



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

SOVITTU MIKÄ SOVITTU – Johtamissopimustyöryhmän loppuraportti

Valtiovarainministeriön julkaisu – 39/2016

Valtio työnantajana

Valtiovarainministeriön julkaisu 39/2016

**SOVITTU MIKÄ SOVITTU –
Johtamissopimustyöryhmän loppuraportti**

Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-251-810-1

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Tietotuki- ja julkaisuyksikkö / Anja Järvinen

Helsinki 2016

Kuvailulehti

| | | | |
|--------------------------------------|--|-----------------|-----------|
| Julkaisija | Valtiovarainministeriö, henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto | Joulukuu 2016 | |
| Tekijät | | | |
| Julkaisun nimi | SOVITTU MIKÄ SOVITTU – Johtamissopimustyöryhmän loppuraportti | | |
| Julkaisusarjan nimi ja numero | Valtiovarainministeriön julkaisuja 39/2016 | | |
| ISBN PDF | 978-952-251-810-1 | ISSN PDF | 1797-9714 |
| URN-osoite | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-810-1 | | |
| Sivumäärä | 26 | Kieli | suomi |
| Asiasanat | johtamissopimukset, johtaminen, johtamiskeskustelu | | |
| Tiivistelmä | <p>Valtiovarainministeriön asettama työryhmä selvitti nykyisiä johtamissopimuskäytäntöjä ja teki ehdotukset valtionhallinnon johdon johtamissopimusmenettelyn ja -mallin uudistamiseksi. Työryhmän työn lähtökohtina ovat olleet maan hallituksen linjaus johtamissopimusten käytön laajentamisesta koskemaan kaikkia ministeriöitä ja näkemys tarpeesta vahvistaa johtamissopimusten hyötyjä. Työryhmä teki ehdotuksensa seuraavien periaatteiden pohjalta:</p> <ul style="list-style-type: none">• Johtamissopimusmenettelyä yksinkertaistetaan.• Selkeytetään virastojen tulossopimusmenettelyn ja johtamissopimusmenettelyn välinen suhde.• Valtionhallinnon yhdenmukaisuutta lisätään sisällyttämällä sopimuksiin yhteisiä johtamisen tavoitteita ja edistämällä yhdenmukaisia arviointikriteerejä ja -menetelmiä.• Edistetään johdon oikeutta saada ammattimaisesti annettua palautetta johtamisestaan.• Sopimuksiin sisällytetään tulospalkkion mahdollisuus. <p>Työryhmä laati uuden sopimusmallin, johon sisältyy seuraavat osiot: 1) yhteiset johtamisen tavoitteet, 2) tulostavoitteet, 3) johtaminen ja johtajuus sekä 4) henkilökohtainen kehittämisosio. Työryhmä ehdottaa, että ministeriöiden kansliapäälliköille sovelletaan yhteistä perusmallia, kuitenkin ottaen huomioon heidän tehtävänsä erityispiirteet.</p> | | |
| Kustantaja | Valtiovarainministeriö | | |
| Julkaisun myynti/ jakaja | Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | | |

Presentationsblad

| | | | |
|--|--|-----------------|-----------|
| Utgivare | Finansministeriet, Personal- och förvaltningspolitiska avdelningen | December 2016 | |
| Författare | | | |
| Publikationens titel | ENLIGT ÖVERENSKOMMELSE – Ledningsavtalsarbetsgruppens slutrapport | | |
| Publikationsseriens namn och nummer | Finansministeriet publikationer 39/2016 | | |
| ISBN PDF | 978-952-251-810-1 | ISSN PDF | 1797-9714 |
| URN-adress | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-810-1 | | |
| Sidantal | 26 | Språk | finska |
| Nyckelord | ledningsavtal, ledandet, ledningsdiskussioner | | |
| Referat <p>En av finansministeriet tillsatt arbetsgrupp utredde nuvarande ledningsavtalspraxis och lade fram förslag till förnyande av ledningsavtalsförfarandet och ledningsmodellen inom statsförvaltningen. Arbetsgruppen har utgått från regeringens riktlinjer om utvidgandet av ledningsavtalen till att gälla samtliga ministerier och behovet av att förstärka nyttorna med ledningsavtalen. Arbetsgruppens förslag baserar sig på följande principer:</p> <ul style="list-style-type: none">• Ledningsavtalsförfarandet förenklas• Förhållandet mellan ämbetsverkens resultatavtalsförfarande och ledningsavtalsförfarandet förtydligas• Ökad enhetlighet inom statsförvaltningen med hjälp av gemensamma ledningsmålsättningar i avtalen samt främjande av enhetliga utvärderingskriterier och -metoder.• Bättre möjligheter för ledningens rätt att få professionell feedback på sitt ledarskap• Avtalen ska innehålla möjligheter till resultatavoden <p>Arbetsgruppen utarbetade en ny avtalsmodell med följande delar: 1) gemensamma ledningsmål, 2) resultatmål, 3) ledandet och ledarskapet, 4) personlig utvecklingsdel. Arbetsgruppen föreslår en gemensam grundmodell för ministeriernas kanslichefer, dock så att man tar hänsyn till särdragen i arbetsgruppgifterna.</p> | | | |
| Förläggare | Finansministeriet | | |
| Beställningar/ distribution | Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | | |

Description sheet

| | | | |
|--|---|-------------------|-----------|
| Published by | Ministry of Finance Personnel and Governance Policy Department | December 2016 | |
| Authors | | | |
| Title of publication | STICK TO WHAT IS AGREED Final Report of the Working Group on Management Agreements | | |
| Series and publication number | Ministry of Finance publications 39/2016 | | |
| ISBN PDF | 972-952-251-814-9 | ISSN (PDF) | 1797-9714 |
| Website address (URN) | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-810-1 | | |
| Pages | 26 | Language | Finnish |
| Keywords | management agreements, management, management discussions | | |
| <p>Abstract</p> <p>The working group appointed by the Ministry of Finance examined the current management agreement practices and gave proposals for a reform of the central government management agreement model and practices. The work was based on the Government's decision to extend the management agreement procedure to apply to all ministries and the view that even better benefits should be gained from the agreements. The proposal of the working group rests on the following principles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • The management agreement procedure is to be simplified. • The relationship between the agencies' performance guidance and management agreement procedures is to be clarified. • The consistency of central government practices is to be enhanced by including joint management objectives in the agreements and promoting harmonised evaluation criteria and methods. • The right of the management to get feedback on their performance on a professional basis is promoted. • The possibility to earn bonuses continues to be included in the agreements. <p>The working group drafted a new model agreement, with the following sections: 1) joint management objectives, 2) performance objectives, 3) management and leadership, and 4) personal development. The working group proposes a single basic model to be applied to permanent secretaries of the ministries, while also taking account of the special features of their tasks.</p> | | | |
| Publisher | Ministry of Finance | | |
| Publication sales/ Distributed by | Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | | |

Sisältö

| | |
|---|----|
| Valtiovarainministeriölle | 9 |
| 1 HYVÄÄ JOHTAMISTA SOPIMALLA | 11 |
| 2 JOHTAMISSOPIMUKSET TÄNÄÄN | 13 |
| 2.1 Sopimusmalli ja -menettely | 13 |
| 2.2 Kehittämistarpeet | 14 |
| Tavoitteena sopimusten kattavuus | 14 |
| Havainnot sopimusten sisällöstä ja toimivuudesta | 14 |
| Johtamisen arviointi ja palaute johtamisesta | 15 |
| Johtamissopimus ja muut sopimusmallit | 15 |
| 3 – JA HUOMENNA: TYÖRYHMÄN EHDOTUS | 17 |
| 3.1 Kevyemmin ja kattavammin – uudistettu johtamissopimus | 17 |
| Johtamissopimuksen sisältö | 17 |
| Johtamissopimusmenettely | 19 |
| Johtamisen arviointi ja palautteen antaminen | 19 |
| Tulospalkkaus ja palkinta | 20 |
| 3.2 Ministeriöiden kansliapäälliköiden johtamissopimukset | 20 |
| 3.3 Uudistuksen toteutus | 22 |

VALTIOVARAINMINISTERIÖLLE

Valtiovarainministeriö asetti 31.5.2016 työryhmän selvittämään ja tekemään ehdotukset valtionhallinnon johdon johtamissopimusmenettelyn ja – mallin uudistamiseksi. Työryhmän työ on osa maan hallituksen johtamista koskevan kärkihankkeen toteutusta ja sen tavoitetta, että kaikissa ministeriöissä on käytössä hallinnon uudistumista edistävät johtamissopimukset vuonna 2017.

Työryhmän tehtävänä oli:

1. Arvioida valtionhallinnon johtamissopimuskäytäntöjen nykytilaa ja kehittämistarpeita.
2. Tehdä ehdotus johtamissopimusmenettelyn ja käytäntöjen kehittämisestä ja yhdenmukaistamisesta valtionhallinnossa siten, että ne ovat käytössä vuonna 2017. Työryhmä laatii tarvittaessa erillisen mallin ministeriöiden kansliapäälliköiden johtamissopimukseksi.
3. Laatia ehdotus koskien johtamisen tuloksellisuuden seuranta ja sen kehittämistä valtionhallinnossa.

Työryhmän työn lähtökohtana on ollut se, että johtamissopimuksista tulee olla selvää hyötyä ja että menettely on tarkoituksenmukainen. Työryhmä ehdottaa, että valtionhallinnon johtamissopimusmenettelyä ja -käytäntöjä uudistetaan seuraavien periaatteiden mukaisesti:

- Johtamissopimusmenettelyä yksinkertaistetaan.
- Selkeytetään virastojen tulossopimusmenettelyn ja johtamissopimusmenettelyn välinen suhde.
- Valtionhallinnon yhdenmukaisuutta lisätään sisällyttämällä sopimuksiin yhteisiä johtamisen tavoitteita ja edistämällä yhdenmukaisia arviointikriteerejä ja -menetelmiä.
- Edistetään johdon oikeutta saada ammattimaisesti annettua palautetta johtamisestaan.
- Sopimuksiin sisällytetään tulospalkkion mahdollisuus.

Näiden periaatteiden pohjalta työryhmä laati sopimusmallin, joka poikkeaa nykyisin käytössä olevasta mallista. Siihen sisältyy seuraavat osiot: 1) yhteiset johtamisen tavoitteet, 2) tulostavoitteet, 3) johtaminen ja johtajuus sekä 4) henkilökohtainen kehittymisosoio. Työryhmä ehdottaa, että ministeriöiden kansliapäälliköille sovelletaan yhteistä perusmallia, kuitenkin ottaen huomioon heidän tehtävänsä erityispiirteet. Työryhmä laatii luonnoksen valtiovarainministeriön kirjeeksi, jonka tavoitteena on ohjeistaa tarkemmin ja tukea ministeriöitä johtamissopimusmenettelyn hyödyntämisessä.

Työryhmä kokoontui yhdeksän kertaa. Sen puheenjohtajana toimi finanssineuvos Ari Holopainen valtiovarainministeriöstä sekä jäsenenä finanssineuvos Katju Holkeri, neuvotteleva virkamies Riitta Bäck ja lainsäädäntöneuvos Markus Siltanen valtiovarainministeriöstä sekä neuvotteleva virkamies Minna Tukiainen työ- ja elinkeinoministeriöstä, controller Virpi Heikkilä puolustusministeriöstä, hallinto- ja kehitysjohtaja Ismo Tiainen ympäristöministeriöstä sekä johtava erityisasiantuntija Jouni Varanka valtioneuvoston kansliasta (virkavapaalla 15.8. alkaen). Työryhmä kuuli asiantuntijoina erityisasiantuntija Sini Sallista Kuntaliitosta sekä kunnanjohtaja Anne Heusalaria Kuhmoisen kunnasta.

Työryhmä toteutti kyselyn ylimmälle virkamiesjohdolle johtamissopimusten ja yleensä johtamisen kehittämistä valtionhallinnossa (kyselyraportti liitteenä). Lisäksi työryhmän työssä hyödynnettiin keväällä 2016 ministeriöille tehtyä kyselyä johtamissopimusten käytöstä.

Saatuana tehtävänsä suoritettua, työryhmä jättää muistonsa valtiovarainministeriölle.

Helsingissä 30.11.2016


Ari Holopainen


Katju Holkeri


Riitta Bäck


Markus Siltanen


Minna Tukiainen


Virpi Heikkilä


Ismo Tiainen

1 HYVÄÄ JOHTAMISTA SOPIMALLA

Valtionhallinnon ylimmän johdon sitoutuminen, kyvykkyys ja toimintaedellytykset vaikuttavat ratkaisevasti koko hallinnon toimintakykyyn. Mielekkäät tehtäväkokonaisuudet ja ammattimainen suoriutumisen johtaminen tukevat johtamistehtävissä onnistumista. Tärkeitä vaiheita suorituksen johtamisessa ovat tavoitteista sopiminen, ohjaus ja tuki tavoitteiden saavuttamiseksi sekä tulosten arviointi ja tarvittavat kehittämis-, palkitsemis- ja tukitoimet.

Keskeinen työkalu valtionhallinnon ylimmän johdon tavoitteiden asetannassa ja tuloksellisuuden seurannassa on johtamissopimus. Osana viraston ohjausprosessia johtamissopimuksen tulee osana johtamisjärjestelmää olla yhteensopiva viraston tulossopimuksen kanssa. Tulossopimukset määrittävät toiminnan tavoitteet eli sen, mitä tehdään ja johtamissopimukset sen, miten johtajat toimivat ja minkälaisia vaatimuksia johtajuudelle asetetaan.

Olennaista sopimusten laatimisessa on toimiva keskusteluyhteys johtajan ja hänen esimiehensä välillä. Johtajien ja heidän esimiestensä väliset johtamiskeskustelut lisäävät yhteistä ymmärrystä siitä, mikä on hyvää johtamista. Toimivan vuorovaikutuksen ennakkoehto on keskinäinen luottamus ja aito dialogi, jossa molemmat osapuolet tulevat kuulluiksi ja ymmärretyiksi. Johtamiskeskustelut parhaimmillaan ovat myös yhteisen oppimisen paikkoja.

Johtamiskeskusteluja käydään tarpeen mukaan. Määrämuotoisen johtamissopimusmenettelyn on oltava tarkoituksenmukaisen kevyt ja mielekäs sekä työnantajan että johtajan itsensä kanalta. Tavoitteiden kirjaaminen johtamissopimukseen tekee johtamisen läpinäkyväksi sekä onnistumisten että kehittämistarpeiden näkökulmasta. Yhteisillä menettelyillä ja kriteereillä vahvistetaan myös valtionhallinnon yhtenäisyyttä.

Hyvä johtaminen edellyttää myös hyvin annettua palautetta. Myös ylimmällä virkamiesjohdolla on oikeus saada palautetta omasta johtamisestaan. Ensinnäkin se mahdollistaa sopimisen johtajan tarvitsemasta tuesta ja kehittämistoimista. Lisäksi se vahvistaa reilun pelin sääntöjä keskusteltaessa johtajan palvelussuhteesta.

Johtamissopimukset ovat myös osa johtajapolitiikan ja valtionhallinnon johdon kehittämisen kokonaisuutta. Yleisenä tavoitteena on lisätä ammattimaisen suorituksen johtamisen lisäksi johdon liikkuvuutta ja käytettävyyttä eri tehtävissä valtionhallinnossa. Ylimmän johdon virkaan nimitykset tehdään määräajaksi. Johtamissopimukset mahdollistavat sen, että tälle määräajalle sovitaan esimerkiksi viraston kehittämistavoitteita ja johtajan erityisestä roolista muutoksissa. Samoin niissä on mahdollista sopia johtajan omasta kehittämisestä, mikä voi edistää johtajan käytettävyyttä muissa tehtävissä määräajan jälkeen.

2 JOHTAMISSOPIMUKSET TÄNÄÄN

2.1 Sopimusmalli ja -menettely

Johtamissopimusmenettelyä pilotoitiin valtionhallinnossa vuosina 2005–2009 ja sen käyttö mahdollistettiin pysyvästi ylimmän virkamiesjohdon osalta vuoden 2010 alusta lukien. Ylimmällä virkamiesjohdolla tarkoitetaan seuraavia valtion virkamieslain 26 §:n soveltamisalan piiriin kuuluvia virkoja: valtiosihteeri kansliapäällikkönä, kansliapäällikkö, alivaltiosihteeri, ministeriöiden osastopäälliköt ja näitä virka-asemaltaan vastaavat ministeriön virkamiehet, siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään sekä valtioneuvoston asetuksella säädetty viraston päällikön virat. Yhteensä näitä virkoja on noin 130. Ministeriöt ja virastot voivat tehdä johtamissopimuksia myös muiden valtionhallinnon johtajien kanssa.

Ylimmän virkamiesjohdon johtamissopimus tehdään ministeriön ja sen osaston tai toisaalta ministeriön ja sen alaisen viraston ylimmän johdon välillä. Johtamissopimus voidaan tehdä myös ministerin ja ministeriön kansliapäällikön välillä.

Johtamissopimukseen oli vuoteen 2014 asti mahdollista liittää tulospalkkioelementti. Johtamissopimuksen piti tällöin täyttää valtiovarainministeriön päätökseen perustuvat kriteerit eli

- sopimus on kirjallinen
- sopimuksessa on asetettu sopimuskauden tavoitteet seuraaville neljälle kriteerille: johtaminen ja johtajuus, henkilöstö, palvelukyky ja laatu sekä tuottavuus.
- sopimus on monivuotinen ja sitä tarkennetaan sekä johtamisen onnistuminen arvioidaan kunkin vuoden huhtikuun puoliväliin mennessä.

Vuotuisissa kehityskeskusteluissa arvioitiin systemaattisesti, miten johtamissopimuksissa asetetut vuositavoitteet oli saavutettu, miten johtaja oli onnistunut omassa toiminnassaan ja mitä tulisi tehdä toisin. Jos johtamissopimukseen liittyi tulospalkkioelementti, ministeriö teki edellä mainitun arvioinnin perustella valtiovarainministeriölle tätä koskevan esityksen huhtikuun loppuun mennessä ja valtiovaltionministeriö teki päätöksen mahdollisen palkkion maksamisesta siten, että palkkio voitiin maksaa viimeistään heinäkuussa. Tulospalk-

kioelementti oli käytössä vain osassa johtamissopimuksia. Valtiontalouden pitkään jatkuneen heikon tilanteen vuoksi tulospalkkioita ei valtiovarainministeriön päätöksen perusteella makseta vuodesta 2015 lukien nykyisen hallituskauden ajan.

Johtamissopimusten käytöllä on muun muassa pyritty edistämään kehityskeskustelujen käymistä johtajan ja hänen esimiehensä välillä. Johtamissopimuksia on pidetty myös hyvänä johtamisen välineenä. Lisäksi ne ovat antaneet mahdollisuuden asettaa tavoitteita myös johtajan oman osaamisen kehittämiseksi.

2.2 Kehittämistarpeet

Tavoitteena sopimusten kattavuus

Pääministeri Sipilän hallituksen johtamista koskevan kärkihankkeen tavoitteena on, että kaikissa ministeriöissä on käytössä hallinnon uudistumista edistävät johtamissopimukset vuonna 2017. Johtamissopimukset tehdään myös ministeriöiden kansliapäälliköille.

Tavoitteen saavuttaminen edellyttää laaja-alaista uudistusta, joka koskee jo lähiaikoina suurinta osaa ylimmästä virkamiesjohdosta. Valtiovarainministeriön huhtikuussa 2016 tekemän selvityksen mukaan johtamissopimus on tehty noin 50 ylimmän johdon virkamiehen kanssa, mikä tarkoittaa vain 38 %:a kaikista ylimmän johdon virkamiehistä. Ministeriöissä sopimuksia on tehty noin 20 virkamiehen kanssa ja virastopäälliköiden kanssa on tehty noin 30 johtamissopimusta. Sopimuksista enin osa (35 kappaletta) on tehty edellä todettua valtiovarainministeriön kriteerit sisältävällä mallilla. Muut johtamissopimukset on tehty valtiovarainministeriön mallia edelleen kehittäen ja ottaen huomioon hallinnonala-kohtaiset erityispiirteet.

Havainnot sopimusten sisällöstä ja toimivuudesta

Johtamissopimusten piirin laajentamisen lisäksi kehittämistyötä on tehtävä myös sopimusten sisällön ja sopimusmenettelyjen arvioimiseksi ja uudistamiseksi. Tähän liittyy myös valtiovarainministeriön ylimmälle virkamiesjohdolle lokakuussa 2016 tekemä kysely, jossa kerättiin johdon näkemyksiä johtamisen kehittämiseksi ja johtamissopimuksista. Kysely lähetettiin kaikille ylimpään johtoon kuuluville, sekä niille joilla jo on johtamissopimus sekä niille, joilla sitä ei vielä ole. Kyselyyn vastasi noin 30 % ylimmän johdon virkamiehistä.

Tavoitetta keventää ja yksinkertaistaa johtamissopimusmenettelyä pidettiin oikeasuuntaisena, samoin tavoitetta edelleen selkeyttää johtamissopimuksen ja tulossopimuksen välistä suhdetta. Johtamissopimusmenettely tulisi selvemmin liittää johtajan kanssa käytäviin

tulos- ja kehityskeskusteluihin. Tulospalkkiota pidettiin tärkeänä ja sen poistamista kritisoitiin. Tilanteen katsottiin myös vaikuttaneen johtajien halukkuuteen tehdä johtamissopimus. Toisaalta tulospalkkion soveltuvuutta valtionhallintoon epäiltiin. Palaute hyvästä työstä voisi olla myös muuta kuin rahapalkintaa.

Saadut vastaukset tukevat käynnissä olevaa kehittämistyötä. Myös työryhmä on työssään todennut, että johtamissopimusten sisältöjen yhdenmukaistaminen oleellisiin valtiolle yhteisiin johtamisen osa-alueisiin ja tavoitteisiin voisi osaltaan edistää johtamissopimusten käyttöä. Liian määrämuotoinen johtamissopimus ei välttämättä anna kehityskeskusteluihin lisäarvoa. Nykyisten johtamissopimuslomakkeiden määrää tulisi vähentää ja rakennetta yksinkertaistaa käyttäjäystävällisemmäksi. Tavoitteena tulisi jollain aikavälillä olla sähköisen sopimus pohjan käyttöönotto.

Myös aikataulu, prosessit ja menettelytavat olisi hyvä mahdollisuuksien mukaan yhdenmukaistaa yhteisten johtamisen tavoitteiden osalta. Tällöin myös näille tavoitteille asetetut mittarit olisivat yhteisiä.

Johtamisen arviointi ja palaute johtamisesta

Työryhmän näkemyksen mukaan johtamisen arviointi ja kehittäminen on tärkeä osa johtamissopimusten käyttöönottoa. Myös johtajat toivovat saavansa työstään palautetta. Johtajan onnistumisen arviointi johtamissopimukseen kirjattujen tavoitteiden osalta tulisi toteuttaa vähintään kerran vuodessa johtamiskeskustelujen yhteydessä.

Jatkossa tulisi selvittää myös mahdollisuutta ottaa tulospalkkioelementti uudestaan käyttöön. Vaikka maksetut palkkiot nykyisessä järjestelmässä ovat olleet suhteellisen pieniä eli palkkion enimmäismäärä on pääsääntöisesti kahdeksan prosenttia vuosipalkasta eli noin kuukauden palkkaa vastaava taso, niin tulospalkkiojärjestelmän piirissä olleet johtajat ovat pitäneet sitä kuitenkin yhtenä tapana saada palautetta työssä onnistumisesta.

Lisäksi työryhmä näkee tarpeelliseksi kehittää yleensä johtamiskeskusteluja ja palautteenantamista johtamisesta, niin sen onnistumisesta kuin kehittämistarpeista. Suorituksen johtamisen prosesseja ja käytäntöjä on mahdollista yhdenmukaistaa valtionhallinnossa myös liittyen palautteen antamiseen.

Johtamissopimus ja muut sopimusmallit

Johtamissopimus ohjaa johtajan toimintaa ja on johtamisen sekä johtajien kehittämisen väline. Valtion virkamieslain 44 §:n mukaan valtioneuvosto voi tehdä ylimpään johtoon kuuluvan virkamiehen kanssa kirjallisen sopimuksen palvelussuhteessa noudatettavista ehdois-

ta. Sopimus ei kuitenkaan ole välttämätön ylimmän johdon palvelussuhteen ehtojen määrittelyssä ja käytännössä se nykyisin rajoittuu palkkauksesta sopimiseen.

Myös kuntasektorilla johtajasopimuksen tarkoitus on tukea johtamistyötä. Uuden kuntalain mukaan kunnan ja kunnanjohtajan on tehtävä johtajasopimus, jossa sovitaan kunnan johtamisen edellytyksistä. Kuntajohtajan palkkauksesta päättää kuitenkin kunta ja palvelussuhteen ehdot määräytyvät pääsääntöisesti kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen perusteella.

Työryhmässä on tarkasteltu mahdollisuutta yhdistää johtamissopimus ja virkamieslain mukainen virkasopimus ns. palvelussuhdesopimukseksi, joka lähentäisi sopimusta jossain määrin yksityisellä sektorilla käytössä oleviin johtajasopimuksiin. Tällainen uudentyypinen palvelussuhdesopimus edellyttäisi kuitenkin todennäköisesti em. valtion virkamieslain 44 §:n muuttamista muun muassa sen soveltamisalan osalta. Työryhmä ei tässä vaiheessa pidä tarpeellisena johtamissopimusten ja virkasopimusten kehittämistä palvelussuhdesopimuksiksi.

3 – JA HUOMENNA: TYÖRYHMÄN EHDOTUS

3.1 Kevyemmin ja kattavammin – uudistettu johtamissopimus

Johtamissopimusten uudistamisen lähtökohtana on se, että johtamissopimusmenettelystä on selvää hyötyä sekä valtiolle työnantajana että johtajille itselleen. Työryhmä ehdottaa, että valtionhallinnon johtamissopimusmenettelyä ja –käytäntöjä uudistetaan seuraavien periaatteiden mukaisesti:

- Johtamissopimusmenettelyä yksinkertaistetaan.
- Selkeytetään virastojen tulossopimusmenettelyn ja johtamissopimusmenettelyn välinen suhde.
- Valtionhallinnon yhdenmukaisuutta lisätään sisällyttämällä sopimukseen yhteisiä johtamisen tavoitteita ja edistämällä yhdenmukaisia arviointikriteerejä ja –menetelmiä.
- Edistetään johdon oikeutta saada ammattimaisesti annettua palautetta johtamisestaan.
- Sopimukseen sisällytetään tulospalkkion mahdollisuus.

Johtamissopimuksen sisältö

Työryhmä ehdottaa, että valtionhallinnon ylimmän johdon johtamissopimukset laaditaan yhteisen mallin pohjalta. Mallissa on seuraavat sisältöalueet:

1 Valtionhallinnon yhteiset johtamisen tavoitteet

Edelliseen johtamissopimusmalliin verrattuna, uuteen sopimusmalliin sisällytetään sellaisia johtamisen kehittämistavoitteita, jotka ovat yhteisiä kaikille ylimmän johdon jäsenille valtionhallinnossa. Tällaisia tavoitteita voivat olla muun muassa johtamissopimusten ottaminen käyttöön ministeriöissä, virastojen johtoryhmätyön kehittäminen jne. Valtio työnantajana asettaa tavoitteet hallituksen johtamista koskevien

ja muiden yhteisten tavoitteiden pohjalta. Kansliapäällikkökokous osallistuu johtamista koskevien yhteisten tavoitteiden laadintaan.

2 Tulostavoitteet

Sopimukseen liitetään virastojen keskeiset tulostavoitteet sellaisina kuin ne ovat johtamisalueen tulossopimuksessa (kansliapäälliköllä hallinnonala, ministeriön osastopäälliköllä osasto, virastopäälliköllä virasto ja muilla vastaavilla johtajilla oma johtamisalue). Tulostavoitteiden toteaminen ja kirjaaminen johtamissopimukseen mahdollistaa tulostavoitteiden ja johtamista koskevien tavoitteiden keskinäisen yhteyden nykyistä paremman tarkastelun. Esimerkiksi henkilöstöön liittyvät tavoitteet löytyvät tulossopimuksesta.

3 Johtaminen ja johtajuus

Sopimuksessa sovitaan siitä, miten johtaja henkilökohtaisesti edistää ja vastaa tulostavoitteiden saavuttamisesta ja organisaation kehittämisestä. Samoin siinä sovitaan toimintaedellytyksistä, kuten esimiehen antamasta tuesta.

Johtamista koskevat seurantaindikaattorit liittyvät muun muassa organisaation tuottavuuskehitykseen ja henkilöstön tilaan, kuten työtyytyväisyyteen. Seurannan välineitä ovat muun muassa VMbaro ja erilaiset johtamiskäyttäytymisen seurantamittarit. Jatkotyössä tulee selvittää se, missä määrin valtionhallinnossa on mahdollista kehittää ja ottaa käyttöön muun muassa yksi ja yhteinen 360 -arviointimenetely ja siihen liittyvä työkalu. Osassa organisaatioita on jo nykyisin käytössä yhteisiä johtamisen seurantatyökaluja, kuten VMbaro. Näitä tulee ottaa käyttöön kattavasti valtionhallinnossa.

Lisäksi sopimukseen voidaan sisällyttää erilaisia organisaation muutostavoitteita ja toiminnan kehittämishankkeita. Yhtenä viitekehyksenä ja itsearvioinnin välineenä on toiminnan yleinen arviointikehikko CAF.

4 Johtajien henkilökohtainen kehittyminen ja palvelussuhde

Yleensä johtajan ja hänen esimiehensä välisissä johtamiskeskusteluissa tulee käsitellä myös johtajan kehittymistä johtajana ja hänen palvelussuhteeseensa liittyviä kysymyksiä. Osa näistä voidaan kirjata johtamissopimukseen, jolloin voidaan lisätä yhteistä ymmärrystä tehtävän vaatimuksista, tarvittavasta tuesta ja suunnitelmallisuutta johtajan uralla. Yleisenä tavoitteena tulee olla edistää johtajien liikkuvuutta valtionhallinnossa.

Tältä osin johtamissopimus ei ole julkinen asiakirja eikä tätä osiota oteta huomioon onnistumisen arvioinnissa ja mahdollisessa tulospalkkauksessa.

Johtamissopimusmenettely

Myös uudessa mallissa ylimmän virkamiesjohdon johtamissopimus tehdään ministeriön kansliapäällikön ja sen osaston tai sen alaisen viraston ylimmän johdon välillä. Sopimus tehdään johtamiskaudelle tarkentaen vuosittaisiin tavoitteisiin.

Työryhmä ehdottaa, että johtamisalueen tulossopimus ja siihen liittyvä menettely soviteetaan kiinteämmin yhteen johtamissopimusmenettelyn kanssa. Vuosittaisissa johtamiskeskusteluissa arvioidaan sekä tulostavoitteiden että johtamiseen ja johtajuuteen liittyvien tavoitteiden toteutumista ja näiden välistä yhteyttä. Tarvittaessa tarkennetaan johtamissopimuksia.

Suosittelaaan että sopimuksiin liittyviä, määrämuotoisia johtamiskeskusteluja käydään kaksi tai kolme kertaa vuodessa siten, että niissä on mahdollista aidosti keskustella sekä tavoitteista, niiden toteutumisen seurannasta ja tarvittavasta tuesta. Lisäksi vapaamuotoisia johtamiskeskusteluja tulee käydä tarvittaessa.

Johtamiskeskustelut ja niihin liittyvät arvioinnit aikataulutetaan siten, että ne muodostavat tarkoituksenmukaisen jatkumon sekä johtamisalueen tulossopimusmenettelyn että johtamissopimusmenettelyn näkökulmasta sekä organisaation sisällä, hallinnonalalla ja koko valtiohallinnossa. Valtionhallinnon yhteinen rytmitys voidaan tehdä näkyväksi myös ministeriöiden toiminnansuunnittelun, päätöksenteon ja seurannan vuosikelloissa (ministeriöiden johtamisjärjestelmien kehittämistä koskevan hankkeen ehdotus, VM)

Määrämuotoiset, yhteisen mallin pohjalta tehdyt ja yhdenmukaisten menettelyjen avulla tehdyt johtamissopimukset vahvistavat valtionhallinnon yhtenäisyyttä ja sopimusten vertailtavuutta. Vertailtavuus on välttämätöntä erityisesti niihin liittyvän tulospalkkiomahdollisuuden kannalta.

Johtamisen arviointi ja palautteen antaminen

Työryhmä ehdottaa, että johtamissopimuksissa koskevassa ohjeistuksessa ja muissa työnantajapolitiikan linjauksissa korostetaan johtajien oikeutta saada ammattimaista palautetta johtamisestaan.

Työryhmä esittää, että johtamissopimuksiin liittyvä arviointi tehdään hyödyntäen valtioneuvoston yhteistä sopimusmallia ja arviointilomaketta. Se ehdottaa, että ministeriöt tekevät vuotta 2017 koskevat onnistumisen arvioinnit vuoden 2018 keväällä ja toimittavat ne

valtiovarainministeriölle kehittämistyötä varten. Arvioinnit toimitetaan sekä nykyisistä että uusista sopimuksista.

Vuotta 2017 koskevat arvoinnit esitetään tehtäväksi nykyistä johtamisen onnistumisen arviointilomaketta käyttäen. Mahdolliset muutokset johtajan onnistumisen arviointimenetelyyn tehdään myöhemmin. Yhteisessä mallissa määritellään tarvittaessa myös eri sisältöalueiden painoarvot.

Tulospalkkaus ja palkinta

Työryhmä ehdottaa, että valtionhallinnossa käytössä ollut ylimmän johdon tulospalkkaus säilytetään edelleen osana johtamissopimuksia ja se otetaan käyttöön heti kun se on taloudellisesti ja muuten mahdollista. Päätöksen tulospalkkioelementin mahdollisesta palauttamisesta tekee valtiovarainministeriö.

Tulospalkkauksen perusteena oleva arviointi kohdistuu edellä kuvatussa johtamissopimuksen sisällössä 1) valtion hallinnon yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen, 2) tulostavoitteiden saavuttamiseen ja 3) johtamisen ja johtajuuden onnistuneisuuteen.

Johtajan onnistumisen arvioinnin kehittämisen yhteydessä selvitetään myös muita mahdollisuuksia palkita johtajaa hyvästä suorituksesta.

3.2 Ministeriöiden kansliapäälliköiden johtamissopimukset

Työryhmä ehdottaa, että ministeriöiden kansliapäälliköille sovelletaan samaa johtamissopimuksen perusmallia kuin muillekin ylimmille virkamiehille, kuitenkin ottaen huomioon kansliapäälliköiden aseman ja tehtävien erityispiirteet. Lähtökohtana on valtioneuvoston ohjesääntö kansliapäällikön tehtävistä.

Ministeriöiden kansliapäälliköiden johtamissopimuksissa ja – menettelyssä korostuvat seuraavat erityispiirteet:

1 Sopimus tehdään ministerin ja kansliapäällikön välillä.

Mikäli ministeriössä on useampi kuin yksi ministeri, sopimus tehdään ministerien keskinäisen työnjanon mukaisesti siten, että kaikilla ministereillä on mahdollisuus osallistua sopimuksen laatimiseen. Mikäli ministeri vaihtuu, sopimus voidaan tarvittaessa neuvotella uudestaan.

2 Kansliapäälliköiden vastuulla olevia tulostavoitteita määrittää hallituksen toimintasuunnitelma ja julkisen talouden suunnitelma.

Ministeriön kansliapäälliköiden kanssa ei tehdä virastojen tulossopimukseen verrattavaa tulossopimusta. Heidän vastuullaan on hallinnonalan osuus hallituksen toimintasuunnitelmasta ja julkisen talouden suunnitelmasta.

3 Kansliapäälliköt osallistuvat johtamista koskevien yhteisten tavoitteiden asettamiseen.

Työryhmä ehdotuksen mukaisesti kaikille virastopäälliköille, ministeriöiden osastopäälliköille ja vastaaville johtajille asetettaisiin yhteisiä johtamisen kehittämistavoitteita. Kullakin kansliapäälliköllä olisi vastuu näiden toimeenpanosta omalla hallinnon alallaan. Lisäksi kansliapäälliköillä olisi rooli osana kansliapäällikkökokousta osallistua näiden tavoitteiden laadintaan ja toteutumisen arviointiin.

4 Johtamisen tavoitteet ovat laajoja

Ministeriön kansliapäällikön tehtävä on merkittävästi laajempi kuin virastopäälliköllä tai ministeriön osastopäälliköllä. Keskeisenä erityispiirteenä on läheinen vuorovaikutus ministerin ja muun poliittisen johdon kanssa. Siinä korostuvat hallinnon ulkopuoliset, myös kansainväliset sidosryhmäsuhteet.

5 Kansliapäällikkö ministerin tukena

Johtamissopimusmalliin sisältyy vapaamuotoinen henkilökohtaisen kehittymisen osio. Kansliapäällikön ja ministerin välisissä keskusteluissa ja sopimuksessa tämä osio sisältää myös kansliapäällikön roolin ja pelisäännöt ministerin tukena.

6 a) Kansliapäällikön johtamissopimuksessa ei ole tulospalkkioelementtiä.

Kansliapäällikön johtamissopimusmenettely ei sisällä muodollista arviointimenettelyä, joten siihen ei sisälly myöskään tulospalkkioelementtiä. Sen sijaan sopimuksen tarkoitus on edistää ministerin ja kansliapäällikön välistä vuorovaikutusta ja tarjota mahdollisuus vapaamuotoiseen palautteeseen kansliapäällikön johtamisesta.

Työryhmän vaihtoehtoinen esitys:

b) Kansliapäälliköiden onnistumisen arviointia varten kehitetään yhteinen palvelu

Ministeriöiden kansliapäälliköiden onnistuneisuutta arvioidaan 1) yhteisten johtamistavoitteiden toteutumisen, 2) hallinnon tuloksellisuuden ja 3) johtamisen ja johtajuuden toteutumisen näkökulmasta. Tätä varten valtio työnantajana organisoii toiminnon, joka valmistelee tavoitteiden asettamisen ja arvioinnin. Ministeri arvioi sopimuksen toteutumista kokonaisuudessaan ja hyväksyy tulospalkkauksen perusteena olevan arvioinnin. Valtiovarainministeriö tekee päätöksen tulospalkkiosta.

Tavoitteena on, että sopimus tarjoaa yhden muodon ministerin ja kansliapäällikön välisille keskusteluille. Valtioneuvoston kanslia ja/tai valtiovarainministeriö tukevat ministereitä ja kansliapäälliköitä sopimusten valmistelussa.

3.3 Uudistuksen toteutus

Tavoitteena on, että johtamissopimukset ovat laajalti käytössä kaikissa ministeriöissä ja virastoissa vuoden 2017 aikana. Lähtökohtana on, että kaikki uudet sopimukset tehdään työryhmän ehdottaman uudistetun mallin pohjalta. Vanhat sopimukset jatkuvat entisellään, kuitenkin siten, että ne on mahdollista neuvotella ja sopia uuden mallin pohjalta, mikäli molemmat osapuolet niin haluavat. Jos sopimusta ei muuteta, vuoden 2016 arviointi suoritetaan nykyisten käytäntöjen mukaisesti.

Valtiovarainministeriö ohjeistaa kirjeellään sopimusten sisältöä ja menettelyä alkuvuodesta 2017. Tätä varten se käy keskusteluja työryhmän ehdotuksista sekä ministeriöiden että virastojen johdon kanssa.

Työryhmän ehdotuksen mukaisesti, ministeriöt toimittavat valtiovarainministeriölle hallinnonalansa johtamissopimukset vuoden 2017 loppuun mennessä ja niitä koskevan arvioinnit vuoden 2018 huhtikuun loppuun mennessä. Arvioinnit toimitetaan sekä nykyisistä että uusista sopimuksista. Valtiovarainministeriö seuraa sopimusten toteutumista ja hyödyntää saatuja kokemuksia johtamissopimusmenettelyn kehittämisessä.


VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 972-952-251-814-9 (pdf)

972-952-251-810-1

Joulukuu 2016