

OECD:N SUOMEN HALLINNON MAA-ARVIOINTI

Käännös tiivistelmästä ja keskeisistä suosituksista

ARVIOINNIN KESKEISET TULOKSET JA KESKEISET TOIMENPIDESUOSITUKSET

Yleistä

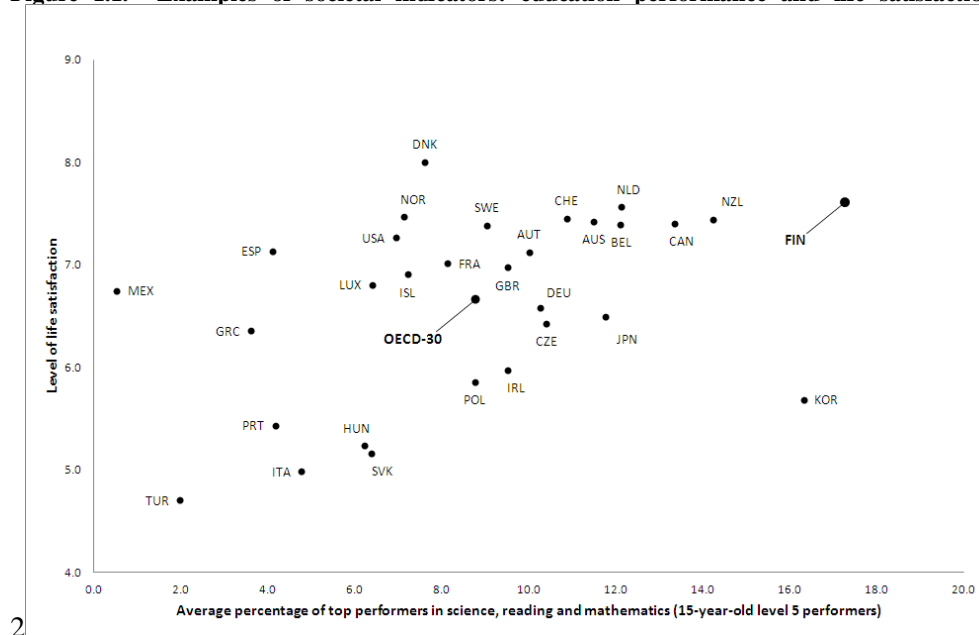
Vuodesta 1987 lähtien Suomessa hallitusohjelmissa on ollut hallinnon kehittämistä. Uudistuksilla on siis ollut vahva poliittinen tuki. Suomen hallinnon 200-vuotisjuhla vuonna 2009 oli Suomelle hyvä tilaisuus arvioida julkisen sektorin rakennetta ja järjestämistä. Yksi syy Suomen menestykseen on halu olla innovatiivinen ja hyödyntää esimerkkejä kansainvälisistä hyvistä käytännöistä. Ulkoisissa arvioinneissa suomalaiset ovat perinteisesti hyödyntäneet korkeantason kansainvälistä osaamista maan oman sisäisen ajattelun tueksi. Suomi pyysi siksi OECD:tä (Organisation of Economic Co-operation and Development) toteuttamaan Suomen julkisen hallinnon maa-arvioinnin (Public Governance Review). Arvioinnissa hyödynnetään kansainvälistä vertailunäkökulmaa. Arviointi tarkastelee 1) hallinnon kykyä toteuttaa hallituksen tavoitteita, erityisesti hallinnon kokonaisuuden näkökulmasta ja 2) sen valmiutta vastata nykyisiin ja tuleviin haasteisiin.

Osana kokonaisvaltaista arviointia OECD on analysoinut Suomen julkisen hallinnon toimintaa erityisesti seuraavista näkökulmista: poikkihallinnollisuus julkisessa hallinnossa, yhteydet hallinnon tasojen välillä ja kansalaisten ja yritysten kanssa, julkisen palvelutuotannon laatu ja innovaatiot, ja tietoyhteiskuntapolitiikan vaikutukset sähköiseen hallintoon. Koska nykyinen vaalikausi päättyy vuoden 2011 alkupuolella, arviointi ajoitettiin vuosille 2009–2010, jotta arvioinnin tulokset olisivat hyödynnettävissä seuraavan vaalikauden suunnittelussa.

Pohjoismaisen hyvinvointimallin kestävyys: Strategista ketteryyttä tarvitaan, jotta voidaan vastata monimuotoisiin ja nopeasti muuttuviin tulevaisuuden haasteisiin

Merkittävää Pohjoismaille on niiden kyky yhdistää globalisaatio ja kollektiivinen riskien jakaminen. Vaikka globalisaatio tuo paljon hyödyllisiä mahdollisuuksia, se tuo mukanaan myös monia vaikeasti ennakoitavia riskejä ja uhkia. Näitä on esimerkiksi lisääntyvä toimintojen siirtyminen ulkomaille ja tästä seuraavat ongelmat kuten esimerkiksi irtisanomiset. Näistä uusista riskeistä ja uhista tulee paineita työmarkkinoille ja sosiaalisille turvaverkoille. Jotta voitaisiin tasapainottaa näitä uusien haasteiden negatiivisia vaikutuksia, Pohjoismaat ovat tiivistäneet kollektiivista riskien jakamista. Hyvinvointiyhteiskunta ja työmarkkinainstituutiot tekevät yhdessä työtä, jotta voitaisiin pitää yllä ”pohjoismaista yhteiskuntasopimusta”, jossa vahvan julkisen sektorin vastapainona on laaja tulonsiirtojärjestelmä. Sekä julkisen sektorin tulot että menot prosentteina BKT:sta ovat Pohjoismaissa huomattavasti korkeammat kuin muissa OECD-maissa (15 ja 6,5 prosenttia korkeampia vuonna 2006). Pohjoismaiden taloudet ovat vertailuissa tästä huolimatta OECD-maiden suorituskykyisimpiä. Pohjoismaat erottaa muista OECD-maista niiden kyky olla tasaisesti vahvoja, kun mitataan sosiaalisilla vaikuttavuusindikaattoreilla. Suomi sijoittuu toiseksi (samalle tasolle kuin Australia ja Ruotsi, Norjan jälkeen) OECD:n määrittelemien kahdeksan sosiaali-indikaattorin perusteella arvioituna. Esimerkiksi opetuksen tuloksellisuudessa ja koetussa elämänlaadussa Suomi sijoittuu OECD-maiden kärkeen (katso Kuva 1.1)

Figure 1.1. Examples of societal indicators: education performance and life satisfaction,



Lähde: OECD PISA 2006 database and World Gallup Survey 2006

Koko 2000-luvun ajan Suomi ja muut Pohjoismaat ovat hyödyntäneet onnistuneesti globalisaation tarjoamia mahdollisuuksia ja ovat pystyneet ylläpitämään yhteiskuntasopimusta riskeistä ja uhista huolimatta. Nykyisen maailmanlaajuisen talouskriisin ja ikärakenteen kehityksen yhdistelmä merkitsee kuitenkin, että on vielä entistä tärkeämpää, että yhteiskuntasopimusta ylläpitävät politiikat ja keinot arvioidaan uudelleen. Tämä, jotta voidaan alhaisilla yhteiskunnallisilla kustannuksilla säilyttää aiempi taso ja kansalaisten tyytyväisyys.

Huolimatta vakaasta julkisen talouden hoidosta, pitkän aikavälin väestöennuste edellyttää jatkuvaa julkisen hallinnon kehittämistä, jotta voidaan ylläpitää hallinnon tuomaa yhteiskunnallista lisäarvoa

Suomen julkinen talous oli suhteellisen vakaalla pohjalla, kun nykyinen talouskriisi alkoi. Muihin OECD-maihin verrattuna Suomen talous on kuitenkin heikentynyt huomattavasti talvesta 2008–2009. Suomen talous yrittää edelleen sopeutua kansainvälisiin ja kansallisiin maailmanlaajuisesta talouskriisistä johtuviin häiriöihin. Vastuullisen taloudenhoidon perinne ja 1990 -luvun laman aikana todettu kyky sopeutua muuttuviin taloustilanteisiin antoi Suomelle hyvät lähtökohdat taloudellisen laskusuhdanteen kohtaamiseen: 1) Suomella on riittävä budjetin liikkumavara taloudellisen elvytyspaketin kokoamiseen, joka on 1,7 % BKT:stä ja 2) samalla kun valtiontalous heikkeni vuosina 2009 ja 2010 – julkisen velan arvioidaan nousevan 29 prosentilla vuosien 2008 ja 2010 välillä, 40,6 prosentista 52,4 % prosenttiin. Suomen julkisen velan taso on edelleen suhteellisen alhainen verrattuna muihin OECD-maihin. OECD:n keskiarvon on arvioitu nousevan 78,7 prosentista 102 prosenttiin BKT:sta. Vuosien 2008 ja 2010 välillä (katso Kuva 1.2). Tämän vuoksi voidaan väittää, että Suomella on keskimääräistä enemmän tilaa harkinnanvaraiseen taloudelliseen elvytykseen, jolla vastata talous- ja finanssikriisin luomiin paineisiin.

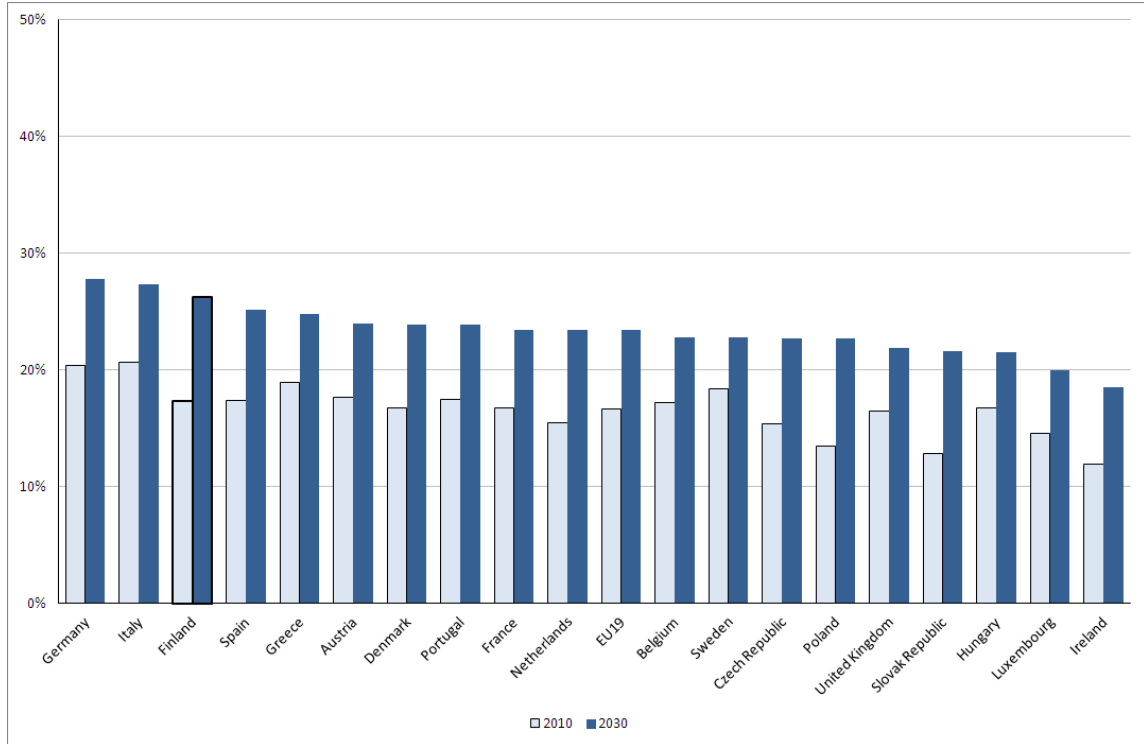
Figure 1.2. Public debt: General government gross financial liabilities, as % of nominal GDP (1998-2010)



(Source: OECD (2009) Economic Outlook 85. June)
 Note: "Norden" = Denmark, Iceland, Finland, Norway and Sweden

Nykyisen talustilanteen lisäksi, väestön ikääntymisen seurauksena Suomelle tulee lisääntyviä ja kriittisiä taloudellista taakkaa ja työvoiman saatavuutta koskevia ongelmia. Ennusteiden mukaan kaudella 2010–2030 yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä kasvaa nopeammin kuin muissa 19 OECD:hen kuuluvassa EU-jäsenmaassa. Kun muissa 19 maassa yli 65-vuotiaiden osuus koko väestöstä on vuonna 2030 keskimäärin 23,4 prosenttia, Suomessa yli 65-vuotiaiden osuus kasvaa 17,3 prosentista 26,2 prosenttiin. (Katso kuva 1.3). Suomessa työikäisen väestön osuus alkaa vähentyä jo vuonna 2010 ja vuoteen 2050 mennessä työikäisen väestön on ennustettu vähenevän 260 000 henkilöllä. Samanaikaisesti yli 65-vuotiaiden määrä kasvaa yli 700 000 henkilöllä. Väestön ikääntyminen johtaa lisääntyvään julkisten palvelujen kysyntään samalla kun työvoiman ja veronmaksajien määrä nykyisen palvelutason ylläpitäjinä vähenee. Tästä seuraa raskas taloudellinen taakka ja paine kulujen karsimiseen. Näistä tulee selviytyä tulevien vuosien aikana. Hallinto arvioi, että väestön ikääntymisestä johtuva kasvava palvelutarve edellyttää kunnallisen sosiaali- ja terveystalouden määrän lisäämistä 4 000 henkilöllä vuosittain.

Figure 1.3. Ratio of population aged 65 years and over to the total population in OECD EU member countries, 2010 & 2030.



Source: OECD Factbook 2009

Julkisen hallinnon tulee entistä enemmän pystyä työskentelemään yhdessä, jotta voidaan taata palvelujen yhdenvertainen saatavuus samalla kun hallitaan palvelutuotannon kulut

Suomen julkisen hallinnon rakennetta määrittelevät yhtäältä valtionhallinnossa sen vanhat itsenäiset ministeriöt ja virastot ja toisaalta kuntien itsehallinto. Tämä pohjaa Perustuslakiin. Perustuslaissa säädetään itsenäisyydestä ja tasa-arvosta suomalaisessa yhteiskunnassa. Tällä on suuri vaikutus hallinnon rooliin, poliitikkojen muotoiluun ja kansalaisille suunnattujen palvelujen tuotantoon. Suomalaisilla on perinteisesti luja luottamus valtionhallintoon, mutta he kannattavat päivittäisiä asioita koskevan päätöksenteon (kuten peruspalvelujen tuottamisen) sijoittamista paikalliselle tasolle. Tällainen lähestymistapa on aiemmin osoittautunut hyväksi. Nykyisestä taloustilanteesta ja ikärakenteen kehityksestä johtuen kuntien haasteet siinä, miten ne kykenevät vastaamaan kansalaisten

odotuksiin palvelujen saavutettavuudesta ja saatavuudesta ja toisaalta pitämään huolen palvelutuotannon tehokkuudesta ja tasa-arvoisuudesta, kasvavat.

Yksi hallinnon keskeisistä haasteista on löytää uusia toimintatapoja hallinnon eri tasojen välille ja muiden sidosryhmien kanssa. Tätä tarvitaan kansalaislähtöisen palvelutuotannon säilyttämiseksi ja haaste on aikaansaada se kuntien itsehallinnollista asemaa kunnioittaen, ja samalla innovaatioita ja keskittämisen kautta saatavia kustannushyötyjä hyödyntäen. Suomen taloudellinen menestys ja kilpailukyky riippuu tulevaisuudessa sen kyvystä sitoutua ja toimeenpanna hallinnon kokonaisratkaisuja haasteisiin vastaamiseksi. Tähän tarvitaan kykyä aikaansaada ja julkilausua yhteinen käsitys näistä haasteista ja niihin tarjolla olevista ratkaisuista koko yhteiskunnan tasolla.

Vahvat hallintojärjestelmät juurruttavat vakautta julkiseen hallintoon, mutta ketteryyden hinnalla

Suomalaiset ovat hyvin tietoisia strategisen muutoksen tarpeesta. Suomella on pitkä historia innovaatioissa ja uudistamisessa. Julkisella sektorilla historialliset ja perinteiset arvot sekä hallinnollisen järjestelmän luonne voivat kuitenkin edelleen estää muutosten toimeenpanon ja julkisen sektorin uudistumisen. Suomen pohjoismainen kulttuuri ja hallintomalli elävät rinnakkain Ruotsin ja Venäjän vallan aikana syntyneiden institutionaalisten rakenteiden kanssa. Tästä syntyy tietynlaista kaavamaisuutta ja legalistisuutta, joka edelleen läpäisee yhteiskunnallisten ja poliittisten asioiden hoidon sekä elinkeinoelämän.

Suomen tarkkaan viritetyt ja menestykselliset julkisen sektorin hallinnan prosessit on mukautettu monipuoluehallitusten malliin. Päätökset tehdään poliittisen konsensuksen pohjalta vastavuoroisuuteen perustuvissa neuvotteluissa enemminkin kuin yhden hallitsevan puoleen politiikan mukaisesti. Sovitut tulokset heijastavat poliittista konsensusta, mutta niistä voi olla vaikeaa irtautua, vaikka olosuhteet muuttuvat. Esimerkiksi nykyisen hallitusohjelman strateginen linja tarjoaa vahvan perustan tulosten saavuttamiselle suhteellisen vakaisissa taloudellisissa ja poliittisissa olosuhteissa, joustavuus ja ketteryys jäävät puuttumaan. Nelivuotinen hallitusohjelma tekee vaikeaksi hallitukselle muuttaa suuntaa toimintaympäristön ja sen myötä prioriteettien muuttuessa. Hallitusohjelman puoliväliarvioinnista huolimatta näyttää siltä, että arviointia käytetään ennemminkin todentamaan edistystä hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamisessa kuin sen arvioimiseksi onko tarpeellista uudistaa ohjelmaa – näin hallituksen ja julkisen hallinnon kyky olla strategisesti ketterä vähenee.

Näin aikaansaadut konsensukseen perustuvat ohjelmat ovat tarjonneet Suomen monipuoluehallituksille mahdollisuuden hyvin vakaaseen ja tulokselliseen toimintaan. Suomalaiset ovat ylpeitä hallinnostaan. Tämä usko perustuu turvaan, jonka hallinnolliset järjestelmät ovat tarjonneet monien vuosien ajan. Kun olosuhteiden muutostahti kiihtyy, hallinnon suorituskyvyn rajat tulevat kuitenkin

vastaan. Silloin ketteryys on rajallista ja vaikeuttaa tarkoituksenmukaista resurssien ja painopisteiden siirtämistä. Näiden prosessien yksi vahvuus on niiden ennakoitavuus, mutta se myös rajoittaa yhteiskunnallisista ja kansainvälisistä muutostekijöistä johtuvia korjausliikkeitä. Se rajoittaa myös osallisuutta, joka voi olla tärkeää innovaatioiden kannalta.

Suomen julkisen hallinnon strategisen ketteryyden lisääminen

Suomen hallitus tietää hyvin tarpeen sopeutua yhä enemmän globaaliin ja monimuotoiseen toimintaympäristöön, koska sopeutumisessa epäonnistuminen saattaisi johtaa pohjoismaisen hyvinvointimallin rappeutumiseen. Tukeakseen julkista hallintoa hallitus on käynnistänyt uudistushankkeita kaikilla hallinnon tasoilla. Hankkeet liittyvät paikallisen ja alueellisen tason rakenteisiin, tulosohjaukseen, sähköiseen hallintoon, sääntelyyn, suunnitteluun ja koordinaatioon.

Edellä mainittuihin haasteisiin vastaamiseksi hallitus tarvitsee joustavan, responsiivisen ja ketterän julkisen hallinnon - strategista ketteryyttä. Strateginen ketteryys julkisella sektorilla vaatii kykyä ja sitoutumista strategiseen näkemykseen, yhteistä tahtotilaa ja resurssien joustavuutta. (Katso taulukko 1.1) Nopeasti muuttuvassa maailmassa ja yhteiskunnassa julkisen sektorin pitää kyetä muuttamaan nopeasti ja tehokkaasti politiikkatoimien suuntaa, kun olosuhteet sitä vaativat. Tämä tarkoittaa myös kykyä havaita, milloin toimenpiteiden on syytä olla koko hallinnon kattavia – jolloin ne vaativat keskitettyjä toimenpiteitä ja koordinaatiota – ja milloin taas ketteryys saavutetaan parhaiten hajautetuilla toimenpiteillä, jolloin aikaan saadaan parempi responsiivisuus. Suomen hallitus näyttää tavoittelevan parempaa ketteryyttä; kuitenkin, selkeästi ilmaistujen vaikuttavuustavoitteiden puuttuessa, julkisen hallinnon on ollut vaikeaa täyttää siihen kohdistuneita odotuksia.

Taulukko 1.1. Strategisen ketteryyden lisääminen: keskeisiä käsitteitä

Nykyisessä nopeasti muuttuvassa maailmassa ja yhteiskunnassa julkisen sektorin tulee kyetä sellaisiin nopeisiin ja vaikutuksiltaan tehokkaisiin toimintapolitiikkojen suunnanmuutoksiin, joita olosuhteet vaativat. Tämä edellyttää hallitukselta ja julkiselta sektorilta strategista ketteryyttä, joka merkitsee entistä monimuotoisempien haasteiden ennakoitavuutta ja kykyä vastata niihin oikealla tasolla (esimerkiksi hallinnon kokonaisuuden tasolla vai paikallis- tai aluetason toimenpiteillä).

OECD on muokannut Doz:n ja Kososen (2008) työtä julkisen sektorin kontekstiin määritelläkseen kolme strategisen ketteryyden välttämätöntä osatekijää:

- **Strateginen näkemys** merkitsee kykyä ymmärtää ja tasapainottaa hallituksen arvoja, yhteiskunnallisia preferenssejä, nykyisiä ja tulevia kustannuksia ja hyötyjä sekä asiantuntijatieta ja –analyysijä ja käyttää näistä syntyvää ymmärrystä johdonmukaiseen suunnitteluun, tavoiteasetantaan, päätöksentekoon ja priorisointiin.
- **Yhteinen tahtotila** merkitsee sitoutumista yhteiseen visioon ja kokonaistavoitteisiin ja niiden noudattamista oman työn ohjaajana. Se tarkoittaa myös koordinaatioita ja yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa (sekä hallinnon sisällä sen eri tasojen ja alojen kesken, että hallinnon ulkopuolisten toimijoiden kanssa) silloin, kun tavoitteiden yhteinen saavuttaminen sitä vaatii.
- **Resurssien joustavuus** merkitsee kykyä tarvittaessa liikutella resursseja (henkilöitä ja taloudellisia voimavaroja) muuttuvien prioriteettien mukaisesti; kykyä paikantaa ja tukea innovaatioita, joilla maksimoidaan resursseilla aikaan saatava hyöty; lisätä toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta talouden tasapainottamiseksi sekä tarvittavien investointien takaamiseksi julkiseen palvelutuotantoon.

Strateginen näkemys

Strateginen näkemys on hallituksen ja julkisen hallinnon tärkein strategisen ketteryuden osatekijä. Julkisen sektorin strateginen näkemys vaatii kapasiteettiä ja kykyä dynaamiseen (versus staattiseen), toimijoiden keskinäiseen, pitkän ja lyhyen aikavälin strategiseen suunnitteluun, joka perustuu hallinnon kokonaisvisioon, ymmärrykseen ja tietoon. Strategisen ketteryuden saavuttaminen riippuu siitä, miten aktiivisesti hallinto etsii ja kerää yhteen eri sidosryhmien kokemusta ja asiantuntemusta strategisen visionsa muodostamiseksi sekä tämän vision toimeenpanemiseksi kehitettävistä strategisen suunnittelun välineistä.

Strateginen näkemys vaatii suunnittelua ja päätöksentekoa, joka perustuu joustavaan ja jatkuvasti päivittyvään tietoon, analyysiin ja kuulemiseen

On tärkeää pystyä erottamaan sellaiset suunnittelu- ja/tai päätöksentekomallit, joilla saadaan parhaat eväät strategisen näkemyksen muodostamiseen. Esimerkiksi lyhyen ja pitkän aikavälin prioriteettien tunnistamiseksi voidaan hyödyntää kansalaisten osallistumista ja olemassa olevan tiedon analysointia. Hyvin pitkän aikavälin tapahtumat voivat sen sijaan olla ennakoimattomia ja epäyhtenäisiä, toisin sanoen ne eivät noudata mitään historiallista mallia, ja tulevaisuuteen varautuminen vaatii siksi erilaista skenaariotyöskentelyä. Lisäksi kuulemiskäytännöt eivät aina sovellu lyhyen aikavälin päätöksentekoon esimerkiksi siksi, että asia vaatii nopeaa reagointia tai on luonteeltaan herkkä. Tällaisissa tapauksissa on sitäkin tärkeämpää, että päätöksentekijöillä on yleistä tietoa kansalaisten mielipiteistä. (Katso taulukko 1.1)

Table 1.1. Analysis Horizons: Strategic and decision-making needs by planning timeframe

Analytical Needs	Characteristics	Requirements	Examples
Foresight (Long-term: >10 years)	Anticipation of & preparation for both foreseeable & disruptive / 'discontinuous' trends; including future costs in today's decisions	Continuous scanning & consultation; pattern recognition; analysis of 'weak signals'; futures studies; consensual views?	Futures Reporting, e.g., on climate change; horizon scanning; long-term budget estimates; scenario planning
Strategic Planning (Medium-term: 3-10 years)	Anticipation of & preparation for foreseeable changes; prioritisation; including future costs in today's decisions; risk management	Analysis of historical & trend data; comparable information & analysis across government; consultation on values & choices	Government Programme; medium-term budget frameworks; workforce planning; spatial & capital investment planning; innovation strategies
Decision-making (Short-term: 1-2 years)	Responsiveness; rapidity; accountability; ability to determine at what level decisions need to be taken	Quick access to relevant information & analysis; capacity for reallocation; overview of stakeholder preferences	Executive action; annual & mid-term budgets; crisis response

Todennettuun tietoon perustuva päätöksenteko tukee toimintapolitiikkojen ja uudistusten legitimiteettiä sekä toimeenpanoa ja tätä kautta hallitusohjelman toimeenpanoa

Todennettuun tietoon perustuva päätöksenteko ruokkii strategista näkemystä, kun se tutkimukseen ja laajaan kuulemiseen perustuen arvioi todennäköisiä hyötyjä, kustannuksia ja vaikutuksia. Se auttaa varmistamaan, että kaikki mahdolliset tulevaisuuden kuvat on otettu huomioon, se lisää hallituksen päätöksenteon avoimuutta ja tarjoaa todenmukaisen kuvan hallituksen tavoitteiden kustannuksista ja tarjoaa hallitukselle välineen priorisoida kilpailevien tavoitteiden välillä.

Suomella on olemassa valmius sellaiselle päätöksentekokulttuurille, joka perustuu todennettuun tietoon. Esimerkkejä tästä ovat tutkimuslaitokset, se, että on jonkin verran kansalaisten kuulemista, lainsäädännön vaikutusten arviointi ja vaatimus business caseista ICT-investointipäätösten tueksi. Nämä käytännöt eivät kuitenkaan muodosta yhtenäistä kokonaisuutta, jossa todennettuun tietoon perustuva päätöksenteko olisi järjestelmään kuuluva ja syvään juurtunut työtapo julkisessa

hallinnossa. Tämä saattaa osittain johtua siitä, että keskushallinnon tasolla päätösten valmisteluprosessit perustuvat suurelta osin epäviralliseen keskusteluun eikä ole olemassa vakiovaatimusta business caseistä, kustannus-hyötyanalyysistä, vertailuista tai laajoista, vaikutuksia koskevista, kuulemisista.

Epävirallisilla päätöksentekoprosesseilla on Suomen julkisen sektorin toimintakyvyssä keskeinen merkitys. Niiden kautta pystytään nopeaan tiedonvaihtoon ja poikkihallinnolliseen keskusteluun. Prosessi ei kuitenkaan ole itsessään läpinäkyvä ja halutut tulokset voidaan määritellä poliittisiin sopimuksiin, jotka jättävät vähän liikkumatilaa. Laajempi analyysien käyttö poliittisten politiikkatoimia koskevien keskustelujen tukena lisäksi päätöksentekoprosessien läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Tämä selventäisi myös vaikutuksia, kompromisseja ja seurauksia ja tarjoaisi vuoropuheluun välineitä siitä, miten päätöksiä voidaan mukauttaa tarpeen vaatiessa.

Todennettuun tietoon perustuva päätöksenteko tukee toimintapolitiikkojen ja uudistusten legitimitettä ja toimeenpanoa. Näin se tukee hallitusohjelman toimeenpanoa. Suurista kehittämishankkeista, kuten PARAS ja ALKU tai palvelukeskusuudistus ei ole esitetty selkeitä business casejä muulle hallinnolle. Tästä seuraa, että selkeitä tavoitteita tai tulosindikaattoreita, joiden avulla voitaisiin arvioida ja kommunikoida hankkeiden perusteluja, ei ole.

Strateginen näkemys ei välttämättä synny automaattisesti lisää tietoa keräämällä tai edes tekemällä useammin analyyseja tai parantamalla analyysien laatua. Selkeä ja läpinäkyvä tiedon kulku hallinnolta poliittisille päättäjille ja virkamiesjohdolle voi kuitenkin tuoda lisää tietoa keskusteluun, ja selventää eri vaihtoehtoja. Tämä on erityisen tärkeää julkiselle hallinnolle, koska Suomesta puuttuu poliittisten puolueita lähellä olevien think tankien käytön perinne julkisten toimintapolitiikkojen luomisessa ja arvioinnissa.

Todennettuun tietoon perustuvan valmistelun ja siihen kohdistuvien odotusten lisääminen vaatii ulkopuolisten asiantuntijoiden ja sidosryhmien konsultointia innovatiivisen ajattelun ja strategisen näkemyksen valjastamiseksi. Tämä tuo valmisteluun tietoa, jota julkisessa hallinnossa ei ole, erityisesti paikallisia vaikutuksia koskevaa tietoa. Tällainen työtapa vaatii muutosta hallinnon ja kansalaisten välisessä suhteessa, se vaatii kuulemista ja yhteistyötä.

Strateginen näkemys vaatii kansalaisten osallisuutta hallinnon valmistelutyössä ja palvelutuotannossa

Todennettuun tietoon perustuva päätöksenteko vaatii hallinnolta aktiivista ja määrätietoista dialogia monien sidosryhmien kanssa. Se vaatii sidosryhmien näkemysten peilaamista hallituksen toimeksiantoon, ja yhdenmukaisen etukäteisarvion antamista hallituksen päätöksenteon ja priorisoinnin tueksi.

Hallinnon ja kansalaisten aktiivinen yhteydenpito on lisääntynyt OECD-maissa, kansalaisten toimiessa hallinnon kumppaneina julkisten palvelujen suunnittelussa, toteutuksessa ja arvioinnissa. Kun politiikkakysymykset käyvät entistä monimutkaisemmiksi ja ongelmat alkavat uhata yhteiskunnallisia arvoja ja elämäntapaa (kuten pohjoismainen malli Suomessa) hallinnot eivät enää kykene yksin käsittelemään näitä kysymyksiä. Kumppanuussuhteita kansalaisten, elinkeinoelämän, kansalaisjärjestöjen ja muiden sidosryhmien kanssa tarvitaan hallinnon kokonaisuuden tavoitteiden saavuttamiseen kun vastataan kansallisiin ja globaaleihin haasteisiin. Kansalaisten osallistaminen ja aktiivinen yhteistyö hallinnon kanssa lisää mahdollisuuksia strategisen näkemyksen muodostamiseen.

Avoimuus on perusarvo Suomen hallinnossa. Kuitenkin suomalaiset itse toteavat, että kiinnostus osallistumiseen vaikuttaa olevan kausittaista. Viimeisten kymmenen vuoden aikana kiinnostus osallisuutta kohtaan on noussut hallinnossa seurauksena laskevista äänestysprosentteista, poliitikkoihin ja poliittisiin puolueisiin kohdistuvasta kritiikistä ja poliittisten puolueiden toimintaan osallistumisen vähentymisestä. Huoli tästä kehityksestä johti keskusteluun tarpeesta vahvistaa kansalaisyhteiskunnan roolia Suomessa. Tästä seurasi, että 1990-luvun lopulla Suomen julkisessa hallinnossa käynnistettiin useita projekteja ja kehittämistoimia, joiden tavoitteena oli lisätä kansalaisyhteiskunnan roolia yhteiskunnallisissa kysymyksissä ja julkisiin palveluihin liittyen. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma oli yksi ensimmäisistä poikkihallinnollisista politiikkaohjelmista vuonna 2003, siinä hallinnon painopiste siirtyi tiedon avoimesta jakamisesta kuulemiseen ja osallisuuteen.

Kansalaisten osallisuutta koskeva toimintapolitiikka on pysynyt Suomessa heikkona hyvästä tahdosta ja monista eri puolilla hallintoa tehdyistä yrityksistä riippumatta. Kansalaisten osallistumisen arvoa ei ole laajasti tunnustettu. Kansalaisten osallisuuden edistämiseen kiinnitetään edelleen jonkinasteista poliittista huomiota, mutta jotkut ovat ilmaisseet huolensa siitä, että jos tämä tuki vähenee, kiinnostus kansalaisten osallisuuden tukemiseen katoaa, koska siitä ei ole tullut hallinnon arkipäiväinen toimintatapa, varsinkaan keskushallinnossa. Tästä seuraisi hallituksen ja julkisen hallinnon strategisen näkemyksen heikkenemistä.

Ydinkysymys koetussa hallinnon ja kansalaisten välisessä etäisyydessä, on kansalaisten kuulemisen vähyys poliittisessa valmistelussa ja valtion keskushallinnossa. Yksittäisten kansalaisten osallisuutta vaikuttaa olevan enemmän kuntatasolla kuin kansallisen tason politiikassa tai valtion hallinnossa. Sekä kunnat että kansalaisjärjestöt ovat esittäneet näkemyksiä, että sekä hallitus että valtionhallinto ovat vieraantuneita kansalaisten tarpeista eivätkä ota niitä huomioon valmistellessaan valtakunnallisia linjauksia tai lainsäädäntöä.

Hajautetuissa päätöksentekorakenteissa on välttämätöntä, että valtion keskushallinnolla on strategista näkemystä ja tehokas ohjausrooli. Siksi keskushallinnon täytyy myös kuulla kansalaisia, heidän ajatuksiaan ja tarpeitaan, kun muotoillaan koko hallinnon yhteisiä linjauksia yhä lisääntyviin monimutkaisiin

politiikkakysymyksiin. On esitetty, että valtion keskushallinnon henkilöstön tulisi tuntea paremmin, miten asiat paikallisella tasolla toimivat; tietämyksen siirtäminen valtiohallinnon ja kuntien välillä on välttämätöntä. Myös keskushallinnossa tarvitaan suoria yhteyksiä kansalaisiin ja heidän kuulemistaan.

Joidenkin mielestä Suomessa ylikorostuu sähköinen osallistuminen ja verkkodemokratia kansalaisten kuulemisen keinoina. Sähköisiä keinoja on ilmeisesti haluttu käyttää, koska suomalaisille voi olla tyypillistä haluttomuus osallistua julkiseen suulliseen kuulemiseen. Toisaalta osallisuus näyttää toimivat parhaiten kasvokkain kuten Kainuussa, jossa sosiaali- ja terveystalvet järjestävät tiedotusiltoja paikallisissa yhteisöissä. Valtakunnan tasolla taas Kela on hyvä esimerkki siitä, miten kansalaiset voivat osallistua, kun käytössä on monia asiakaspalautemekanismeja, joista yhtenä sidosryhmien kanssa yhteiset työryhmät.

Vaikka valtion keskushallinnossa on yhteistyötä erilaisten edustuksellisten ryhmien kanssa, voi olla, että tämä on vähenemässä. Kun aiemmin kansalaisjärjestöjä ja työmarkkinajärjestöjä kuultiin ennen hallituksen päätöksentekoa ja uudistushankkeiden muotoiluvaiheessa, järjestöt toteavat, että viime vuosina niitä on kuultu vasta myöhäisemmässä vaiheessa, jolloin niillä on vähemmän vaikutusmahdollisuuksia, mistä seuraa negatiivisia vaikutuksia kansalaisille. Vaikutusmahdollisuuksien lasku voi myös johtua hallinnon antamista lyhyistä kommentointiajoista.

Jotta kuulemisesta olisi päätöksenteossa hyötyä, sen tulee perustua tiedon pohjalta käytävään keskusteluun toimenpiteiden arvioiduista hyödyistä, kustannuksista ja toimimattomuudesta. Suomessa päätöksenteon valmistelijoilla on käytössään pitkän aikavälin budjettisuunnitelmat, mutta tämä tieto ei ole helposti kansalaisten tai muiden sidosryhmien saatavilla niin, että kustannus-hyötyvaikutukset tuleville sukupolville voitaisiin tuoda tämän päivän keskusteluun. Jos näin olisi, se edistäisi kansalaisten osallisuutta ja auttaisi heitä paitsi ymmärtämään myös osallistumaan niihin vaikeisiin valintoihin, joita valmistelijat nyt kohtaavat.

Jatkuva huomion kiinnittäminen kansalaisten osallisuuteen on keskeistä, kun halutaan muuttaa hallinnon, kansalaisten ja elinkeinoelämän suhdetta läheisemmäksi. Voi olla, että hallinnon sisällä täytyy vahvemmin tunnistaa, määritellä ja panostaa kansalaisten osallisuuteen. Tämä pitää tehdä eduskunnan ja kansalaisjärjestöjen kanssa, jotta voidaan aikaansaada yhteinen käsitys siitä, miten kansalaisten osallistumista edistetään ja millä keinoin sitä lisätään (kun kansalaisten osallistuminen kattaa vuoropuhelun niin suuren yleisön kuin elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjenkin kanssa). Kansalaiset haluavat palautetta siitä, mitä heidän esittämilleen ajatuksille ja ideoille tapahtuu. Tällä hetkellä valtio ei pysty tätä palautetta tarjoamaan niille, jotka haluavat aktiivisesti osallistua. Koko hallinnon suunnitelma kansalaisten kuulemisesta ja osallisuudesta on ratkaiseva, jotta edistetään paremmin strategiseen näkemykseen perustuvia tuloksia ja hallintoa kohtaan tunnettua luottamusta.

Tulevaisuusselontekojen aihealueita voitaisiin laajentaa strategisen näkemyksen lisäämiseksi

Tulevaisuusselonteot ovat yksi keskeinen tekijä strategisen näkemyksen luomisessa. Tulevaisuuden riskien ja mahdollisuuksien paikantamisella hallitukset pystyvät paremmin priorisoimaan ja kohdentamaan politiikkaansa. Suomi on hyödyntänyt valtioneuvoston tulevaisuusselontekoa vuodesta 1993, jolloin ensimmäinen poikkihallinnollinen tulevaisuuskatsaus esiteltiin eduskunnalle. Ensimmäinen selonteko käsitteli tulevaisuuden suurimpia kehityslinjoja ja Suomen vaihtoehtoisia skenaarioita sekä esitteli hallituksen tavoitteleman tulevaisuuden yhteiskunnan. Tämän jälkeen jokaisella vaalikaudella on eduskunnalle luovutettu poikkihallinnollisia tulevaisuusselontekoa. Selontekojen sisältö on kuitenkin muuttunut koko hallinnon tarkastelusta kapeampiin yksittäisiin poikkihallinnollisiin kysymyksiin (esimerkiksi tuorein tulevaisuusselonteko käsittelee ilmasto- ja energiapolitiikkaa). Näkökulman kaventaminen vähentää hallituksen ja julkisen hallinnon kykyä haarukoida laajemmin tulevia politiikkahaasteita ja – mahdollisuuksia. Tällä on vaikutuksia hallituksen strategisen näkemyksen muodostamiseen.

Valtioneuvoston tulevaisuusselontekojen lisäksi julkisen hallinto valmistelee hallinnonalakohtaisia tulevaisuuskatsauksia kunkin vaalikauden loppupuolella eduskunnan käsiteltäväksi ja tulevan hallitusohjelman valmisteluun. Tällainen tulevaisuustyö on monessa mielessä melko edistyksellistä, mutta työn tietopohjaa voi vielä vahvistaa. Sektorikohtaiset raportit olisi esimerkiksi mahdollista yhdistää ennen niiden luovuttamista eduskunnalle ja syventää niiden analyysiä etsimällä niistä koko hallinnon tasoiset kysymykset. Näin eduskunta voisi hyödyntää koko hallinnon kattavaa poikkihallinnollista tulevaisuuskatsausta (oman tulevaisuusvaliokuntansa näkökulmien rinnalla), jonka lisäksi käytössä olisi myös sitä tukevat hallinnonalakohtaiset tulevaisuuskatsaukset. Näistä muodostuisi laajempi näkemys hallinnonalakohtaisista ja poikkihallinnollisista katsauksista tulevaisuuden riskejä ja mahdollisuuksia.

Tulevaisuuskatsaukset ovat nykyisessä muodossaan melko työllistävä prosessi. Tiettyyn pisteeseen asti on välttämätöntä luoda tilaa strategiselle ajattelulle ilman välitöntä toimitusaikataulua. Hallinto voisi paremmin hyödyntää olemassa olevaa tietoa hahmottaakseen malleja, jotka ansaitsevat lisäseurantaa ja – tutkimusta sekä kehityssuuntia, joiden vaikutukset ylittävät yksittäisen sektorin näkökulman. Hallinto voisi myös paremmin koordinoita yliopistoissa ja valtion virastoissa tehtävää tulevaisuustyötä. Laajempi tietoisuus ja selkeämpi viittaaminen erilaisiin tulevaisuusanalyysiin (mukaan lukien vastakkaiset skenaariot) auttaisivat luomaan pohjaa yhteiselle keskustelulle ja väittelylle.

Tulevaisuuskatsauksilla voidaan luoda osaltaan myös sektorikohtaista ja poikkihallinnollista yhtenäisyyttä hallituksen tavoitteiden toimeenpanoon. Avoin keskustelu alue- ja paikallishallinnon tulevaisuudesta voi esimerkiksi luoda omistajuutta kunnallishallinnon ja aluehallinnon uudistuksille. Yhteisen vision ydin

on yhteiskunnan eri tahojen osallisuus sen muotoilussa. Tämä vaatii avoimen ja läpinäkyvän kulttuurin juurruttamista hallinnon kaikilla tasoilla. Virkamiesten työtä koskevat arvot ja työn tuloksellisuutta arvioivat mittarit tulee päivittää vastaamaan niihin muutoksiin, jotka syntyvät monimuotoisista politiikkahaasteista ja kansalaisten odotuksista.

Tulevaisuuskatsauksien seuranta ja niitä koskevaa palautetta voidaan hyödyntää korostamaan tämäläyppisen strategisen suunnittelun merkitystä hallinnon valmistelutyössä. Vaikka kaikki niissä kuvatut asiat eivät nousekaan hallitusohjelman, palaute voi terävöittää ministeriöiden ja yksittäisten virkamiesten strategista ajattelua tulevaisuuskatsausten edelleen kehittämiseksi ja sen varmistamiseksi, että ministeriöt panostavat tarpeeksi aikaa ja resursseja tällaiseen työhön sen sijaan, että siihen suhtaudutaan mekaanisena harjoituksena.

Strateginen näkemys tarjoaa välineitä strategisen vision muotoiluun

Strateginen näkemys tarjoaa hallitukselle pohjan strategisen vision muotoiluun yhteiskunnalle ja julkiselle hallinnolle. Se pohjautuu käytettävissä olevaan tietoon, kansalaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan näkemyksiin ja pitää mielessä tulevaisuuden mahdollisuudet ja uhat. Hyvin viestittynä strateginen visio voi olla tehokas väline yhteiskunnallisten arvojen ja tavoitteiden välittämiseen sekä koordinaatioon ja yhteistyöhön.

Suomessa kunkin hallituksen visio viestittyy hallitusohjelman kautta. Hallitusohjelma perustuu koalition yhteiseen sopimukseen ja siinä linjataan tulevan hallituskauden päätehtävät. Vuonna 2003 hallitusohjelmaan lisättiin poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat korostamaan keskeisimpiä poikkihallinnollisia prioriteetteja. Hallitusohjelman pohjalta laadittava hallituksen strategia-asiakirja toimii hallituksen vuosisuunnitelmana. Siinä esitetään politiikkaohjelmien tulostavoitteet ja se sisältää indikaattorit hallitusohjelman toteutumista seurantaan.

Vaikka Suomella on vahva hallitusohjelma, monet OECD:n haastattelemat virkamiehet olivat sitä mieltä, että hallituksen strateginen visio ei ole tarpeeksi selkeä, ja että joidenkin kehittämisohjelmien suhde toisiinsa on epäselvä. Strateginen näkemys ei yksin voi tarjota hallitukselle sitä tarpeellista joustavuutta ja ketteryyttä, jota tarvitaan sopeutumiseen muuttuvaan ja enenevässä määrin monimuotoisempaan toimintaympäristöön tai sitoutumista yhteisestä tahtotilasta kiinni pitämiseen.

Yhteinen tahtotila

Sitoutuminen yhteiseen visioon ja sen noudattaminen tarjoaa viitekehyksen yhteiskunnallisille toimijoille löytää tarvittavat toimenpiteet vision toteuttamiseksi.

Julkisen sektorin kontekstissa tämä onnistuu parhaiten jäsentämällä arvot ja kannustimet yhteisen strategisen vision mukaisesti. Tämä edellyttää valtioneuvoston ytimen ja organisaatiotason vahvaa johtajuutta, jossa organisaatio- ja yksilökohtaiset tulostavoitteet kytketään strategiaan tavoitteisiin niin, että julkisen sektorin henkilöstön tapa hahmottaa ja jäsentää työtään muuttuu.

Hallinnon kokonaisvisio ei näy operationaalisella tasolla

Vaikka hallinto on kiinnittänyt paljon huomiota strategiseen suunnitteluun, sen sitoutumista yhteiseen visioon haittaa poikkihallinnollisen yhteistyön puute strategisten painopisteiden muotoilussa ja soveltamisessa. Vaikka hallitusohjelmassa eritelläänkin hallituksen hallinnonalakohtaiset ja poikkihallinnolliset prioriteetit, ei ole olemassa selkeää toimintamallia ministeriöiden väliselle koordinaatiolle ja yhteistyölle toimintapolitiikkojen muotoilussa. Poikkihallinnolliset prioriteetit eivät vaikuta muuntuvan selkeiksi yksilötason kannustimiksi toimia enemmän yhteistyössä. Ministeriökohtaisten toimintasuunnitelmien tulisi heijastella hallituksen strategia-asiakirjan sisältöä, mutta ne eivät välttämättä sisällä tarvittavan yksityiskohtaista tietoa siitä miten osasto- tai yksilötasolla työskennellään prioriteettien saavuttamiseksi holistisella tavalla yhteistyössä muiden kanssa. Kaikkein tärkein asia on kenties se, että vaikka budjetin valmistelu – ja strategisen suunnittelun prosessi onkin aikataulullisesti sovitettu yhteen, niiden sisältöjä ei ole yhteen sovitettu niin, että budjetointi tukisi poikkihallinnollista yhteistyötä.

Siilomainen valmistelu- ja toimeenpanotapa on yksi Suomen julkisen hallinnon suurimmista haasteista. Sektorikohtaisen ajattelun jatkaminen rajoittaa julkisen hallinnon kykyä joustavasti vastata hallituksen tarpeisiin, ja se estää yhteisen sitoutumisen hallitusohjelman toimeenpanoon.

Poikkihallinnollisen koordinaation ja yhteistyön puute liittyy moniin tekijöihin, kuten johtamista koskeviin prioriteetteihin, liikkuvuuteen valtion hallinnon sisällä ja sen ulkopuolella, siihen että ministeriöiden henkilöstölle ei ole osoitettu miten he hyötyvät poikkihallinnollisesta yhteistyöstä ja että kannustimet yhteistyölle puuttuvat (tai seuraamukset yhteistyön puutteesta). Merkittävä apu

poikkihallinnolliselle yhteistyölle on kytkeä yhteen tulosohjaus, strateginen suunnittelu ja kehysvalmistelu. Tämä vahvistaa sekä organisaatiotason että yksilötason sitoutumista yhteiseen visioon, tarjoaa kannustimen ja luo vastuun toimia poikkihallinnollisesti.

Tulosohjaus ei kannusta yhteiseen tahtotilaan perustuvien hallinnon kokonaistavoitteiden saavuttamiseen

Suomen valtionhallinnon tulosohjausjärjestelmä noudattaa rationaalista rakennetta, jossa ministeriöt ja virastot valmistelevat tulossopimukset kunkin yksittäisen toimijan osalta. Nämä tulossopimukset perustuvat ministeriöiden toimintasuunnitelmiin, jotka taas ovat seurausta hallitusohjelmaan pohjautuvasta hallituksen strategia-asiakirjasta. Yleisesti ottaen ministeriöiden ja virastojen välillä on olemassa selkeä tulosohjaussuhde ja virastot vaikuttavat toteuttavan tulossopimuksiinsa jäsentämällä tulostavoitteet oman johtamisjärjestelmänsä kautta oman organisaationsa eri osien toteutettaviksi.

Huolimatta tästä selkeästä viitekehyksestä, valtiohallinnon tulosohjausjärjestelmä vaikuttaa osittain epäonnistuneen sen strategisen näkökulman tukemisessa, joka yhdistää organisaation toiminnalliset tavoitteet laajempien yhteiskunnallisten vaikutusten saavuttamiseen. Ministeriöiden ja virastojen henkilöstö kertoo, että tulosohjauksessa tavataan keskittyä yksityiskohtaisiin prosessimittareihin hallitusohjelmaa tukevien strategisten toimenpiteiden sijasta. Organisaatiotasolla vaikuttaa olevan harvoja, jos mitään, seurauksia siitä, että strategiaa tavoitteita ei saavuteta. Tämä puute vaikuttaa johtuvat neljästä pääsyystä: 1) hallinnon kokonaisuutta koskevan strategisen vision viestimisen puutteesta; 2) vaikeudesta määrittellä indikaattoreita strategisten hallinnon kokonaisuutta koskevien tavoitteiden seurannalle; 3) riittämättömistä kokonaistavoitteiden priorisoinnista; ja 4) todellisen tilivelvollisuuden puutteesta; erityisesti yhteisiä strategisia tavoitteita koskien.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on toistuvasti kertomuksissaan kiinnittänyt huomiota tulosohjauksen puutteisiin esimerkiksi valtion virastojen tulostiedoissa ja valtioapujen ja muiden siirtomäärärahojen vaikutusten arvioinnissa. Lisäksi eduskunnan tarkastusvaliokunta on raportoinut vuonna 2008 sosiaali- ja terveyspalveluita koskevan tiedonkäsittelyn toimivuuden puutteista. On huomion arvoista, että valtiovarainministeriö on hiljattain käynnistänyt arvioinnin valtionhallinnon tulosohjausjärjestelmästä.

Kuten muissakin maissa, tulosindikaattoreiden kehittäminen on avainhaaste, joka vie aikaa. Tulosohjauksen käyttöönotto oli Suomessa hidasta 1990-luvun laman jälkimainingeissa ja kaudella, jolloin Suomi oli liittymässä Euroopan unioniin. Ministeriöiden tuloksellisuuden arviointi on myös ollut vaikeaa. Ministeriöiden henkilöstön haastattelut osoittavat, että niille on haasteellista paikantaa toimivia

indikaattoreita organisaatiotasolla, koska valmistelutyötä on vaikea mitata ja koska niillä on vaikeuksia kytkeä omat konkreettisemmat tavoitteensa abstraktimpiin hallituksen prioriteetteihin. Tätä pahentaa se, että hallinnon kokonaisuutta koskevaa hallituksen strategista visiota ei viestitä selkeästi. Näin ollen ministeriöt yrittävät luoda indikaattoreita, joilla mitataan epäselvien tavoitteiden toteutumista ja tulosneuvottelut virastojen kanssa vaikuttavat keskittyvän enemmän prosessi-indikaattoreihin kuin kokonaistavoitteiden toteutumista edesauttaviin toimiin. Tämä viittaa siihen, että keskitytään niihin indikaattoreihin, joita on helpoin mitata. Hallinnon kokonaisuuden kattavaan visioon sitoutumisen saavuttaminen edellyttää jaettujen tulostavoitteiden sisällyttämistä yksittäisiin tulossopimuksiin. Tämän tulee lähteä kansliapäällikkötasolta, josta se siivilöityy koko hallintoon. Siihen tarvitaan kuitenkin myös virkamiesten roolin uudelleenmäärittelyä ,jotta yhteistyö vahvistaa hallinnon kokonaisuus

sen sijaan että tavoitteet rajautuvat vain yhden ministeriön tai viraston alueelle. Toinen syy siihen, että kytkentä strategiaan tavoitteisiin on riittämätön, on ministeriöiden ja virastojen puutteellinen mahdollisuus neuvotella resurssien kohdentamisesta näiden tavoitteiden mukaisesti.

Se, että tulosohjauksesta ja budjetoinnista vastaavat eri osastot valtiovarainministeriön sisällä vahvistaa näiden kahden kriittisen asia välisen kytkennän puutetta. Kuva valtiovarainministeriöstä taloudellisiin tavoitteisiin keskittyvänä organisaatioina saattaisi muuttua, jos hallinnon kehittämissosaston ja budjettiosaston työllä olisi tiiviimpi yhteys. Tämä lisäisi uskottavuutta suhteessa ministeriöihin ja virastoihin sekä vahvistaisi tulostavoitteiden ja budjetin kohdentamisen välistä yhteyttä. Tämä alleviivaisi sen keskustelun merkitystä, joka ministeriöiden ja virastojen kanssa käydään osana tulosohjausneuvotteluja, sen sijaan että on kyse yksinkertaisesti ylhäältä alas tapahtuvasta allokointimenettelystä.

Laajentaessaan tulosohjauksen alaa, hallituksella ja valtiovarainministeriöllä on ollut suuria vaikeuksia mitata kuntien tuottavuutta ja tehokkuutta. Valtion virkamiehet ovat myös ilmaisseet huolensa kunnista saatavan tuloraportoinnin laadusta ja toteavat sen vaativan kehittämistä. Tämä on yleinen haaste, hajallaan oleva hallintojärjestelmä julkisten palvelujen tuottamisessa on tehnyt tiedonkeruusta jälkijättöistä, epätarkkaa ja epätäydellistä. Koska julkista palvelutuotantoa johdetaan sekä valtion että kuntien taholta, vastuu tuotettavan seurantatiedon laadusta on hajautettu. Vaikka kuntatasolla tuotetaankin ajoittaisia tuloksellisuusvertailuja perus- ja lukiokoulutuksesta ja terveystaloudesta, on tarvetta säännöllisemmälle tulostietojen julkistamiselle ja sen välittämiseksi keskushallintoon, muille kunnille ja kansalaisille vertailukehittämisen, parhaiden käytäntöjen jakamisen ja mittareihin perustuvan vertailun lisäämiseksi.

Tulevaisuudessa Suomi jakaa saman haasteen muiden OECD-maiden kanssa: kuinka tuloksellisuustietoa hyödynnetään tukemaan tilivelvollisuutta ja poikkihallinnollisia prioriteetteja. Suomessa tarvitaan parempaa poikkihallinnollista ja sektorikohtaista yhteistyötä jaettujen tavoitteiden suunnittelussa ja

toimeenpanossa sekä parempia indikaattoreita niille virastoille, jotka raportoivat useammalle ministeriölle. Paremmasta horisontaalisesta hallinnon läpileikkaavasta yhteistyöstä syntyvä suurin hyöty on mahdollisuus kehittää ja saavuttaa yhteiskunnallisia tavoitteita. Tämä kuitenkin merkitsee muutosta siihen, miten hallintoa on Suomessa perinteisesti ohjattu. Findikaattori –hankkeen avulla hallitus on alkanut tarkastella millaisia indikaattoreita yhteiskunnallisille vaikutuksille tulisi asettaa ja alkanut viestiä näistä sekä hallinnolle että laajemmin yhteiskunnalle. Todellinen haaste on se, miten laajat strategiset vaikutukset muunnetaan käsiteltäviksi strategisiksi tavoitteiksi kullekin ministeriölle välitettäväksi valtion virastoihin ja kunnille. Tällaisen työn tulisi olla systemaattista ja sen tulisi kattaa kaikki yksittäiset tulossopimukset ylimmästä johdosta kaikille tasoille asti.

Poikkihallinnollisen koordinaation ja yhteistyön vakiinnuttaminen vaatii perinteisten ajattelu- ja työtapojen muutosta

Ottaen huomioon Suomen tähänastisen tuloksellisuuden, ei ole epäilystä siitä, etteikö hallinto jatkossakin menestyksellisesti toteuttaisi hallituksen ohjelmaa sektoriministeriöissä. Haaste kuitenkin edelleen on mahdollisuus estää poikkihallinnollista yhteistyötä ja koordinaatiota hallituksen tavoitteiden toimeenpanossa. Huolimatta yrityksistä muuttaa tällaista työtapaa, formaali poikkihallinnollinen koordinaatio ja yhteistyö eivät ole luonnollinen tapa toimia Suomen julkisessa hallinnossa (kuten ei missään muussakaan maassa). Pikemminkin julkisessa hallinnossa käytetään epämuodollista koordinaatiota konsensuksen muodostamiseksi päätöksenteon tueksi. Muuttuvissa toimintaolosuhteissa, joissa entistä enemmän tarvitaan hallinnon kokonaisratkaisuja, Suomen tulee muuttaa julkisen hallinnon perinteinen sektorikohtainen ajattelu- ja työtapo avoimeksi koordinaation ja yhteistyön kulttuuriksi yhteisen tahtotilan tukemiseksi. Tähän vaaditaan tavoitetta tukevia arvoja, kuten yksilötason riskinottoa ja yrittäjähenkisyyttä, joita tuetaan kollektiivisella yhteisten tavoitteiden saavuttamisella.

Julkisella sektorilla on työskenneltävä yhteistyössä ja koordinoitusti läpi ministeriö-, osasto-, virasto- ja hallinnontasorajojen, ei ainoastaan hallinnon strategisen kehittämisen vuoksi, vaan myös hallinnon kokonaisuutta koskevien ohjelmien toimeenpanemiseksi. Yhtenäinen hallinnonalakohtainen ja poikkihallinnollinen koordinaatio ja yhteistyö hallituksen strategisten tavoitteiden toimeenpanossa parantaa julkisen sektorin kykyä vastata monimutkaisiin poliittikkahaasteisiin, joita ovat esimerkiksi ilmastonmuutos ja väestön ikääntyminen sekä nopeaa reagointia vaativat toimet, jotka eivät sovi minkään yksittäisen organisaation toimialaan. Se myös edistää organisaatorajat ylittävää tehokkuutta.

Vaikka politiikkaohjelmista on ollut apua huomion kiinnittämisessä hallinnonalojen väliseen koordinaatioon, nykyiset toimintamuodot eivät mahdollista

poikkihallinnollisten toimintapolitiikkojen operationalisointia haluttujen tulosten saavuttamiseksi. Paremman ketteryyden saavuttamiseksi pitää edetä niin, että jokaisella henkilöllä on järjestelmässä tilaa toimia saamiensa reunaehtojen puitteissa kaikilla tasoilla. Poliitiikkaohjelmien taustalla oleva periaate sektorirajat ylittävistä poikkihallinnollisuudesta on edelleen pitävä. Tarvittavia kannustimia ei kuitenkaan ole. Ohjelmat ovat kaukana palvelutuotannosta ja siksi pitää olla joku lähtökohta, josta suunnitelmat valutetaan hallintoon niin, että ne toteutuvat. Vaikka rakenteet ovat paikoillaan, yhteys strategisten tavoitteiden ja operationaalisten toimenpiteiden väliltä puuttuu.

Politiikkaohjelmien ulkopuolella on esimerkkejä hyvin tuloksellisesta poikkihallinnollisesta yhteistyöstä, mutta ne ovat pääosin politiikkalohkoilla, joilla on suuri kansallisen tason tarve tehdä yhdessä ja menestyä. Tällaisia esimerkkejä ovat esimerkiksi maanpuolustus ja kansainväliset foorumit, kuten EU-asiat. Näissä esimerkeissä poikkihallinnollinen työ rakentuu tarkkaan määriteltyihin kehyksiin, joihin kaikki osapuolet ovat sitoutuneet. Puolustusministeriö, joka on vastuussa ministeriöiden välisestä ja yhteiskunnan tasoisten sodan- ja rauhanajan kriisien koordinoinnista, on erinomainen esimerkki poikkihallinnollisen yhteistyön luomisesta julkisen hallinnon ja ulkopuolisten sidosryhmien välillä ja kokonaisvaltaisen yhteiskunnallisen lähestymistavan hyödyntämisestä. Hyvistä poikkihallinnollisuuden esimerkeistä huolimatta, Suomen haaste on löytää keinot koko julkisen hallinnon poikkihallinnolliseen työskentelyyn.

Tuloksellinen johtaminen on avain muutoksen hallintaan yhteiseen tahtotilan saavuttamiseksi

Yhteisen tahtotilan saavuttamisessa avainkysymys on tukea muutosta onnistuneeseen toimeenpanoon asti. Tuloksellinen johtaminen on kriittinen osa onnistunutta politiikan toimeenpanoa ja muutoksen hallintaa. Se on välttämätöntä, jotta Suomen julkisella sektorilla jokapäiväiseen työhön saadaan yhdistettyä strateginen ja innovatiivinen ajattelu ja poikkihallinnollisuus. Johtajuutta voidaan tarkastella monilla eri tasoilla, kuten poliittis-hallinnollisessa rajapinnassa, koko hallinnossa valtioneuvoston ytimen kautta sekä yksittäisten ministeriöiden ja virastojen tasolla.

Johtaminen politiikan ja hallinnon rajapinnassa

Demokraattiset hallinnot huomaavat usein joutuvansa tasapainoilemaan kahden sellaisen arvon välillä, joilla on keskinäisiä jännitteitä. Nämä ovat oikea ja poliittisesti riippumaton julkinen palvelutuotanto ja lainmukainen virkamiesten responsiivisuus kulloisillekin valtaapitäville. Poliittishallinnollisen rajapinnan hoitaminen on yksi keskeinen kompromissi, joka täytyy tehdä. Koska ministerit ovat julkisuuden valokeilassa, heitä pidetään tilivelvollisina myös ministeriöidensä ja niiden alaisten organisaatioiden tekemisistä. Kuitenkin Suomessa poliittisten

valtiosihteereiden tulo on muuttanut johtamisen dynamiikkaa ja herättää huolta julkisen hallinnon politisoitumisesta.

Valtioneuvoston poliittisen tason (ministerit mukaan lukien) ja julkisen hallinnon suhde näyttää olevan välillä kiristynyt. Tämä ei ole ainutlaatuista pelkästään Suomelle, vaan OECD-maissa yleensäkin odotukset sekä hallinnon poliittisten toimijoiden että yleensä julkisen hallinnon tilivelvollisuudesta ja vastuusta ovat aivan uudella tavalla koetuksella. Suomen julkisessa hallinnossa ministeriöiden kansliapäälliköillä on suhteellisen paljon valtaa, koska he usein ovat tehneet pitkän uran ministeriössään. Tämä pitkäaikainen johtaminen on nostanut esiin syytöksiä siitä, että kansliapäälliköt ja heidän ministeriönsä ovat piintyneitä tapoihinsa eikä joustavuutta muuttua uusien hallitusten agendojen mukaan löydy. Tämän vuoksi jotkut ministerit käyttävät äskettäin saatuja poliittisia valtiosihteereitä sekä lisäävät myös muiden poliittisten avustajiensa määrää. Jotkut uskovat, että etäisyys ministereiden ja hallinnon välillä on kasvanut ja johtanut eräänlaiseen ”vallan jakoon” politiikkojen kehittämisprosesseissa ja jatkuvuuden puutteeseen hallituksen ja virkamiesten välille. Tämä voi vaikuttaa kansalaisten osallisuuteen ja siihen, miten todennettuun tietoon pohjautuvaa valmistelua hyödynnetään päätöksenteossa.

Vaikka poliittisten valtiosihteereiden luominen on lisännyt poliittisen rajapinnan näkyvyyttä, se on myös lisännyt jännitettä valtioneuvoston ja muun julkisen hallinnon välillä, ja sen on väitetty lisänneen koko julkisen hallinnon politisoitumista. Pitää kuitenkin huomata, että poliittisten valtiosihteereiden rooli on vielä epäselvä ja hämmennystä on sekä heidän roolistaan että suhteestaan julkiseen hallintoon. Roolien ja vastuiden selkeyttäminen auttaisi, samoin kuin kansliapäälliköiden liikkuvuuden lisääminen. Kansliapäälliköiden liikkuvuus antaisi heille laajemman näkökulman julkiseen hallintoon ja näin edesauttaisi heidän kykyään palvella ministereitä.

Lisäksi politiikan osuuden epäselvyyttä julkisessa hallinnossa vahvistaa se, että ministereillä on vastuu ministeriöistään, ja tässä erityisesti vielä se, että ministerit edustavat eri puolueita monipuoluehallituksessa. Tämä ruokkii julkisen hallinnon politisoitumista ja vahvistaa siloja siellä, missä julkinen hallinto ei kykene (silloinkaan kun haluaisi) toimimaan yhtenä kokonaisuutena. Jokainen yksittäinen ministeriö toimii kuten itsenäinen organisaatio ja on lojaali omalle ministerilleen ennemminkin kuin koko istuvalle hallitukselle. Hallituksen yhteisvastuun kokeileminen hallitusohjelman horisontaalisten tavoitteiden toteuttamisessa olisi yksi tapa vahvistaa yhteistä tilivelvollisuutta ja samalla johtajuutta yhteisestä toiminnasta.

Johtaminen valtioneuvoston ytimessä

Monimutkaiset toimintaympäristöt vaativat julkiselta hallinnolta, että se on yhteensovitettu tukemaan ja mahdollistamaan yhteinen päämäärä, yleisestä visioista aina yksityiskohtaisiin toiminnallisiin tavoitteisiin ja toimenpiteisiin. Samalla kun

instituutiot muovautuvat ja mukautuvat ajan kuluessa, niin mitä nopeammin ulkoinen ympäristö muuttuu, sitä enemmän pitää tarkastella mitkä hallinnolliset järjestelyt ovat oikeaan osuvia, miten ne aikaansaadaan ja mitkä ovat niiden mahdolliset seuraukset. Jotta strategisen näkemyksen ja yhteisen tahtotilan pohjalta aikaansaadaan yhteinen strateginen visio, ovat koordinaatio ja yhteistoiminta Suomen julkisessa hallinnossa toimintapolitiikkojen valmistelussa ja toimeenpanossa kriittisiä. Suomessa tarvittavien muutosten juurruttamiseksi tarvitaan vahvaa johtajuutta keskushallinnosta, jotta yhteisten tulosten aikaansaamiseksi voidaan luoda ja johtaa riippuvuuksia hallinnon eri osien välillä.

Silloin kun ministeriöillä on intressi tehdä yhteistyötä, ne työskentelevät hyvin yhdessä. Viralliset koordinaatiojärjestelyt näyttävät olevan kohtuullisen työntensiivisiä prosesseja, joita voidaan sellaisina käyttää vain kaikkein priorisoiduimpiin asioihin. Esimerkiksi EU-asioiden koordinaatio osoittaa, että suomalaisilla on kyky tehdä yhteistyötä koko hallinnon tasolla. Samalla se myös korostaa sitä tosiseikkaa, että kun otetaan huomioon mutkikkuus, joka monipuoluehallituksesta syntyy, virallista koordinaatiota ja yhteistoimintaa ei synny luonnostaan, vaan se täytyy melkein pakottaa luomalla virallisia rakenteita ja toimintakehikkoja.

Sen sijaan, että luotaisiin jäykkiä rakenteita poikkihallinnollisuuden vahvistamiseksi, valtioneuvoston ytimen roolia tulisi vahvistaa lisäämällä olemassa olevien prosessien valvontaa ja tilivelvollisuutta. Tämä olisi keino saavuttaa yhteistä sitoutumista poikkihallinnolliseen toimintaan Suomen julkisessa hallinnossa hallituksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Monipuoluehallituksessa pääministerin rooli ei ole yhtä vahva kuin yksipuoluehallituksessa pikemminkin pääministeri on ”primus inter pares”. Tämä ei kuitenkaan estä valtioneuvoston ydinministeriöitä osoittamasta johtajuutta ja näin edesauttavan yhteistä sitoutumista yhteisen jaetun vision saavuttamiseen. Tämä olisi kuitenkin helpommin saavutettavissa, jos hallinnon eri puolilla kannustimet olisi järjestetty niin, että ne tukevat koko hallinnon yhteistyötä ja –toimintaa ja myös tilivelvollisuutta olisi taitavasti muutettu tätä tukemaan. Tulosohjauksen kautta voidaan (kuten aiemmin on ollut esillä) tarjota niin henkilökohtaisia kuin yhteisiä kannustimia, jotta yhteistyötä ja toimintaa voidaan aikaansaada läpi hallinnon.

Järjestelmästä tai ajasta riippumatta valtioneuvoston ytimen ja sen keskeisten ministeriöiden perimmäinen tarkoitus ja toiminta on kriittistä koherenttien ja yhteisten politiikkavastausten löytämiseksi erityisesti toimintaympäristössä, jossa politiikkahaasteet ovat entistä monimutkaisempia. Tämä ei tarkoita, että valtioneuvosto ryhtyisi mikrojohtamaan kehitystä ja politiikkatoimien toimeenpanoa, vaan että sillä on avainrooli koko julkisen hallinnon strategisessa valvonnassa, ja että näin se on hyvin asemoitunut tuomaan oikeat toimijat ja johtajat yhteen toimeenpanemaan hallituksen strategista agenda.

Valtioneuvoston kanslialla on avainrooli yhteisen sitoutumisen saavuttamisessa julkisessa hallinnossa hallituksen strategisen vision operationalisoimiseksi. Valtioneuvoston ytimen ruumiillistumana sen täytyy näytellä merkittävämpää roolia julkisen hallinnon ohjauksessa ja koordinoinnissa. Vaikka se on esimerkiksi vastuussa hallitusohjelman seurannasta ja toimeenpanosta, se on ollut tässä roolissaan passiivinen silloin kun ministeriöt ja virastot toimittavat vuotuiset kertomuksensa omien arviointiensä ohjalta. Vaikka valtioneuvoston kanslialla on strateginen ja eteenpäin katsova asenne, sen pitää olla proaktiivisempi roolinsa läpiviemisessä.

Valtioneuvoston ytimen auktoriteetti riippuu myös siitä, miten vastuut ja valta jakautuvat niiden ministeriöiden kesken, joista se muodostuu – Suomen tapauksessa valtiovarainministeriöstä ja valtioneuvoston kansliasta. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto toimii hyvin yhteen valtioneuvoston kanslian kanssa, samoin kuin henkilöstö- ja kuntaosastojen kanssa, jotka molemmat myös ovat osa valtiovarainministeriötä. Valtiovarainministeriön budjettiosasto sen sijaan työskentelee enemmän vain omana osastonaan. Julkisessa hallinnossa on olemassa vahva budjettikulttuuri, josta puuttuu valtioneuvoston kanslian strategisen ohjauksen huomioiminen sekä henkilöstö- ja hallinnon kehittämiskysymykset, joita on hallinnon kehittämisosastolla, henkilöstö- ja kuntaosastoilla. Tätä dynamiikkaa vahvistaa se tosiseikka, että budjettiosasto kuuluu eri ministerille kuin nämä muut valtiovarainministeriön osastot (ja nämä ministerit edustavat monipuoluehallituksen eri puolueita). Valtioneuvoston ytimessä pitää tehdä enemmän työtä, jotta voidaan varmistaa ohjausjärjestelmien yhtenäisyys ja näin yhdistää resurssit ja poliittinen ohjelma, jossa sovitaan tuloksista ja hallituksen tavoitteista.

Johtaminen yksittäisten ministeriöiden ja virastojen tasolla

Johtamisella on merkittävä rooli julkisen hallinnon yhteisen tahtotilan saavuttamisessa ja siihen vaikuttamisessa. Jos vahvat johtajat eivät tee yhdessä työtä kohti yhteisiä tavoitteita, syntyy vain sirpaloituneita siiloja, niin kuin Suomessa on nähtävissä. Johtaminen kattaa kaikki julkisen hallinnon tasot, vaikka eri tasoilla roolit ovat erilaisia. Ylimmällä tasolla tarvitaan strategista johtajuutta, keskitasolla tiimijohtajuutta ja alemmalla tasolla teknisempää johtajuutta.

Suomessa julkisen sektorin kulttuuriin kuuluu, että johtajuuteen suhtaudutaan vastahakoisesti ei haluta olla ylempänä muita ("tallest poppy syndrome"). Monissa kulttuureissa, erityisesti Pohjoismassa ei pidetä sopivana erottua joukosta ja nousta muita korkeammalle. Yleisesti ainakin halutaan näyttää tasa-arvoiselta eikä siksi haluta tunnistaa seuraavaa johtajasukupolvea. Suomalaisessa kulttuurissa kenenkään yksittäisen ihmisen ei pitäisi olla tai saada enemmän kuin toisten. Tämä voi vaikuttaa ihmisten kykyyn olla ilmeisiä johtajia tai ottaa johtajuusroolia, koska johtaja jo määritelmällisesti on "korkeammalla" tai erottuu suhteessa muihin – tämä on erityisen selvästi havaittavissa suomalaisessa julkisessa hallinnossa ja eroaa yksityisestä sektorista. Julkisen sektorin asiantuntijakulttuuri tarkoittaa, että johtajia

ei haluta nähdä korkeampina kuin ne asiantuntijat, joita he johtavat (tämä heijastuu myös näkemyksiin palkkarakenteesta) Tämä voi selittää miksi jotkut johtajuuskysymykset Suomen hallinnossa, kuten haluttomuus siirtyä johtavaan asemaan, estävät poikkihallinnollisissa ohjelmissa ja poikkihallinnollisten politiikkojen toimeenpanossa johtajuuden haltuunottamisen.

Nämä asenteet kertovat ehkä myös vastahakoisuudesta ottaa käyttöön sellaisia institutionaalisen johtajuuden malleja, joissa jotkut yksiköt ottavat vastatakseen hallinnon kokonaisuutta koskevista prioriteeteista ja näin johtavat muuta julkista hallintoa omalla alueellaan. Näin on esimerkiksi silloin kun sähköisessä hallinnossa toimitaan suostuttelemalla ja tarjoamalla resursseja ja teknistä apua, sen sijaan, että vahvalla otteella kehitettäisiin ja julkilausuttaisiin ohjelma, jota muu hallinto seuraisi. Tällainen malli ei välttämättä ole kovin suomalainen, mutta se, että tällä alueella ei ole kyetty vahvaan johtajuuteen on johtanut nykyiseen sähköisen hallinnon vaatimattomaan vaikuttavuuteen.

Johtamista tarvitaan myös muutosten läpiviemiseen. Viimeisen 15 vuoden melkein yhtäjaksoinen uudistusprosessi Suomen julkisella sektorilla voi johtaa epäonnistumisiin uudistusten toimeenpanossa, jos ei samalla varmisteta, että muutokset ovat kestäviä. Uudistukset tarvitsevat tarpeeksi aikaa, jotta ne voidaan yhdistää työtapoihin ja sisäistää. Muuten on olemassa riski, että projekteja ei koskaan kokonaan toimeenpanna, että niille ei anneta riittävästi aikaa, jotta ne vakiintuisivat ennen kuin niitä taas muokataan ja uudistetaan. Jatkuvat uudistukset vaikuttavat myös muutokset kohtaaviin kansalaisiin, jotka eivät tiedä minne mennä palveluja saadakseen. Kaikille näille ryhmille johtajien täytyy selittää *miksi* uudistetaan ja *mitä* ja *miten*.

Odotettavissa oleva julkisen sektorin eläköityminen on myös mahdollisuus johtamisen uudistamiseen julkisella sektorilla. Siirtymästrategia on kuitenkin kriittinen, jotta voidaan varmistaa uusi johtajien sukupolvi. Julkisen sektorin pienenemiseen pitää valmistautua sen pohjalta, mitä kykyä on ottaa vastaan ja johtaa isompia vastuita eikä vain kapasiteetin tai numerojen pohjalta. SITRA:n uuden julkisen johtamisen ohjelman pitää valjastaa julkisen hallinnon potentiaali ja kasvattaa uuden aikakauden strategisesti ketteriä johtajia.

Resurssien joustavuus

Strateginen ketteruus vaatii kykyä siirtää sekä henkilöstö- että taloudellisia resursseja strategisten prioriteettien mukaan niiden muuttuessa. Se vaatii kykyä tunnistaa ja edistää innovatiivisia tapoja resurssien parhaaksi mahdolliseksi hyödyntämiseksi, lisätä tehokkuutta ja tuottavuutta, jotta voidaan vähentää budjettipaineita ja tuottaa tuloksellisempaa julkista toimintapolitiikkaa ja palveluja. Ketteruus tarvitsee tuekseen myös joustavan budjetti- ja henkilöstökehyksen, joka mahdollistaa resurssien uudelleen sijoittamisen sen jälkeen, kun ne on jo kohdistettu ja henkilöstön siirtymisen sinne, mihin prioriteettien mukaan tarvitaan.

Strategisen ja budjettikehyksen erillisyyden rajoittaminen mahdollisuutta priorisoida resursseja ja uudelleen sijoittaa niitä kun tarvitaan

Suomen hallinnon budjettikehyksen rajoittaminen merkittävästi hallinnon mahdollisuutta priorisoida uudelleen resursseja, silloin kun se voisi olla tarpeellista vastauksena sosiaalisen ja taloudellisen toimintaympäristön muutoksiin. Nykyiset budjettijärjestelyt eivät myöskään kannusta poikkihallinnolliseen yhteistoimintaan hallituksen politiikkojen kehittämisessä ja toimeenpanossa.

Hallituksen strategia-asiakirja, jota valtioneuvoston kanslia hoitaa, sekä budjettikehyksen, jota valtiovarainministeriö hoitaa, ovat kaksi keskeistä strategista suunnittelutyökalua. Siinä missä strategia-asiakirja keskittyy hallinnon yhteisiin prioriteetteihin, budjettikehykset allokoivat varoja ministeriötasolla. Vaikka nämä kaksi prosessia on aikataulultaan yhdistetty ohjelmajohtamisen uudistusten yhteydessä, niin resursseilla ja tavoitelluilla poikkihallinnollisilla tuloksilla ei ole linkkiä. Tästä syntyy perustavaa laatua oleva kuilu strategisten politiikkatavoitteiden asettamisen ja niiden toimeenpanon välineiden välille. Päätökset taloudellisten resurssien allokoinnista, joiden kautta tulevat kannusteet ja resurssit toimeenpanoon, eivät ole linjassa hallituksen strategia-asiakirjassa tunnistettujen poliittisten prioriteettien kanssa. Kun prioriteetit sitten muuttuvat, rahat ovat edelleenkin siellä, minne ne on alun perin päätetty, eikä niitä voi siirtää.

Hallitusohjelman valmistelun ja budjettiprosessin välisen yhteyden puute rajoittaa julkisen hallinnon kykyä keskittää resursseja hallitukselle tärkeimpiin alueisiin. Nykyisten budjettikäytäntöjen mukaisesti Suomen budjetti allokoituu ministeriötasolla, enemmän kuin ministeriökohtaisesti kuin ohjelma- tai projektitasolla. Siksi jokaisen ministeriön asia on tulkita, miten se käyttää budjetissa sille allokoitua rahaa hallitusohjelman prioriteettien mukaisesti. Kun hallitusohjelma valmistellaan uuden vaalikauden alussa, ei kuitenkaan ole mitään virallista arviointia hankkeista ja ohjelmista, joita rahoitetaan ja siitä pitäisikö näiden rahoitusta jatkaa. Tästä näkökulmasta uusi hallitusohjelma tulee vanhojen prioriteettien päälle niiden lisäksi. Tämä tekee vaikeaksi julkiselle hallinnolle tietää, mihin keskittyä. Se tekee myös ministeriöille vaikeaksi saada resurssit riittämään kaikkiin sitoumuksiin ja luo budjettiympäristön, jossa hallituksen ei tarvitse priorisoida tavoitteitaan ja näin luodaan tyhjiötä poliittiselle tilivelvollisuudelle.

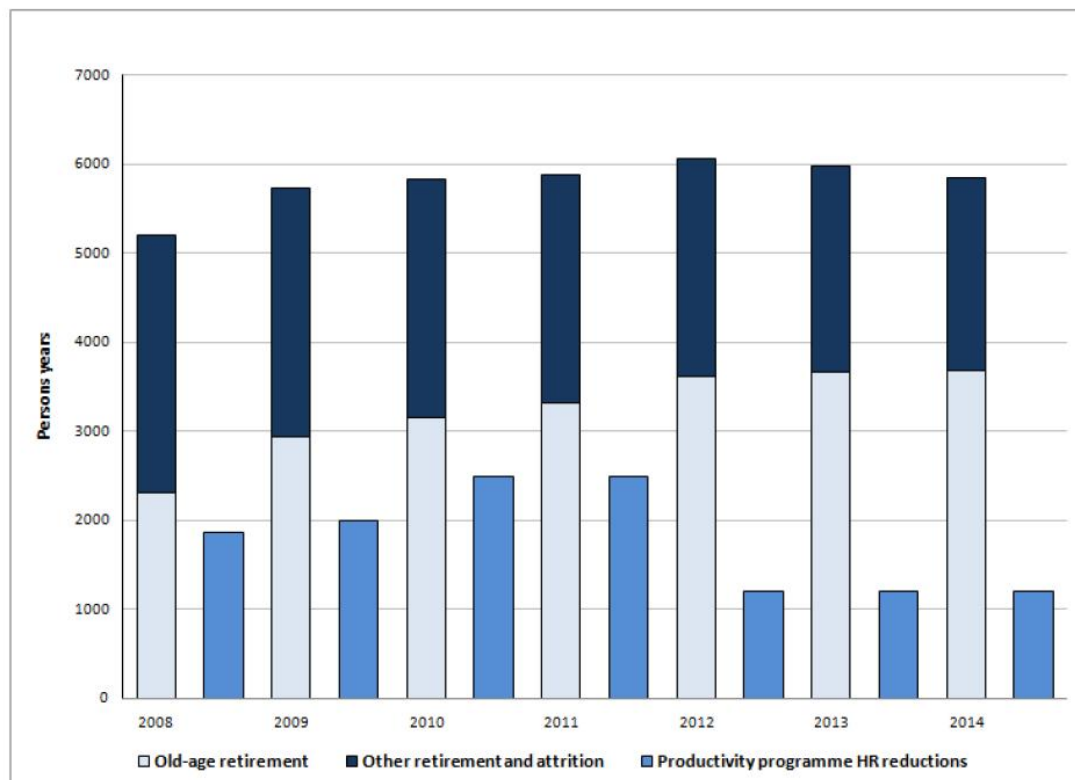
Hallitusohjelmassa olevien politiikkaohjelmien ja budjettiprosessin välisen yhteyden puute rajoittaa myös kykyä saavuttaa poikkihallinnollisia tuloksia. Poliitiikkaohjelmien erillisyyden budjettiprosessista on myös vahva viesti prioriteeteista. Ministerillä, jonka vastuulla on politiikkaohjelma, ei ole varaa henkilöstöön tai välineitä hoitaa vastuutaan, eikä hän voi myöskään vaatia muita osallistuvia ministeriöitä jakamaan tähän resurssejaan. Koordinoivalla ministeriöllä on vain ”valta kerjätä”. Tämä ei kannusta poikkihallinnolliseen yhteistyöhön ja poikkihallinnollisten tavoitteiden saavuttamiseen. Toimeenpano riippuu

mukanaolevien ministeriöiden omista budjeteistaan irrottamista resursseista, mutta yksittäiset ministeriöt laittavat oman sektorinsa prioriteetit – joista heillä on selkeä tulosvastuu – ohi epämääräisempien poikkihallinnollisten tarpeiden. Ei siis ole ihme, että poikkihallinnollisille ohjelmille ei ole resursseja. Koordinoivat ministeriöt voivat puolestaan olla houkuteltuja yksin toimeenpanemaan poikkihallinnollisia ohjelmia, ja näin menetetään yhtenäisyys ja poikkihallinnollisen yhteistyön tuomat innovaatiohyödyt. Tämä dynamiikka näkyy todistettavasti tietoyhteiskuntapolitiikkaohjelmassa, joka ei saavuttanut kaikkia sille asetettuja tavoitteita. Budjettikehykset eivät mahdollista resurssien allokoimista ministeriöltä toiselle. Tämä vaikuttaa niin ketteryuteen kuin kannustimiinkin. Vaikka on olemassa kannustimia kehittää politiikkaohjelmia luomaan tasapainoa hallituspuolueiden välille, on vain hyvin vähän, jos ollenkaan, hallinnollisia kannustimia toimeenpanna ohjelmia poikkihallinnollisesti.

Tuottavuusohjelman kestävyys riippuu keskitetyistä toimista julkisen sektorin innovaatioiden tukemiseksi

Tuottavuusohjelma, joka luotiin 2004, on ollut yksi valtiokonsernin merkittävin väline parantaa tehokkuutta ja tuottavuutta Suomen julkisessa hallinnossa. Valtiovarainministeriön budjettiosaston ohjelmana sen tavoitteena on ollut ylläpitää painetta ja näin löytää julkisen sektorin tehokkuuksia rakenteiden uudistamisella, parantamalla ICT:n tehokasta käyttöä, parantamalla keskushallinnon prosesseja, niin että aikaansaadaan pysyvää vähennystä henkilöstömäärissä ja parannetaan työmarkkinoiden kilpailukykyä, hillitä menojen kasvua ja lisätä mahdollisuuksia uudelleenallokoida resursseja. Usein muualla hallinnossa on kuitenkin nähty työn keskittyvän vain henkilöstön määrän vähentämiseen sen sijaan, että se loisi olosuhteita lisääntyneelle innovaatiolle ja tehokkuudelle. Tämä johtuu osaltaan siitä, että kun henkilöstön määrän vähentäminen on ollut hallituksen keskeinen prioriteetti, on tavoitteena ollut vähentää julkista hallintoa 9 465 henkilötyövuodella vuoteen 2011 mennessä.

Figure 1.4. Central government human resources attrition projections and Productivity Programme HR reductions, as at January 2009



Source : Ministry of Finance, 2009a, Finland, p27.

Vaikka ministeriöt ja virastot ovat riippuvaisia hallinnon kehittämisuudistuksista, kuten ICT:n ja prosessien kehittämisestä, saavuttaakseen haluttuja säästöjä tuottavuusohjelman, ohjelma itsessään ei suoranaisesti linkity mihinkään muuhun uudistusalueeseen – palvelukeskusten ollessa merkittävä poikkeus. Jotkut ovat sitä mieltä, että henkilöstön vähennykset ovat oikeastaan rajoittaneet organisaation kykyä kehittää innovatiivisia tapoja nostaa tuottavuutta ja riskinä on, että tämä luo esteen uusien ideoiden esiin tuomiselle ministeriöissä. Loppujen lopuksi, parempaa tuottavuutta tukevien innovatiivisten käytäntöjen toimeenpanon puute ja suuri henkilöstön vähentyminen tuottavuusohjelman henkilöstövähennysten ja eläköitymisen tuloksena, pakottavat jäljelle jäävän henkilöstön tekemään saman määrän töitä vähemmällä resursseilla.

Tuottavuusohjelma on tuloksettaasti pakottanut ministeriöitä katsomaan toimintojansa ja tekemään esityksiä tehokkuuden parantamiseksi. Ohjelma näyttää johtaneen innovaatioihin joissain tapauksissa. Se on myös vaikuttanut julkisen palvelujen taloudelliseen tilaan. Sen jälkeen kun helpoimmin löydettävät kohteet on

tunnistettu kohdistuu tuottavuusohjelmaan entistä enemmän paineita tarkastella erityisesti *miten*, eikä vain *mistä* tehokkuutta saavutetaan.

Tuottavuusohjelmaan liittyvien julkisen sektorin innovaatioiden ja palvelutuotannon tukitoimien puuttuessa, tehokkuuden parantaminen muuten kuin henkilöstöä vähentämällä tulee olemaan vaikeaa – ja rajoittaa mahdollisuuksia organisaatioiden itsensä tekemiin uudelleenallokointeihin. Tuottavuusohjelman pitäisi paremmin yhdistää henkilöstön vähennykset yrityksiin tarkastella kapasiteetin tarvetta työn tehostamiseksi, esimerkiksi analyyseja työkapasiteetista ja selvityksiä, joilla tunnistaa mahdollisuudet prosessien kehittämiseen, hallinnollisen taakan vähentämiseen ja siihen, että rahoille saadaan vastinetta. Tämä voisi myös auttaa tunnistamaan innovatiivisia käytäntöjä, joita voitaisiin yleistää ja näin vahvistaa Tuottavuusohjelman mahdollisuuksia auttaa uudelleensuuntaamaan resursseja prioriteettialueille.

Työvoimahaasteet rajoittavat resurssien joustavuutta Suomen julkisessa hallinnossa

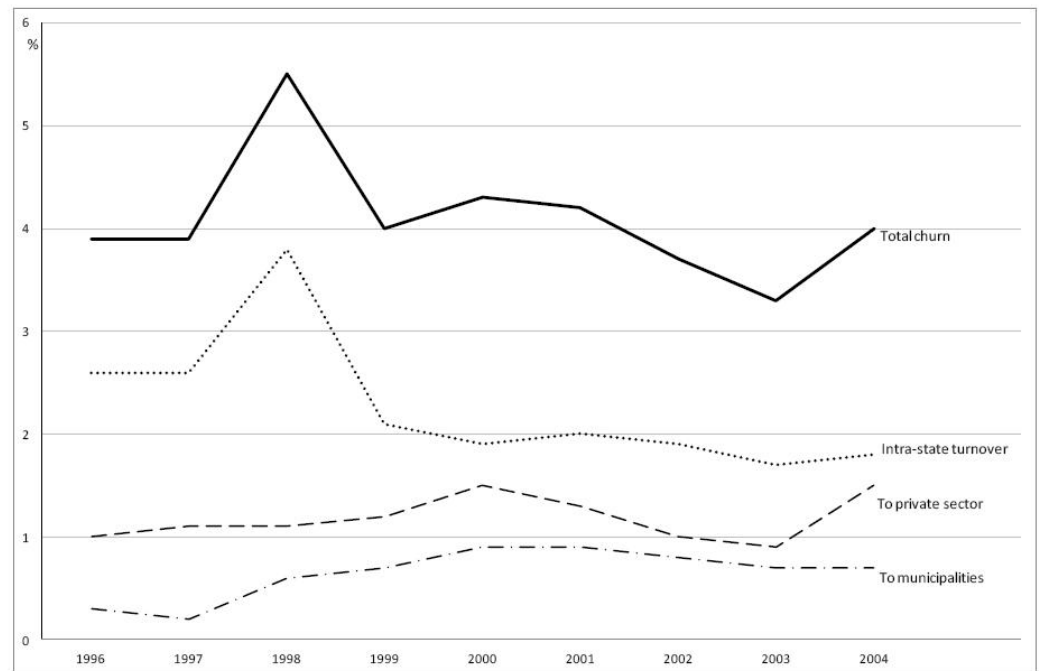
Kun tavoitellaan strategista ketteryyttä resurssien joustavuuden kautta, niin taloudellisten resurssien rinnalla pitää varmistaa, että hallinnon tärkeimmällä pääomalla – sen henkilöstöllä – on kykyä ja kapasiteettia strategiseen ketteryyteen. Silloin puhutaan henkilöstön osaamisesta ja koulutuksesta, johtamisesta ja liikkuvuudesta. Suomen julkinen hallinto lähestyy kriittistä aikaa. Julkisen sektorin työvoima ikääntyy ja seuraavan viiden vuoden aikana suuri määrä henkilöstöä eläköityy. Tässä tilanteessa on iso riski, että Suomen julkinen hallinto halvaantuu. Tilanne tarjoaa kuitenkin myös uusiutumisen mahdollisuuden ja sykäyksen viedä läpi muutos organisaatiokulttuurissa. Suomen julkinen sektori näyttää lähestyvän haasteellista vaihetta, jossa loppuun asti viemistä odottavat rakennemuutokset ja jatkuva epäselvyys poikkihallinnollisessa johtajuudessa johtavat kyvyttömyyteen sopeutua nopeasti jo olemassa oleviin ja tuleviin haasteisiin. Nykyjärjestelmässä on useita haasteita, jotka luovat esteitä strategiselle ketteryydelle.

Vähäinen työvoiman liikkuvuus

Suomalainen julkisen hallinnon järjestelmä kehittää ja arvostaa pitkälle erikoistunutta asiantuntemusta ohi yleisten johtamistaitojen. Tämä vaikuttaa siihen, että työvoima ei liiku. Suomen julkisessa hallinnossa on henkilöstön liikkuvuus ministeriöstä toiseen valtiolla (kts kuva 1.5), valtion ja kuntatason välillä ja yksityisen sektorin kanssa vähäistä. Liikkuvuuden puute vahvistaa ministeriösiiloja, jotka taas ovat este poikkihallinnollisuudelle. Monet johtajat ovat lisäksi asiantuntijoita vain omalla alueellaan eivätkä yleisjohtajia, joten heillä ei ole hyvää eri sektoreiden tuntemusta ja näin heiltä puuttuvat myös poikkihallinnolliset ja hallinnon kokonaisuuteen liittyvät taidot. Liikkuvuuden puute myös lisää välimatkaa valtion ja kansalaisten välillä, kun se rajoittaa ajatustenvaihtoa kuntien

henkilöstön kanssa. Julkisen ja yksityisen sektorin välisen liikkuvuuden puute vie mahdollisuudet saada ja ottaa käyttöön yksityisen sektorin innovaatioita.

Figure 1.5. Staff mobility in the Finnish State Public Administration (1996-2004)



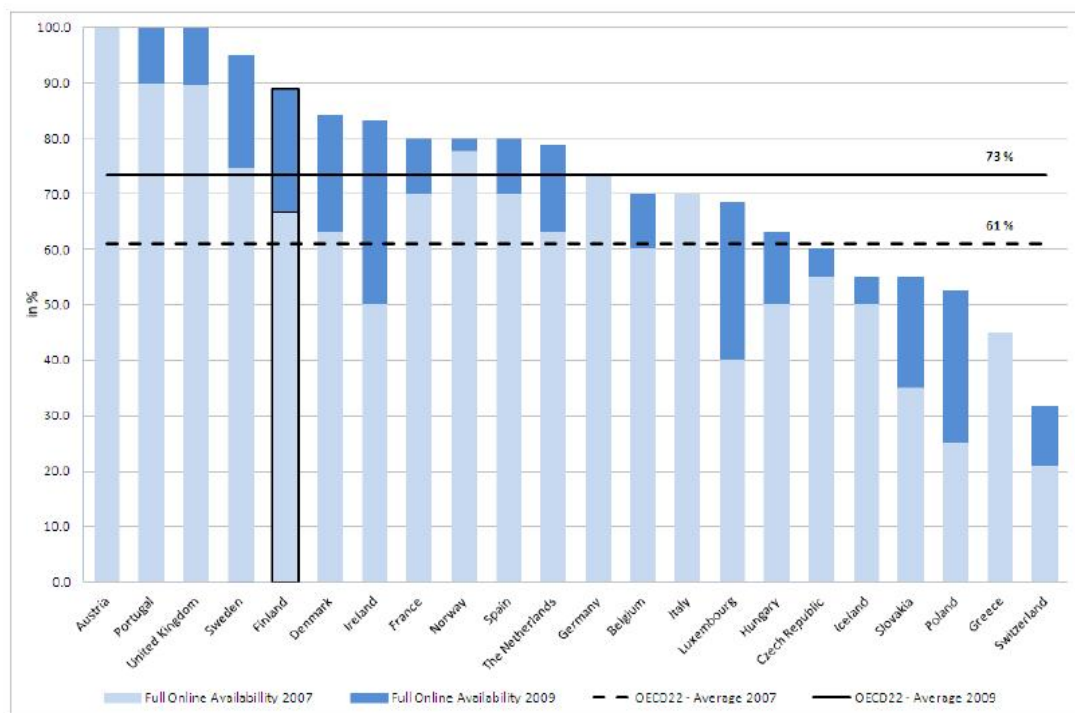
Source : Ministry of Finance, Finland

Mikään ei sinänsä estä liikkuvuutta Suomen julkisessa hallinnossa, mutta haluttomuus liikkua saattaa olla ominaista pohjoismaiselle kulttuurille. Henkilökohtaiset valinnat on sanottu tärkeäksi syyksi alhaiseen henkilöstön liikkuvuuteen – yhteinen kulttuurinen malli on este liikkuvuudelle. Valtio/kuntasuhteessa liikkuvuudesta on sanottu, että Suomessa on olemassa halu työskennellä kuntatasolla ja että tästä syystä henkilöstö voi mieluummin olla siirtymättä töihin valtionhallintoon. Kuitenkin useampi valtionhallinnossa johtavassa asemassa oleva, jota arviointiin haastateltiin, oli työskennellyt joko kunta- tai yksityisellä sektorilla. Yksi hypoteesi on, että liikkuvuutta on enemmän ylemmillä tasoilla julkisessa hallinnossa. Tästä seuraa, että liikkuvuus on alhaisempaa keski- ja alemmilla tasoilla, joilta siirrytään ylempiin johtotehtäviin. Julkisen hallinnon johtajien ikääntyminen ja lähestyvät eläköitymiset tarkoittavat, että on riski, että hyvin alhainen liikkuvuus näissä ryhmissä vahvistaa ministeriöiden silloja ja vaikuttaa negatiivisesti poikkihallinnollisiin yhteistyösuhteisiin.

Työvoimakapasiteetti

On arvioitu, että Suomen väestön ikärakenteen epätasapainosta johtuen, vuoteen 2020 mennessä puolet nykyisestä henkilöstöstä kuntahallinnossa on eläköitynyt. Tämä jättää kunnat taistelemaan keskenään henkilöstöstä. Valtiolla samoin ikääntyvä henkilöstö tarkoittaa, että merkittävä määrä johtavissa asemissa olevaa henkilöstöä eläköityy seuraavina 3-5 vuotena (80 prosenttia ylemmistä johtajaviroista). Tämä henkilöstön vaihtuvuus tarjoaa mahdollisuuden muutokseen ja uudistamiseen. Ei pidä kuitenkaan aliarvioida eläköitymisen merkittävyyttä. Tällainen merkittävä julkisen hallinnon kapasiteettikysymys pitää ensin neuvotella sekä paikallis- että valtiontasolla. Virkamiestason ylläpitämisen on arvioitu tarkoittavan, että 20 prosenttia saatavilla olevasta työvoimasta pitäisi rekrytoida lähivuosina julkiseen hallintoon. Siksi tarvitaan kiireellisesti julkisen sektorin siirtymästrategia johtamisen uudistamiseen ennen tulevia eläköitymisiä. Hallinto on tietoinen tästä ongelmasta ja on yrittänyt toimia vaikutusten tasoittamiseksi, esimerkiksi pidentämällä eläkeikää ja tarjoamalla johtajuuskoulutusta alle 45-vuotiaille. Hallinto ei kuitenkaan ole kyennyt kiinnittämään tähän poliittisen tason huomiota. Työvoiman kapasiteetti tarjoaa oikeutuksen sähköiselle hallinnolle ja tuottavuusohjelman uudistuksille. Sen sijaan, että lähtevien tilalle palkattaisiin uutta henkilöstöä, fokus voisi olla siinä, miten kehitetään tarvittavaa kapasiteettia, jotta julkisen sektorin henkilöstö voisi olla tehokkaampaa, tuottavampaa ja poikkihallinnollisempaa näkemyksissään ja työtavoissaan.

Figure 1.6. E-Government full online availability in the EU (2007 and 2009)



1. 2009 data for Turkey not available.

Source : EU (2009) Smarter, Faster, Better eGovernment, 8th Benchmark Measurement, November 2009.

Hallinnon tasojen välinen ohjaus

Valtionhallinnon strategisen näkemyksen vahvistaminen selkeyttäisi alue- ja paikallishallinnon uudistusten suuntaa ja tavoitteita

Strateginen näkemys alue- ja paikallistasolla vaatii, että valtionhallinto aikaansaa vahvan yhteisen vision ja että se perustuu alue- ja paikallishallinnon toimijoiden kuulemiseen, osallisuuteen ja mukaanottamiseen. Koko yhteiskunnan visio tarvitsee siis ideoita, tietoa ja kaikkien sidosryhmien hyväksynnän, niin että yhteiskunnan eri toimijat tekevät työtä saman päämäärän eteen. Koko yhteiskunnan kattavan ja

yhteiskunnan eri toimijoiden tukeman strategisen vision kehittäminen merkitsee sitä, että keskushallinnon on otettava ohjausrooli enemminkin kuin, että se kantaisi itse kokonaan vastuun toimeenpanosta. Tässä mielessä alue- ja paikallishallinto on avainkumppani ja sitä tulee myös kohdella sellaisena. Tämä tarkoittaa, että alue- ja paikallishallinnon kuulemista osana tulevaisuusraportoinnin kehittämistä ja tietoon perustuvan päätöksenteon prosesseja. Tämä tarkoittaa, että keskushallinnon tulee auttaa kapasiteetin luomisessa alue- ja paikallishallinnon tasolla tarjoamalla välineitä, joilla mahdollistetaan paikallisia hankkeita.

Tärkeä esimerkki strategisen vision tärkeydestä on alue- ja paikallishallinnon uudistusten toimeenpano. PARAS- ja ALKU-uudistukset korostavat business casien tärkeyttä, kun määritellään milloin ja miten uudistuksia toimeenpannaan. PARAS-hankkeen ja ALKU-hankkeen läpivienti on näyttänyt aiheuttaneen sekaannusta joissain kunnissa siitä, mitkä ovat hallituksen strategiset tavoitteet ja mitä hyötyä näistä uudistuksista saavutetaan. Tämä on voinut johtaa siihen, että jotkut kunnat ovat ”jääneet katsomoon” eli ovat lykänneet uudistusten toimeenpanoa kunnes näkevät minkä tyyppisillä uudistuksilla on hallituksen vahvin tuki (kuntien yhdistyminen vs lisääntynyt yhteistyö). Kunnat ovat todenneet, että on tarve, että hallituksen agenda olisi selvempi, ja että ne haluaisivat selkeämpää ohjausta kuntia koskevista tulevaisuuden suunnitelmista.

PARAS-uudistusta tarkasteltaessa jäivät uudistuksen toivotut vaikutukset epäselviksi. Strategisen vision puute muuttuu epäselviksi tavoitteiksi uudistukselle. Viestinnän puute strategisesta visiosta ja tavoitteiden asetannasta tarkoittaa, että on vaikea selvittää uudistusten onnistumista. Esimerkiksi toistaiseksi kuntien määrä on vähentynyt 418:sta 348:aan PARAS-hankkeen myötä, mutta tämä ei vielä kerro kuntaliitosten onnistumisesta. Joillain alueilla kymmenen kuntaa on sulautunut yhdeksi, jossain muualla kolme kuntaa on muodostanut uuden 130 000 asukkaan kunnan. Jotkut olivat sitä mieltä, että kuntien lukumäärää pitäisi merkittävästi vähentää, ehkä noin 100 kuntaan. Koska uudistuksen onnistumisen reunaehdoja ei ole määritelty, on vaikea tietää, milloin uudistukset on saavutettu. Vaikka kuntien lopullinen määrä uudistuksen tuloksena ei luultavasti ole hyödyllinen uudistuksen onnistumisen mittari, auttaisivat tehokkuustavoitteet, ja toimeenpanon aikataulut, kuin myös reunaehdot, jotka koskevat kunnallisten yhteenliittymien luomista, suuntaamaan toimeenpanoa.

Business casien käyttämisessä on se hyöty, että niihin sisältyy paitsi kustannus-hyötyanalyysi ja laaja kuuleminen ja tiedon keruu vaikutuksista, niin ne tarjoavat myös pohjan viestiä uudistusten idea selvästi sidosryhmille. ALKU:n tammikuun 2010 toimeenpanon jälkeen on valmistunut kaksi asiakirjaa. Valtiovarainministeriö koordinoi AVI:en strategia-asiakirjan ja Työ- ja elinkeinoministeriö koordinoi ELY:jen strategia-asiakirjan. Nämä asiakirjat esittävät alueellisten organisaatioiden strategiset tavoitteet ja linkittävät ne hallituksen strategia-asiakirjaan ja muihin hallituksen ohjelmiin. Kummallakin organisaatioilla on myös strategiset tulossopimukset, joissa strategia-asiakirjaan linkittyvät tavoitteet määritellään ja

jotka voidaan uusina vuosittain. Vaikka asiakirjat ovat vasta olleet saatavilla, niin ne voivat palvella paremmin muiden alue- ja paikallishallinnon organisaatioiden tiedonsaantia ALKU-uudistuksen tarkoituksesta ja tuloksena syntyneistä rakenteista ja auttaa näiden osalta tunnetta osallisuudesta.

Strategia-asiakirjat ovat uudistuksen tulosta, ne olisivat kuitenkin olleet vahvempia, jos ne olisi tehty jo uudistussuunnitelmien yhteydessä. PARAS- ja ALKU -uudistuksilla on eri tavoitteet, ne tapahtuvat eri hallinnon tasoilla (PARAS kunnallishallinnon tasolla ja ALKU aluehallinnon tasolla) ja ovat seuranneet eri, mutta osin päällekkäisiä aikatauluja. Vaikka näin on, ne vaikuttavat moniin samoihin alue- ja paikallishallinnon toimijoihin ja siksi on entistä tärkeämpää, että nämä toimijat ymmärtävät, mikä uudistuksia yhdistää. Laajempi kuuleminen kuntien kanssa olisi hyödyllistä, jotta voitaisiin arvioida onko lisäinformaatiolla ollut vaikutusta vai ei ja päättää mitä tietoa vielä tarvitaan, kuten miten PARAS ja ALKU toimivat yhteen, miten yksittäiset viranomaiset hyötyvät, mitkä ovat seuraavat askeleet ja tulevaisuuden visio sekä miten yksittäiset viranomaiset voivat tehdä informoituja päätöksiä siitä, miten uudistuksia toimeenpannaan.

On sanottu, että Suomen alue – ja paikallishallinnon uudistusten monimutkaisuus heijastaa poliittista sopimista. Jos uudistusten monimutkaisuuteen ei tartuta, se on haaste toimeenpanolle ja haluttujen tavoitteiden saavuttamiselle. Siksi on kriittistä, että keskushallinnon ja paikallishallinnon tasoilla kehitetään yhdessä selkeä strateginen visio alue- ja paikallishallinnon järjestelyistä ja pyritään niin laajaan yhtenäisyyteen alue- ja paikallishallintojen toimintapoliittikkoja kehitettäessä kuin mahdollista. Tällainen kansallinen strateginen visio alue- ja paikallishallinnon tasolla voisi ehkä auttaa saavuttamaan yhteisymmärryksen siitä, että alueellisia eroja hyödynnettäisiin. Tämä skenaario voisi mahdollistaa monenlaiset alueelliset mallit, jotka perustuvat kunkin alueen tarpeille. Näin esimerkiksi aluepohjainen kehittämismalli voisi olla käytössä harvemmin asutuilla alueilla Keski- ja Itä-Suomessa ja kuntaliitosmalli voisi olla käytössä tiheämmin asutuilla alueilla (poikkeuksena Helsingin alue). Yhteisen strategisen vision kehittäminen alue- ja paikallishallinnon ja keskushallinnon välillä, vaatii kuitenkin kummankin tason yhteistä sitoutumista, jotta tavoitteet saavutetaan.

Alue- ja paikallishallinnon tasolla yhteiseen tahtotilaan sitoutuminen vaatii poikkihallinnollisten ja hallinnonalakohtaisten tavoitteiden ja kannustimien liittämisen yhteen

Suomen kunnallinen itsehallinto pohjautuu perustuslakiin ja vaikuttaa valtion ja alue- ja paikallishallinnon välisiin suhteisiin. Tärkeää on, että sekä valtion että kuntien toimijat ymmärtävät, että yhteiseen tahtotilaan sitoutumista tarvitaan siksi, että yhtenäisen toiminnan puute vaarantaa niiden kyvyn saavuttaa yhteiskunnalliset tavoitteet ja vaatimukset. Kun otetaan huomioon Suomen aikaisemmat kokemukset, siirtyminen yhteiseen tahtotilaan kautta alue- ja paikallishallinnon vaatii, että valtio parantaa ohjausrooliaan alue- ja paikallishallinto kumppaninaan antamalla

paikallisille viranomaisille välineet, joita ne tarvitsevat yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen oman itsenäisen toimintansa puitteissa ja että alue- ja paikallishallinnon tasoilla tunnettaisiin kansallisen tason strateginen agenda omaksi. Tällaiseen yhteiseen visioon pitäisi kuulua myös avainrooli Suomen Kuntaliitolle.

ALKU-uudistuksen toimeenpano tarjoaa esimerkin yhteiseen tahtotilaan sitoutumisen tarpeesta alue- ja paikallishallinnon tasolla. Vaikka ALKU -uudistuksen tavoite on parantaa aluehallinnon koordinaatiota ja yhteistyötä valtionhallinnon eri hallinnonalojen välillä, on myös nähty, että uudistus ei mene tässä tarpeeksi pitkälle. Vastuiden ja roolien selkeyttäminen valtion aluehallinnossa (AVIt ja ELYt) ja kuntiin pohjaavissa maakunnanliitoissa kyllä yksinkertaistaa järjestelyjä ja tekee vastuut läpinäkyviksi. Vastuut voivat kuitenkin olla epäselviä, kun otetaan huomioon kaksi alueellista hallintoa: valtiopohjainen, top down eli AVIt ja ELYt ja kuntapohjaiset maakunnanliitot. Yhteyksiä ELY:jen ja maakunnanliittojen välillä on. Esimerkiksi maakuntien liittojen tekemät maakuntaohjelmat otetaan huomioon ELY:issä kun tehdään tulossopimusta ELY:jen ja ohjaavien ministeriöiden kesken. Suhteiden rakentaminen ja vahvistaminen parantaa kykyä ja mahdollisuuksia yhtenäisyyteen. Uusi rakenne ei tarpeeksi hyvin vastaa yhteyden puuttumiseen kun puhutaan siitä, kuka kehittää strategian ja kuka vastaa budjetista – keskushallinnon viranomaisella on edelleen budjettikontrolli ja rahoitus on valtion vastuulla, samalla kun maakuntien liitot ovat vastuussa kehittämispolitiikan luomisesta alueilleen. Siksi, vaikka ALKU:n tavoite on ollut myös vahvistaa maakuntien liittojen asemaa lisäämällä edelleen niiden osallistumista alueelliseen kehittämisprosessiin, niiden pysyvä budjettivallan puute vahvistaa nykyistä olotilaa. Näistä syistä ALKU pitäisi nähdä vain askeleena kohti laajempaa alueellista uudistusprosessia.

Yhteistä sitoutumista voi olla vaikea saavuttaa alue- ja paikallishallinnon tasolla, mutta sitä on Suomessa. Avain sitoutumisen saavuttamiseen, näyttäisi kuitenkin olevan valtion ja alue- ja paikallishallinnon suhteen muuttaminen. Alueellinen koheesio- ja kilpailukykyohjelma (KOKO) on hyvä esimerkki kyvystä luoda tällainen uusi suhde kansallisen ja alue- ja paikallishallinnon tasoille. Ohjelma on Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) alainen ja on verkostopohjainen malli, joka on suunniteltu lisäämään alueellista kilpailukykyä, samalla tasapainottamaan alueellista kehitystä tukemalla alueiden kehittämisen avaintoimijoiden yhteyksiä ja yhteydenpitoa. Ohjelma tukee yhteistyötä kuntien välillä 52:lla määritellyllä KOKO-alueella ja Suomen nykyisten 19 maakunnan kesken. KOKO on hyvä esimerkki ohjelmasta, joka on suunniteltu tietoa vaihtamalla ja edistää tiedonvaihtoa. KOKO:n fokus on alhaalta ylöspäin tapahtuva osallistuminen ja ideoiden työstäminen. Valtio kuulee aktiivisesti kuntia ja kerää ideoita paikalliselta tasolta ja kokoaa niitä osaksi KOKO-työtä. Tällä tavalla KOKO tarjoaa onnistuneen mallin yhteiselle omistajuudelle alue- ja paikallishallintotasolla.

Alue- ja paikallishallinnon tasolla voidaan tarvita lisää kapasiteettia strategisten tulosten saavuttamiseksi

Nykyisellä taloustilanteella on kansainvälisesti negatiivista vaikutusta paitsi keskushallinnon tasolla, myös alue- ja paikallishallinnon tasolla. Suomessa kunnat vastaavat keskeisten julkisten palvelujen tarjoamisesta. Liki 40% koko hallinnon menoista on alue- ja paikallishallinnossa (Kts laatikko 1.4). Muuttuvassa taloudellisessa ja demografisessa ympäristössä, Suomen hallitus tietää, että tarve järjestää ja integroida järjestelmät ja palvelut niin, että saavutetaan tehokkuutta ja lisätään hallinnon ohjelmien kestävyttä, on kasvamassa Alue- ja paikallistasolla resurssien joustavuudessa ei kuitenkaan ole niinkään kyse siitä, että siirrettäisiin resursseja muuttuvien prioriteettien mukaan kuin siitä, miten aikaansaadaan lisää tehokkuutta ja löydetään innovatiivisia tapoja suoraan rahoittaa tehokasta, tuloksellista ja oikeudenmukaista julkista palvelutuotantoa.

OECD:n haastatteluissa jotkut virkamiehet arvelivat, että PARAS-uudistukset eivät suuremmalti edistä tehokkuutta. Tämä johtuu useammastakin eri syystä: säännöt kuntien väliselle yhteistyölle ovat liian löyhät ja kunnat voivat organisoida yhteistyönsä eri tavoilla, kuntien yhdistymisissä henkilöstön määrä voi pysyä samana viisikin vuotta ja näin minimoi kaikki välittömät tehokkuushyödyt, uudistuksissa ei ole mitään taloudellisia ja/tai tehokkuustavoitteita uudistuksille, ja on olemassa myös mahdollisuus, että uudistukset voivat vähentää tuottavuutta ja nostaa kustannuksia. Uudistuksista on myös todettu, että ne ovat keskittyneet liiaksi kuntaliitoksiin, sen sijaan että olisi tehty jotain rakenteellisten tai taloudellisten edellytysten vahvistamiseksi. Monet kunnat näyttävät kamppailevan selvittääkseen niistä hallinnollisista muutoksista, joita on seurannut tehdyistä kuntaliitoksista. Kunnat myöntävät, että siksi kykyä aikaansaada innovaatioita (jotka johtaisivat tehokkuuteen palvelutuotannossa) ei muutama vuoteen ole. Kunnat pelkäävät, että palvelutuotannon taso voi jopa heiketä kuntaliitoksen seurauksena, koska liittymisen vaatimaan hallinnolliseen sopeutumiseen tarvitaan aikaa ja energiaa. Muutamat kunnat oikeastaan totesivat, että liitoksen ensimmäisessä vaiheessa tehdään hallinnolliset muutokset ja toisessa vaiheessa sitten etsitään ja toimeenpannaan innovaatioita palvelutuotannon käytännöissä.

Viimeaikoina Suomen kuntien kyky ylläpitää tehokkuushyötyjä on ollut alhainen. 1990-luvulla kunnilta loppuivat varat ja investointitasot olivat nollassa. Silloin tilanteeseen vastattiin vähentämällä henkilöstöä. Koska kuntien taloudet yleensä olivat ylijäämäisiä, niiden oli mahdollista vähentää menojaan nopeasti. Vähennysten jälkeen ei kuitenkaan tehty rakenteellisia muutoksia palvelutuotannossa. Laman jälkeen, kun eduskunta huolehti varojen uudelleen investoinnista kuntiin, rahat käytettiin lykättyihin investointeihin ja henkilöstön uudelleen palkkaamiseen. Kun henkilöstömäärä nousi entiselle tasolle, laski tuottavuus merkittävästi. Kriisin aikana tehtyjä vähennyksiä, ei siis pidetty, kun kriisi oli ohi. Näin voi käydä taas nykyisen kriisinkin aikana eli kunnat vähentävät

menojaan, eivät uudista rakenteellisin keinoin, vaan hätätoimilla, kuten henkilöstöä vähentämällä, lomauttamalla tai väliaikaisesti sulkemalla kouluja.

Demografiset muutokset Suomessa (esim. muuttoliike, ikääntyminen, taloudelliset ja muut resurssipaineet aikaansaavat palvelujen tuotantoympäristön, jossa on riski, että kansalaiset eri alueilla eivät ole palvelujen saamisessa yhdenvertaisessa asemassa. Perustuslain kunnille takaama itsenäisyys mahdollistaa sen, että kunnat voivat palveluita tuottaessaan huomioida väestörakenteestaan nousevat tarpeet. Kuntien pitää samalla kuitenkin pystyä vastaamaan perustuslaista tuleviin palvelujen pakollisiin minimivaatimuksiin. Minimivaatimukset varmistavat, että kuntapalveluissa on tietty standardiaste. Minimivaatimusten toteuttamiseen tarvitaan kuitenkin myös varojen priorisointia ja resurssien allokointia niihin, eikä se aina välttämättä vastaa kuntien omaa käsitystä siitä, mitkä olisivat kunnan erityiset tarpeet.

Vaikka kuntien taloudellinen tilanne on kriittinen kysymys, niin on myös niiden kapasiteetti toteuttaa uudistuksia ja kehittää innovatiivisia ratkaisuja, joilla saadaan aikaan tehokkuutta ja tuottavuuden nousua. Tässä suhteessa kuntien kapasiteetti ja kyky on merkittävää siinä, miten koko kansakunnan tasolla aikaansaadaan strategista ketteryttä lisäämällä resurssien joustavuutta. Paikallisella tasolla tarvitaan innovaatiota, koska juuri siellä palvelut tuotetaan ja siellä on myös henkilöstö. Lähes 430 000 henkilöstö on töissä kunnissa ja kuntayhtymissä. Tämä on yksi viidennes Suomen koko työvoimasta – verrattuna noin 90 000 työntekijään valtionhallinnon eri tasoilla. Siksi ohjaussuhde keskus- ja alue- ja paikallishallinnon välillä sekä keskeisten kumppaneiden kuten Suomen Kuntaliiton kanssa on tarpeellinen. Tällöin voitaisiin yhdessä sopia, mitä palvelutuotannolta odotetaan ja mitä laatuodotuksia siihen kohdistuu, samoin kuin mitä resursseja (taloudellisia ja suorituskkyä) odotusten toteuttamiseksi tarvitaan. Vaikka peruspalveluohjelmasta tulee taloudellinen ja sääntelykehikko peruspalvelujen tuotannolle, ei ohjelmassa ole esitetty riittävästi tulosodotuksia. Toisaalta siinä ei myöskään esitetä, mitä tarvitaan paikallisten julkisten palvelujen innovaatioiden synnyttämiseen. Hyvien ja innovatiivisten käytäntöjen jakaminen, yhteisten standardien ja palvelutuotannon ohjelmien luominen, business-casien ja analyttisten välineiden hyödyntäminen, jotta osataan valita oikeat uudistukset, samoin kuin säännöllinen kuuleminen kaikilla päätöksenteon valmistelun tasoilla, on välttämätöntä, jotta edellä mainittu ohjaussuhde voi toteutua.

Lopuksi

Suomen nykyinen hallinnon uudistusten kokonaisuus on kattava ja kunnianhimoinen. Uudistukset pyrkivät vahvistamaan olemassa olevaa järjestelmää, mutta eivät pyri muuttamaan sitä perusteellisesti. Jotta nykyiset julkisten palvelujen rakenteet voidaan säilyttää, Suomen pitäisi ehkä olla rohkeampi ja uudistusten mennä pidemmälle, jotta aikaansaataisiin strategista ketteryttä, jolla voitaisiin vastata paremmin kansalaisten nykyisiin ja tuleviin tarpeisiin. Nykyisen paradigman

muuttaminen voitaisiin aikaansaada kääntämällä julkinen hallinto pääläelleen, eli yhdistämällä ministeriöiden siilot ja kuntien rajat sekä ottamalla kansalaisten ja yritysten tarpeet työn lähtökohdaksi. Tällainen lähestymistapa ei välttämättä vaadi radikaaleja rakenteellisia muutoksia – vaikka joitain rakenteellisia muutoksia ehkä tarvitaan. Sen sijaan se tarkoittaisi, että julkisen sektorin kokonaisuus – hallinnon rajoista ja tasoista riippumatta – olisi läheisemmässä yhteydessä kansalaisiin ja yrityksiin. Näin voidaan edistää kansalaisten osallisuutta ja keskittyä siihen, miten julkisen sektorin eri osat toimisivat paremmin yhteen ja kykenisivät vastaamaan haasteisiin, joita aiheutuu pienentyvästä julkisesta hallinnosta ja palvelutuotannon kasvavista kustannuksista.

Suomen julkinen hallinto pyrkii jatkuvasti olemaan innovatiivinen ja monissa, ellei kaikissa tässä raportissa esille nostetuissa kysymyksissä on joko käynnissä hankkeita tai niitä selvitetään. Näistä pyrkimyksistä kuitenkin joitain pitää vahvistaa ja yhtenäisyyttä parantaa, jotta löydetään kokonaisnäkemys. Suomen tapauksessa, tällaisen yhteisen näkemyksen vahvistaminen tarkoittaa Suomen sähköisen hallinnon strategian vahvistamista sekä uudenlaisen yhteyden luomista valtion, kuntien ja kansalaisjärjestöjen ja yritysten kanssa. Se tarkoittaa myös yhtenäisempää palvelutuotantoa, parempaa suunnittelu- ja ennakointikapasiteettia koko hallinnon näkökulmasta, vahvempaa poikkihallinnollisuutta läpi koko valtion hallinnon, vahvempaa kykyä ja johtamista kaikilla hallinnon tasoilla, jotta yhteinen näkemys saadaan paremmin viestittyä ja toimeenpantua. Tämä yhteinen näkemys vaatii myös, että kaikkien kumppaneiden kanssa - hallinto, kansalaiset, Suomen kokonaistavoitteista, ja myös vastuu tavoitteiden saavuttamisesta on yhteinen. Tässä onnistutaan vain avoimella ja vuorovaikutteisella osallisuusprosessilla sekä vahvemmallalla johtamisella ja ohjauskapasiteetilla.

KESKEISET TOIMENPIDESUOSITUKSET

Keskeiset toimenpidesuosituksset: Strateginen näkemys

Analyyssikapasiteetin kehittäminen ja analyysien laadun parantaminen politiikkatoimien valmistelussa

- Business casien ja toimeenpanosuunnitelmien edistäminen ja edellyttäminen etukäteen suurissa, tietyn kustannustason ylittävissä, hallituksen yhdessä sopimissa hankkeissa (kuten hallitusohjelmatasoiset). (Katso myös suositus kohdassa resurssien joustavuus).
- Olemassa olevan tiedon parempi hyödyntäminen kehitystrendien ja tulevaisuuden ennakointiin hallinnonalakohtaisissa tulevaisuuskatsauksissa. Tämä tukee jatkuvaa tulevien haasteiden ja mahdollisuuksien kartoittamista.
- Ministeriöiden lainvalmistelu- ja analyyssikapasiteetin vahvistaminen.

Sidosryhmien roolin vahvistaminen ja ylläpitäminen osallisuuden ja vuoropuhelun lisäämiseksi kansalaisten, kansalaisyhteiskunnan, työmarkkinajärjestöjen ja kunnallishallinnon kanssa.

- Laajan kansalaisten osallisuusstrategian suunnittelu ja toimeenpano osallisuuden mahdollistavan ympäristön luomiseksi valtionhallintoon. Strategia sisältää myös arvot, työvälineet ja puitteet parhaat lopputulokset tuottavien osallisuusmuotojen valintaan (jotta osallisuudesta ei tule vain pakollinen ”rasti ruutuun” -toiminto)
- Yhteistyön parantaminen yliopistojen ja virastojen kanssa analyyttisen työn valjastamiseksi politiikkatoimien valmisteluun. Laaja tulevaisuusfoorumi voisi olla yksi mahdollisuus kiinnittää huomiota olemassa olevaan työhön ja edistää vuoropuhelua politiikkatoimien mahdollisista suunnista.

Keskeiset toimenpidesuosituksset: Yhteinen tahtotila

Kannustimien asettaminen tukemaan yhteistä tahtotilaa poikkihallinnollisesti toimimiselle

- Yksiselitteisen julkilausuman laatiminen julkisen sektorin arvoista. Julkilausuman käyttäminen päätöksenteon perustana ja keskeisten kysymysten määrittelyssä, henkilökohtaisen suoritusarvioinnin kriteerinä, työhönotossa, koulutuksessa ja kehittämisessä sekä pohjana vuoropuhelun tukemiselle poliittis-hallinnollisessa rajapinnassa.
- Budjetin muokkaaminen resurssit ja tulokset yhdistäväksi suunnitteluvälineeksi kaikilla julkisen hallinnon tasoilla.
- Pitkän aikavälin talousennusteiden ja lailla sitovien keski-pitkän aikavälin menokehysten käyttö sen varmistamiseksi, että keskeiset suunnitteluprosessit toteutetaan ja että ne pysyvät luotettavassa ja kestävässä julkisen talouden kehityksessä.
- Tarkastusten ja muiden arviointien yhdistäminen budjettiasiakirjoihin.

Julkisen sektorin johtamiskapasiteetin lisääminen

- Kansliapäällikkökokouksen parempi hyödyntäminen päätöksentekoon ja yhteistyöhön.
- Tulevan sukupolven johtajien (esimerkiksi kansliapäällikkötason alapuolella olevat) kehittäminen lisäämällä verkostoitumista ja tälle ryhmälle suunnattuja kehittämismahdollisuuksia.
- Liikkuvuuden selkeämpi edistäminen, asettamalla se esimerkiksi vaatimukseksi johtamisen kehittämisessä.
- Julkisen sektorin rajat ylittävien verkostojen kehittämisen tukeminen, jotta voidaan vahvistaa tiettyä politiikkalohkoa koskevia yhteisiä arvoja.

Johtamisen, hallinnon rakenteiden ja strategisten tavoitteiden parempi yhdistäminen

- Keskitetyn johtamisen ja tilivelvollisuuden vahvistaminen alueilla, joilla on selkeitä koko hallinnon tavoitteita kuten poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat, SADE -ohjelma. (Katso suositukset seuraavassa kohdassa Tavoitteiden saavuttamisen kehittäminen politiikkaohjelmissa).
- Mahdollistavan ympäristön tarjoaminen – esimerkiksi viestintäsuunnitelmilla ja -tavoitteilla, teknisen toimeenpanon tuella – vapaaehtoisuuteen pohjautuville uudistuksille, kuten PARAS kuntauudistus.

- Sähköisen hallinnon johtamisen ja koordinaation vahvistaminen tarkoituksenmukaisilla alueilla: vahvan, keskitetyn johtamisen varmistaminen standardien asettamisessa ja yhteentoimivuuden varmistamisessa.
 - Toimeenpanon parantamisen mahdollistavan toimintaympäristön luominen teknisillä ja tietohallinnollisella tuella.
 - Keskitetyn ohjauksen vahvistaminen, esim. mahdollisuus lakkauttaa tarpeettomia palvelumuotoja silloin kun tavoitteet vaativat yhtenäistä toimintatapaa.
 - Back office -palvelukeskusten hallinnan parantaminen esimerkiksi yllä pitämällä markkinapainetta, kustannuskontrollia ja kehittämällä peruskustannuksista saatavaa tietoa.
 - Strategisten tavoitteiden uudelleenarviointi: tulisiko tavoitteena olla parantaa sijoitusta kansainvälisissä vertailuissa vai tuottaa lisäarvoa?

Tavoitteiden läpiviennin parantaminen poikkihallinnollisissa politiikkaohjelmissä lisäämällä sekä tilivelvollisuutta että resursseja.

- Pitkällä aikavälillä hallitus yhteisvastuuseen poikkihallinnollisten tavoitteiden saavuttamisesta.
- Poikkihallinnollisten politiikkaohjelmien ohjelmajohtajat suoraan tilivelvollisiksi valtioneuvoston kanslialle, jolla on hallitusohjelman seurantarooli. Mahdollisesti hallituksen toimeenpanosuunnitelman laatiminen, jotta voidaan tarkastella edistymistä keskeisillä prioriteettialueilla.
- Varojen suuntaaminen poikkihallinnollisten politiikkaohjelmien erityisten tavoitteiden saavuttamiseen. Tämä yhdistettynä selkeään tilivelvollisuussopimukseen tavoitteiden saavuttamisesta. Politiikkaohjelmien johtajille valta allokoida (tai evätä) varoja osallistuville ministeriöille.

Keskeiset toimenpidesuosituksset: Resurssien joustavuus

Budjetin hyödyntäminen keskeisenä välineenä strategisen ketteryyden lisäämiseksi

- Resurssi- ja tulsohjauksen yhdistäminen budjetissa, mukaan lukien hyvin kohdennettu talous- ja tulostieto kyseisestä budjettiosuudesta.

Mekanismin luominen korkeantason tavoitteiden priorisoimiseksi

- “Hinta/kustannus” -arvion varmistaminen kulloinkin ehdotettuun hallitusohjelmaan sen varmistamiseksi, että ohjelma on suhteessa käytettävissä

oleviin resursseihin. Varojen löytämiseksi prioriteettialueille, hallituksen tulisi myös löytää ”tasapainottavia poistoja” vähemmän tärkeitä alueilta.

Mekanismien luominen tarpeiden uudelleenarviointiin

- Järjestelmällisen arvioinnin ja arviointikulttuurin luominen, jotta voidaan edesauttaa prioriteettien asettamista ja resurssien joustavuutta: uusien lakihankkeiden järjestelmällinen etukäteinen talous- ja tulosarviointi sekä niiden tulosten arvioiminen tietyn ajanjakson jälkeen.
- Puolivälin tarkastelun käyttäminen hallitusohjelman tavoitteiden uudelleentarkastelun välineenä eikä vain niiden toimeenpanon arviointiin.
- Ohjelmakatsausten käyttöönoton harkinta, jotta voidaan poistaa ja/tai vähentää ”ohjelmien leviämistä” ja uudelleen fokusoida julkisen sektorin työtä prioriteettialueille.
- Sisäisen byrokratian läpikäynti hallinnon organisaatioissa, jotta voidaan havaita mahdollisuudet keventää toimintaa ja lisätä tehokkuutta.

Taloudellisten resurssien käytön joustavuuden kehittäminen

- Joustavuuden lisääminen ministeriöiden ja kuntien tavassa käyttää toimivaltaansa varojen uudelleen kohdentamisessa.

Sitovien menokehysten yhdistäminen joustavampaan vuotuisen budjetointiin sektoriministeriöissä ja virastoissa

- Vallan lisääminen hallinnonalakohtaisen sisäisten siirtojen tekemiseen kytkemällä keskipitkän aikavälin budjettikehykset paremmin tulostavoitteiden saavuttamiseen.

Henkilöstövoimavarojen joustavampi käyttö hallituksen vision toteuttamiseksi

- Innovaatiokyvyn ja kannustimien yhdistäminen linkittämällä innovaatiot mahdollistavat pehmeät keinot kuten koulutus ja tekninen tuki kovempiin keinoihin, jotka luovat painetta innovaatioiden kehittämiseksi (kuten Tuottavuusohjelma).
- Henkilöstön ikääntymisestä johtuen koko hallinnon henkilöstösuunnitelman laatiminen hallinnonalakohtaisten ja poikkihallinnollisten rekrytointi- ja kehittämistarpeiden paikantamiseksi.
- Paikallisen suorituskyvyn nostaminen vertailujen ja vertailukehittämisen, parhaiden käytäntöjen, verkostoitumisen ja liikkuvuuden (esim. virkamiesvaihdon kautta) avulla.