaisesti. Menettely vahvistaa hallituksen ohjausotetta julkisen talouden makrotaloudellisessa suuntaamisessa. Vuotuiset budjetit ja menopäätökset kytkeytyvät näin kansantalouden ja julkisen talouden pitkän aikavälin rajoihin, fiskaalisiin sitoumuksiin sekä hallituksen toimintapoliittisiin linjauksiin.

Hallituksen tavoitekirjaukset tukevat hallinnonalojen tulosohtaus- ta ja ovat perustana vastuujärjestelmälle. Kehyspäätös menettely velvoittaa ministeriöt tuottamaan entistä kattavampia vaihtoehtoisia suunnitelmia sekä täsmällisempiä tietoja ohjelmien kustannuksista ja vaikutuksista.

Ottaen huomioon kehyspäätöksen merkittävyys hallituksen politiikan toteuttamisen ja hallinnon ohjauksen kannalta on tärkeää, että koko hallitus osallistuu kehysvalmisteluun, jolloin se myös sitoutuu kehysten noudattamiseen. Valmistelussa keskeinen rooli on talouspoliittisella ministerivaliokunnalla, minkä lisäksi hallituksen sisäistä valmistelua varten voidaan asettaa erillinen ministeriryhmä.

Kehyspäätösten käytännön valmistelu kuuluu valtiovarainministeriölle. Se laatii hallituksen keskusteluja varten ehdotuksen 1) kokonaiskehykseksi yleisistä talouspoliittisista lähtökohdista ja hallituksen finanssipoliittisista tavoitteista lähtien ja 2) kehyspäätökseksi ministeriöiden toimittaman aineiston pohjalta. Ministeriöt toimittavat valtiovarainministeriölle kehysvalmistelua varten yhteenvedon hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmasta. Yhteenvedoihin sisältyvät keskeiset painopisteet ja toimintalinjat, alustavat tulostavoitteet, menojen perussuunnitelma ja ministeriön ensisijaisina pitämät kehittämissuunnitelmat sekä toteutetut toiminnan arvioinnit.

Kehysriihessään hallitus käsittelee kehyspäätöstä kokonaiskehysten, rahoituslinjausten sekä hallituksen ohjelman ja strategiasalkun pohjalta. Kehysriihen valmistelussa painottuu hallituksen poliittinen

johtaminen. Hallitus ottaa kantaa keskeisiin toimintalinjoihin mukaan lukien tulostavoitteet ja tärkeimmät uudistukset sekä tarvittaessa myös keskeisiin määrärahoihin. Lopullinen päätös kehyksistä tehdään valtioneuvoston yleisistunnossa.

Tulosohjausta kehitettäessä tavoitteena on, että tulosohjauksessa yhdistyvät samaan aikaan hallituksen ja ministerien poliittiset linjaukset sekä hallinnon toimeenpanotason tieto palvelutilanteesta ja siellä kertynyt asiantuntemus.

Hallituksen tänä vuonna käyttöön ottama tulostavoitteiden toteutumisen raportointimenettely eli hallinnonalojen vuotuiset toimintakertomukset tukevat poliittista ohjausta, parantavat ministeriöiden ja virastojen välistä yhteentoimivuutta ja lisäävät voimavarojen käytön taloudellisuutta.

Tulosohjausmenettelyn kehittämisellä vahvistetaan myös eduskunnan budjettivaltaa, jonka kansanedustajat ovat katsoneet heikentyneen tulosohjauksen käyttöönoton myötä. Kehityksen kansanvaltaisuutta edistetään lisäksi siten, että hallitus yhdessä eduskunnan kanssa kehittää ministeriöiden ja eduskunnan valiokuntien keskinäisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön muotoja.

Tulosohjauksen ongelmana olevaa tulostavoitteiden ja määrärahojen sekä tulosmittareiden, kannustinten ja sanktioiden riittämättömyyttä parannetaan.

Hallituksen johtamisen tueksi luodaan talous- ja yhteiskuntapolitiikan toimivuutta ja vaikuttavuutta kuvaava arviointijärjestelmä. Se kattaa hallitusohjelman ohella myös tulosohjauksen keskeiset kysymykset. Arviointi palvelee eduskunnan sekä hallituksen tietotarpeita.

Arvioinnin kohteeksi otettavien asioiden määrä sekä arvioinnin laajuus ja aikataulu määräytyvät hallitusohjelman sisällön, hallituksen näkemysten ja käytettävissä olevien voimavarojen perustalta.

Uuden arviointijärjestelmän keskeisinä periaatteina ovat tehokkuus ja keveys. Kaikille suurille uudistuksille määritellään kuitenkin aina arviointivelvoite. Seuranta- ja arviointitieto käytetään hallituksen toimintapoliittisessa johtamisessa liittämällä se lainsäädännön ja talousarvion valmisteluun sekä hallituksen eduskunnalle antamiin toimintakertomuksiin.

Virastot vastaavat toimintansa arvioinnista ja antavat arviointitehtäviä myös ulkopuolisten asiantuntijoiden suoritettaviksi. Lisäksi virastot huolehtivat itse siitä, että palvelujen käyttäjät ja muut asiakkaat voivat arvioida viraston toimintaa.

Ministeriön johtamisen tehostaminen

Vaikka hallituksella kollektiivisesti toimivana elimenä on vastuu hallituspolitiikan yleisestä suunnasta, hallituksen poliittisen kapasiteetin perusta luodaan ministeriöissä. Siellä valmistellaan hallituksen toimintalinjat. Ministeriöt ennakoivat yhteiskunnan kehitystä sekä keskittyvät strategiseen työskentelyyn tunnistuen oman alansa ongelmia ja luoden pitkän ja keskipitkän aikavälin toimintapolitiikkoja.

Ministeriöiden johtamisen kehittämistä jatketaan strategisen johtamismallin periaatteiden mukaisesti. Siinä ministeriöt asettavat ministeriön strategiset tulostavoitealueet ja jakavat ne pienempiin tulosalueisiin sekä laativat yleiset toimintasuunnitelmat. Ministeriöiden on vakuutettava sekä hallitus että kaikki asianosaiset toimintapolitiikkojen tarpeellisuudesta ja arvioitava toiminnan vaikutuksia.

Koska ministeri vastaa toimialansa yhteiskunnallisesta vaikutavuudesta ja tuloksista, hän on henkilökohtaisesti vastuussa ministeriön tulosalueiden, tulostavoitteiden sekä avaintulosten määrittelystä. Ministeri valvoo toimialansa osalta hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamista.

Valtioyhteisön luonteen muuttuminen, johtamisvaateiden kasvaminen sekä ministereille tulleet EU-asiat ovat heikentäneet ministerien poliittisen johtamisen edellytyksiä. Tilanteen korjaamiseksi on vahvistettava ministeriön poliittisia johtamisedellytyksiä. Se voidaan toteuttaa parlamentaarisen mallin tai hallinto- eli virkamiesmallin avulla. Parlamentaarisia malleja on kaksi: kahden ministerin tai niin sanotun nuoremman ministerin malli. Parlamentaarisen mallin yksinkertaisin menettely on se, jossa ministeriössä on kaksi saman puolueen ministeriä. Näistä toinen on ministeriön päällikkö ja toinen vastaa hänelle määrättyistä tehtävistä ja avustaa ministeriä. Ministerien lukumäärän kasvaessa järjestelmän toteuttaminen edellyttää lainsäädännön muutosta.

Niin sanottu nuorempi ministeri toimisi puhtaasti poliittisella tasolla ja olisi rinnastettavissa ministeriin. Parlamentaarisen vastuunsa kautta nuorempien ministerien asema olisi varsin vahva. Nuoremmat ministerit eivät kuuluisi valtioneuvoston collegioon vaan ulkomaisten mallien mukaisesti laajempaan hallitukseen. Järjestelmän toteuttaminen edellyttäisi lainsäädännön muutosta. Kaikkia ministeriöitä koskeva järjestelmä voidaan ottaa käyttöön ainoastaan muuttamalla valtiosääntöä.

Poliittisen ohjaamisen vahvistamiselle asetetut tavoitteet täyttyvät myös virkamiesmallin mukaisessa valtiosihteerijärjestelmässä. Tässä mallissa ministerin lähimpänä alaisena on enintään hallituksen toimi-

kaudeksi nimitetty valtiosihteeri, jolle kuuluu myös korkean virkamiesroolin edellyttämiä tehtäviä. Poliittinen valtiosihteeri on toiminnastaan virkavastuussa hallitusmuodon, valtion virkamieslain ja rikoslain mukaisesti. Hän ei ole poliittisesti vastuussa eduskunnalle. Poliittinen valtiosihteeri toimii ministerin poliittisen luottamuksen varassa.

Valtiosihteerin tehtävänä on ministerin avustaminen poliittisten linjausten muotoilussa, ministeriön toiminnan johtamisessa ja sisäisessä yhteensovittamisessa sekä osallistuminen ministeriöiden väliseen koordinaatioon. Hän osallistuu ministerin apuna tärkeimpien kysymysten käsittelyyn ja vastaa ministerin hänelle antamien laajakantoisten asioiden valmistelusta tai valmistelun johtamisesta. Valtiosihteerin tehtävänä on myös poliittisen ja virkamiesvalmistelun yhteensovittaminen ministeriön johtoryhmässä, jonka puheenjohtajana valtiosihteeri toimii ministerin estyneenä ollessa.

Valtiosihteerin tehtävät ovat hyvin vaativia. Niissä edellytetään poliittista kokemusta ja ammatillista asiantuntemusta. Pätevyys poliittisen valtiosihteerin tehtävien menestykselliseen hoitamiseen voidaan hankkia eri tavoin. Valtiosihteerillä tulee olla valtionhallinnon laaja tuntemus ja vaativan tehtävän edellyttämä johtamiskokemus. Viran hoidon kansainväliset velvoitteet muun muassa EU-asioissa edellyttävät hyvää kielitaitoa. Asiantuntemusta ei ole syytä rajata vain kyseisen hallinnonalan erityistietoon.

Riippumatta siitä, mitä mallia poliittisen johtamisen vahvistamisessa seurataan, ministeriön toiminnallisen jatkuvuuden varmistamiseksi ministeriössä tulee olla poliittisen johdon ohella yhtenäinen hallinnollinen johto ja ammatillinen koordinaatio.

Kansliapäällikön tehtävä on vastata ministeriön ja hallinnonalan toimivuudesta, ministeriön henkilöstöpolitiikasta, virkamiesvalmistelun tehokkuudesta, laadusta ja koordinoinnista ministeriön sisällä sekä tavoitteiden toteutumisen seurannasta ja hallinnonalan organisaatiosta ja sen kehittämisestä. Kansliapäällikkö ohjaa hallinnonalaan siltä osin kuin sitä ei ole uskottu osastopäälliköille.

Poliittisen ja ammatillisen/hallinnollisen johtamisen erottamisen vaikeudesta huolimatta hallitus korostaa virkamieshallinnon tehtävää hallituksen ja ministerin poliittisten linjausten ja tavoitteiden toteuttajana sekä tehokkaan ja toimivan johtamis-, ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmän luojana ja ylläpitäjänä.

Ministeriöiden erilaisuus huomioon ottaen kunkin ministeriön johtamisjärjestelmää kehitetään kunkin ministerin henkilökohtaisen johtamismallin mukaisesti. Tällöin kukin ministeri ratkaisee sen, kuinka laajasti hän esimerkiksi osallistuu tulosohtaukseen ja hallinnonalan omistajaohjaukseen.

Ydinvaltion organisaatioperiaatteiden määrittely

Valtionhallinto muodostaa toimeenpanovallan ytimen. Sen toimintakyky turvataan kaikissa olosuhteissa. Valtion organisaatorakenteen eriytyessä on tärkeää, että valtionhallinnon vastaamat julkiset hallinto- tehtävät hoidetaan tehokkaasti ja vaikuttavasti.

Valtioyhteisön hallinnon järjestämisen yleisenä periaatteena on, että julkiset hallintotehtävät, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, organisoidaan valtionhallinnon piiriin ja hoidetaan pääosaltaan virastoissa. Se turvaa parhaiten yleisen edun toteutumisen, julkisten tehtävien poliittisen ohjauksen, tehtävien hoidon lujuuden ja riippumattomuuden sekä selkeän ja julkisen vastuuketjun ja tavoitteiden määrittelyn. Merkittäviä julkisen vallan käytön tehtäviä ei anneta muille kuin viranomaisille.

Ratkaisu siitä, uskotaanko jokin tehtävä valtionhallinnolle vai markkinaehtoisesti toimiville yksiköille, perustuu julkisen edun merkitykseen kyseisessä toiminnassa. Tällöin selvitetään lisäksi, voidaanko julkinen etu turvata muilla kuin virastomaisilla organisaatiomalleilla. Taloudellisuutta ja tehokkuutta on käsiteltävä suhteessa oikeusturvaan ja hyvän hallinnon vaatimuksiin. On myös arvioitava taloudellisen autonomian ja poliittisen ohjauksen välistä suhdetta.

Jotta hallinto voi keskittyä entistä tehokkaammin ydintehtäviinsä, hallitus jatkaa hallintoa palvelevien tukitoimintojen siirtämistä yksityisille. Näin saadaan kustannussäästöjä ja toimintoja voidaan hoitaa joustavasti.

Henkilöstö- ja työnantajapolitiikan jatkaminen

Valtion kilpailukykyä työnantajana vahvistetaan, koska sen perinteiset vahvuudet, esimerkiksi työpaikan varmuus, eivät enää ole yhtä selviä kilpailuetuja kuin aikaisemmin. Hallinnon toimintojen häiriötön jatkuvuus turvataan, vaikka henkilöstö vanhenee ja nykyisestä henkilöstöstä suuri osa siirtyy eläkkeelle ensi vuosikymmenellä.

Hallitus tarvitsee riittävät ohjausvälineet keskushallinnon tasolla, vaikka paikallistasolla työnantajavirastolle on annettu vastuu viraston henkilöstöpolitiikasta yleisten linjausten mukaisesti. Keskushallinnon ohjausvälineitä ovat yleinen henkilöstöpolitiikka, henkilöstön oikeu-

dellisen aseman määrittely, palvelussuhteen ehtojen yleinen järjestely, kokonaisvastuu työrauhan ylläpitämisestä sekä keskushallintotason työnantajatoiminta.

Hallitus käynnistää arviointi- ja tietojärjestelmän suunnittelun henkilöstön oikean mitoituksen parantamiseksi. Valtiolla on oltava palveluksessaan riittävä määrä ammattitaitoisia ja jatkuvasti kehittyvää, motivoitunutta ja työkykyistä henkilöstöä, jotta se voi menestyksellisesti hoitaa sille annetut tehtävät. Tulosohjauksessa otetaan nykyistä laajemmin esille henkilöstö- ja työnantajapolitiikan kysymykset.

Hallitus pitää tärkeänä virastojen palkkausjärjestelmien uudistamista tehtävien vaativuuteen ja henkilökohtaisiin työsuorituksiin perustuviksi.

Henkilöstöpolitiikkaa seurataan ja arvioidaan jatkuvasti. Henkilöstöhallinnon järjestelmät, kuten palvelussuhde-, neuvottelu- ja sopimus- sekä ohjausjärjestelmät, on uudistettu 1990-luvulla. Järjestelmiä kehitetään jatkuvasti.

Hallitus painottaa johdon ja johtamisen kehittämisessä erityisesti henkilöjohtamista. Johtamiselle asetetaan laatutavoitteita. Henkilöstön työkyky ja työtyytyväisyys ovat osa vuorovaikutteista yhteistoimintaa ja hyvää johtamista, joten ne otetaan johtamisen arviointikriteereiden joukkoon.

Hallitus pitää tärkeänä, että virastot tehostavat työkykyä ylläpitävää toimintaansa. Henkilöstöjohtamisen tueksi virastot ottavat käyttöönsä henkilöstötilinpäätöksen, joka sisältää mittareita ja systemaattista tietoa henkilöstön määrän, rakenteen, pätevyyden, työkunnon ja työtyytyväisyyden kehittymisestä.

Henkilöstön liikkuvuutta sekä valtionhallinnon sisällä, eri sektoreiden välillä että myös kansainvälisesti lisätään. Liikkuvuus parantaa henkilöstön ammattipätevyyttä, toimintatapojen joustavuutta ja uranhallintaa. Virastot laativat yhteistyössä henkilöstönsä kanssa osaamisen kehittämissuunnitelmat, joihin sisältyvät myös tehtävä- ja henkilökierro sekä verkottuminen muiden organisaatioiden kanssa.

Julkisten palvelujen parantaminen

Julkisen vallan palvelurooli muuttuu yhä selvemmin palvelujen tuottajasta palvelujen tilaajaksi. Julkinen valta vastaa viime kädessä palvelujen saatavuudesta, yhteiskunnan toimivuudesta ja eri toimijoiden etujen yhteensovittamisesta.

stely,
ason

hen-
alve-
vää,
ises-
laa-

ista-
pe-

ilös-
opi-
lmia

sesti
stön
aa ja
iden

ävää
önsä
etoa
väi-

prei-
ntaa
ran-
isen
sier-

—

otta-
ujen
ujen

Julkiset palvelut järjestetään kansalaisten ja asiakkaiden tarpeiden mukaisesti. Valtion ja kuntien yhteisesti hyväksymä Julkisten palvelujen laatustrategia sisältää suosituksia ja periaatelinjauksia, joita toteuttamalla valtioyhteisö voi taata kansalaisille ja elinkeinoelämälle näiden tarvitsemia palveluja tehokkaasti ja asiakaskeskeisesti. Strategiassa on otettu huomioon EU:n laadunedistämispolitiikka. Palvelujen käyttäjiltä saatu palaute ja asiakaslähtöiset arviointimenetelmät parantavat palvelun laatua. Kunnat ja valtio yhteistyökumppaneina tekevät työtä julkisten palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseksi.

Pääosa julkisista hyvinvointipalveluista tuotetaan kunnallisen itsehallinnon kautta. Valtio, joka toimii osarahoittajana, ei puutu palvelujen toteuttamisen tapaan vaan kiinnittää huomiota palvelujen laatuun. Kunnilla on parempi mahdollisuus palveluja järjestäessään ottaa huomioon kuntalaisten ja palveluasiakkaiden näkökannat. Tällöin ovat myös erilaiset osallistumisjärjestelmät tärkeitä.

Kansalaisten hyvinvointipalvelujen tuotanto järjestetään paikallisten tarpeiden perustalta. Kunnallinen itsehallinto turvaa parhaiten paikallisten näkökohtien huomioon ottamisen ja kuntalaisten laajan osallistumisen päätöksentekoon sekä lisää kansalaisten luottamusta palveluja kohtaan.

Sekä kunnat että valtio tuottavat nykyisin julkisia palveluja sekä virastomuodossa että markkinaehtoisesti liikelaitoksen ja yhtiön muodossa. Lisäksi palveluja ostetaan yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Hajauttaminen on oikea kehityssuunta, mutta se asettaa erityisiä vaatimuksia palvelutehtävien ohjaukselle. Kun julkinen palvelutehtävä organisoidaan yhtiömuotoon, on ratkaistava, missä määrin yhtiölle halutaan antaa julkisia palvelutavoitteita.

Palveluyhteiskunnassa tarvitaan uudenlaisia julkisten palvelujen järjestämistapoja, rahoitusmuotoja ja työorganisaatioita sekä uudenlaista ohjausta. Organisaatiot ovat matalia, ne seuraavat uudenlaista johtamiskulttuuria ja asiakaslähtöistä toimintatapaa. Henkilöstöltä odotetaan uudenlaista ammattitaitoa ja sosiaalisia innovaatioita.

Tietotekniikka tuo julkisten palvelujen tuotannolle ja jakelulle aivan uudenlaisia mahdollisuuksia. Valtio on mukana aktiivisesti uudenlaisen tietoteknologian ja sen sovellutusten kehityksessä. Valtio omaksuu uusia toimintatapoja ja rakentaa siinä tarvittavaa luottamusta sekä parantaa kansalaisten tietoyhteiskuntavalmiuksia koulutuksen ja tutkimuksen avulla. Tietotekniikan tarjoamat mahdollisuudet hajauttaa ja järkeistää hallintoa käytetään hyväksi tukien myös maan alueellisesti tasapainoista kehitystä.

Tietotekniikka auttaa hallintoa ja julkisia palveluja viranomaisten yhteispalvelujen järjestämisessä. Uusi tietotekniikka vähentää aukiolo-

aikaa koskevia ongelmia. Kansalaiset voivat käyttää tietoverkoissa tarjottavia sähköisiä palveluja ympäri vuorokauden paikasta riippumatta.

Yhteiskunnan riippuvuus tieto- ja tietoliikenneteknisistä järjestelmistä kasvaa. Järjestelmien korkeaan käytettävyyteen ja niiden turvaamiseen häiriöiden aikana ja poikkeusoloissa panostetaan kaikilla tasoilla.

Tietoyhteiskuntakehityksestä voidaan hyötyä laajamittaisesti vasta, kun kansalaisilla on siihen riittävät valmiudet. Valtio tukee kansalaisten valmiuksien kehittämistä koulutuksella ja sivistystyöllä. Tietotekniikka ja -verkot avaavat oppimiselle uusia mahdollisuuksia.

Markkinaehtoisten tehtävien ohjauksen tehostaminen

Markkinaehtoinen toiminta eroaa valtionhallinnosta lähinnä siinä, että valtio pidättäytyy tavanomaisista ohjauskeinoista tai käyttää niitä erittäin säästeliäästi ja antaa markkinoiden ohjata organisaation toimintaa. Eduskunta ja hallitus ovat luoneet markkinaohjauksen poliittisen ohjauksen vaihtoehdoksi ja sen täydentäjäksi.

Valtionyhtiöt ja valtion osakkuusyhtiöt

Valtion markkinaehtoisten toimintojen organisoinnin perusmuotoja ovat pääosin osakeyhtiölainsäädännön mukaisesti toimivat valtionyhtiöt. Valtioneuvosto on määritellyt omistajapolitiikan periaatteet 23.6.1994 antamassaan periaatepäätöksessä. Päätös koskee ensi sijassa valtion teollisuusyhtiöitä.

Valtion on kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota omistajapolitiikan periaatteisiin. Tavoitteena on, että valtio on aktiivinen ja vaativa omistaja, joka edellyttää riittävää tuottoa osakesijoituksilleen sekä osinkoina että omistusten arvonnousuna. Näihin tavoitteisiin hallitus pyrkii määrittelemällä selkeästi valtion osakeomistuksiin liittyvät yleiset tavoitteet - kuten tuottotavoitteet, yhtiöiden pääomarakennetta koskevat tavoitteet jne. - ja valtion omistajapolitiikan periaatteet sekä osallistumalla aktiivisesti niiden hallintoelinten työskentelyyn, jotka osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestysten mukaan yhtiössä tekevät strategisia asiaan liittyviä päätöksiä.

tar-
atta.
stel-
vaa-
soil-

asta,
sten
ikka

Yleisiä tavoitteita ja periaatteita sovelletaan yhtiökohtaisesti otta-
malla huomioon yhtiöiden markkina-asema ja -tilanne, asema kotimai-
siin ja ulkomaisiin kilpailijoihin nähden, yhtiön tulostilanne sekä yh-
tiön strategiaan, liiketoimintarakenteeseen ja/tai omistus pohjaan liitty-
vät tavoitteet. Yhtiökohtaisessa tavoiteasettelussa otetaan huomioon
myös ne erityisintressit, jotka hallituksella saattaa yhtiön suhteen olla
esimerkiksi kansantalouden kehityksen ja yhteiskunnan näkökulmasta.

Yhtiökohtaisesta ohjauksesta vastaavat ministeriöt valitsevat val-
tion edustajat yhtiöiden hallituksiin. Hallitukseen valittava voi olla
virkamies, jolloin on huolehdittava esteettömyydestä, tai ulkopuolinen
valtion edustaja.

Valtion liikelaitokset

että
erit-
ntaa.
hja-

Liikelaitosmallin käytöstä kertyneiden kokemusten mukaisesti hallitus
parantaa markkinoilla toimivien liikelaitosten toimintaedellytyksiä
muun muassa lisäämällä niiden toimivaltaa tehdä itseään koskevia
päätöksiä. Hallitus turvaa liikelaitosten organisoinnin joustavuuden ja
tehokkuuden.

Hallituksen tavoitteena on täsmentää eduskunnan, valtioneuvoston
ja ministeriön roolia ja työnjakoa liikelaitosten ohjauksessa ja palvelu-
tasotavoitteiden asettamisessa ja vähentää moniportaista ohjausta. Lii-
kelaitosohjauksen eduskuntatasoinen palvelutason ohjaus säilytetään
ennallaan. Muutoin ohjauspäätökset keskitetään asianomaiselle minis-
teriölle.

Liikelaitosten ohjauksessa ei ole aina riittävästi korostettu liikelai-
tosten palvelutehtävää. Pääpaino on ollut taloudellisissa seikoissa. Edus-
kunta voi, kuten myös valtioneuvosto ja ministeriö, asettaa liikelaitok-
sille aiempaa selkeämpiä palvelutasotavoitteita.

it

toja
ion-
tteet
assa

ipo-
tiva
sin-
rkii
t ta-
evat
stu-
eyh-
iaan

Talousarvion ulkopuoliset rahastot

Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjausta yhdenmukais-
tetaan ja muutetaan tulosohtauksen periaatteiden mukaisesti, jolloin
asianomainen ministeriö asettaa rahastolle vuosittain palvelu- ja toi-
mintatavoitteet ja taloudelliset tulostavoitteet. Valtion talousarviossa
esitetään selvitys rahaston toiminnasta. Rahastojen hallinnossa sekä

budjetointi-, kirjanpito- ja tilinpäätöskäytännössä siirrytään yhtenäiseen käytäntöön. Myös rahastojen henkilöstön asemaa ja toimintamenojen budjetointia selvitetään.

Markkinaehtoisten toimintamuotojen laajentaminen

Virastomuotoon verrattuna markkinaehtoisten toimintamuotojen etuja ovat niille kuuluvat laajat toimintavaltuudet järjestää toimintaansa ja tuotantoaan sekä päättää tuotteittensa ja palvelujensa hinnoittelusta, rahoituksesta ja investoinneista.

Nykyisin edelleen virastomuodossa hoidettavia tehtäviä muutetaan markkinaehtoisiksi, kun se on tarkoituksenmukaista. Päätöksiä tehtäessä selvitetään, minkälaisesta tehtävästä on kyse ja mikä markkinaehtoisen organisaatiomalli kyseiseen tehtävään sopii.

Yhtiömalliin ja liikelaitosmalliin siirryttäessä varmistetaan toiminnan jatkuvuuden edellytykset myös poikkeusoloissa.

Nettobudjetointi sopii virastoihin, jotka harjoittavat liiketoiminnan luonteisia sivutoimintoja tai muuta maksullista toimintaa, mutta joissa se ei kuitenkaan muodosta oleellista osaa toiminnan kokonaisuudesta eikä sitä ole tarkoituksenmukaista organisoida erilliseksi yksiköksi.

Liikelaitosmuoto sopii virastoille, jotka päätoimintanaan harjoittavat kilpailuolosuhteissa liiketoimintaa, mutta joilla on myös yhteiskunnallisia velvoitteita, kuten julkisten palvelujen tuotantoa. Sovitun siirtymäkauden jälkeen liikelaitostetun yksikön on voitava toimia kannattavasti avoimessa kilpailutilanteessa. Liikelaitoksen perustaminen edesauttaa markkinoiden syntymistä.

Liikelaitoksille mahdollisesti kuuluvien hallinto- ja valvontatehtävien hoito on järjestettävä niin, että hyvän hallinnon periaatteet voidaan turvata.

Liikelaitosmalli soveltuu tilanteisiin, joissa markkinat voidaan ja tulee ottaa huomioon, mutta palvelujen yhteiskunnallisen merkittävyyden tai markkinoiden toimimattomuuden vuoksi tarvitaan poliittista ohjausta ja valvontaa.

Osakeyhtiömuodossa olevan organisaation toiminta ja toiminnan painopisteet voivat muuttua markkinoilla. Osakeyhtiöiden yleensä melko joustavasti kirjoitetut yhtiöjärjestykset mahdollistavat jopa toimialan vaihdoksen. Tämä koskee myös valtionyhtiöitä, joiden yhtiöjärjestykset ovat muiden osakeyhtiöiden tapaan muutettavissa yhtiökokouksen päätöksellä.

Uudistusten toimeenpano, jatkovalmistelu ja arviointi

etu-
sa ja
ista,taan
äes-
itoi-

nin-

nan
issa
estaitta-
un-
rty-
itta-
des-htä-
laann ja
vyy-
tistanan
ensä
toi-
jär-
ko-

Valtioneuvoston periaatepäätöksen toteuttamisesta vastaavat asianomaiset ministeriöt yhdessä hallinnonalansa virastojen kanssa. Hallinnon kehittämisen ministerityöryhmä seuraa ja ohjaa päätöksen täytäntöönpanoa. Valtiovarainministeriö vastaa sen yhteensovittamisesta.

Periaatepäätökseen sisältyvien periaatteiden mukaisesti hallinnon uudistuksia on arvioitava. Arvioinnin laajuus määrittyy kunkin osauudistuksen merkityksen perusteella. Uudistuspolitiikan jatkamisen kannalta on välttämätöntä, että hallintouudistusten kokonaisuutta arvioidaan kattavasti määräajoin. Valtiovarainministeriö vastaa arviointiohjelman valmistelusta.

Oy EDITA Ab
PL 800, 00043 EDITA, vaihde (09) 566 01
ASIAKASPALVELU
puh. (09) 566 0266, telefax (09) 566 0380
EDITA-KIRJAKAUPAT HELSINGISSÄ
Annankatu 44, puh. (09) 566 0566
Etelaesplanadi 4, puh. (09) 662 801

ISBN 951-804-012-5