



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainot- tajana



-Hallintopolitiikan
suuntaviivat
vuoteen 2020

40/2010

Hallinnon kehittäminen



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana

- hallintopolitiikan suuntaviivat vuoteen 2020

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 09 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Anitta Heiskanen/VM-julkaisutiimi



Painotuote
Helsinki 2010

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, syyskuu 2010	
Tekijät		
Julkaisun nimi	Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana. Hallintopolitiikan suuntaviivat vuoteen 2020.	
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	Julkaisu on saatavissa osoitteesta www.vm.fi/julkaisut	
Asiasanat	Hallintopolitiikka, julkinen talous, hyvinvointiyhteiskunta	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2010	
Julkaisun myynti/jakaja	Valtiovarainministeriö, julkaisutiimi, s-posti: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Painopaikka ja -aika	Julkaistu ainoastaan sähköisessä muodossa	
ISBN 978-952-251-116-4 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 44	Kieli Suomi
	Hinta	
Tiivistelmä Valtiovarainministeriö on laatinut hallintopolitiikan tulevaisuuskatsauksen, jonka tarkoitus on tuottaa tilanne- ja kehitysarvioita yhteiskunnalliseen keskusteluun sekä tulevien hallitusneuvottelujen pohjaksi.		

Sisällys

1	Tulevaisuuskatsauksen perusviestit	9
2	Hallintopolitiikan kannalta keskeiset toimintaympäristön haasteet ja mahdollisuudet	11
3	Julkisen hallinnon rooli ja merkitys Suomen kehityksessä	13
4	Luodaan hallinnolle yhteinen tahtotila ja parannetaan kokonaisuuden hallintaa	17
5	Vahvistetaan julkista taloutta ja sen ohjausta kokonaisuutena	21
6	Otetaan kansalaisten osallisuus hallinnon merkittäväksi voimavaraksi	25
7	Luodaan digitalisoinnin myötä hallinnon ja palvelutuotannon muodonmuutos	27
8	Kootaan hallintoa joustavasti ja tehokkaasti yhteentoimiviksi rakenteiksi	31
9	Uudistetaan palvelurakenteita monikanavaisiksi ja toimintatapoja asiakaslähtöisiksi	37
10	Vahvistetaan julkista johtajuutta hallinnon muutoksen läpiviemiseksi	41

1 Tulevaisuuskatsauksen perusviestit

- ▶ Julkisen talouden kestävyysvaje on pitkän ajan uhka suomalaiselle hyvinvoinnille
- ▶ Jos ja kun hyvinvointimalli halutaan turvata, on muutosten oltava radikaalimpia, nopeampia ja vaikuttavampia kuin aiemmin
- ▶ Hyvinvointimallin tukemiseksi tarvitaan koko julkisen hallinnon yhteisiä voimakkaita muutostoimia. Tämä tarkoittaa myös valtio- ja kuntasuhteen edelleen kehittämistä.

Julkisen talouden kestävyysvaje on pitkän ajan uhka suomalaiselle hyvinvoinnille. Suomessa ei kuitenkaan haluta kyseenalaistaa suomalaista, pohjoismaista hyvinvointimallia. Sen merkitys kansalaisille on äärimmäisen suuri, mutta sen ylläpitäminen ja kehittäminen muodostavat merkittävän osuuden julkisesta taloudesta. Siksi keskeisenä hallintopolitiikan tavoitteena tulee olla, että julkisen hallinnon tuottavuuskehitys käännetään selvään nousuun, sitä kautta tuetaan kestävyysvajeen hallintaa ja mahdollistetaan hyvinvointimallin säilyttäminen.

Hyvinvointimallin turvaamiseksi on muutosten kuitenkin oltava radikaalimpia, nopeampia ja vaikuttavampia kuin aiemmin. Hyvinvointimallin tukemiseksi tarvitaan koko julkisen hallinnon yhteisiä voimakkaita muutostoimia. Tämä tarkoittaa myös valtio- ja kuntasuhteen edelleen kehittämistä.

Julkisen hallinnon muodonmuutos edellyttää seuraavia kehittämisen suuntaviivoja:

1. Luodaan hallinnolle yhteinen tahtotila ja parannetaan kokonaisuuden hallintaa.
2. Vahvistetaan julkista taloutta ja sen ohjausta kokonaisuutena.
3. Otetaan kansalaisten osallisuus hallinnon merkittäväksi voimavaraksi.

4. Luodaan digitalisoinnin myötä hallinnon ja palvelutuotannon muodonmuutos.
5. Kootaan hallintoa joustavasti ja tehokkaasti yhteentoimiviksi rakenteiksi.
6. Uudistetaan palvelurakenteita monikanavaisiksi ja toimintatapoja asiakaslähtöisiksi.
7. Vahvistetaan julkista johtajuutta hallinnon muutoksen läpiviemiseksi.

Kappaleissa 4 -10 käydään tarkemmin läpi kunkin perusviestin sisältöä sekä listataan niihin keskeisimmin liittyvät tavoitteet ja toimenpide-ehdotukset.

Hallintopolitiikan tulevaisuuskatsaus sekä valtiovarainministeriön vuoden 2010 alkupuolella julkaisema Julkinen talous tienhaarassa -raportti muodostavat valtiovarainministeriön näkökulman tulevien vuosien hallinnon ja talouden haasteisiin. Lisäksi ministeriössä on valmisteltu Kuntapolitiikan linja, jonka päälinjaukset sisältyvät hallintopolitiikan tulevaisuuskatsaukseen.

2 Hallintopolitiikan kannalta keskeiset toimintaympäristön haasteet ja mahdollisuudet

Valtiovarainministeriö on arvioinut, että **julkisen talouden kestävyysongelman** mittavuuden vuoksi sen korjaaminen edellyttää koko vuosikymmenen eli kaksi vaalikautta kestävää sopeutusohjelmaa, jossa tarvitaan eri ratkaisukeinojen yhdistämistä.

Väestön ikääntyminen kasvattaa erityisesti eläkemenoja ja terveydenhoidon sekä pitkäaikaishoivan menoja. Väestön ikääntyminen ja sen myötä palvelutarpeiden muutokset ovat suuri haaste julkisten palvelujen järjestämiselle maan eri osissa. Lasten ja työikäisten määrän väheneminen sekä ikääntyneiden määrän kasvu vaikuttavat paitsi peruspalvelujen tarpeeseen myös kuntien ja alueiden elinvoimaisuuteen, taloudellisiin edellytyksiin ja tulopohjien kehitykseen sekä näiden kautta myös peruspalvelujen rahoitusmahdollisuuksiin. Myös muuttoliike merkitsee palvelutarpeiden muutoksia alue- ja kuntatasolla.

Työelämän muutos koskee niin julkisen hallinnon asiakkaita kuin myös hallintoa. Julkishallinnon työtä siirtyy yhä enemmän verkkoon. Työtä tehdään entistä enemmän paikasta riippumattomasti. Työajan ja vapaa-ajan välinen suhde sekoittuu osin. Myös etätöitä tehdään yhä enemmän. Samoin työtä tehdään enemmän iltaisin ja vuorotyönä.

Digitalisoituva yhteiskunta. Kilpailukyky ja kansakuntien hyvinvointi globaalissa toimintaympäristössä perustuu osaltaan kykyyn hyödyntää osaamista ja sen pohjana olevaa tieteellisteknistä kehitystä. Uusien teknologioiden kehitystä luonnehtivat älykkyys, langattomuus, liikkuvuus, etäperiaate, interaktiivisuus, saavutettavuus, ubiikkisuus, virtuaalisuus, tietointensiivisyys sekä kestävyys useassa mielessä. Nettitalouden periaatteet – avoimuus, vertaistuki, jakaminen ja toimiminen kansainvälisesti - ovat ominaisuuksia, jotka heijastuvat voimakkaasti myös julkisen sektorin muutokseen.

Kansalaisten luottamus useimpiin valtion ydintoimintoihin on edelleen kohtuullinen. Yhteiskunnan toimivuuden kannalta on tärkeää saada nuori sukupolvi osallistumaan enemmän yhteisten asioiden hoitamiseen. Osallistumismahdollisuuksien parantaminen ja monipuolistaminen (mm. sosiaalisen median keinoin) on perusteltua, jotta yhteiskuntaamme uhkaava nuorten

vähenevä kiinnostus politiikkaan, äänestämiseen ja yhteiskunnallisten asioiden hoitamiseen voidaan välttää.

Globalisaation edetessä kansallinen kilpailukyky tarvitsee innovatiivista yhteiskuntapolitiikkaa sekä strategisesti ketterää hallintoa, jolla on kyky valmistella ja toteuttaa laaja-alaisia ja merkittäviä yhteiskunnallisia uudistuksia. Vaikka Suomi on kansainvälisissä vertailussa säännönmukaisesti yksi kärki-maista kansallisen kilpailukyvyn ja julkisen hallinnon tulosten suhteen, kärjessä pysyminen edellyttää ajan tasalla pysymistä ja jatkuvaa ponnistelua. Kehityksen ennakointi ja yllätyksellistenkin muutosten hallinta on julkisen hallinnon tulevaisuuden onnistumisen kriittinen menestystekijä.

Kestävän kehityksen mukaisen, ihmiset, ympäristön ja talouden yhdistävän päätöksenteon kautta syntyy uusia, mielenkiintoisia ja kansalaisten osallisuuteen perustuvia toimintamalleja, tuotteita ja palveluja. Tietoyhteiskunnan kehittymistä pidetään yhtenä osaratkaisuna maapallon ekologisiin ongelmiin, erityisesti ilmastonmuutokseen. Esimerkiksi työpaikan virtualisoituminen ja etätö voivat johtaa siihen, että tila- ja asumisratkaisuja sekä liikennevirtoja voidaan suunnitella uudelleen. Myös sähköisten palvelujen lisääntyminen ja uudenlaiset vuorovaikutusratkaisut hillitsevät osaltaan ihmisten liikkumisen tarvetta ja sitä kautta ilmastonmuutosta.

3 Julkisen hallinnon rooli ja merkitys Suomen kehityksessä

Suomalaisen hyvinvointimallin kehitys

Suomessa 1970-luvulla noudatetussa talouden voimavarojen ohjauksen ja yhteiskunnan toiminnan hallinnan mallissa pääosa julkisista hyvinvointitehtävistä on määritelty lainsäädännöllä kuntien vastuulle. Valtio ohjasi tehtäviä keskitettyjen suunnittelujärjestelmien avulla 1980-luvun lopulle saakka. Valtio rahoitti pääosan hyvinvointipalveluista valtion budjetin kautta.

1980-luvun lopulla hallintopolitiikan linjaa muutettiin. Käynnistettyjen uudistusten keskeisimpiä piirteitä oli keskityksen purkaminen. Hyvinvointipalveluissa se tarkoitti normi- ja resurssiohjauksen supistamista ja vastuun siirtämistä hyvinvointipalveluista pitkälti kunnalliselle itsehallinnolle.

Erityisesti 1990-luvun alussa täsmentyneessä hallintopolitiikan linjassa oli kaksi päähaaraa. Hyvinvointipalveluissa vahvistettiin kunnallista itsehallintoa ja supistettiin keskitettyä resurssi- ja normiohjausta. Se on hyvinvointipalvelujen hallintamalli. Toisena päähaarana oli valtion omaan hallintoon kohdistuva toimintalinja, jonka tavoitteena on ollut keskityksen purkaminen. Keskeisimpinä välineinä ovat olleet valtionhallinnon sisällä käyttöön otetut markkinamekanismit ja hallinnollisen säätelyn purku.

1990-luvun laman aikana esitettiin talousneuvoston tilaamassa muistiossa keskustelun käynnistämistä valtion tehtäväpiiristä, etuuksien ja vähemmän tärkeiden palvelujen karsimista, maksullisuuden laajentamista, hallinnon keventämistä ja ohjausjärjestelmien uudistamista. Valtio vastaisi muun muassa talouden toiminnan ja kasvun kannalta välttämättömästä infrastruktuurista, mutta rakentamis- ja ylläpitopalvelut voitaisiin ostaa yksityisiltä. Valtio voisi turvata kaikille kansalaisille peruspalvelut, jotka valtio voisi tuottaa itse tai ostaa yksityisiltä, mutta näiden tukipalvelut voidaan kilpailuttaa ja yksityistää. Valtiolla tulisi olla laaja rooli tulojen uudelleen jakajana. Esitetyjä keinoja on sittemmin kehitetty eteenpäin.

Laman väistyttyä on suureksi osaksi palattu hyvinvointimallin laajentamisen kehitysuralle. 2000-luvulla on kunnille annettu jälleen uusia ja laajenevia lakisääteisiä tehtäviä, jotka ovat aiheuttaneet kuntien menojen kasvua.

Hyvinvointiyhteiskunnan vaihtoehtoja nykytilanteessa

Nykyisen talouden kestävyysvajeen muodostaessa pidemmälläkin ajanjaksolla uhkan suomalaisen yhteiskunnan taloudelliselle ja sosiaaliselle selviämiselle ja hyvinvointipalvelujen saatavuuden ja laadun jatkuvuuden turvaamiselle, on jälleen pohdittava hyvinvointimallin kehittämisen vaihtoehtoja. Suomalaisen hyvinvointimallin ylläpitäminen edellyttää myös julkisen hallinnon rakenteiden ja toimintatapojen ennakkoluulotonta arviointia.

Esimerkiksi lähivuosikymmeniksi arvioidusta ikäsidonnaisten julkisten palvelujen kasvupaineesta liki puolet kohdistuu kuntien järjestelyvastuulla oleviin hoito- ja hoivapalveluihin, mikä lisää kuntatalouden rahoitus- ja ohjausjärjestelmien jännitteitä merkittävästi. Kuntatalous on julkisen talouden kestävyysongelman kannalta keskeisessä asemassa erityisesti julkisen palvelujärjestelmän tuottavuuskehityksen mutta myös julkisen talouden laajuuden sekä sen vastuiden ja rahoitusmahdollisuuksien välisen tasapainon näkökulmasta.

Suuri kysymys on se, onko päätavoitteena edelleen ylläpitää nykyisen lainsäädännön edellyttämää palvelutasoa ja palvelujen saatavuutta vai ryhdytäänkö hyvinvointipalveluja tietoisesti priorisoimaan ja sen seurauksena purkamaan, jotta päästäisiin kestäväen talouden ja kestäväen kehityksen uralle.

Vaihtoehtoina ovat joko hyvinvointimallin ylläpitäminen ja parantaminen tai hyvinvointimallin osittainen purkaminen. Vaikka keskustelua asiasta on käyty Suomessa viime vuosikymmeninä paljonkin, on perustavoitteeksi kerta kerralta jäänyt se, että hyvinvointimallia tahdotaan ylläpitää ja parantaa. Jos saavutetusta tasosta on jotakin huonoina aikoina karsittu, on sitä pidetty epäonnistumisena, ja sitä on pyritty korjaamaan heti taloudellisen tilanteen salliessa.

Onko tässä tilanteessa jotakin sellaista, joka tekisi tämän pitkäaikaisen suomalaisen yhteiskunnan tavoitteen muuttamisen perustelluksi? Nyt tilanne on talouden suhteen selkeästi vaikea ja pitkäaikaisesti erittäin ongelmallinen, ja sen voidaan arvioida olevan vaikeampi kuin 1990-luvun synkkinä vuosina ottaen huomioon ongelmien maailmanlaajuisuus, USA:n ja Euroopan ongelmat ja sen, että vetoapua ei ole mistään välittömästi saatavilla. Lisäksi voimakkaasti kasvavan velkataakan pois sulattaminen vie parhaassakin tapauksessa niin pitkän ajan, että suunnittelujänne ei voi ulottua todellisuudessa niin pitkälle, eikä rahoitusongelman loppua ole siten nähtävissä.

Tästä huolimatta ei nykytilanteessa näy mitään merkkiä siitä, että oltaisiin poliittisessa tai yhteiskunnallisessa keskustelussa vakavammin uudelleenarvioimassa hyvinvointimallin jatkuvuutta tavoitteena. Keskustelua kyllä käydään keinoista, joilla selvittää. Erityyppisinä keinoina esitetään esimerkiksi

- palvelujen tuotantorakenteen muutos siten, että markkinoita hyödynnetään entistä laajemmin
- työurien pidentäminen, mm. eläkeiän nostaminen
- palveluista luopumista rajoitetuilta osin, kuten subjektiivisesta päivähoito-oikeudesta luopuminen tietyiltä osin.

Mikäli tällaisia toimenpiteitä toteutetaan, mikä on sängen mahdollista, ne tehdään edelleen suomalaisen hyvinvointimallin turvaamiseksi. Kuitenkin tilanne on selvästi vakavampi kuin aiemmin. Sen vuoksi keinojen, joilla hyvinvointimalli turvataan, tulee olla muutamaa piirua radikaalimpia, muutosten suurempia ja nopeampia sekä ehdottomasti oikeisiin asioihin kohdennettuja. Vähittäisten muutosten tiellä talouden kestävyysongelmaa ei pystytä ratkaisemaan.

On syytä tiedostaa, että myös kriisivaihtoehto voi toteutua. Mikäli tarvittavia muutoksia ei pystytä riittävästi toteuttamaan tai mikäli talous syöksyy uuteen entistä pahempaan globaaliin kriisiin, on myös mahdollista että joudutaan hyvinvointimallin osittaiseen purkamiseen. Tällaista hallitsemattoman kriisitilanteen toimenpidemallia ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista kehittää tulevaisuuskatsauksessa.

Edellä kerrotuilla perusteilla valtiovarainministeriön hallintopoliittisessa tulevaisuuskatsauksessa esitetään voimakkaita julkisen hallinnon perusteisiin ulottuvia tuottavuutta ja tehokkuutta parantavia toimenpiteitä suomalaisen hyvinvointimallin ylläpitämiseksi ja tukemiseksi.

Hallintopoliitiikan keinot ulottuvat julkisen hallinnon rakenteisiin, palvelurakenteisiin ja prosesseihin, toimintatapoihin, tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämiseen sekä johtamisen ja osaamisen parantamiseen. Hallintopoliittisessa tulevaisuuskatsauksessa ei oteta kantaa hyvinvointipalvelujen sisältöön tai laatuun. On kuitenkin syytä todeta, että hyvinvointipalvelujen laajentamiseen ei pääsääntöisesti ole mahdollisuuksia, ja jos uusia palveluja halutaan tai tarvitaan, resurssit niihin on löydettävä kohdentamalla tuottavuushyötyjä tai priorisoimalla nykyisiä palveluja.

4 Luodaan hallinnolle yhteinen tahtotila ja parannetaan kokonaisuuden hallintaa

- ▶ Siilomainen valmistelu- ja toimeenpanotapa on yksi Suomen julkisen hallinnon suurimmista haasteista.
- ▶ Hallitusohjelman tavoitteiden toimeenpaneminen siiloissa ei riitä parhaan mahdollisen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden aikaansaamiseksi.
- ▶ Hallinnolta edellytetään kykyä ja sitoutumista strategiseen näkemykseen, yhteistä tahtotilaa sekä resurssien liikkuvuutta.
- ▶ Luodaan hallinnolle yhteinen tahtotila ja parannetaan kokonaisuuden hallintaa.

Yhteisen tahtotilan pohja luodaan hallitusohjelmalla ja hallituksen keskeisten arvojen kirjaamisella. Vaikka suomalaista hallintoa yhdistää vahva yhteinen arvopohja, on koko hallinnon yhteisten julkilausuttujen arvojen puuttuminen jättänyt osittain epäselväksi toiminnan perimmäisiä tavoitteita ja vaikeuttanut luottamuksen lisäämistä hallintoon. Yhteinen arvopohja tarvitaan kaiken toiminnan ja päätöksenteon perustaksi sekä vuoropuhelun tueksi poliittis-hallinnollisessa rajapinnassa.

Hallitusohjelman tavoitteiden toimeenpaneminen siiloissa ei riitä parhaan mahdollisen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden aikaansaamiseksi. Nykyiset monimutkaiset globaalit ja universaalit ongelmat kuten kansainväliset talouskriisit, ilmastokysymykset tai ikääntyminen eivät sijoitu pelkästään yhdelle hallinnonalalle tai -tasolle. Julkisen hallinnon eri sektorit ja tasot eivät voi toimia erillisinä saarekkeina, vaan niiden yhtenäisyys ja kehittäminen yhtenä kokonaisuutena on välttämätöntä. Tämä tarkoittaa myös valtio- ja kuntasuhteen edelleen kehittämistä. Julkisen talouden saaminen kestäväälle kasvu-uralle heikentyneessä taloudellisessa tilanteessa lisää entisestään tarvetta yhteisen näkemyksen ja tahtotilan pohjalta tehtävään pitkäjänteiseen uudistamiseen.

Hallinnolta edellytetään kykyä ja sitoutumista strategiseen näkemykseen, yhteistä tahtotilaa sekä resurssien liikkuvuutta. Ketteryys mahdollistaa sen, että toimenpiteisiin voidaan ryhtyä silloin, kun niitä tarvitaan. Kyse ei ole vain nopeista päätöksistä, vaan siitä, että on olemassa tarvittavat puitteet, rakenteet ja menettelytavat, jotka mahdollistavat nopeiden ja laadukkaiden päätösten tekemisen sekä päätösten tehokkaan toimeenpanon läpi koko hallinnon.

Siilomainen valmistelu- ja toimeenpanotapa on yksi Suomen julkisen hallinnon suurimmista haasteista. Hallinnon siilojen purkaminen tulisi aloittaa ylhäältä. Valtioneuvostosta tulisi muodostaa yhtenäinen kokonaisuus tekemällä siitä rakenteellisesti, prosesseiltaan ja resursseiltaan yksi yhtenäinen organisaatio, ministerivastuun perusteita kuitenkaan muuttamatta. Näin vahvistettaisiin myös toiminnan ohjautumista entistä vahvemmin hallituksen yhdessä asettamien tavoitteiden mukaisesti. Valtioneuvoston muodostaminen yhdeksi kokonaisuudeksi mahdollistaisi ministeriöiden työnjakojen joustavamman muuttamisen kulloisenkin hallituksen tavoitteiden parhaaksi mahdolliseksi toteuttamiseksi, resurssien joustavamman kohdentamisen sekä johdon ja henkilöstön nykyistä suuremman liikkuvuuden. Tätä koskeva selvitystyö tulisi käynnistää tulevan hallituskauden alussa.

Siilomainen rakenne on pahimmillaan ajanut toiminnan tuloksellisuuden osaoptimointiin kokonaisuhyödyn kustannuksella. On päästävä yhä enemmän irti hallinnonala- ja tasokohtaisesta tarkastelusta. Toimiva konserniohjaus ja konsernipalvelujen tuotanto on yksi keino tähän suuntaan. Valtion konserniohjausta tulee edelleen vahvistaa, kehittää julkista hallintoa ja taloutta entistä enemmän yhtenä kokonaisuutena ja muodostaa valtiosta, kunnista ja KELA:sta nykyistä paremmin yhteentoimiva julkinen sektori.

OECD:n Suomen hallinnon maa-arvioinnissa kiinnitettiin huomiota Suomen strategisen ohjauksen ja talousohjauksen eriytyneisyyteen. Vaikka hallinto on kiinnittänyt paljon huomiota strategiseen suunnitteluun, sen yhteistä sitoutumista yhteiseen visioon haittaa poikkihallinnollisen yhteistyön puute strategisten painopisteiden muotoilussa ja soveltamisessa. Vaikka valtion budjetin valmistelun ja strategisen suunnittelun prosessi onkin aikataulullisesti sovitettu yhteen, niiden sisältöjä ei ole yhteen sovitettu niin, että budjetointi tukisi poikkihallinnollista yhteistyötä. Myös tulosohjauksen kytkeminen strategiseen suunnitteluun on heikko eikä se linkitä virastojen toiminnallisia tavoitteita riittävästi koko hallintoa koskeviin yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin. Samoin ongelma on tulosohjauksen heikko kyky tukea resurssien priorisointia. Prosesseja on syytä yhteensovittaa ja kehittää, ja niiden vaikuttavuutta koko hallinnon toimintaan on syytä parantaa.

Päätöksenteossa ja sen valmistelussa on tärkeää siirtyä julkisen tietojohdamisen aikakauteen. Tietojohdaminen on strategista johtamista, joka kattaa tiedon hankinnan, tuotannon, jakamisen, hallinnan, hyödyntämisen ja uuden tiedon muodostamisen. Tietojohdaminen koskee ihmisten toimintatapoja, tietosisältöjä, tietohallintoa ja tiedon taloutta. Tiedolla palvelujen tuottamisen kustan-

nuksista ja hallinnon toimivuudesta sekä uusista palvelutarpeista ja -ideoista luodaan pohjaa tietoperustaiselle julkiselle johtamiselle, parannetaan päätöksenteon laatua sekä tehostetaan informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta.

Kuntien hallinnon normiohjaus tapahtuu keskeisesti kuntalain nojalla. Jo 15 vuoden ikään ehtinyt kuntalaki on kokonaisuudistuksen tarpeessa. Lakiin on vuosien mittaan tehty lukuisia osittaisuudistuksia, jotka ovat heikentäneet lain johdonmukaisuutta. Olosuhteiden, kunta- ja palvelurakenteiden sekä palveluiden järjestämis- ja tuotantotapojen muutokset myös edellyttävät kuntalain kokonaisuudistusta. Uudistamista kaipaavat esimerkiksi kunnan talouden sisäistä ohjausta ja kuntien johtamista koskevat säännökset. Myös kysymykset kuntalain ja erityislakien suhteesta sekä konserniohjauksesta kaipaavat päivittämistä.

Linjauksia ja toimenpide-ehdotuksia:

1. Hallitusohjelmalla luodaan yhteinen tahtotila lähiaikojen strategisten kehittämistoimenpiteiden perustaksi. Hallitus julkilausuu toimintansa käynnistyessä ne keskeisimmät yhteiset arvot, joihin hallinnon toiminta pohjaa. Nämä yhdessä toimivat koko julkisen hallinnon toiminnan ja johtamisen perustana.
2. Julkista hallintoa ja taloutta kehitetään entistä enemmän yhtenä kokonaisuutena. Valtiosta, kunnista ja Kansaneläkelaitoksesta muodostetaan entistä yhtenäisemmin toimiva julkinen sektori.
3. Puretaan hallinnon siiloutunutta rakennetta. Valtioneuvostosta muodostetaan aidosti yhtenäinen kokonaisuus tekemällä siitä rakenteellisesti, resursseiltaan ja prosesseiltaan yksi yhteinen organisaatio, hallinnollisesti itsenäisten ministeriöiden sijaan.
4. Vahvistetaan valtion konserniohjausta. Selkeytetään VNK:n, VM:n ja muiden konserniohjaajien roolit ja tehtävät. Vahvistetaan VM:n konserniohjauksen toimivaltaa taloushallinnon, hallintorakenteiden, palvelurakenteiden, tietohallinnon ja IT-toiminnan sekä henkilöstöhallinnon ohjauksen osalta. Valmistellaan konserniohjauksen kehittämistä koskeva valtioneuvoston periaatepäätös.
5. Liitetään julkisen hallinnon strateginen ohjaus, hallitusohjelman seuranta sekä budjetti- ja tulosohtaus nykyistä kevyemmäksi, yhtenäisesti jatkuvaksi prosessiksi, jolla yhteinen tahtotila välitetään koko hallintoon.
6. Vahvistetaan julkishallinnon tietojohdantamista määrittelemällä tietojohdantamisen sisältö, tehtävät ja toimintatapa valtioneuvostossa, ministeriöissä, hallinnonaloilla ja kuntatasolla. Samalla vahvistetaan tietojohdantamisen osaamista ja resurssien oikeaa kohdentumista.
7. Kuntalakia uudistetaan kuntahallinnon yleislakina, jossa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa uudistetaan osana julkishallinnon kokonaisuutta.

5 Vahvistetaan julkista taloutta ja sen ohjausta kokonaisuutena

- ▶ Julkisen talouden alijäämä syvenee edelleen.
- ▶ Julkisen hallinnon tehokkuuden ja tuottavuuden lisääminen on tärkeä tekijä kestävyysvajeen kattamisessa.
- ▶ Volyymisistä on tärkeintä kehittää kuntien järjestämisvastuulla olevien palvelujen tehostamista.

Seuraavaa hallitusohjelmaa tehdään taloudellisesti erilaisissa oloissa kuin kolme edellistä hallitusohjelmaa. Julkisessa taloudessa ei ole uutta jakovaraa.

Julkisen talouden näköpiirissä oleva tilanne vaatii hallinnon muutos- ja toimeenpanokyvyn parantamiseksi joustavat menettelyt ja ennen kaikkea yhteistä tahtoa budjetin eri osien väliseen menojen uudelleen kohdentamiseen. Lisäksi tarvitaan nykyistä aktiivisempaa menojen uudelleenkohdentamista hallinnonalojen sisällä. Kehysmitoituksessa nopeaan reagointiin ja joustavuuteen pyrkivässä mallissa liikkumatilaa pitäisi jättää nykyistä enemmän. Tämä ei kuitenkaan tarkoita finanssipolitiikan kurinalaisuudesta luopumista, vaan finanssipolitiikan kurinalaisuus on edelleen perimmäinen ehto tehtäville muutoksille. Vaikka nykyinen kehysmenettely ei periaatteessa estä em. periaatteiden toteuttamista niin käytännössä päätöksentekokulttuuri ja -toimintatavat ovat jättäneet pelivaran ja joustot pieniksi. Julkisen talouden liikkumavaran pieneneminen korostaa entisestään joustavuuden tarvetta kehysten sisällä.

Kuntien velvoitteet ovat Suomessa poikkeuksellisen laajat. Käytännössä koko julkinen sosiaali- ja terveystoimi ja opetustoimi yliopistoja lukuun ottamatta ovat kuntien järjestämisvastuulla monien muiden, kulttuuriin, infrastruktuuriin ja elinkeinojen tukemiseen liittyvien palvelujen ohella. Kuntien velvoitteet ja tehtävät säädetään suurelta osin lainsäädännössä.

Lähivuosikymmeniksi arvioidusta ikäsidonnaisten julkisten palvelujen kasvupaineesta liki puolet kohdistuu kuntien järjestelyvastuulla oleviin hoito- ja

hoivapalveluihin, mikä lisää kuntatalouden rahoitus- ja ohjausjärjestelmien jännitteitä. Kuntatalous on julkisen talouden kestävyysongelman kannalta keskeisessä asemassa erityisesti julkisen palvelujärjestelmän tuottavuuskehityksen mutta myös julkisen talouden laajuuden sekä sen vastuiden ja rahoitusmahdollisuuksien välisen tasapainon näkökulmasta.

Ilman peruspalvelujen tuottavuuden merkittävää kohenemistä ja kuntien lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden kasvun pysäyttämistä ja toisaalta niiden määrän vähentämistä kuntatalous uhkaa ajautua negatiiviseen kehityskierteeseen. Julkisen talouden kestävyuden turvaaminen kansantalouden kantokykyyn sopeutetulla tavalla on viime kädessä valtion vastuulla. Osana tätä valtion kuntiin kohdistuvia toimenpiteitä ja niiden taloudellisia vaikutuksia on tarkasteltava entistä tehokkaammin kokonaisuutena valtioneuvostotasolla.

Viimeiset kaksi hallitusta ovat pyrkineet toiminnassaan kokoamaan ja vahvistamaan kuntapolitiikan kokonaisuuden näkökulmaa. 1990 -luvulla toteutetut toimenpiteet hallinnon hajauttamiseksi, normien purkamiseksi ja valtiosuusjärjestelmän muuttamiseksi laskennalliseksi ovat 2000 -luvulla saaneet seurakseen poikkihallinnollisen kunnallisia palveluita ja niiden rahoitusta koskevan peruspalveluohjelmamenettelyn, kuntataloutta koskevien asioiden keskittämisen valtiovarainministeriöön ja valtiosuuksien keskittämisen merkittävässä määrin valtiovarainministeriöön vuoden 2010 alusta. Kehityksen myötä on luotu rakenteita, jotka aikaisempaa paremmin antavat mahdollisuuden yhtenäistää ja jäsentää kuntiin kohdistuvaa ohjausta.

Kunnille annettavista uusista ja laajentuvista tehtävistä päätetään käytännössä pitkälti hallitusohjelmassa. Muut asiakirjat, kuten peruspalveluohjelma täsmentävät hallitusohjelmaan sisältyviä ratkaisuja. Hallitusohjelma on nykyisin rakennettu palvelusektoreittain ilman arviota kuntiin kohdistuvien kehittämishankkeiden kokonaisvaikutuksista. Palveluiden rahoituksen kannalta ongelma on, että päätettäessä hallitusohjelmaan sisällytettävistä kuntiin kohdistuvista velvoitteista eri sektoreilla toimenpiteiden kokonaisvaikutusta kuntien talouteen ja kantokykyyn ei juurikaan selvitetä. Tällainen poikkihallinnollinen tarkastelu sisältyy vasta hallituksen ensimmäisen kehyspäätöksen yhteydessä valmisteltavaan peruspalveluohjelmaan ja valtion talousarvioesitykseen sisältyvään peruspalvelubudjettitarkasteluun.

Kun kestävyysongelmat toisaalta ilmenevät menojen nousupaineena lähinnä eläkejärjestelmässä ja kuntataloudessa, merkitsee tämä lisäksi sitä, että valtion on tukeuduttava kestävyttä turvaavissa toimissaan myös välillisiin ratkaisuihin. Kuntatalouden osalta kyse on ensi sijassa valtiosuusjärjestelmän koko kuntataloutta ohjaavan vaikutuksen tehostamisesta, mutta myös kuntalain kautta toteutettavan kuntatalouden sisäisen ohjauksen terävöittämisestä.

Kuntapalvelujen rahoitusjärjestelmän tulee olla vakaa ja muutoksiltaan ennakoitavissa. Epävakaa tulopohja kiihdyttää menojen kasvua, vaikeuttaa taloussuunnittelua ja peruspalvelujen vakaata tuotantoa sekä kärjistää kuntatalouden ja valtiontalouden kestävyysongelmaa.

Linjauksia ja toimenpide-ehdotuksia:

8. Tuetaan julkisen talouden kestävyysvajeen kattamista parantamalla julkisen hallinnon ja palvelutuotannon tuottavuutta. Kannustetaan hallintoa toimenpiteisiin, joilla nykyisiä tehtäviä, rakenteita ja toimintatapoja kriittisesti tarkastelemalla ja priorisoimalla lisätään kustannustehokkuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta.
9. Uudistetaan valtakunnallista kehysmenettelyä siten, että joustavoitetaan valtion budjetin eri osien välistä menojen uudelleenkohdentamista hallinnon muutos- ja toimeenpanokyvyn parantamiseksi. Selvitetään miten kehysmenettely voidaan ottaa käyttöön kuntasektorilla.
10. Kuntien talouden menokehityksen hallitsemiseksi ja valtakunnan tason kehysmenettelyn tukemiseksi esitetään, että valtuustot päättävät toimikaudelleen menokehityksestä, jota ne sitoutuvat noudattamaan. Jäsenkunnat asettavat kuntayhtymille ja muille kuntien yhteistoimintaorganisaatioille rahoituskehukset, jotka määrittävät kuntien maksusuudet. Tämä tulee ottaa huomioon kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä.
11. Asetetaan valtiolle sekä kunnille ja kuntayhtymille tuottavuuden parantamista koskevat valtakunnalliset tavoitteet. Kuntasektorin henkilöstömäärän kehitykselle asetetaan eläkepoistuman ja toiminnan tehostamisen mahdollistamat vuosittaiset tavoitteet. Kunta- ja palvelurakenteiden eheytyksen, kuntien tietojärjestelmien uudistamisen sekä toiminnan tehostamisen avulla kuntasektorin resurssien käyttöä tulee merkittävästi vähentää. Kuntasektorin henkilöstötarve sopeutetaan ennen ikäsidonnaisten palvelujen tarpeen voimakkainta kasvuvaihetta 2000-luvun alun tasolle.
12. Hallitusohjelmassa määritellään katto lainsäädännöstä aiheutuvalle uusien ja laajenevien tehtävien aiheuttamalle kuntien menojen kasvulle. Hallitus sitoutuu toteuttamaan hallitusohjelman mukaisia kuntiin kohdistuvia toimenpiteitä vain siinä määrin kuin se tämän katon puitteissa on mahdollista. Katon ylityksen välttämiseksi ensisijaisesti tarkistetaan lainsäädäntöä menojen kasvua alentavaan suuntaan. Hallitusohjelman kuntapolitiikkaosioon kootaan kuntien vastuulla olevien palveluiden lainsäädäntöä edellyttävät kehittämissuositukset kustannusarvioineen.
13. Tehdään kattava kartoitus kunnille säädetyistä tehtävistä ja velvoitteiden sisällöstä ja arvioidaan velvoitteiden vähentämismahdollisuus. Kunnille ei lähtökohtaisesti säädetä uusia velvoitteita tai olemassa olevien velvoitteiden laajennuksia. Mikäli uusia velvoitteita säädetään, niiden kustannusvaikutukset arvioidaan.
14. Laatu- ja muita suosituksia annettaessa tulee ottaa huomioon kuntien erilaiset olosuhteet ja paikalliset tarpeet. Suositusten tarve ja taloudelliset vaikutukset tule arvioida tarkoin. Suositukset tulee pitää suosituksen roolissa.

15. Maksujen osuutta kuntien tulorahoituksesta lisätään oikeudenmukaisuusnäkökohdat huomioon ottaen. Maksujen ohjausvaikutusta parannetaan maksuperusteita ja maksujen painorakenteita muuttamalla. Kuntien maksutulojen kasvu ei vaikuta kuntien valtionosuuksiin.
16. Kuntien tulokehitystä vakautetaan siirtämällä suhdanneherkkä kuntien yhteisövero valtiolle kokonaan kustannusneutraalisti osaksi muuta kuntien rahoitusjärjestelmää ja minimoimalla siirtymävaiheessa kuntakohtaiset rahoituksen muutokset.
17. Systemaattista tutkimusta ja arviointitietoa tulee tuottaa ja hyödyntää kunta- ja palvelurakenteiden uudistamisen lisäksi myös vaaleista, äänestämisestä ja kansalaisyhteiskunnan kehityssuunnista sekä kuntademokratiasta.
18. Kiinteistöveron painoarvoa kuntien tulonlähteenä lisätään asteittain korottamalla veroprosenttien rajoja. Lisäksi selvitetään kiinteistöveron ulottamista maa- ja metsätalousmaahan.
19. Valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa tulee ottaa huomioon julkisen talouden kokonaistilanne. Tarkistus jaksotetaan tarvittaessa useammalle vuodelle.
20. Selvitetään, tulisiko ammattikorkeakoulutuksen järjestämis- ja rahoitusvastuu siirtää kunnilta valtiolle.
21. Valtionosuusjärjestelmän kannustavuutta kuntapalvelujen tehokkaaseen ja taloudelliseen järjestämiseen parannetaan laajentamalla tuloksellisuuden perustuvan rahoituksen osuutta ja muuttamalla määräytymisperusteiden painorakenteita halutun tavoitteen edistämiseksi.
22. Valtionosuusjärjestelmää selkeytetään mm. vähentämällä erillisten kriteereiden lukumäärää, poistamalla kriteereiden päällekkäisyyksiä ja korjaamalla ali- tai ylikompensoivia perusteita.
23. Yhteistoiminta-alueiden rahoitusjärjestelyitä tulee kehittää siten, että kuntien rahoitukseen liittyvä satunnaisvaihtelu vähenee. Luovutaan järjestelmästä, jossa yhteistoiminta-alueen kunnan maksuosuus kuntien yhteistoimintaorganisaation menoista perustuu palveluiden käyttöön. Kuntien yhteistoimintajärjestelyt sisällytetään kunnalliseen kehysmenettelyyn.
24. Keskeisten kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastojen sekä tuottavuustietojen tuottamista nopeutetaan kuuteen kuukauteen. Kuntatilastotiedolle luodaan yhteinen tietopankki, johon kootaan yhteen paikkaan eri tilastontuottajien keskeistä avaintietoa kunnista. Tietojen saannin nopeuttamisen ja niiden vertailukelpoisuuden parantamisen lisäksi tietojen jakelua kehitetään ja monipuolistetaan sekä tietojen käytävyyttä parannetaan.

6 Otetaan kansalaisten osallisuus hallinnon merkittäväksi voimavaraksi

- ▶ Jos kansalaisten osallisuudesta halutaan hyvinvointiyhteiskunnan merkittävä voimavaa, tulee sen olla keskeinen osa politiikan ja hallinnon yhteistä tahtotilaa.

Hyvinvointimallin turvaamiseen monimutkaisten maailmanlaajuisten ja kotimaisten haasteiden edessä tarvitaan koko suomalaisen yhteiskunnan panosta. Kun kasvavaan kysyntään paremman laatuista julkisista palveluista pitää vastata kiristyvien budjettien oloissa, tarvitaan ratkaisujen löytymiseksi koko yhteiskuntaa, ei vain hyvin toimivaa hallintoa ja päätöksentekoa.

Kansalaisten osallisuus on osa toimivaa demokratiaa. Kansalaiskeskustelun ja osallistumisen kautta syntyy sitoutuminen yhteiseen tahtotilaan ja yhteisten ratkaisujen vaikutuksiin myös tuleville sukupolville. Kansalaiskeskustelun ja osallisuuden mahdollistaminen edistää politiikkatoimien vaikuttavuuden arviointia ja parantaa valmistelutyön laatua. Kansalaiskeskustelu ja kansalaisten ja hallinnon välinen vuorovaikutus edellyttävät hallinnolta aitoa avoimuutta sekä mahdollisuutta kansalaisia kiinnostavien tietojen ja asiakirjojen nykyistä vattomampaan saatavuuteen myös asioiden valmisteluvaiheessa.

Avoin ja osallistava päätöksenteko voi parantaa politiikan tuloksellisuutta. Tuloksellisuus edellyttää reagoitua ihmisten muuttuviin tarpeisiin, väestönkehityksestä aiheutuviin kasvaviin monimuotoisuuden ja monikulttuurisuuden haasteisiin. On myös välttämätöntä hyödyntää niitä tietoja, ideoita ja voimavaroja, joita kansalaisjärjestöillä, yrityksillä, kansalaisilla ja paikallisilla toimijoilla on. Vuorovaikutuksessa edistetään innovaatioita, joilla voidaan löytää ratkaisuja politiikkahaasteisiin ja julkisten palvelujen laadun parantamiseen. Osallisuus auttaa parhaimmillaan vähentämään kustannuksia ja parantaa politiikkatuloksia saamalla ihmiset muuttamaan käyttäytymistään sellaisilla osa-alueilla, joilla se on tulosten kannalta ratkaisevaa (esim. kansanterveys, ilmastonmuutos).

Sosiaalisen median käyttö on vahvassa kasvussa, mutta hallinnot ovat kansainvälisestikin edenneet sen hyödyntämisessä selkeästi muuta yhteiskuntaa hitaammin. Sosiaalinen media avaa hallinnolle uudenlaisen mahdollisuuden vuoropuheluun ja yhteistyöhön kansalaisten kanssa. Parhaimmillaan interaktiivinen vuoropuhelu parantaa tehokkuutta, lisää innovaatioita ja aitoa tilivelvollisuutta, kun hallintojen työ tulee vuorovaikutuksen kautta avoimemmaksi ja näkyvämmäksi. Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelmassa (SADe-ohjelma) kehitetään sähköistä osallisuusympäristöä, joka tulee tarjoamaan osallistumista edistävät välineet ja menetelmät valmiina palveluina koko julkiselle hallinnolle.

Linjauksia ja toimenpide-ehdotuksia:

25. Vahvistetaan kansalaisten, kansalaisyhteiskunnan ja paikallisten toimijoiden roolia osallisuuden ja vuoropuhelun lisäämiseksi laatimalla valtioneuvostotasoinen osallisuusstrategia.
26. Lisätään sosiaalisen median ja muun interaktiivisen ICT:n käyttöä hallinnon ja kansalaisten välisessä kanssakäymisessä sekä hyödynnetään SADe-ohjelmassa kehitetyn sähköisen osallisuusympäristön luomat mahdollisuudet kansalaisvaikuttamisen lisäämiseksi.

7 Luodaan digitalisoinnin myötä hallinnon ja palvelutuotannon muodonmuutos

- ▶ ICT on julkisen sektorin strateginen voimavara, jonka avulla voidaan luoda uusia toimintamalleja ja kilpailuetua.
- ▶ Massiivisetkaan panostukset tietotekniikkaan eivät itsestään johda toiminnan tehostumiseen. Onnistumisen edellytyksenä on prosessien kehittämisen asiakkaiden ja toiminnan lähtökohdista, riittävän pitkäjänteinen kehittämistyö ja jo toteutettujen ratkaisujen käyttöönotto ja hyödyntäminen.

ICT:n käyttöönotto julkisessa hallinnossa ja palvelutuotannossa merkitsee digitalisoitumisen edetessä asteittaista kokonaisvaltaista muutosta, jota on kuvattu useiden mallien avulla. Yksi tunnetuimmista malleista kuvaa sähköisen hallinnon (eGovernment) kehittymistä neljässä vaiheessa: Läsnäolo (Presence), vuorovaikutus (Interaction), hallintotoimi netissä (Transaction) ja muodonmuutos (Transformation).

Ensimmäinen vaihe merkitsee lähinnä hallinnon läsnäoloa internetissä. Kommunikaatio on yksisuuntaista ja informaatio luonteeltaan yleistä. Toinen vaihe, vuorovaikutus, tarkoittaa sitä, että verkkosivu sisältää erikoistuneempaa tietoa ja tulee kansalaisille hyödyllisemmäksi. Tässä vaiheessa syntyy myös yhteyksiä, linkkejä viranomaisten ja organisaatioiden kesken. Kuitenkin viranomaiseen täytyy pitää yhteyttä perinteisellä tavalla. Kolmannessa kehitysvaiheessa, transaktiovaiheessa, on saavutettu piste, jossa on mahdollista käsitellä asioita, tehdä hallintotoimia, yksinomaan internet-yhteyttä käyttäen. Itsepalvelun kehittäminen on keskeistä tässä vaiheessa. Internetiä käytetään vaihtoehtoisena tukikanavana päätöksenteolle ja palveluille.

Viimeistä kehitysvaihetta luonnehditaan julkisen hallinnon ja palvelutuotannon perustan muodonmuutokseksi. Tässä vaiheessa kansalaisen ja hallinnon viranomaisten välillä voi olla vain yksi kontaktiväylä tai portaali ja tämä tarkoittaa, että palvelut toteutetaan viranomaisten kiinteällä yhteistyöllä. Tämä

myös tarkoittaa, että viranomaisten väliset rajat tulevat diffuuseiksi, niin että hallinto on sisäisesti rajaton, ja että eri viranomaiset tekevät yhteistyötä samassa tapauksessa käyttäen esimerkiksi yhteistä intranetia.

Tieto- ja viestintätekniiikan hyödyntäminen tarjoaa hyviä mahdollisuuksia kehittää samanaikaisesti sekä julkisen palvelujärjestelmän laatua että tuottavuutta. Parhaat toteutuneet tietotekniset ratkaisut, kuten esitetyt veroilmoitus, osoittavat että on mahdollista yhtäaikaan parantaa palvelun laatua, vähentää hallinnon kuormaa asiakkaille ja pienentää hallinnon kustannuksia. Sähköisesti toimivat itsepalvelut tekevät mahdolliseksi julkisten palvelujen tarjonnan ajasta ja paikasta riippumattomasti. Myös asiantuntijapalveluja voidaan tarjota paikkariippumattomasti etäpalveluna sinne, missä fyysinen läsnäolo ei ole mahdollista kuten esimerkiksi haja-asutusalueilla. Palvelujen tarjonnan tavoitetasoa voidaan nostaa nykyisestä.

Jotta tietotekniikan lupaus voidaan lunastaa, tarvitaan julkisessa hallinnossa valtion, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen yhteisiä perusratkaisuja ja toimintamalleja, joihin sitoudutaan. Kuntien, varsinkin suurempien kaupunkien tiivis yhteistyö on tässä kriittinen menestystekijä. Oleellista on kyky suunnitella palveluja vaikuttavammiksi, prosesseja virtaviivaisemmiksi ja hallintoa vähemmän kuormaa aiheuttavaksi sen sijaan, että tyydyttäisiin vain digitalisoimaan olemassa olevia palveluja.

Massiivisetkaan panostukset tietotekniikkaan eivät itsestään johda hallinnon sisäisen toiminnan tehostumiseen. Onnistumisen edellytyksenä on prosessien kehittäminen asiakkaiden ja toiminnan lähtökohdista, riittävän pitkäjänteinen kehittämistyö ja jo toteutettujen ratkaisujen käyttöönotto. Julkisen hallinnon vahvat siilot eivät saa olla esteenä tietojen hyödyntämiselle eivätkä kehittämisresurssien järkevälle kohdentamiselle. Investointeja ja prosessien kehittämistä on tehtävä siilojen yli. Toimintamallien ja palvelujen kehittämisen tulee perustua yhteiseen strategiaan. Apuna monimutkaisen kokonaisuuden hallinnassa käytetään kokonaisarkkitehtuuria.

Kokonaisarkkitehtuuri koostuu toiminta-, tieto-, järjestelmä- ja teknologiaarkkitehtuureista. Sektoreiden ja organisaatioiden kokonaisarkkitehtuurien tulee olla linjassa julkisen hallinnon yhteisen arkkitehtuurin kanssa, ja toiminnan ja sitä tukevien tietojärjestelmien puolestaan tulee olla linjassa julkisen hallinnon arkkitehtuurissa kuvattujen vaatimusten kanssa.

Yhteentoimivuuden haaste johtuu erityisesti tiedon rakenteellisuuden ja yhdenmukaisuuden sekä järjestelmien välisten rajapintojen puutteista. Suljetut järjestelmät ja lukuisat päällekkäiset erilliset ratkaisut estävät tiedon liikkumista ja asiakaslähtöisten palvelukokonaisuuksien kehittämistä esimerkiksi terveyden ja sairaanhoidossa. Sekä prosessien että tietojärjestelmien yhteentoimivuutta parannetaan järjestelmällisellä kokonaisarkkitehtuurityöllä.

Haasteeksi muodostuu osaaminen. Yhteentoimivuuden edellytysten luominen on työtä, jossa tarvitaan ainakin toiminnan ohjauksen ja kehittämisen, tiedonhallinnan ja tietotekniikan osaamista. Näiden ammattilaisten on työs-

kenneltävä yhdessä, mutta lisäksi tarvitaan osaamista kokonaisarkkitehtuurimenetelmästä. Tätä osaamista ei julkisessa hallinnossa ole riittävästi. Osaaminen painottuu liikaa järjestelmien ylläpitoon ja käyttötukeen. Lähivuosina tulee saada aikaan selkeä osaamisen rakennemuutos ja kääntää osaamispyramidi toisin päin.

Rekisteritietojen hinnoittelu, erilaiset rajapinnat sekä hankalat sopimuskäytännöt ovat johtaneet osaoptimointiin ja epärationaaliseen toimintaan. Julkiset perustietovarannot tulee saada vapaasti kaikkien julkisen sektorin toimijoiden käyttöön aina, kun sen on lainsäädännön mukaan mahdollista. Mahdollisuuksien mukaan tieto tulee saada myös yritysten ja kolmannen sektorin käyttöön jatkojalostettavaksi uusiin palveluihin ja mahdollisesti uuden liiketoiminnan synnyttämiseksi.

Julkisen sektorin ICT-palvelutuotanto on nykyisin hajautunutta. Valtionhallinnossa on palvelutuotantoa keskitetty yhä enemmän palvelukeskuksiin. Esimerkiksi koko valtionhallinnon yhteinen IT-palvelukeskus, VIP, aloitti toimintansa vuoden 2009 alussa. Samoin jotkut kunnat ovat keskittäneet palvelutoimintaansa alueellisiin palvelukeskuksiin, mutta suurin osa kunnista ja kuntayhtymistä hoitaa ICT-toimintansa edelleen itsenäisesti. Kenttä on kuitenkin edelleen hajanainen.

Linjauksia ja toimenpide-ehdotuksia:

27. ICT:n läpimurrolla aikaansaadaan julkisten palvelujen ja julkisen hallinnon mittava muodonmuutos.
28. Julkisen sektorin yhteisen ICT:n avulla tapahtuvan kehittämisen tulee toteutua yhteentoimivin ratkaisuin. Valtion ja kuntien viranomaisten tulee kohdentaa riittävät resurssit arkkitehtuurien pikaiseen rakentamiseen.
29. Julkiset tietovarannot tulee saada vapaasti kaikkien julkisen sektorin toimijoiden käyttöön aina kun se on lainsäädännön mukaan mahdollista. Julkisen sektorin rekistereiden valmiiden tietojen veloitusseton hakeminen ja käyttö mahdollistetaan määrärahasiirroin ja muin budjettiteknisin keinoin. Edistetään julkisin varoin tuotettujen julkisten tietovarantojen saamista kustannustehokkaasti yleiseen käyttöön kansantalouden kasvumahdollisuuksien parantamiseksi. Huolehditaan kilpailun toimimisesta julkisen tiedon jatkojalostuksessa.
30. Kehitetään ICT-investointien rahoitusjärjestelmä, jolla varmistetaan tuottavuusinvestointien toteutuminen, mahdollistetaan hallinnonalarajat ylittävät hankkeet sekä kytketään rahoitus investoinneilla saatavien tuottavuushyötyjen realisoimiseen.
31. Organisoidaan seuraavalla hallituskaudella julkisen hallinnon ICT:n kehittäminen, tilaaminen ja tuotanto kokonaisvaltaisesti uudelleen.

32. Toteutetaan osaamisen rakennemuutos lisäämällä omaa osaamista arkkitehtuurityössä ja ydintoiminnan järjestelmien suunnittelussa. Siirrytään ostamaan perustietotekniikkapalvelut pääsääntöisesti markkinoilta.
33. Kuntasektorin tietojärjestelmiä ja niiden yhteensopivuutta sekä sähköisiä palveluja kehitetään määrätietoisesti valtion ohjauksessa.

8 Kootaan hallintoa joustavasti ja tehokkaasti yhteentoimiviksi rakenteiksi

- ▶ Siilomaiset rakenteet muodostavat esteitä resurssien liikkuvuudelle, prosessien rakentamiselle ja palveluketjujen saumattomuudelle.
- ▶ Asiakaslähtöisyyden nostaminen hallinnon ja palvelujen kehittämisen lähtökohdaksi merkitsee, että hallinnossa korostuu tarve poikkihallinnollisiin ratkaisuihin ja muodostuneiden organisaatorajojen madaltamiseen tai poistamiseen.
- ▶ Elinvoimainen ja toimintakykyinen kuntarakenne sekä tarkoituksenmukaiset yhteistoimintajärjestelyt tukevat kuntien mahdollisuuksia järjestää laadukkaat palvelut asukkaille.

Kansalais- ja asiakaskeskeisyyden nostaminen hallinnon ja palvelujen kehittämisen veturiksi merkitsee, että hallinnossa ja palvelutuotannossa korostuu tarve poikkihallinnollisiin ratkaisuihin ja muodostuneiden siilojen ja organisaatorajojen madaltamiseen tai poistamiseen.

Valtioneuvoston muodostaminen yhdeksi kokonaisuudeksi tekemällä siitä hallinnollisesti yksi virasto helpottaisi ministeriöiden työnjakojen muuttamista, resurssien uudelleen kohdentamista sekä johdon ja henkilöstön liikkuvuutta ja lisäisi näin hallinnon tehokkuutta.

Vuoden 2010 alussa voimaan tulleen aluehallinnon uudistuksen toteutusta seurataan myös tulevalla hallituskaudella. Aluehallinnon tehokkuutta ja toimivuutta, ja perustettujen viranomaisten tehtäväkokonaisuutta kehitetään edelleen.

Maakunnat ovat aluehallinnon uudistuksen yhteydessä muodostaneet yhdeksän yhteistoiminta-alueita strategisesti merkittävien, ylimaakunnallisten tehtävien hoitamiseksi. Yhteistoiminta-alueet vastaavat kolmen vastuualueen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueita. Kuntaliitokset ovat sisältäpäin muuttaneet maakuntien kuntien seutuyhteistyörakenteita, ja joissakin maakunnissa kuntien lukumäärä on olennaisesti vähentynyt. Näiden

muutosten johdosta tulisi maakuntarakenteita tarkastella ja arvioida rakenteen tarkoituksenmukaisuutta maakuntien tehtävien hoitamisessa ja kuntien välisessä yhteistyössä.

Valtion paikallishallinnon toimialueiden muutos on ollut viime vuosina nopeaa. Aiemmin kihlakuntahallintoon kuuluneiden viranomaisten, poliisilaitosten, maistraattien, ulosottovirastojen ja syyttäjänvirastojen toimialueet vastaavat laajuudeltaan nykyisin pääosin maakuntia tai ovat niitä laajempia. Verohallinnon uudistus merkitsee yhden valtakunnallisen verohallinnon muodostumista. Yhteispalveluverkostoa on kasvatettu kansalaisten palvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Tämä sektoreittain hajautunut ja osin koordinoimaton kehitys merkitsee, että valtion paikallishallinnon viranomaisten aluejaot ja roolit ovat erilaistuneet, eikä valtion paikallishallinto muodosta selkeää kokonaisuutta. Tämän vuoksi valtion paikallishallinnon kehittämismalli tulisi kokonaisuvaltaisesti arvioida ja määritellä tulevalla hallituskaudella.

Uusien synergioiden saavuttamiseksi, toiminnan tehostamiseksi ja poikikihallinnollisuuden lisäämiseksi tulisi koota valtionhallinnon eri sektoreiden virastojen toimintaa uusiksi monialaisiksi toiminnallisiksi virastoiksi sekä keskushallinnossa että alue- ja paikallishallinnossa. Tällaista kokoamista tulisi jatkaa myös yli valtio-kuntaorganisaatorajojen ja muiden julkisia hallintotehtäviä suorittavien organisaatioiden rajojen. Esimerkkinä tällaisista virastoista voidaan mainita eri alojen perusrekisteripalveluja tarjoavat virastot, joiden toiminnan yhdistämisellä voitaisiin karsia päällekkäisyyksiä ja pitkällä tähtäimellä saada aikaan säästöjä tietojärjestelmien kehittämistyössä.

Elinvoimainen ja toimintakykyinen kuntarakenne sekä tarkoituksenmukaiset yhteistoimintajärjestelyt tukevat kuntien mahdollisuuksia järjestää laadukkaat palvelut asukkaille. Asukas pohjaltaan suurempi kuntakoko selkeyttää omistajaohjausta ja antaa mahdollisuuden mittakaavaetujen hyödyntämiseen palvelutuotannossa ja erityisesti palveluja tukevissa toiminnoissa. Kuntien yhteistoiminta-alueen tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä kuntien lukumäärä on pudonnut 342:een. Kuntien lukumäärä on alentunut kymmenen vuoden aikana yli sadalla. Tästä huolimatta kuntarakenne on edelleen pirstaleinen ja Suomessa on liikaa pieniä resursseiltaan heikkoja kuntia. Nykyinen kuntarakenne, yhteistyöalueet, yhdyskuntarakenne ja työssäkäyntialueet huomioiden on päästävässä rakenteeseen, jossa kuntia on noin 250. Tavoiteltava kuntamäärä pidemmällä aikavälillä tulisi olla tätäkin pienempi. Kuntien yhdistymisistä on hyötyä esimerkiksi niillä kaupunkiseuduilla, jotka jo ovat rakenteellisesti yhtenäisiä sekä ns. reikäleipäalueilla, joilla kunta ympäröi joko kokonaan tai pääosin toisen kunnan.

Kuntien omiin vapaaehtoisin päätöksiin perustuvia kuntaliitoksia ja niihin kannustavia toimenpiteitä tulee jatkaa senkin jälkeen, kun kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetun lain voimassaolo päättyy vuoden 2013 alusta. Kuntajaon muuttamisen erityistapauksissa voitaisiin harkita valtioneuvoston ratkaisuvallan lisäämistä.

Kunnat hoitavat tehtäviä merkittävässä määrin myös yhteistoiminnassa. Kuntayhtymissä ja muissa kuntien yhteistoimintajärjestelyissä hoidetaan yli puolet kuntien taloudellisista voimavaroista kuluttavista tehtävistä. Yhteistoimintajärjestelyt ovat erilaisia ja palveluja tuotetaan ja järjestetään erilaisina kokonaisuuksina eri alueilla. Perusterveydenhuollossa yhteistoiminta-alueiden syntyminen on vähentänyt organisaatioiden määrää. Kuntien yhteistyöjärjestelyjen määrää ja kirjoa tuleekin edelleen pyrkiä vähentämään, jotta rakenteet eivät muodostuisi hallinnollisesti sekavaksi ja raskaaksi sekä palvelukokonaisuuksia pirstovaksi. Yhteistyöjärjestelyjen suuri määrä hankaloittaa sekä paikallisesti että valtakunnallisesti toiminnan ohjausta ja johtamista. Vaarana on, että kuntien palvelujärjestelmät eivät erilaisten ja eri sektoreiden eriytyneiden yhteistoimintajärjestelyjen vuoksi muodosta toimivaa ja ohjauksen kannalta läpinäkyvää toiminnallista kokonaisuutta.

Kuntien yhteistyörakenteita pitää kehittää niin, että niissä hoidetaan nykyistä ehjempää palvelukokonaisuuksia. Sosiaali- ja terveydenhuolto ovat tärkeä strateginen kokonaisuus julkisen sektorin palveluiden ja talouden kannalta ja sitä tuleekin koota niin, ettei turhia rajapintoja palveluketjuihin jää.

Kuntien ja yhteistoimintaorganisaatioiden välistä päätöksenteko- ja rahoitusjärjestelmää on tarpeen kehittää tukemaan taloudellisuutta ja tuottavuutta. Järjestelmä, jossa kunnan maksuosuus kuntien yhteistoimintaorganisaation menoista perustuu palveluiden käyttöön, kannustaa yhteistoimintaorganisaatioita omilla päätöksillään lisäämään tarjontaa palveluiden käyttäjien kysynnän mukaisesti. Yhteistoiminta-alueiden rahoitusjärjestelyitä tulee kehittää siten, että kuntien rahoitukseen liittyvä satunnaisvaihtelu vähenee. Järjestelmästä, jossa yhteistoiminta-alueen kunnan maksuosuus kuntien yhteistoimintaorganisaation menoista perustuu palveluiden käyttöön, tulisi luopua. Rahoitusosuus voisi määräytyä esimerkiksi prosenttiosuutena kunnan verorahoituksesta. Tulojen jakamiseen perustuvaa rahoitusmallia on sovellettu menestyksekkäästi Kainuussa.

Mikäli suurin osa tehtävien volyyminä hoidetaan Kainuun mallin tapaan alueellisesti, tulisi olla mahdollista valita tällaiseen järjestelyyn vaaleilla ylin päättävä toimielin. Olisi tarkoituksenmukaista mahdollistaa Kainuun hallintokokeilun kaltaisen järjestelmän soveltaminen muillakin erikseen päätettävillä alueilla. Parhaiten se sopii Kainuun kaltaisten, vanhenevan ja vähenevän väestön alueiden palvelujen järjestämiseen.

Linjauksia ja toimenpide-ehdotuksia:

34. Valtioneuvostosta tulee muodostaa yksi virastokokonaisuus, jolla helpotetaan ministeriöiden työnjakojen muuttamista, resurssien uudelleenkehittämisestä sekä johdon ja henkilöstön liikkuvuutta ja saadaan aikaan uusia toiminnallisia synergiaetuja.
35. Uusien synergioiden saavuttamiseksi, toiminnan tehostamiseksi ja poikkeuksellisuuden lisäämiseksi tulee valtionhallinnon eri sektoreiden virastojen toimintaa koota olemassa oleviin tai perustettaviin monialaisiin toiminnallisiin virastoihin sekä keskushallinnossa että alue- ja paikallishallinnossa.
36. Arvioidaan ja määritellään valtion paikallishallinnon kehittämisen linjaratkaisut ja toimenpide-ehdotukset ottaen huomioon valtion paikallishallinnon toimialueiden tapahtunut laajeneminen, julkisen hallinnon tuottavuustavoitteet sekä monikanavaisen palvelutuotannon suomat mahdollisuudet. Linjausten pohjalta tehdään ehdotukset tarvittavaksi lainsäädännöksi.
37. Kuntasektorin rakennemuutosten tulee perustua erityisesti kuntarakenteen vahvistamiseen. Nykyinen kuntarakente, yhteistyöalueet, yhdyskuntarakente ja työssäkäyntialueet huomioon ottaen on päästävässä rakenteeseen, jossa kuntia on noin 250. Tavoiteltava kuntamäärä pidemmällä aikavälillä tulisi olla tätäkin pienempi. Samanaikaisesti eheytetään ja yhtenäistetään yhteistoiminta-alueiden palvelurakenteita ja palvelukokonaisuuksia.
38. Laajaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja keskitetään väestöpohjaltaan riittävän laajoihin kokonaisuuksiin ottaen huomioon tuleva kuntarakente. Kuntien yhteistoimintajärjestelyjä tulee vähentää merkittävästi nykyisestä.
39. Valtioneuvostolle tulee säätää mahdollisuus päättää kuntaliitoksesta vastoin kunnan tahtoakin, jos kunta on ollut erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskevassa arviointimenettelyssä ja valtioneuvosto sen perusteella katsoo, ettei kunta pysty yksin turvamaan asukkailleen lainsäädännössä edellytetyjä palveluja. Vastaava oikeus tulee säätää myös, mikäli toteutetut tai esitetyt kuntajaon muutokset pirstovat alueellisesti eheää kuntarakennetta tai jos olemassa olevaa kuntarakennetta ei voida pitää toimivana ja tarkoituksenmukaisena selvästi sisäkkäisten tai muutoin epätarkoituksenmukaisten kuntarajojen johdosta.
40. Vuoden 2014 alusta ja sen jälkeen toteutettavissa kuntaliitoksissa liitoksesta aiheutuva valtionosuuksien väheneminen korvataan viiden vuoden sijasta kolmen vuoden ajalta. Viiden vuoden irtisanomissuojaa ei tule enää ulottaa vuonna 2014 ja sen jälkeen voimaan tuleviin kuntaliitoksiin.

41. Kuntaliitosten johdosta tulee käynnistää maakuntien rakenteen ja määrän tarkastelu ottaen huomioon kuntien määrä ja maakunnan koko sekä maakunnan yhteistoiminta-alueet.
42. Yhdistymisavustuksen maksamista kuntaliitoskunnille jatketaan puitelain voimassa olon päättymisen jälkeenkin. Avustusten taso ja myöntämisperusteet sidotaan tuottavuutta edistäviin rakenteellisiin uudistuksiin. Myöntämisperusteet pidetään edelleen pääosin laskennallisina.
43. Kainuun hallintokokeilun kaltainen järjestelmä mahdollistetaan myös muilla erikseen päätettävillä vanhenevan ja vähenevän väestön ja pitkien etäisyyksien alueilla. Tähän kootaan yhteen kuntien vastuulla olleet sosiaali- ja terveyspalvelut sekä toisen asteen koulutuksen järjestäminen ja alueen kehittämistoiminta ja jota ohjaa vaaleilla valittu valtuusto.
44. Metropolialueen yhteistyötä vahvistetaan yhteisillä rakenteilla siten, että varmistetaan sujuva ja läpinäkyvä koko aluetta koskeva päätöksenteko maankäytössä, asumisessa, liikenteessä ja rajat ylittävissä palveluissa.

9 Uudistetaan palvelurakenteita monikanavaisiksi ja toimintatapoja asiakaslähtöisiksi

- ▶ Roolijako, jossa hallinto tuottaa kansalaisille palveluja, on muuttumassa. Ihmisten ja yhteiskunnan kannalta arvokkaita tuloksia ja vaikuttavuutta aikaansaadaan jatkossa yhä enemmän yhdessä asiakkaiden kanssa.
- ▶ Palvelujen tehokkuus ja tuottavuus lisääntyvät sitä mukaa kun siirrytään perinteisestä palveluasetelmasta monialaiseen yhteispalveluun ja sähköiseen asiointiin.
- ▶ Asiakas-, käyttäjä- ja kansalaiskontaktit sekä erilaiset verkostot ja kumppanuudet ovat merkittäviä uusien innovaatioiden lähteitä.

Asiakaskeskeisen palvelutuotannon suunnittelun lähtökohtana tulisi olla monenlaisten ihmisten tarpeet ja olosuhteet. Tämä tarkoittaa rakenteiden ja toimintatapojen muokkautumista ihmisten mukaan. Lähtökohtana on tällöin monikanavainen palveluvalikoima, josta asiakas räätälöi itselleen parhaiten sopivan kokonaisuuden.

Asiakaskeskeiseen palvelutuotantoon kuuluu tietynasteinen luopuminen ainoastaan asiantuntijavaltaan nojautuvasta suunnittelusta, päätöksenteosta ja palvelujen tuottamisesta. Tukeutuessaan vahvasti ammatillisuuteen pohjoismainen hyvinvointivaltio on samalla luonut yhteiskunnallisia rakenteita, jotka ovat olleet omiaan vähentämään palvelujen käyttäjien omaa vastuuta osallistumisesta prosesseihin. Muuttuvassa palvelutuotannossa korostetaan sosiaalisen turvallisuuden tai kansalaisen parhaan lisäksi asiakkaiden aloitteellisuutta ja vaihtoehtoisia valintoja. Julkisen palvelutuotannon suunnittelun ja kehittämisen näkökulmasta tämä tarkoittaa erilaisten osallistumismahdollisuuksien ja -kanavien luomista ja käyttämistä ja ihmisten tukemista omatoimiseen elämäntilanteen hallintaan.

Asiakaskeskeinen hallinnon ja palvelujen kehittäminen merkitsee suurelta osin nykyisen näkökulman muutosta. Uudistuskohteiden valinnassa on aiempaa enemmän hyödynnettävä asiakkaiden näkemystä siitä, mitkä palvelut vaativat uudistamista ja millä tavalla. Tietopohjan vahvistaminen tällä tavoin suuntaa kehittämisresursseja oikeisiin asioihin ja tehostaa palvelutuotantoa ja sen vaikuttavuutta. Julkisen palvelutuotannon on vahvistettava kykyään etsiä ja hyödyntää eri sidosryhmiltä ja asiakkailta saatavaa asiantuntemus- ja kokemustietoa. Oleellista on se, miten toimitoja johdetaan niin, että asiakkailta saatu tieto kanavoituu käytännön parannustoimenpiteiksi.

Asiakkaiden osallistuminen palvelujen kehittämiseen vaatii hallinnolta aiempaa suurempaa avoimuutta. Palvelujen järjestämistä ja palvelujen tehokkuutta koskeva tieto on oltava avoimesti asiakkaiden saatavissa ja hallinnon tulee kehittää tapansa kommunikoida työnsä sisällöistä ja tuloksista.

Monikanavaista asiakaspalvelurakennetta tulee jatkuvasti kehittää. Asiakkaan tulee voida valita pääsy palveluihin fyysisenä palveluna viranomaisen toimipaikassa tai yhteispalvelupisteessä, taikka käyttää sähköistä asiointimahdollisuutta internetin kautta, puhelinpalvelua, yleisneuvontaa taikka saada sähköisenä etäpalveluna yhteyden asiantuntijaan. Palvelujen tehokkuus ja tuottavuus lisääntyvät sitä mukaa kun siirrytään perinteisestä palveluasetelmasta monialaiseen yhteispalveluun ja sähköiseen asiointiin.

Monikanavaista asiakaspalvelurakennetta on kehitetty eri kanavien osalta suunnitelmallisesti vuodesta 2006 lähtien. Asiakaspalvelurakenteen kehittämistä kuitenkin hidastaa se, että julkisen hallinnon asiakaspalvelun yleisiä periaatteita, ohjaustoimivaltaa ja kehittämisvastuuta ei ole määritelty. Tämän vuoksi tulisi säätää laki asiointista julkisella sektorilla, johon sisällytettäisiin myös nykyinen laki sähköisestä asiointista.

Hallinnon tulee sisäisesti toimia yhteen niin, että se mahdollistaa joustavasti räätälöityvät palvelut asiakasrajapinnassa. Reaaliaikaisessa hallinnossa ”back office” -toiminnot hoidetaan mahdollisimman kattavasti digitaalisesti tietoverkoissa. Yhteentoimivuus ja poikkihallinnollisuus palvelutuotannossa vähentävät turhaa kuormaa asiakasrajapinnasta (front office), jolloin huomio voidaan kiinnittää nimenomaisesti asiakkaan palveluun ja sen kehittämiseen. Hallinnollisilla menettelyillä ei tule turhaan kuormittaa asiakaspalveluun keskittyviä organisaatioita ja siksi tiedon yhteiskäytön ja järjestelmien yhteentoimivuuden lisäksi huomiota tulee kiinnittää myös suunnittelu- ja raportointimenettelyjen edelleen kehittämiseen.

Yhteispalvelu on merkittävä monialainen palvelujen jakelukanava ja se muodostaa kasvavan osan palveluverkosta. Yhteispalvelun tavoitteena on, että kansalainen saa samasta paikasta, yhteispalvelupisteestä, keskeiset kunnan, poliisin lupahallinnon, maistraattien, verohallinnon, työhallinnon, Kansaneläkelaitoksen sekä muiden alue- ja paikallisviranomaisten paikallisesti tarvittavat ja yhteispalveluun soveltuvat palvelut. Yhteispalvelua tulee kehittää osana monikanavaista palvelumallia tavoitteena, että jokaisessa kunnassa on yhteispalve-

lupiste, ellei palveluita muutoin ole saatavilla. Palvelujen rakennemuutoksen tulisi edetä myös kunnissa siten, että sektorikohtaisista asiointipisteistä siirrytään monialaisiin asiointipalveluihin.

Ei ole olemassa yhtä mallia siitä, miten palvelut tulisi tehokkaimmin järjestää. Kunnat päättävät itse, mikä on paras palvelustrategia ja mitkä ovat parhaat tuotantotavat. Suomen Kuntaliitto antoi jo vuonna 2003 erillisen suosituksen, jonka mukaan kuntien tulisi laatia strategiset linjaukset palvelujen kehittämisestä ja järjestämisestä kymmeneksi vuodeksi eteenpäin. Erityisen tärkeää on ottaa kantaa siihen, missä määrin palvelut järjestetään omana toimintana, yhteistyössä toisten kuntien kanssa tai ostamalla yksityisiltä palveluntuottajilta. Kumppanuuteen ja avoimuuteen perustuva johdonmukainen palvelustrategia mahdollistaa myös yritystoiminnan pitkäjänteisen kehittämisen, kun yritykset pystyvät ennakoimaan palvelujen kysynnän kehitystä ja yksityisen tuotannon mahdollisuuksia.

Voitaisiin myös kehittää uusia yhteistuotantomalleja, joissa palveluntuottajina ja kumppaneina ovat kansalaiset, yritykset ja yhteisöt. Asiakkaan olisi myös voitava tehdä valintoja julkisten palveluntuottajien välillä sekä julkisen ja yksityisen välillä.

Tavoitteeksi on asetettava aidon kilpailun tuominen palvelumarkkinoille. Markkinoille pääsy turvataan, kun julkinen sektori ei aseta erityisiä sääntöjä, jotka estävät yksityisen sektorin tai kolmannen sektorin toimijoiden mahdollisuuksia tarjota palveluitaan kuntalaisille.

Linjauksia ja toimenpide-ehdotuksia:

45. Otetaan käyttöön asiakaslähtöinen julkisen hallinnon ja palvelujen toimintatapa. Laaditaan julkisen palvelutuotannon tehokkuutta ja laatua parantava asiakkuusstrategia, jossa määritellään asiakaspalvelun kehittämisen yleinen tavoitetilä. Strategian nojalla palvelujen järjestäjät määrittelevät käyttäjälähtöisesti palvelukohtaiset toimintatavat ja keinot, joilla tavoitetilä saavutetaan.
46. Valmistellaan laki asioinnista julkisella sektorilla. Lakiin sisällytetään myös nykyinen laki sähköisestä asioinnista (13/2003), jonka sisältö samalla päivitetään. Laissa säädetään julkisen sektorin asiointipalvelujen yhtenäisistä toimintatavoista. Lain tarkoituksena olisi lisätä asiointin sujuvuutta, tehokkuutta ja palvelukykyä kustannuksia lisäämättä.
47. Kootaan julkisten palvelujen yleisneuvontapalvelu, jonka kautta asiakkaille annetaan hallintoasioiden hoitoon liittyvää yleisneuvontaa ja verkkoasiointin tukea. Otetaan etäpalvelu laajasti käyttöön julkisen hallinnon asiantuntijapalveluissa.

48. Panostetaan vaihtoehtoisten palvelujen tuotantomallien kehittämiseen, käyttöönottoon ja ohjaukseen. Hyödynnetään markkinoiden palvelutarjontaa kustannustehokkaan ja tuottavan palvelutuotannon järjestämiseksi. Kuntien tulisi palvelustrategioissaan ottaa kantaa siihen, missä määrin palvelut järjestetään omana toimintana, yhteistyössä toisten kuntien kanssa tai ostamalla yksityisiltä palveluntuottajilta.
49. Kunnalliset palvelut tuotetaan toiminnan ohjauksen ja johtamisen kannalta riittävän laajoissa toiminnallisissa kokonaisuuksissa. Yhteistoiminta-alueiden palvelukokonaisuuksia vahvistetaan, eheytetään ja yhtenäistetään.
50. Suurten kaupunkiseutujen kehityksen turvaamiseksi säädetään nykyisiä puitelakia sitovammat veloitteet maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamiseksi ja palvelujen kuntarajat ylittävän käytön järjestämiseksi. Aiesopimusmenettely ulotetaan suurille kaupunkiseuduille, jotka on mainittu kaupunkipolitiikan periaatepäätöksessä.

10 Vahvistetaan julkista johtajuutta hallinnon muutoksen läpiviemiseksi

Yhteiskunnallisten vaikutusyhteyksien moniulotteisuus ja hallinnan vaikeus korostavat valtionhallinnon toimintayksiköiden ja muiden sektorien välistä vuorovaikutusta ja yhteistyötä, horisontaalisuutta. Koko julkinen sektori tulee nähdä jatkossa yhä yhtenäisempänä, kansalaisille, yrityksille ja muille sidosryhmille palveluja tuottavana kokonaisuutena, jota kehitetään mahdollisimman samansuuntaisin ajattelu- ja toimintamallein. Johtajien toimintaympäristössä korostuvat aikaisempaa enemmän verkostomaisuus ja tietoyhteiskunnan edellyttämät uudentyypiset asiakaslähtöiset palvelu- ja toimintoprosessit.

Julkisen hallinnon johtamisen tulevaisuudessa kyse on kokonaisvaltaisesta uudistustyöstä, joka edellyttää laaja-alaisia, radikaaleja pitkän aikajänteen suunnitelmallisia muutoksia. Nopeasti muuttuvassa ympäristössä on tärkeää, että muutossignaalit kyetään havaitsemaan ajoissa ja siten myös ennakoimaan muutosten vaikutuksia. Julkisen hallinnon muutoskyvyn kannalta keskeisiä elementtejä ovat strateginen herkkyyks, resurssien liikkuvuus ja johdon yhtenäisyys. Resurssien on liikuttava joustavasti tarpeiden mukaan eri sektorien välillä.

Talouden hallinta ja muutosherkkyys ovat hyvin johdetun julkisen sektorin kulmakiviä. Julkisen talouden heikkeneminen, ikääntyminen ja sähköisten palvelujen kysynnän kasvu edellyttävät julkiselta hallinnolta aikaisempaa nopeampaa reagointia, joustavaa mukautumista, innovatiivisuutta ja ratkaisukykyä. Lupaavimmat innovaatioaihiot syntyvät tavallisimmin monien osaamisten yhdistelmänä ja rakentuvat erilaisissa sosiaalisissa kontakteissa ja verkostoissa. Innovaatioiden lähteinä merkittävimpiä ovat asiakas-, käyttäjä- ja kansalaiskontaktit, verkostot, kumppanuudet jne. Innovatiiviseen toimintaympäristöön kuuluvat ainakin luova ongelmanratkaisukyky, muutos- ja toimeenpanokyky, strateginen ketteryyks sekä kansalais- ja asiakaslähtöisyys.

Julkisen sektorin organisaatiot eivät toimi yksin vaan tarvitsevat verkostoitumista ja kumppanuuksia toisten, myös valtion ulkopuolisten, organisaatioiden kanssa. Yhdessä tekeminen niin organisaatio- kuin yksilötasollakin nousee kestäväen tuloksellisuustyön yhdeksi keskeiseksi tukipilariksi. Verkostoituminen ja kumppanuudet, osaaminen, osallistava johtaminen ja innovaa-

tioita esiin nostava työkuultuuri ovat sijoituksia, joiden pohjalta syntyy myös tuottavuutta parantavia innovaatiota. Nämä innovaatiot voivat olla parempia tuotteita, palveluja tai toimintatapoja. Hyvä johtaminen ja työelämän laatu ilmenevät myös henkilöstön motivaationa, terveytenä ja sitoutumisena työyhteisöön ja sen tavoitteisiin.

Julkiseen hallintoon tarvitaan hyvää johtamisosaamista ja riittävän yhtenäisen johtamiskulttuuri, jossa johtajat sitoutuvat konsernin yhteisiin tavoitteisiin. Valtionhallinnon johtajapolitiikan keinoja hallinnon ketteryyden lisäämiseksi ovat muun muassa määräaikaiset johtamisvirat ja -tehtävät, ammattimainen johdon tuloksellisuuden ja johtajuuden arviointi sekä toimivat ura- ja kehityspolut. Valtiokonsernin johdon kehittämissiivon mukaan osaava ja sitoutunut virkamiesjohto on keskeinen voimavara hallituksen yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamisessa ja toimintayksiköiden toiminta- ja palvelukyvyyn ylläpitämisessä.

Toimiva vuorovaikutus poliittisen johdon ja ylimmän virkamiesjohdon välillä on tärkeää hallituksen ohjelmallisten tavoitteiden toteutumiselle ja muutosten joustavalle ennakoinnille. Virkamiesjohtajat eivät vain toteuta ylhäältä tulevia päätöksiä, vaan he toimivat aktiivisesti poliitikkojen, palvelujen tuottajien ja hallinnon asiakkaiden rinnalla tulkiten ja tasapainottaen myös markkina- ja asiakaslähtöisesti kansalaisilta tulevia etuja ja pyrkimyksiä. Sitoutuminen yhteiseen arvoperustaan ja keskinäinen luottamus nostavat sekä poliittisen johdon että virkamiesjohdon arvostusta kansalaisten keskuudessa.

Arvojen merkitys julkisessa toiminnassa ja työelämässä korostuu entisestään. Erityisesti hallinnon voimakkaiden muutosten yhteydessä on tärkeää tuoda esille julkisen toiminnan arvopohja ja eettiset toimintatavat. Näihin liittyy ennen kaikkea toiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys.

Julkisen sektorin toimintayksiköiden toiminnallinen tehokkuus ja palvelukyky riippuvat ratkaisevasti ihmisistä ja heidän johtamisestaan. Organisaatioiden entisestään lisääntyvä tietointensiivisyys korostaa henkilöstöjohtamisen eri osa-alueiden, johtajuuden, henkilöstövoimavarojen johtamisen ja työelämän suhteiden hoitamisen merkitystä ja niiden integrointia kokonaisvaltaiseen toiminnan johtamiseen. Julkisen hallinnon tehtävät ovat tulleet vaativammiksi. Henkilöstö työskentelee yhä useammin asiantuntijatehtävissä, joissa odotetaan uusia tietoja ja taitoja. Asiantuntijoiden johtaminen haastaa perinteiset manageriset johtamismallit ja stereotyyppiset mielikuvat julkisesta johtamisesta. Asiantuntijaorganisaation johtaja on ennen kaikkea suunnannäyttävä ja mahdollistaja.

Esimiehen tehtävänä on antaa merkitys asiantuntijan työlle organisaatiossa, luoda sille edellytyksiä ja tarjota asiantuntijalle mahdollisuus onnistumisen elämyksiin ja itsensä kehittämiseen. Asiantuntijaa kannustaa mielekäs tehtäväkokonaisuus ja mahdollisuus asiantuntemuksen kehittämiseen. Asiantuntija kehittyä ennen kaikkea vuorovaikutuksessa muiden asiantuntijoiden kanssa. Asiantuntijoiden johtamisessa korostuvat yhteiseksi tekeminen sekä rajoja ylittävä yhteisöllisyys ja laadukas vuorovaikutus.

Valtionhallinnon johdon ja johtamisen kehittäminen perustuu hallituksen linjaamaan johtajapolitiikkaan, sen konsernitaseiseen toteutukseen ja toimintayksiköiden omiin strategioihin. Johtajapolitiikan vaikuttavuus arvioidaan syksyllä 2010 ja sen pohjalta tarvittaessa valmistellaan uusia linjauksia ja kehittämistoimia liittyen muun muassa määräaikaisten johtamistehtävien ja johdon liikkuvuuden suunnitelmalliseen edistämiseen, johdon valintaperusteiden ja –menetelmien ammattimaistamiseen ja yhdenmukaistamiseen sekä valtiokonsernin sisäisten johdon kehittämispalvelujen kehittämiseen.

Houkuttelevilla johtamistehtävillä ja suunnitelmallisella kehittämisellä ja ura-ajattelulla kyetään varmistamaan johtajien saatavuus eri tehtäviin sekä julkishallinnon sisältä että ulkoa. Johtajien valintaperusteissa otetaan huomioon nimenomaisen tehtävän vaatimusten lisäksi johtajan kehittymiskelpoisuus ja käytettävyys myöhemmin muissa hallinnon tehtävissä. Keskeisenä vaatimuksena on johtamistaito.

Julkisen sektorin toimintakyvyn kannalta on ratkaisevaa, että sektori on kilpailukykyinen työnantaja ja työpaikat ovat houkuttelevia. Työnantajatoiminnan on tuettava toimintayksiköiden roolia tehtäväalueensa huipputoimijoina. Johdon ja esimiesten on tuettava myös toimintayksikön menestystä osana konsernia.

Linjauksia ja toimenpide-ehdotuksia:

51. Edistetään julkista johtajuutta ja riittävän yhtenäisen johtamiskulttuurin syntymistä vahvistamalla poliittisen johdon ja virkamiesjohdon johtamisosaamista ja –edellytyksiä. Selkiytetään poliittisen johdon ja virkamiesjohdon roolit ja vastuut osana hallinnon johtamisjärjestelmää.
52. Toteutetaan valtioneuvoston toimiminen yhtenäisenä virastona määrittelemällä resurssit, henkilöstöjohtamisen järjestelmät ja käytännöt sekä kehittämis- ja tukipalvelut koko valtioneuvoston yhteisiksi. Määritellään valtion ylimmän virkamiesjohdon uudet konserniroolit ja –foorumit.
53. Jalkautetaan kokonaisvaltainen, asiakaslähtöinen ja innovatiivisuutta tukeva näkökulma työprosessien ja johtamisen uudistamiseen läpi hallinnon. Työn organisointia, työmenetelmiä ja johtamista kehitetään vastaamaan paremmin toimintaympäristön muutoksia (mm. teknologian kehittymistä).
54. Vahvistetaan julkisen sektorin hyvää työnantajakuvausta viestimällä suunnitelmallisesti merkityksellisistä tehtävistä sekä kehittämis- ja uramahdollisuuksista. Määritellään henkilöstön liikkuvuuden ja ura-ajattelun pelisäännöt ja kehitetään valtiokonsernin tukipalveluja edistämään henkilöstön kehittymistä sekä sisäistä että ulkoista liikkuvuutta.
55. Ennakoidaan työmarkkinoilla tapahtuvia muutoksia, muun muassa palkanmuodostuksessa, ja varaudutaan siten kilpailuun työvoimasta.



VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:

Budjetti

Hallinnon kehittäminen

Kunnat

Ohjaus ja tilivelvollisuus

Rahoitusmarkkinat

Taloudelliset ja
talouspoliittiset
katsaukset

Valtion työmarkkinalaitos

Verotus

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 09 160 01
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

40/2010
Valtiovarainministeriön julkaisuja
syyskuu 2010

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-116-4 (pdf)