

kirjaamo@vnk.fi

VNK lausuntopyyntö VNK/156/05/2016 - 6.6.2017

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN LAUSUNTO VALTIONEUVOSTON KOKONAISARKKITEHTUURIN TOIMINTA-ARKKITEHTUURIN LUONNOKSESTA

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa lausuntonaan, että lausuntopyynnön kohteena oleva kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuuria koskeva asiakirja on erittäin moniulotteinen ja melko vaikeasti hahmotettava kokonaisuus. Asiakirjan mukaan kokonaisarkkitehtuurityön tavoitteena on julkisen hallinnon organisaatioiden toiminnan ja palveluiden yhteentoimivuuden parantaminen. Kokonaisarkkitehtuurin tarkoitus ei ole korvata muita toiminnan kehittämisen suunnittelumenetelmiä ja ministeriöiden toimialan substanssitehtävien, -prosessien, -vastuiden ym. kokonaiskuvausten jäädessä ministeriöiden omaan kokonaisarkkitehtuurityöhön sisältyväksi.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että kokonaisarkkitehtuurin pääajatus ja tavoitteet toiminnan ja palveluiden yhteentoimivuuden parantamisesta ovat lähtökohdiltaan hyviä ja kannatettavia, mutta kokonaisarkkitehtuurin konkretisoiminen eri organisaatioiden toimintaan ja organisaatioiden eri tasoille sekä vaikutukset ministeriöiden johtamisjärjestelmiin, kansliapäällikön toimivaltaan ja vastuuseen jäävät asiakirjan perusteella melko vaikeasti hahmotettaviksi ja jopa epäselväksi. Lisäksi ministeriö katsoo, että on vaikea erottaa ministeriön oman toimialan substanssitehtäväprosesseja lausunnolla olevaan luonnokseen sisältyvistä prosesseista. Erityisesti tietojärjestelmien osalta prosessit linkittyvät toisiinsa. Syynä kokonaisarkkitehtuuriasian vaikealle hahmottamiselle ei välttämättä ole se, että asiakirjassa ei olisi asioita esitelty, vaan se, että asiakirjassa asiat on paikka paikoin esitelty hyvin yleisellä tasolla eikä asiakirjassa ole esitetty konkreettisia toimenpiteitä siitä kuinka tavoiteltuun tilaan päästäisiin. Lisäksi asiakirjassa käytetään samoista asioista paikka paikoin eri termejä ja se vaikeuttaa kokonaisuuden ymmärtämistä.

Kokonaisarkkitehtuuriluonnokseen sisältyvät prosessit ovat:

A) Yhteiskuntapolitiikan valmisteluprosessit

hallituksen strategiaprozessi (strategiasihteeristö omistajana), julkisen talouden suunnitelma -prozessi (VM:n budjettiosasto omistajana), yhteiskunnallisten toimintojen linjausten valmistelu ja koordinointi -prozessi (omistaja määrittelemättä), valtioneuvoston ennakkointiprozessi (Vnk politiikka-analyysiyksikkö omistajana),

B) Toimeenpanon valmisteluprosessit

talousarvioesitysprozessi (VM:n budjettiosasto päävastuullisena tahona), tulosohjausprozessi (VM:n hallinto- ja johtamispolitiikkayksikkö omistajana), hallituksen vuosikertomusprozessi (Vnk:n vuosikertomuksen toimituskunta omistajana), säädösvalmistelu (OM:n lainvalmisteluosasto omistajana), lakia alemman asteisten

säädösten valmistelu (päävastuullinen tulee määrittää), Suomen EU-asioiden valmistelu (VNK EU-asioiden osasto päävastuullinen), osallistuminen kansainvälisten järjestöjen toimintaan (selkeä päävastuullinen taho puuttuu), kansainvälisten sopimusten valmistelu - valtiosopimukset (sopimuksen sisällöstä vastuussa oleva ministeriö), muu kansainvälisten suhteiden hoitaminen -prosessi (ministeriöiden johto ja kv suhteiden vastuuhenkilöt ministeriöissä päävastuullisena tahona), VN:n ja ministeriöiden päätöksenteko (VNK istuntoyksikkö käytännön toteuttamisen päävastuutahona), ministerivaliokuntien ja muun päätöksenteon ja arvioinnin tuki (päävastuutaho tulee määrittää), VN:n yhteisen toiminnan ohjaus -prosessi (ei ilmene päävastuutahoa), selvitys- ja tutkimustoiminta sekä selvitystehtävien organisointi prosessi (VNK politiikka-analyysiyksikkö VN:n selvitys- ja tutkimustoiminta ja strateginen tutkimusrahoituksen ohjaaminen) sekä vastuuministeriöt päävastuutahoina (ministeriöiden selvitys- ja tutkimustoiminta), palvelut prosessi (VNK hallintoyksikkö päävastuullinen taho).

C) Yhteiset toimeenpanotehtävät

hallintopäätökset, valtionavut, lupahallinto, kehittämistoiminnan ja hankkeiden hallinta, valtionyhtiöiden omistajaohjaus.

Näitä ei ministeriön näkemyksen mukaan ole käsitelty samalla tarkkuudella kuin A ja B -prosesseja eikä päävastuullisia tahoja ole määritelty.

Em. prosessien kuvauksissa (pl. yhteiset toimeenpanotehtävät) on kuvattu nykytilassa havaittuja kehittämiskohteita, päävastuullinen taho, muutoksia tavoitetilassa nykytilaan nähden ja keskeisimmät sidospesetit. Kuvausten kattavuus vaihtelee eri prosessien kohdalla ja osasta prosesseja puuttuu päävastuullinen taho tai päävastuullisuus on ulotettu jopa ministeriön virkamiestasolle saakka. Tältä osin maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että kuvauksia tulisi työstää kattavammiksi ja enemmän yhteismittallisiksi. Ministeriön näkemyksen mukaan päävastuullisena tahona voisi toimia vain organisaatio.

Päävastuullisuutta on kuvattu sekä omistajatermillä että päävastuullisuustermillä. Termit olisi hyvä yhdenmukaistaa.

Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin hallintamallissa kuvataan kokonaisarkkitehtuurin vastuita ja organisoiminta sekä käytäntöjä, joilla VN:n kokonaisarkkitehtuurityötä johdetaan, kehitetään, hyödynnetään ja ylläpidetään. Kyse on valtioneuvoston yhteisen toiminnan johtamisesta ja kehittämisestä. Valtioneuvosto-käsite on määritelty kosemaan ministeriöiden muodostamaa kokonaisuutta, johon valtioneuvoston yleisistunto ja ministerivaliokunnat kuuluvat. Lisäksi luonnoksessa tunnistetaan rakenteelliset sidokset Tasavallan presidentin kansliaan ja eduskuntaan sekä hallinnonalojen virastoihin.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että rakenteellisten sidosryhmien joukkoon tulisi sisällyttää myös konsernipalveluita ja tietojärjestelmäpalveluita tuottavat palvelutuottajat kuten esim. Palkeet, Valtori, Tieto, sillä prosessien kehittäminen edellyttää näiden tahojen kanssa tehtävää tiivistä yhteistyötä.

Kokonaisarkkitehtuuriluonnoksessa kansliapäällikkökokouksen rooli on määritelty keskeiseksi. Kansliapäällikkökokous valmistelee sekä arkkitehtuurin johtamiseen että hyödyntämiseen kehittämissuhteissa tarvittavat ohjaavat linjaukset.

Luonnoksen mukaan valtioneuvoston yleisistunto tekee keskeiset päätökset VNK:n esittelystä ja kansliapäällikkökokouksen linjauksien pohjalta.

VNKA-koordinaatioryhmä laatii organisaatiotasolla havaitun muutostarpeen perusteella muutospyyntöä muutosehdotuksen kansliapäällikkökokoukselle, joka hyväksyisi muutoksen toimeenpantavaksi tai hylkäisi ehdotuksen. Kansliapäällikkökokous käsittelee ja valmistelisi muutoksen toimeenpanosuunnitelman esiteltäväksi VN:n yleisistunnolle hyväksyttäväksi tai kansliapäällikkökokous palauttaisi suunnitelman uudelleen valmisteluun. Kokonaisarkkitehtuuriasiakirjasta ei tarkemmin ilmene, mitä päätöksentekotapaa kansliapäällikkökokous käyttäisi. Onko tarkoituksena, että kansliapäällikkökokous käyttäisi niin sanottua kollegista käsittelyä. Lisäksi asiakirjan perusteella jää epäselväksi, ovatko kansliapäällikkökokouksen päätökset oikeudellisesti velvoittavia myös niiden ministeriöiden osalta, jotka ovat mahdollisesti vastustaneet esitystä.

Päävastuullisen tehtävänä on kehittää vastuullaan olevaa prosessia tai toimintaa ja huolehtia, että vaikutukset muihin prosesseihin huomioidaan. Luonnoksen mukaan, jos vaikutuksia ei saada eri päävastuullisten kesken sovittua yhteen, niin linjaukset tulee saattaa VNKA-koordinaatioryhmään.

Maa- ja metsätalousministeriölle jää epäselväksi prosessin eteneminen muutostilanteissa. Onko ymmärrettävissä, että jos eri prosessien päävastuulliset saavat keskenään sovittua yhteen linjaukset, niin muutoksia ei tarvitse viedä VNKA-koordinaatioryhmään ja siitä edelleen kansliapäällikkökokoukseen ja valtioneuvoston yleisistuntoon. Maa- ja metsätalousministeriön mielestä toimintaprosessin kuvaus kohdissa 5.2. ja 5.3. eroavat toisistaan. Muutospyyntöprosessin kuvauksesta ei ilmene, kuinka olennaisia tulisi muutosehdotusten olla, jotta ehdotus tulisi viedä muutospyyntöä käsittelevään prosessiin taikka sitä, kuka viimekädessä arvioi muutosehdotuksen olennaisuuden. Nämä seikat tulisi määritellä tarkemmin mahdollisten epäselvyyksien välttämiseksi.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää välttämättömänä, että toiminta-arkkitehtuurityön jatkotyössä avattaisiin enemmän kansliapäällikkökokouksen roolia. Olisiko tarkoitus säätää kansliapäällikkökokoukselle esimerkiksi valtioneuvoston ohjesäännössä taikka muussa säännöksessä toimivalta päättää kokonaisarkkitehtuuriprosessin mukaisten muutostarpeiden käsittelystä ja toimeenpanosta. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että luonnoksessa tulisi tarkemmin avata, minkä tasoiset muutokset edellyttävät valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiä. Onko tarkoituksena, että valtioneuvoston yleisistunto päättäisi ainoastaan asioista, jotka edellyttävät muutoksien tekemistä säädöksiin.

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan kokonaisarkkitehtuuriluonnoksessa, ns. Tiitisen työryhmäraportissa ja johtamisjärjestelmätyöryhmän raportissa ei ole selkeästi esitetty kansliapäällikkökokouksen roolia päätösvalan osalta. Tiitisen työryhmä esittää, että kansliapäällikkökokoukselle annettavaa informointia on syytä lisätä. Sillä voisi olla vahvempi rooli erityisesti poikkihallinnollisten asioiden koordinoinnissa. Kansliapäällikkökokouksen asemasta ja tehtävistä olisi tarpeen säätää nykyistä tarkemmin valtioneuvoston ohjesäännössä. VM:n vetämän johtamisjärjestelmätyöryhmän raportin mukaan kansliapäällikkökokous toimii nyt ministeriöiden välisenä yhteistyöelementinä ja tiedonvaihtokanavana. Yhtenäisemmän valtioneuvoston ja johtamisen näkökulmasta siitä voitaisiin kehittää aito poikkihallinnollinen virkamiesjohtoryhmä suurien

kokonaisuuksien valmistelun ja toimeenpanon yhtenäistämiseksi ja johtamiseksi. Näin kansliapäällikkökokous muodostaisi johtoryhmän koko valtioneuvoston virkamiestyölle.

Kokonaisarkkitehtuurimallissa ei tarkemmin avata, miten malli vaikuttaisi valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:ssä säädettyihin kansliapäällikön tehtäviin. Vastuu prosessien toteuttamisesta jäisi kansliapäällikölle, mutta jos kansliapäällikkö katsoo, että jokin prosessi vaatii kehittämistä, niin kehittämis ehdotuksen toteuttaminen edellyttäisi kokonaisarkkitehtuurimallin mukaista käsittelyä. Luonnoksessa olevan mallin mukaan jos muutosehdotus tulee hylätyksi, niin ministeriö voi tehdä muutosehdotusta koskevan tarkennuksen tai muuttaa ministeriön omaa linjausta vastaamaan kielteistä päätöstä. Kokonaisarkkitehtuuriasiakirjan perusteella jää epäselväksi, tuleeko asiakirjassa ehdotettu toimintamalli kaventamaan valtioneuvoston ohjesäännössä säädettyjä kansliapäällikön tehtäviä ja sitä kautta kaventamaan kansliapäällikölle kuuluvaa toimivaltaa päättää johtamansa ministeriön toimintaprosesseista. Kun substanssiprosessien ja toiminta-arkkitehtuurityön mukaisten prosessien välinen liittymäpinta voi olla vahva, niin tällöin prosessien kehittämisen jakamista ministeriön omaan kokonaisarkkitehtuurityöhön ja valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurityöhön voi joissain tilanteissa olla vaikea erottaa toisistaan.

Kokonaisarkkitehtuurimallissa ministeriöiden viiteryhmäksi näyttäisi ensisijaisesti muodostuvan toiminnan kehittämisen osalta VN-taso eikä hallinnonala. Maa- ja metsätalousministeriön havaintojen mukaan on ilmennyt tarvetta nykyistä tiiviimmälle toiminnan ja prosessien kehittämiselle alaisen hallinnon kanssa. Kokonaisarkkitehtuurimallin toteuttamisesta ja hallinnonalan konserniohjauksen toteuttamisesta ei saisi syntyä ristiriitaa hallinnonalan hallintamalliin ja kokonaisuuden hallintaan eivätkä kehittämistoimenpiteet saa johtaa toteuttajaorganisaatiotasolla keskenään ristiriitaisiin tilanteisiin.

Kokonaisarkkitehtuuriluonnoksessa todetaan, että VN yhteisen prosessin ja toiminnon päävastuullinen kehittää vastuullaan olevaa prosessia tai toimintaa, huolehtien, että kehittämistoimien ja muutosten vaikutukset VN:n muihin prosesseihin tai toimintoihin huomioidaan ja toteutetaan koordinoitusti suhteessa muihin prosesseihin tai toimintoihin. Kun prosessin päävastuullisella ei ministeriön näkemyksen mukaan ole määräysvaltaa toisen päävastuullisen toimivaltaan kuuluvaan prosessiin, niin edellytys, että muutokset toteutetaan koordinoitusti suhteessa muihin prosesseihin, edellyttää, että muutospyyntöön käsittelyprosessin yhteydessä huomioidaan mahdolliset vaikutukset kaikkiin muihin prosesseihin. Maa- ja metsätalousministeriö on huolissaan mahdollisesta käsittelyprosessin ajallisesta kestosta sekä siitä, miten koordinaatioryhmän jäsenten riittävä osaaminen varmistetaan, jotta asioissa tehdyt ratkaisut tukevat kokonaisarkkitehtuuriasiakirjassa esitettyyn tavoitteisiin pääsyä.

Luonnosasiakirjasta ei ilmene, missä prosessissa vahvistetaan prosessin ja toiminnon päävastuullisuudet ja onko prosessin päävastuullisella kuinka pitkälle menevä määräysvalta prosessin toteuttajien toimintaan. Onko tarkoitus, että päävastuullisen toimivalta antaa mahdollisesti velvoittavia määräyksiä/päätöksiä tullaan säätämään valtioneuvoston ohjesäännössä. Ministeriö katsoo, että jos päävastuullisen toimivalta on ohjaava ja suosituksia antava, niin on odotettavissa ja hyväksyttävä, että yhtenäiset prosessit eivät toteudu kovin nopeasti.

Samanaikaisesti kokonaisarkkitehtuurityön valmistelun aikana on meneillään, ja kohta jo tuotannossa, Vahva-hankkeen toteutusmallit. Vahva -hankkeen yhteydessä työstehtään prosessimalleja ja sitä varten on asetettu VN yhteisten toiminnallisten prosessien

tavoitetilan kuvaamisen työryhmä. Ministeriölle jäi lausunnolla olevan luonnoksen perusteella epäselväksi, miten kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuuriin sisältyvien prosessimallien työstäminen VNKA-koordinaatioryhmässä ja Vahvan prosessityön koordinaatioryhmässä linkittyvät toisiinsa. Kysehän on monelta osin samoista prosesseista ja samoista henkilöresursseista. Maa- ja metsätalousministeriön mielestä nykytilan kuvaamisen jälkeen pitäisi tarkastella kriittisesti, mitkä prosessit ovat toiminnan kannalta vielä tarpeen eli ei tulisi tarkastella vain miten asioita jatkossa tehdään, vaan mitä tehdään.

Hallituksen kärkihankkeisiin liittyen on valmistunut mm. HR-selvitys sekä ns. Tiitisen ryhmän raportti. Tämän lausunnon antamiseen mennessä ei ministeriöllä ole tiedossa, tullaanko näiden selvitysten osalta tekemään vielä poliittisia tai hallinnollisia päätöksiä. Ministeriön näkemyksen mukaan em. selvityksillä on kuitenkin keskeinen rooli valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuurin jatkotyössä.

Maa- ja metsätalousministeriö toivoo, että saatujen lausuntojen jälkeen asiaa käsiteltäisiin kansliapäällikkökokouksessa ja asian käsittelylle varattaisiin riittävästi aikaa, jotta ministeriöissä olisi riittävä ymmärrys kokonaisarkkitehtuurin vaikutuksista ministeriön johtamisessa ja kokonaisarkkitehtuurin hyödyntämisestä käytännössä.

Luonnosasiakirjan perusteella jää epäselväksi miten suunniteltu toteutusmalli tulee vaikuttamaan olemassa oleviin johtamisjärjestelmiin. Onko tarkoitus, että kokonaisarkkitehtuurin kautta siirryttäisiin prosessijohtamiseen ja mahdollisesti matriisimalliin eli perinteisestä linjaorganisaatiomallista luopumiseen, sillä kokonaisarkkitehtuuriajattelussa on kyse hallinnonalat ylittävien prosessien kehittämisestä. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että kokonaisarkkitehtuurimallissa on mitä suurimmassa määrin kyse johtamisjärjestelmästä ja tätä osiota ja vaikuttavuutta tulisi asiakirjassa avata enemmän. Ministeriö katsoo, että kokonaisarkkitehtuurimalli edellyttää toteutuakseen johdon vahvaa sitoutumista ja valtiokonserniajattelun hyväksymistä, sillä muutokset eivät aina välttämättä vastaa organisaation omia toiveita, vaikka kokonaisarkkitehtuurin kannalta muutokset ovat perusteltuja.

Yksityiskohtaisina kommentteina todetaan seuraavaa:

Säädösvalmistelu: Ei voida kategorisesti todeta, että yhteiset säädöshankkeet ovat vaikeita toteuttaa; säädösvalmistelussa on pitkät perinteet komitea- ja työryhmytyöskentelyssä. Jos yhteisessä lainvalmistelussa on ongelmia, ne johtuvat usein resurssien puutteesta ja tähän liittyvästä yhteisen priorisoinnin puutteesta: ministeriöt päättävät itsenäisesti prioriteeteista, joihin ne sitovat niukkoja resurssejaan. Ministeriöiden toimialajako on perustuslain ja VNOS:n kannalta selvä ja normaalitilanteessa ei ole epäselvää siitä, kuka vastaa säädöshankkeesta. Isoissa valmisteluissa, kuten maakuntauudistus tms. voi epäselvyyttä olla, mutta asia on yleensä ratkaistu hallitusohjelman toimeenpanoasiakirjassa tai valmisteluhankkeen asettamispäätöksessä.

Alemman asteisia säädöksiä koskeva valmisteluprosessi noudattaa päätöksentekoa lukuun ottamatta pitkälti lainvalmisteluprosessia, ongelmat ovat samat.

Jos prosessin omistajuus osoitetaan jollekin taholle (esim. OM:n lainvalmisteluosasto), prosessin kehittäminen tulee resursoida riittävästi; resursseja tulee kohdentaa laatua tukevaan toimintaan, ei yksipuoliseen valvontaan. Prosessin omistajuus tarkoittaisi säädösvalmistelun kehittämisestä vastaamisen.

Toiminnan ja talouden suunnittelu: Asiakirjassa tavoitetilojen kuvaukset on esitetty hyvin yleisellä tasolla, jolloin lukijalle jää epäselväksi, mitkä ovat konkreettiset muutokset nykytilaan ja erityisesti miten ne toteutetaan.

Asiakirjassa on paljon ns. kehittäispuhetta: paljon tavoitteita, mutta niiden konkretisointi ja tarvittavat toimenpiteet ja vastuut niistä jäävät kuvaamatta. Kehittämistarpeita ei ole kuvattu riittävällä tasolla, niitä ei ole myöskään priorisoitu.

Prosessikuvaukset on laadittu siten, että niissä on havainnollistettu yleisellä tasolla asioiden keskinäisiä yhteyksiä, mutta myös niissä tarkempi kytkös muutostarpeisiin ja perusteisiin ei avaudu. Suurelta osin kuvaukset jäävät niin ylimalkaisiksi, että niiden merkitys asiakirjassa on kyseenalainen. Kehittämiskohteiden esittämistapaa ja toimenpanon kuvausta tulisi yhtenäistää ja lisätä niiden konkreettisuutta.

Kansliapäällikkö



Jaana Husu-Kallio

Hallintojohtaja



Eeva Pystynen