



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kansainvälinen vertailu euroopan unionin jäsenmaiden
toimintamalleista ja hyvistä käytännöistä

Ylimmän virkamiesjohdon urajärjestelmät

Petri Uusikylä
Janina Himberg

Toukokuu 2014

SISÄLLYS:

1. TAUSTA	2
2. EUROOPPALAISTEN YLIMMÄN VIRKAMIESJOHDON URAJÄRJESTELMIEN YLEISPIIRTEET	4
3. YLIMMÄN VIRKAMIESJOHDON REKRYTOINTI EU-MAISSA	9
4. YLIMMÄN VIRKAMIESJOHDON ASEMA JA TYÖ- TAI VIRKASUHTeen YLEISEHDOT.....	13
5. YLIMMÄN JOHDON LIKKUVUUS, KOMPETENSSIKRITEERIT JA OSAAMISEN KEHITTÄMINEN	18
6. TAPAUSMAIDEN URAJÄRJESTELMIEN TARKASTELU.....	20
6.1 VIRO.....	20
6.2 RUOTSI.....	23
6.3 ALANKOMAAT.....	25
6.4 BRITANNIA.....	28
6.4 YHTEENVETO JA ERITYISKYSYMYKSET	31
7. YHTEENVETO JA KESKEISET HAVAINNOT	33
8. SUOSITUKSET SUOMEN YLIMMÄN VIRKAMIESJOHDON URAJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISEKSI EU-MAIDEN KOKEMUSTEN PERUSTEELLA	38
LÄHTEET:.....	40
LIITTEET	41

1. Tausta

Valtiovarainministeriö tilasi HAUS Kehittämiskeskukselta vertailevan tutkimuksen EU-maiden (28) ylimmän virkamiesjohdon urajärjestelmiin liittyvistä toimintamalleista, hyvistä käytännöistä ja käynnissä olevista uudistushankkeista. Selvityksen tarkoituksena on tuottaa materiaalia eurooppalaisista käytännöistä Suomen ylimmän virkamiesjohdon uudistushankkeen taustaksi. Maakohtainen vertailu tehdään seuraavista näkökulmista:

- Kehittämisen strategiset painopisteet
- Strateginen kohderyhmä
- Kohderyhmän asema (mm. määräaikaisuus, suhde poliittiseen johtoon)
- Rekrytointi
- Johdon tehtäväliikkuvuus
- Painotetut kehittämismenetelmät
- Kehittämisen organisointi

Laajemman yleisvertailun lisäksi valtiovarainministeriö on nimennyt neljä tapausmaata (Ruotsi, Viro, Alankomaat ja Britannia), joiden ylimmän virkamiesjohdon urajärjestelmää selvitetään yksityiskohtaisemmin. Ruotsi, Alankomaat ja Britannia olivat myös VTT Markku Kiviniemen valtiovarainministeriölle vuonna 2003 laatiman vastaavanlaisen selvityksen tapausmaita. Viro on otettu mukaan maassa vuonna 2012 toteutetun laajan henkilöstöhallinnon reformin sekä läheisen hallinnonkehittämisyhteistyön vuoksi. Työ on käynnistynyt helmikuussa ja on tarkoitus saattaa päätökseen huhtikuun 2014 loppuun mennessä. Tutkimuksen keskeisinä aineistoina ovat aikaisemmat vastaavat selvitykset: edellä mainittu Markku Kiviniemen vuonna 2003 laatima selvitys, vertailevat tutkimukset EU-maiden valtionhallinnon urajärjestelmistä (näitä ovat viime vuosien aikana laatineet European Institute of Public Administration (EIPA) sekä ns. EUPANET EU:n puheenjohtaja-maiden toimeksiannoista). Myös OECD:n *Government at a Glance* sekä valtion henkilöstöhallinnon maaprofiilit tarjoavat hyvä yleiskuvan vertailulle. Tätä kuvaa täydennetään vielä erillisellä EU 28 maille suunnatulla sähköisellä kyselyllä sekä tapausmaiden ylimmän virkamiesjohdon kehittämishankkeista vastaavien virkamiesten haastatteluilla. Kysely toteutettiin maaliskuussa 2014. EU-maiden ylimmän johdon kehittämisestä vastaavat tahot paikannettiin Suomen EU-maissa sijaitsevien edustustojen toimesta. Edustustot kontaktoivat ao. tahoja, tekivät alkuhaastattelun ja taustoittivat kyselyn lähtökohtia¹. Kyselyn toteutti Janina Himberg HAUS Kehittämiskeskukselta.

¹ Raportin tekijät haluavat kiittää ulkoasiainministeriötä arvokkaasta avusta yhteyshenkilöiden nimeämisessä ja alkuhaastattelujen tekemisessä.

Valtion henkilöstöhallinnon kehittäminen on viime vuosina ollut keskeisenä uudistamiskohteena kaikissa EU-maissa. Kyselyyn vastanneista maista² (yhteensä 20) hieman yli puolessa oli viimeisen kolmen vuoden aikana toteutettu uudistushankkeita, jotka oli merkittävä vaikutus ylimmän virkamiesjohdon rooliin ja asemaan. Uudistusten taustalla on julkisen sektorin toimintaympäristön raju muutos, joka pakottaa uudistamaan vanhoja toimintamalleja, -käytäntöjä ja prosesseja. Keskeisimpinä uudistusten taustalla vaikuttavina yksittäisinä tekijöinä mainittiin: asioiden monimutkaistuminen ja keskinäisriippuvuuden kasvu, monitasohallinta³ (*multi-level governance*), niukkenevat resurssit, kilpailu pätevistä asiantuntijoista yksityisen sektorin kanssa sekä alati lisääntyvät vaateet julkisten palveluiden laadun, tehokkuuden ja tuottavuuden kasvuun. Lisäksi useat maat (ennen kaikkea Britannia ja Irlanti) korostivat ylimpien virkamiesten tilivelvollisuuden (*accountability*) ja toiminnan tuloksellisuuden (*performance*) merkityksen kasvua.

² Kyselyyn vastasivat määräaikaan mennessä Tsekin tasavalta, Bulgaria, Romania, Puola, Espanja, Portugal, Latvia, Kypros, Irlanti, Kroatia, Unkari, Belgia, Itävalta, Viro, UK, Liettua, Slovakia, Slovenia, Alankomaat ja Luxemburg.

³ Monitasohallinnalla viitataan päätöksentekotilanteisiin, jossa politiikkakysymyksiä (esim. energia- ja ilmastokysymykset, yritysten kilpailukyky tai köyhyys) ratkotaan samanaikaisesti globaalilla tasolla, EU:n tasolla, kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti. Näiden ratkaisujen välillä on usein voimakas keskinäisriippuvuus.

2. Eurooppalaisten ylimmän virkamiesjohdon urajärjestelmien yleispiirteet

Tässä selvityksessä tarkastellaan valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon urajärjestelmiin liittyviä toimintamalleja ja –käytäntöjä 27 EU-maassa (pl. Suomi, joka ei ole mukana vertailussa) ja pohditaan niissä esiintyvien ratkaisujen ja hyvien käytäntöjen siirrettävyyttä Suomeen. Eri maiden julkishallintojen väliset vertailut eivät ole täysin ongelmattomia niiden lainsäädännöllisten, institutionaalisten, kulttuuristen ja historiallisten eroavaisuuksien vuoksi (vrt. Demmke & Moilanen 2012, 13). Tästä huolimatta selvityksessä pyritään nostamaan esiin joitain yleisiä kehityslinjauksia ja kokemuksia muista EU-maista. Tätä kuvaa syvennetään tarkastelemalla Viron, Ruotsin, Alankomaiden ja Britannian järjestelmiä ja niihin liittyviä viimeaikaisia uudistuksia hieman tarkemmin.

Ennen kuin lähdemme tarkastelemaan EU-maiden ylimmän virkamiesjohdon urajärjestelmiä yksityiskohtaisemmin on syytä määritellä mitä me tarkoitamme ylimmällä virkamiesjohdolla (*Senior Civil Servant*) ja sen urajärjestelmällä (*Career System*). OECD (2008)⁴ korostaa omassa määritelmässään ylimmän virkamiesjohdon erityisluonnetta ja tehtäviä sekä tekee selvän eron ylimmän virkamiesjohdon urajärjestelmien ja muun valtionhallinnon henkilöstön välillä.

“A Senior Civil Service is a structured and recognised system of personnel for the higher non-political positions in government. It is a career civil service providing people to be competitively appointed to functions that cover policy advice, operational delivery or corporate service delivery. The service is centrally managed through appropriate institutions and procedures, in order to provide stability and professionalism of the core group of senior civil servants, but also allowing the necessary flexibility to match changes in the composition of Government by using appropriate due processes”

Herma Kuperus ja Anita Rode (2008, 4-5) ryhmittelevät ylimmän virkamiesjohdon perusmalleja sen mukaan kuinka ylimmän virkamiesjohdon rekrytointi, palkitsemis- ja urasuunnittelukäytännöt poikkeavat kussakin EU-maassa yleisesti käytössä olevista

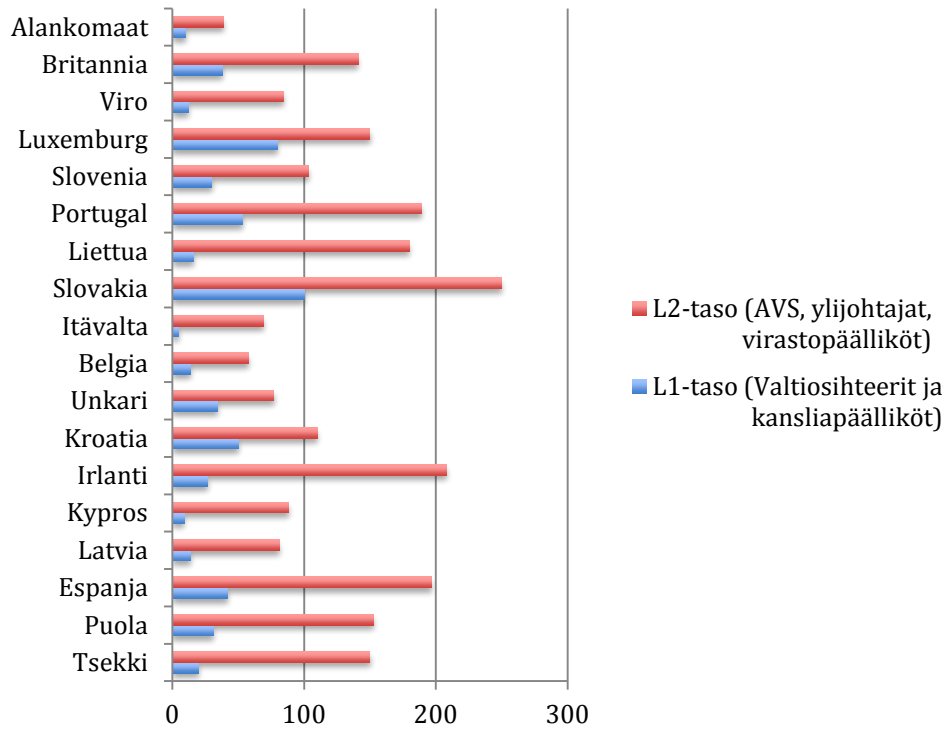
⁴ OECD, (GOV/PGC/PEM (2008) 2), The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries; Paris, 31 January 2008.

järjestelmistä, so. muodostavat selkeästi oman ryhmän valtionhallinnon sisään. He muodostivat oman typologiansa seuraavien kriteerien perusteella:

- 1) Keskitetty ylimmän johdon tukiorganisaatio. Tämän mallin mukaan ylin virkamiesjohto muodostaa selvästi oman ryhmän, jolla on oma tukiorganisaatio ja jonka työ- tai virkasuhteen ehdot on erikseen laissa määritelty.
- 2) Muodollinen status ja erityisehdot. Ylin virkamieskunta on oma ryhmä, jonka valinta-, palkkaus- ym. menettelyt on laissa erikseen määritelty. Ei kuitenkaan erillistä tukiorganisaatiota.
- 3) Muodollinen erityisstatus muttei erityisehtoja työ- tai virkasuhteen kestoon, etuuksiin jne.
- 4) Tunnustettu erityisryhmä, jolla muista valtionhallinnontyöntekijöistä poikkeavia työ- tai virkasuhteen ehtoja ja etuuksia.
- 5) Ei erillistä statusta tai tunnustettua asemaa eikä tukiorganisaatiota. Tässä mallissa ylintä virkamieskuntaa koskevat samat työ- tai virkasuhteet ehdot ja etuudet kuin muuta valtionhallinnon johtoa.

Tässä selvityksessä ylimmillä virkamiehillä viitataan virkahierarkian luokkien I-II virkamiehiin. Luokkaan I kuuluvat valtiosihteerit ja ministeriöiden kansliapäälliköt ja luokkaan II puolestaan alivaltiosihteerit, ministeriöiden ylijohtajat sekä virastojen pääjohtajat. Vastaavanlaisessa, Ranskan EU-puheenjohtajuuskauden selvityksessä (Kuperus & Rode 2008) sovellettiin viisiportaista luokittelua, jossa edellisten tahojen lisäksi mukana tarkastelussa olivat myös yksikönpäälliköt ja ”*senior officers*” – määritelmän täyttävät ylemmät virkamiehet. Kaksiluokkaisen määritelmän mukaisesti jaoteltuna kyselyyn vastanneet maat ilmoittivat, että L1-tason virkamiehiä oli keskimäärin 33 ja L2-tason virkamiehiä 129). Määrät jakaantuivat vastanneiden maiden kesken alla olevan kuvion mukaisesti⁵.

⁵ Jakaumiin ei ole sisällytetty Bulgarian (110/900) ja Romanian (162/2000) vastauksia yleisen vertailtavuuden helpottamiseksi.



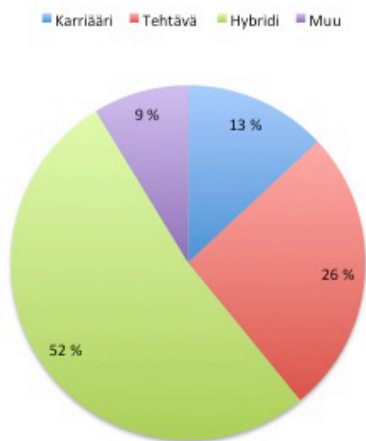
Kuvio 1. Ylimmän johdon (L1- ja L2-taso) lukumäärät kyselyyn vastanneissa EU-maissa.

Vähiten ylimmän virkamiestason johtajia oli Itävallassa, Kyproksessa, Virossa ja Alankomaissa. Eniten puolestaan Romaniassa, Bulgariassa, Sloveniassa ja Luxemburgissa. Seuraavalla eli L2-tasolla vähiten johtajia oli Alankomailla, Belgiassa ja Itävallalla ja eniten puolestaan Romaniassa, Bulgariassa, Slovakiassa, Irlannilla ja Portugalilla. Kuten aikaisemmin todettiin niin tällainen vertailu on aina hieman ongelmallista erilaisten hallintomallien ja -kulttuurien vuoksi. Lisäksi myös maan koko (asukasmäärä ja pinta-ala) selittävät osaa vaihtelusta. Yleisesti ottaen voidaan tiivistää, että vähiten ylintä johtoa on Pohjoismaissa, Baltian maissa, Alankomaissa ja Britanniassa ja eniten Itä- ja Etelä-Euroopan maissa. Tätä selittää pitkälti ensiksi mainituissa toteutetut hallinnonuudistushankkeet, joissa valtionhallinnon tehokkuutta ja tuottavuutta on pyritty lisäämään hallinnon tehtävien ulkoistamisilla ja henkilöstömäärien vähentämisellä (ml. johto).

Markku Kiviniemi luokittelee vuoden 2003 urajärjestelmäselvityksessään aikaisempiin vertaileviin tutkimuksiin (OECD 1997; Auer ym. 1996; Bossaert ym. 2001) viitaten **suhteellisen suljettuihin** ja **suhteellisen avoimiin järjestelmiin**. Ensimmäiseen kategoriaan (suhteellisen suljetut) Kiviniemi luokittelee yhteensä yhdeksän eurooppalaista maata (Belgia, Ranska, Irlanti, Saksa, Kreikka, Luxemburg, Itävalta, Portugal ja Espanja) ja suhteellisen avoimiin järjestelmään yhteensä kuusi maata (Suomi,

Alankomaat, Ruotsi, Tanska, Italia ja Britannia). Maiden jaottelu perustuu kymmenen kriteeriä kattavaan luokittelukriteeristöön (rekrytointi uralle, kelpoisuusehdot, ikää koskevat ehdot, ammatillinen kokemus julkisen sektorin ulkopuolelta, palkkausjärjestelmä, palvelussuhdelisä palkoissa, virkaylennysjärjestelmä, palvelussuhteen pysyvyys, eläkejärjestelmä kurinpito). Menemättä yksityiskohtaisiin pisteytyksiin, tiivistyksenä voidaan todeta, että ylimmän virkamiesjohdon avoimet järjestelmät ovat yleisesti ottaen joustavampia, tehtävää ja suoritusta korostavaa. Suljetuille järjestelmille on puolestaan tunnuksenomaista vahvempi säädösohjaus, virkasuhteen pysyvyys ja itse järjestelmän karriääriluonne.

Tässä selvityksessä käytetään Kuperuksen ja Roden (2008) soveltamaa kolmiportaista luokitusta 1) karriäärijärjestelmä (*career-based system*), 2) tehtäväperusteinen (*position-based*) järjestelmä ja 3) hybridimalli (*hybrid system*). Alla olevista kuvioista käy ilmi miten kyselyyn vastanneet EU-maiden edustajat kuvaavat omaa järjestelmäänsä edellä mainitun jaottelun suhteen.



	Karriääri	Tehtävä	Hybridi	Muu
Tsekki				
Bulgaria				
Romania				
Puola				
Espanja				
Latvia				
Kypros				
Irlanti				
Kroatia				
Unkari				
Belgia				
Itävalta				
Slovakia				
Liettua				
Portugal				
Slovenia				
Luxemburg				
Ranska				
Saksa				
Kreikka				
Viro				
Britannia				
Alankomaat				

Kuvio 2. Urajärjestelmätyypit kyselyyn vastanneissa maissa

Yllä olevasta kuviosta käy ilmi, että suurin osa (52 %) kuviossa 2 esitetyistä EU-maiden edustajista luonnehtii oman maansa ylimmän virkamiesjohdon urajärjestelmää hybridimalliksi, so. malliksi jossa on sekä karriäärijärjestelmän että tehtäväperusteisen mallin piirteitä. Kuvioon on kyselyn ulkopuolelta lisätty Ranska, Saksa ja Kreikka. Kuperuksen ja Roden tutkimuksessa vuodelta 2008 puhtaan karriäärijärjestelmän piiriin kuuluivat edellä mainittujen Ranskan ja Saksan lisäksi myös Kreikka ja Luxemburg. Kuperuksen ja Roden tutkimuksessa myös Itävalta, Romania, Portugal, Espanja, Irlanti, Unkari ja Kypros katsottiin vielä kuuluvan karriäärimaihien mutta jo vuonna 2008 näiden maiden osalta oli havaittavissa liukumaa kohti hybridimallia. Selkeitä tehtäväperusteisen järjestelmän maita olivat edellä mainitussa tutkimuksessa Suomi, Ruotsi, Tanska, Viro, Britannia ja Tsekki sekä joiltain osin Alankomaat. Näistä Britannia ja Tsekki ovat 2014 kyselyssä ilmoittaneet siirtyneensä kohti hybridimallia ja Alankomaat kohti ansioperusteista (*Merit-based*) järjestelmää.

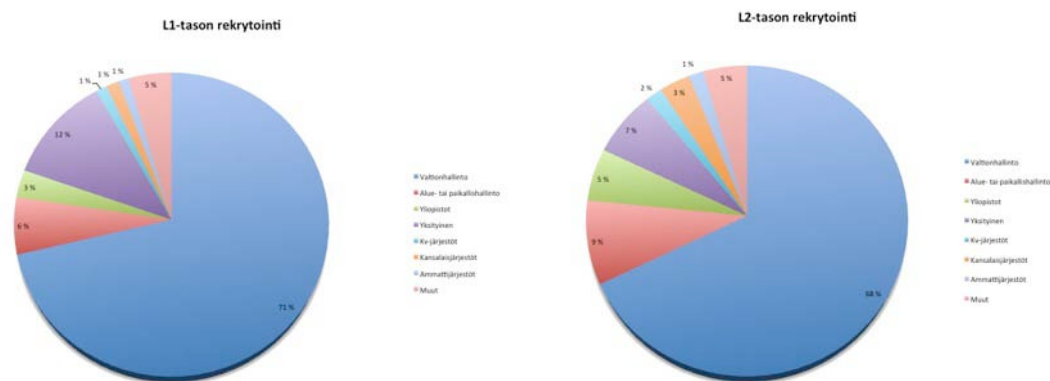
Molemmat tutkimukset kuitenkin vahvistavat havaintoa, että siirtymää kohti hybridimallia tapahtuu sekä perinteisistä karriäärijärjestelmistä että tehtäväperusteisen järjestelmän maista. Karriäärimaissa halutaan enenevässä määrin ottaa käyttöön kokemukseen ja näyttöön perustuvaa rekrytointia (esim. Belgia ja Portugali). Vahvimmin tämä painotus näkyy kuitenkin Alankomaiden, Britannian ja Irlannin uusimmissa ylemmän virkamiesjohdon kehittämissä linjauksissa. Samoin tehtäviin nimittämisen määräaikaaisuutta pyritään lisäämään. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että virkamiesjohtaja on palkattu pysyvällä sopimuksella valtion palvelukseen mutta määräaikaaisesti tiettyyn tehtävään. Tämän jälkeen hän voi maan lainsäädännöstä riippuen saada joko jatkokauden tai siirtyä suoraan muihin tehtäviin. Eräissä maissa (esim. Puola, Alankomaat ja Viro) sovelletaan ns. henkilöstöresurssipoolia, josta johtavat virkamiehet nimitetään tiettyyn tehtävään ja johon he määräajan jälkeen myös saattavat palata. Hybridimallin mukaisia joustoja muutoin jäykkään karriäärimalliin tuovat myös pyrkimykset soveltaa tulosperusteisia palkitsemiskriteereitä (esim. Belgia) tai kasvavat vaateen avata johtotehtäviä myös virkarakenteen ulkopuolisille hakijoille (esim. Bulgaria).

Jos karriäärijärjestelmissä siirtymät kohti hybridiä merkitsivät joustavien käytäntöjen lanseeraamista niin tehtäväperusteisissa vastaava siirtymä puolestaan tarkoittaa urakäytäntöjen systematisointia, HR-funktioiden keskittämistä ja urasuunnittelun ennustettavuuden lisäämistä. Ruotsin ja Viron viimeaikaisissa ylimmän johdon uudistuksissa on korostettu nimenomaan systemaattista urasuunnittelua osaavien (nykyisten ja tulevien) johtajien motivoimiseksi. Puolan ja Alankomaiden uudistuksissa on lisätty joustoja määräaikaaisuusien päättymisen jälkeen ja Alankomaissa ja Britanniassa puolestaan HR-

toimintoja on keskitetty. Alankomaissa ABD vastaa ylimmän johdon rekrytoinneista ottaen huomioon luonnollisesti ministerin kannan sekä erillisen valintalautakunnan suositukset. Britanniassa *Constitutional Reform and Governance Act* vuodelta 2010 määrittelee ylimmän virkamiesjohdon rekrytoinnin ja urasuunnittelun periaatteet. Itse rekrytointikäytäntöjä ohjaavat *Cabinet Office* ja *Civil Service Commission*. Näistä malleista enemmän tämän selvityksen tapausmaaosiassa.

3. Ylimmän virkamiesjohdon rekrytointi EU-maissa

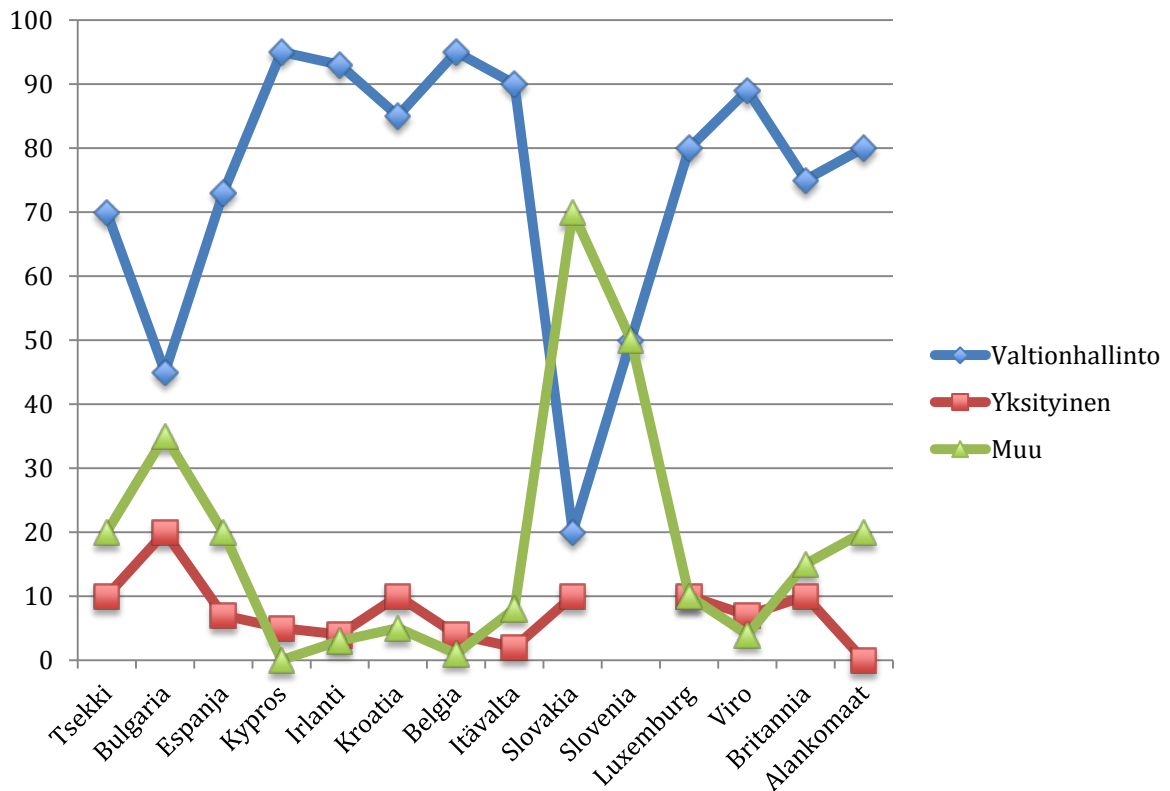
Ylimmän virkamiesjohdon rekrytointikäytännöt vaihtelevat suuresti EU-maiden välillä. Kaikissa maissa (jopa tiukan karriäärijärjestelmän maissa kuten Saksassa ja Ranskassa) on avointen kilpailujen kautta pyritty lisäämään mahdollisuuksia hakeutua ylimpiin virkamiestehtäviin myös julkisen hallinnon ulkopuolelta kuten yritysmaailmasta ja järjestökentältä. Syynä tähän on uudenlaisen osaamisen ja kokemuksen sekä innovatiivisten johtamiskäytäntöjen ja toimintatapojen istuttaminen perinteiseen valtionhallintoon. Eräissä maissa, kuten Alankomaissa, tämä otetaan jopa huomioon lisämeriittinä pisteytettäessä hakijoita. Tästä huolimatta suurin osa ylimmän johdon nimityksistä tehdään keskushallinnon sisältä. Alla oleva kuvio osoittaa, että edelleen 71 % L1-tason ja 68 % L2-tason johtajista rekrytoidaan valtionhallinnon sisältä. Kaikkein korkeimpien virkojen (L1) kohdalla toiseksi yleisin tausta on yksityinen sektori (12 %), kolmantena tulee alue- ja paikallishallinto (6 %) ja neljäntenä kansalaisjärjestöt (5 %). L2-tason virkamiesten kohdalla taas toiseksi yleisin rekrytointitausta on alue- ja paikallishallinto (9%), kolmantena yliopistolaitos (7 %) ja jaetulla neljännellä sijalla ovat yritysmaailma ja kansalaisjärjestöt (5 %).



Kuvio 3. Ylimmän virkamiesjohdon taustat EU-maissa ennen virkaan valitsemista.

Rekrytointimenettelyt vaihtelevat suuresti karriäärijärjestelmän ja tehtäväperusteisen järjestelmän välillä. Karriäärimaissa nuoret tulevat johtajat rekrytoidaan valtionhallintoon heidän uransa alkuvaiheissa. Tällöin nimitystä ei kohdisteta mihinkään tehtävästi erityisesti vaan henkilöt otetaan virkamiehiksi valtionhallinnon palvelukseen. Yleensä nämä tulevat johtajat valitaan pääsykokeiden tai testien kautta hyvin varhaisessa vaiheessa heidän ammatillista uraansa (esim. heti yliopistosta valmistumisen jälkeen). Suomessa esimerkkeinä karriäärityyppisestä rekrytointi- ja uramallista ovat ulkoasiainhallinto ja puolustushallinto. Perinteisesti karriäärimaissa kuten Ranska ja Saksa urakehitys on edennyt palveluvuosien mukaisesti mutta viimeaikoina molemmissa edellä mainituissa maissa (samoin kuin useimmissa hybridijärjestelmissä) uralla etenemiseen vaikuttaa keskeisesti myös johtajan suoritukset, joita seurataan säännöllisillä suorituksenarvioinneilla.

Tehtäväperusteisissa maissa suorituksenarvioinnit ovat hyvin yleisesti käytössä. Tätä henkilökohtaista informaatiota hyödynnetään myös avoimissa ylimmän virkamiesjohdon valintakilpailuissa joissa hallinnon sisältä tulevat ehdokkaat tyypillisesti kilpailevat myös yksityiseltä sektorilta, yliopistoista tai järjestöistä tulevien kilpailijoiden kanssa. Jotta välttyttäisiin yhteismitattomuuden ansalta suoritusarviointien lisäksi parhaiksi arvioidut kandidaatit testataan vielä erikseen soveltuvuustesteillä (ns. psykologiset testit).



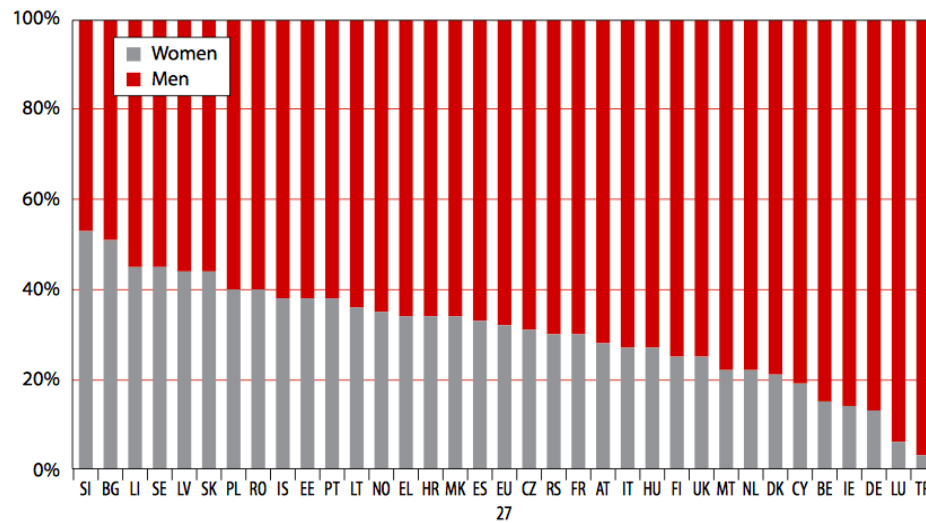
Kuvio 4. Ylimmän virkamiesjohdon taustat EU-maissa ennen virkaan valitsemista maittain.

Karriäärijärjestelmissä valintamenettely on yleensä hyvin keskitettyä ja tehtäväperusteisissa maissa taas hajautettua (esim. asianomaisen ministeriön tai viraston vastuulle). Riippumatta järjestelmästä useassa EU-maassa on jonkinlainen ylimmän johdon rekrytointia tai valintaa hoitava tukitoiminto. Se voi olla komitea tai lautakunta (kuten Virossa, Irlannissa, Alankomaissa tai Sloveniassa) tai erikseen nimetty pysyvä elin (kuten Britanniassa, Virossa, Alankomaissa, Itävallassa tai Tanskassa). Valintalautakunta on usein neuvoantava elin, joka analysoi hakijoiden tausta-aineistot, laatii ns. lyhyt listoja (so. nimeää kärkihakijat), haastattelee kärkihakijat ja antaa lausuntonsa tai suosituksensa nimityksen tekijälle, joka yleisimmin on asianomainen ministeri. Niissä maissa, joissa on erityinen keskitetty johdon HR-toiminto on tämän lisäksi myös erillinen valintalautakunta tai -paneeli. HR-toiminnon tehtävänä on valmistella hakukilpailut, usein proaktiivisesti lähestyä sopiviksi katsomiaan henkilöitä hallinnon sisältä tai ulkopuolelta, hoitaa itse kilpailu, huolehtia testauksista jne. Keskitetty HR-toiminto on ollut omiaan yhdenmukaistamaan johdon hakumenettelyjä ja lisäämään niiden läpinäkyvyyttä ja objektiivisuutta. Viron, Britannian ja Alankomaiden tapausosioissa on kuvattu tarkemmin kuinka keskitetty HR-funktio käytännössä toimii. Eräissä maissa, kuten Ranska, Italia, Espanja ja Puola ylimmän johdon rekrytointiprosessin koordinoinnista vastaavat Suomen HAUSia vastaavien kansallisten julkisen hallinnon kehittämiskeskukset tai hallintokoulut.

Kuviosta 4 käyvät ilmi maakohtaiset erot rekrytointitaustoissa. Keskimääräisesti (74 %) ottaen suurin osa rekrytoinneista tehdään valtionhallinnon sisältä. Maavertailussa selvän poikkeaman muodostavat Bulgaria ja Slovakia, joissa vain alle puolet ylimmän johdon rekrytoinneista tehdään keskushallinnon sisältä.

Sukupuolten välinen tasa-arvo ylimpien virkamiesten rekrytoinneissa on viime vuosina noussut vilkkaan keskustelun kohteeksi lähes kaikissa EU-maissa ja Euroopan komissiossa. Vaikka naisten osuus koko virkakunnassa on yleisesti varsin suuri (useimmissa maissa yli 50 %) niin tultaessa ylimpiin virkahenkilöluokkiin (L1 ja L2) naisten osuus putoaa dramaattisesti. Alla olevassa, Euroopan komission kokoamassa tilastossa vuodelta 2010 nähdään naisten prosentuaalinen osuus eri EU-maiden ylimpien virkahenkilöiden luokissa.

Figure 13 - Gender balance amongst the highest ranking civil servants in national administrations, 2009



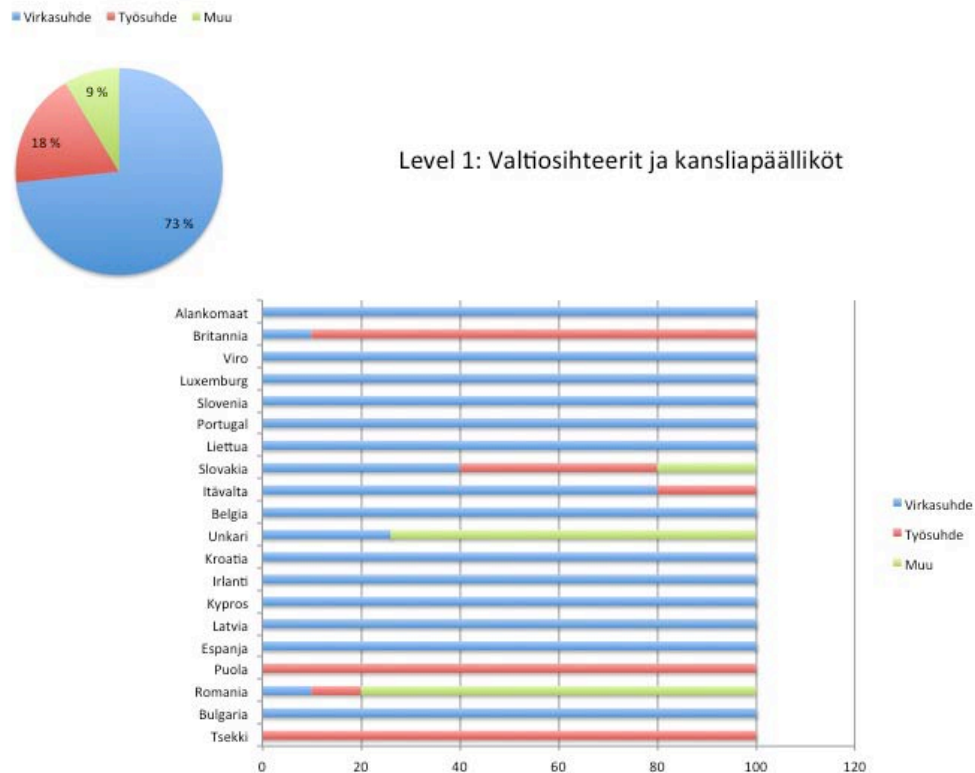
FI: level 1 only; EL: incomplete data
 Source: European Commission, DG EMPL, Database on women and men in decision-making.

Kuvio 5. Naisten osuus ylimpien virkojen haltijoista.

Kuviosta käy ilmi, että hieman yllättäen naiset ovat parhaiten edustettuina ylimmissä virkaryhmissä EU:n uusissa jäsenmaissa (Slovenia, Bulgaria, Latvia, Slovakia, Puola, Romania, Viro). Ruotsi muodostaa tässä suhteessa poikkeuksen sillä naisten osuus siellä lähenee 50 prosenttia. Suomessa osuus jää noin 30 prosenttiin. Tosin vuoden 2013 jälkeen Suomessa on tasa-arvomielessä tapahtunut myönteistä kehitystä esim. kansliapäällikkö- ja ylijohdanimityksissä. Itä-Euroopan maissa naisten suuri osuus liittyy EU-jäsenyysneuvotteluiden aikana toteutettuihin suurin hallintoreformeihin, joiden yhteydessä johtavien viranhaltijoiden kielitaito-, Eurooppatuntemus, ja viestinnälliset taidot korostettiin voimakkaasti. Naisten koulutustaso ja kielitaito Itä-Euroopan maissa oli varsin korkea. Samaan aikaan on kuitenkin todettava, että palkkakehitys julkisen hallinnon viroissa jäi huomattavasti yksityistä sektoria jälkeen.

4. Ylimmän virkamiesjohdon asema ja työ- tai virkasuhteen yleisehdot

Yleisimmin ylimmän virkamiesjohdon asema EU-maissa on julkisoikeudellinen, so. johtajat nimitetään virkaan eikä esimerkiksi työsopimussuhteeseen. Kaikkein ylimmän eli L1-tason kohdalla keskimäärin 73 % kyselyyn vastanneiden maiden ylimmistä johtajista oli virkasuhteessa ja L2-tason johtajien kohdalla luku oli peräti 78 %. Tämä viestittää vahvasta legalistisesta hallintoperinteestä ja halusta turvata virkamiesten objektiivisuus ja riippumattomuus weberiläisessä hengessä. Samaan aikaan on kuitenkin todettava, että useat maat harkitsevat työsopimussuhteisten nimitysten yleistymistä tulevaisuudessa. Jo nykyisin Tsekin tasavallassa ja Puolassa kaikki L1-tason nimitykset ovat työsopimussuhteisia ja Britanniasakin 90 %. Samoin L2-tason nimityksissä edellä mainitut maat sekä Romania, Slovenia, Slovakia ja Irlanti ovat lisänneet työsopimussuhdeperusteisuutta johdon nimityksissä. Vihreällä kuvattu vaihto muu viittaa joko siihen, että molempia sopimusmalleja sovelletaan samanaikaisesti tai että kunkin nimityksen kohdalla pohditaan tapauskohtaisesti nimityksen luonne.

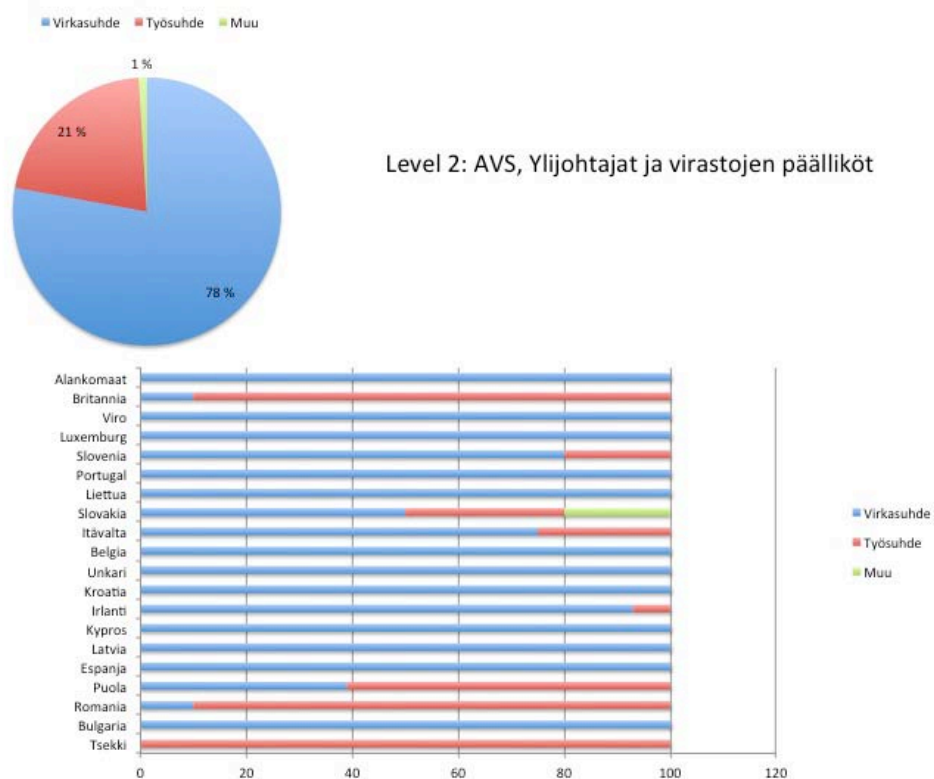


Kuvio 6. Kyselyyn vastanneiden maiden keskiarvot L1-tason virkasuhteen kestoista sekä maakohtaiset profiilit.

Siirryttäessä L2-tason nimityksiin (ks. kuvio 7 alla) virkasuhteiden määrä lisääntyy entisestään. Tässä yhteydessä on muistettava, että myös L2-tasolla on kyse alivaltiosihteereistä, ministeriöiden ylijohdajista ja virastojen pääjohtajista. Mentäessä alemmille tasoille virkahierarkiassa työsuhteiden määrä yleistyy huomattavasti.

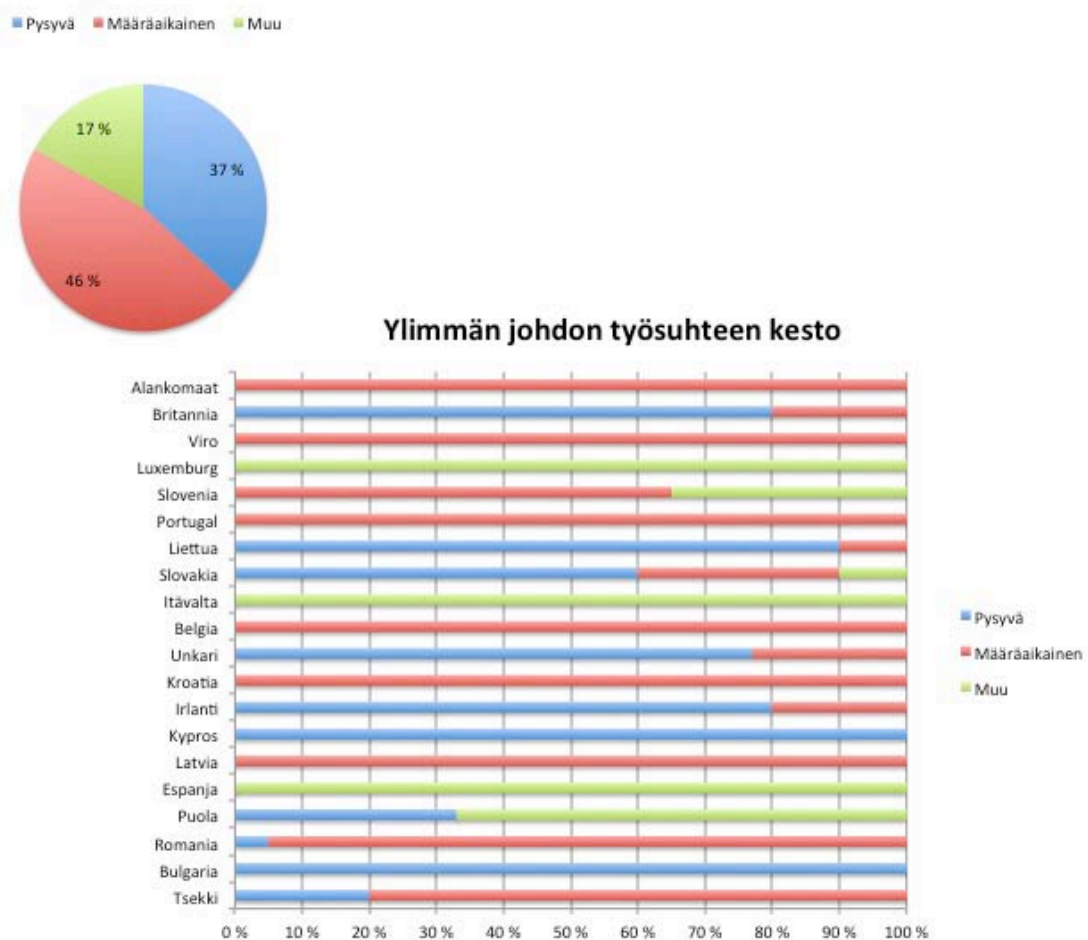
Demmke ja Moilanen (2012, 26-29) selittävät vahvaa eurooppalaista virkamieskulttuuria paitsi traditioilla ja byrokratiateorioista johdetuilla toimintamalleilla myös sillä, että julkisorganisaatioilla on erilainen ja erityinen palvelutehtävä verrattuna yksityisiin yrityksiin. Lisäksi virkamiehet ovat vastuullisia ja tilivelvollisia toimistaan kansalaisten suuntaan. Demmken ja Moilasen mukaan virkamiehillä pitää olla erityinen asema ja heitä tulee kohdella eri tavalla, koska:

- Heille on annettu merkittävää valtaa ja velvollisuuksia
- He asettavat oikeudellisia ja normatiivisia rajoja ja standardeja kansalaisille
- Heillä on velvollisuus tarjota johtajuutta
- He voivat puuttua suoraan kansalaisten perusoikeuksiin (esim. poliisi)
- Heidän palkkansa ja muut menot maksetaan veronmaksajien kukkarosta, jotta he voiva tuottaa julkisia palveluita kansalaisille
- Heidän toimintaansa ohjaavat erilaiset arvot, ethos ja motivaatio



Kuvio 7. Ylimpien virkamiesten työsuhteen perusta eräissä EU-maissa (L2).

Joustavuutta voidaan hakea muutoinkin kuin muuttamalla nimityksen virka- tai työoikeudellista perustaa. Ylimmän virkamiesjohdon aseman ja siihen liittyvien työ- tai virkasuhteen ehtojen kohdalla kehitys onkin jo huomattavasti fragmentaarisempaa. Esimerkiksi virkasuhteen kesto (määräaikainen vs. toistaiseksi voimassaoleva), työsuhteen etuudet, työsuhte- tai palkkaturva, jatkuvuus ja tehtäväliikkuvuus vaihtelevat suuresti eri maiden välillä. Yleinen trendi ylimmän virkamiesjohdon nimityksissä eri EU-maissa näyttäisi olevan siirtyminen kohti määräaikaisia sopimuksia (ks. kuvio 8 alla).



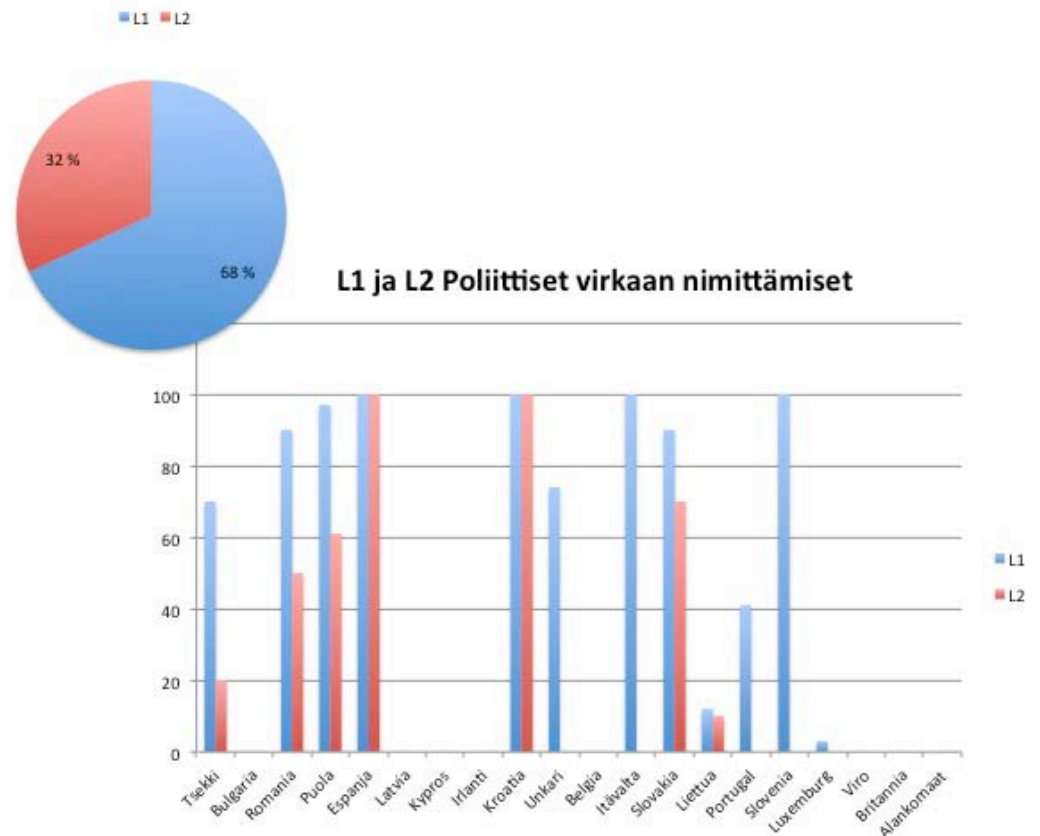
Kuvio 8. Kyselyyn vastanneiden maiden keskiarvot ylimmän johdon (L1 ja L2) virkasuhteen kestoista sekä maakohtaiset profiilit.

Yllä olevasta kuviosta käy ilmi, että lähes puolet (46 %) ylimmän johdon nimityksistä EU-maissa on määräaikaisia. L1-tasolla osuus on vieläkin suurempi. Tämä on selvästi trendi, joka on vahvistunut viimeisten vuosien aikana. Taustalla pyrkimys lisätä ylimmän virkamiesjohdon liikkuvuutta, uusiutumiskykyä, motivaatiota ja tilivelvollisuutta. Useimmissa maissa määräaikaisten (*fixed term*) nimitysten toimikausien määrää on niin ikään rajoitettu.

Alankomaissa kesto on tyypillisesti viisi vuotta, mihin on mahdollista saada kaksi vuoden lisäaikaa, Ruotsissa sovelletaan 6+3 -mallia, Virossa jatko-oikeutta ei ole lainkaan vaan virkaa on haettava uudelleen avoimen kilpailun kautta. Suurimmassa osassa EU-maita sovelletaan avoimia hakukilpailuita, so. ylimpiin virkamiestehtäviin voi hakeutua myös valtionhallinnon ulkopuolelta. Itse hakuprosessit ovat kuitenkin suljettuja. Toisin sanoen hakijoiden nimiä ei julkisteta ennen valintaa tai korkeintaan viimeisessä vaiheessa, jolloin kärkihakijoita on enää jäljellä muutamia. Tässä suhteessa Suomi poikkeaa yleisestä EU-maiden linjasta. Luottamuksellisen hakuprosessin tarkoituksena on ollut houkutella parhaita hakijoita myös yhteiskunnan muilta lohkoilta, kuten elinkeinoelämästä.

Poliittiset virkanimitykset ovat herättäneet laajaa keskustelua Suomen lisäksi myös muissa EU-maissa. Argumentit poliittisten nimitysten puolesta ovat vedonneet siihen, että hallituksella täytyy olla ministeriöiden ja virastojen johdossa sellaisia henkilöitä, joihin ministerit voivat luottaa. Vain tätä kautta voidaan varmistaa hallitusohjelman ja keskeisten yhteiskuntapoliittisten linjausten toimeenpano. Argumentti vastaan puolestaan toteaa, että tämä johtaa yhteiskuntapolitiikan tempoilevuuteen, vaarantaa hyvän hallinnon periaatteet ja demotivoi keskijohtoa jatkamaan valtionhallinnon palveluksessa uramahdollisuuksien heikentyessä ilman poliittisia affiliaatioita. Kuviossa 9 on kuvattu kyselyyn vastanneiden maiden ylimmän johdon HR—vastaavien näkemykset oman maansa poliittisten virkanimitysten laajuudesta. Temmes ja Vartiainen (2011, 23) korostavat voimakkaasti neutraalin valintaprosessin merkitystä johdon rekrytoinnissa toteamalla, että "neutraalin virkamiesjohdon aseman varmistamiseksi voidaan edetä useita teitä. Rekrytointiprosessien ammattimaistaminen on eräs näistä keinoista. Se vaikeuttaisi sellaisia johtajanimityksiä, joiden viimesijaisena perusteena on yksinomaan hakijan poliittinen sitoutuminen".

Poliittisten virkanimitysten jakauma



Kuvio 9. Poliittisten virkanimitysten osuudet L1- ja L2-tasolla eräissä EU-maissa.

Alemmasta kuviosta näkyy selvästi, että kyselyyn vastanneet EU-maat jakaantuvat kahteen leiriin: 1) ne maat, jotka eivät ainakaan ”virallisesti” tunnusta poliittisten virkanimitysten esiintymistä johtavien virkamiesten valinnassa ja 2) ne maat, joissa poliittisuus on julkilausuttuna läsnä suurimmassa osassa ylimmän johdon nimityksiä. Ylempi kuvio osoittaa, että suurin osa (68 %) poliittisista virkanimityksistä tehdään nimenomaan kaikkein ylimmän johdon virkojen (valtiosihteerit ja kansliapäälliköt) täytössä. Slovenian, Kroatian, Itävallan ja Espanjan kohdalla kaikki L1-virantäytöt ovat luonteeltaan poliittisia. Samaa mallia edustaa Ruotsin poliittisten valtiosihteereiden järjestelmä, jonka myös Suomi on omaksunut käyttöönsä. Molemmassa maissa mallia on voimakkaasti kritisoitu toteamalla, että roolit ja vastuut virkamiesten ja poliitikkojen välillä sotkeutuvat tavalla, joka on omiaan aiheuttamaan ongelmia hallituksen päätösten valmistelussa ja toimeenpanossa. Virossa, Alankomaissa ja Britanniassa halutaan korostetusti pitää politiikka etäällä virkanimityksistä ja painottaa hakijoiden kokemusta, osaamista ja aikaisempia meriittejä. Näissä maissakin haastattelujen mukaan on ollut joitain yksittäisiä tapauksia, jossa ministeri tai pääministeri on kieltäytynyt nimittämästä

virkaan valittua henkilöä, mutta nämä ovat ko. maiden HR-vastaavien mukaan yksittäistapauksia.

5. Ylimmän johdon liikkuvuus, kompetenssikriteerit ja osaamisen kehittäminen

Ylimmän johdon liikkuvuus valtionhallinnon sisällä ja sekä valtion ja yksityisen sektorin välillä sekä kansainvälisesti on keskeinen keino kehittää johtajien osaamista ja lisätä organisatorista kompetenssia. Samalla se toimii keskeisenä urasuunnittelun ja motivaation lähteenä (Äijälä 2001, 17). Alankomaiden ylimmän johdon uramalli on Euroopassa esimerkki järjestelmästä, joka pyrkii aktiivisesti edistämään johtavien virkamiesten liikkuvuutta. Vain neljä maata (Romania, Latvia, Irlanti, Alankomaat) ilmoitti kyselyssä soveltavansa erityisiä ylimmän johdon liikkuvuusohjelmia (Kyselyyn vastanneista maista vain kahdeksan (Tšekki, Bulgaria, Puola, Espanja, Kypros, Irlanti, Liettua ja Portugal) ilmoittivat soveltavansa karenssi-aikaa ylimmän johdon edustajan siirtyessä yksityisen sektorin palvelukseen. Näissäkin maissa sovelletaan erityistä tarveharkintaa ja kontrolloidaan etenkin tilanteita, jossa johtaja siirtyy saman toimialan yritykseen ja voi näin käyttää virkamiehenä hankkimaansa luottamuksellista tietoa kilpailuedun saavuttamiseen.

Taulukko 1. Vertailu kyselyyn vastanneiden maiden käytännöistä liikkuvuuteen, kompetenssiin ja koulutukseen liittyvissä kysymyksissä.

	Karenssi-aika siirryttäessä yksityiselle sektorille	Jatkossa lisää joustavuutta	Sisältö-osaaminen johtamis-osaamista tärkeämpää	Kattavat ylimmän johdon koulutusohjelmat	Ylimmän johdon systemaattinen suoritusarviointi (esim. 360)	Henkilökohtainen tilivelvollisuus tuloksista	Ylimmän tehtäväliikkuvuusohjelmat	Geneeriset kompetenssikriteerit ylimmän johdon rekrytoinneissa	Geneeriset kompetenssikriteerit ylimmän johdon koulutuksissa
Tšekki									
Bulgaria									
Romania									
Puola									
Espanja									
Latvia									
Kypros									
Irlanti									
Kroatia									
Unkari									
Belgia									
Itävalta									
Slovakia									
Liettua									
Portugal									
Slovenia									
Luxemburg									
Viro									
Britannia									
Alankomaat									

	Kyllä
	Ei

Useimmissa EU-maissa sovelletaan erityisiä ylemmän johdon kompetenssikriteereitä niin rekrytointien yhteydessä kuin urasuunnittelun ja koulutuksen yhteydessä. Samoin tilivelvollisuuteen ja johdon suoritusarviointiin on voimakkaasti panostettu eurooppalaisissa hallinnoissa viime vuosien aikana. Yleisimmin käytössä on vuosittain tai kerran kahdessa vuodessa laadittava 360-asteen arviointi, missä johtaja arvioi omaa osaamistaan ja suorituksiaan ja näitä profiileita verrataan alaisten ja esimiesten vastaaviin arvioihin. Toinen yleinen tendenssi etenkin anglosaksisissa maissa sekä Pohjoismaissa on ollut erillisen johtamisosaamisen korostaminen sisällöllisen asiantuntemuksen rinnalla. Tämä on tärkeä suuntaus paitsi johtamisvalmennuksen näkökulmasta myös tehtäväliikkuvuuden edistämisen suhteen.

6. Tapausmaiden urajärjestelmien tarkastelu

Tässä osiossa vertaillaan Suomen kannalta kiinnostavien verrokkimaiden viimeaikaisia ylimmän virkamiesjohdon urajärjestelmiä kehittämislinjauksia sekä kokemuksia uudistusten toimeenpanosta. Tapausmaiksi valittiin Viro, Ruotsi, Alankomaat ja Britannia. Myös Tanska oli alkuperäisessä suunnitelmassa mukana, mutta se jätettiin tanskalaisten omasta toiveesta pois. Syynä tähän oli hallinnon työkiireet. Jokaisen tapausmaan edustajat vastasivat heille laadittuun laajennettuun sähköiseen kyselyyn. Tämän lisäksi heitä pyydettiin toimittamaan selvityksen laatijalle kirjallista aineistoa uusimmista reformeista. Aineistoon perehtymisen jälkeen ko. maan ylimmän virkamiesjohdon kehittämisestä vastaavia henkilöitä haastateltiin noin tunnin mittaisin puhelinhaastatteluin⁶. Viroon tehtiin erillinen tutustumiskäynti huhtikuussa 2014.

6.1 Viro

Viron ylimmän virkavirkamiesjohdon urajärjestelmä on luonteeltaan tehtäväperusteinen (*position-based*) ja Alankomaiden tapaan vielä korostetusti näyttöön ja saavutuksiin perustuva (*merit-based*). Ylimmän virkamiesjohdon urajärjestelmä on ollut kiinteästi kytköksissä Viron julkishallinnon reformeihin. Viimeisin uudistus on vuonna 2012 hyväksytty uusi virkamieslainsäädäntö, jonka toimeenpano alkoi viime vuona (ks. *Civil Service Act* RT I, 06.07.2012, 1). Nykyinen uudistusaalto alkoi kuitenkin jo vuoden 2003 vaalien jälkeen jolloin uusi keskustaoikeistolainen hallitus (Res Publica, the Reform Party ja People's Union of Estonia) ryhtyi voimakkaasti uudistamaan julkista hallintoa ja toi Viroon uudenlaisen New Public Management suuntauksen. Uudistusten tavoitteena oli tehostaa Viron julkista hallintoa, saada aikaa taloudellisia säästöjä ja ulkoistaa sellaisia palveluita, joita ei ollut tarkoituksenmukaista tuottaa valtion toimesta. Hallituksen tavoitteena oli vuosituhannen alussa saattaa voimaan uusi virkamiesten asemaa käsittelevä Public Law, mutta hanke kaatui opposition vastustuksen vuoksi. Lisäksi hallitus toteutti laajan verouudistuksen, minkä tavoitteena oli luoda kannustimia yrityksille ja tätä kautta parantaa Viron kilpailukykyä.

Virkamieslain kaatumisen jälkeen, hallitus ryhtyi ajamaan ylimmän virkamiesjohdon asemaa käsittelevää uudistusta ns. pehmeämmän metodin avulla. Käytännössä tämä tarkoitti ylimmän

⁶ Haastatellut henkilöt olivat: Eve Limbach-Pirn, Tippjuhtide kompetentsikeskus (Viro), Herma Kuperus, Ministerie van Binnelandse Zaken en Koninrijksrelaties (Alankomaat), Karin Hjalmarsson, Regeringskansliet (Ruotsi) sekä Julia MacMillan ja Philippa Bonay, Cabinet Office (Britannia).

johdon kompetenssijärjestelmän luomista, rekrytointimenettelyjen yhdenmukaistamista ja suoritusarviointien käyttöönottoa. Ensimmäinen kokonaisvaltainen suoritusarviointikehikko otettiin käyttöön vuonna 2005.

Virossa ylimmän virkamiesjohdon rekrytoinnin tukena on ollut erillinen valintakomitea jo vuodesta 1996 lähtien. Komitealla on neuvoa-antava rooli ja nykyisin sen jäseninä ovat valtiosihteeri (pj.), valtiovarainministeriön kansliapäällikkö, ombudsman, valtiontalouden tarkastusviraston apulaisjohtaja, yksi ulkopuolinen HR-asiantuntija, virkaiältään vanhin kansliapäällikkö ja tarvittaessa ulkopuolisia asiantuntijoita. Varsinaiset jäsenet on määritelty asetuksessa.

Vuonna 2010 valintakomitean tueksi valtioneuvoston kanslian (*Riigikantselei*) alaisuuteen perustettiin erillinen, ylimmän johdon rekrytointeja valmisteleva, sihteeristö (*Tippjuhtide kompetentsikeskus* tai *Excellence Center*). Mallia keskitetyn HR-toiminnon⁷ toteuttamiseksi haettiin mm. Alankomaista. Excellence Centerin johdossa on Eve Limbach-Pirn ja hänen apunaan on neljä työntekijää ja yksi HR-konsultti. Sihteeristön tehtävänä on koordinoida valintaprosessia, koota hakijoiden taustatietoja ja aikaisempia suoritusarviointeja, kontaktoida sopiviksi katsomiaan henkilöitä, toteuttaa hakemusprosessin aikaisia testejä ja haastatteluja sekä esittää kärkihakijat valinnasta päättävälle ministerille.

Prosessi etenee seuraavanlaisesti:

- 1) Asianomainen ministeriö täyttää määrämuotoisen lomakkeen avoinna olevasta virasta.
- 2) Valtiosihteeri, joka toimii siis valintakomitean puheenjohtajana, käynnistää hakumenettelyn ja välittää tiedon *Tippjuhtide kompetentsikeskukseen*.
- 3) Hakuajan mentyä umpeen kompetentsikeskus listaa hakijat ja analysoi hakijoiden tausta-aineiston ja määrittää osaamisprofiilit. Keskuksella on käytössään joukko metodeita, joiden avulla se pyrkii listaamaan hakijoita paremmuusjärjestykseen. Yleisimmin käytössä ovat hakijoiden CV:t, vapaamuotoiset hakemukset, tulokset aikaisemmista suoritusarvioista ja tuloksista (mikäli valtionhallinnon sisällä). Näiden lisäksi hakijat joutuvat kirjoittamaan vapaamuotoisen esseen heidän visiostaan viranhoidon suhteen ja osallistumaan lain tuntemusta ja taloushallinto-osaamista mittaaviin testeihin ja tarvittaessa psykologisiin soveltuvuustesteihin.
- 4) Kompetentsikeskus listaa hakijat paremmuusjärjestykseen ja vie esityksensä valintakomitealle. Yleensä tällä ns. lyhyt listalla on noin 5-7 ehdokasta.

⁷ HR lyhenteellä viitataan henkilöstövoimavarojen hallintaan (Human Resources Management)

- 5) Komitea haastattelee heille toimitetut ehdokkaat. Haastattelu alkaa noin 10 minuutin pituisella hakijan alustuksella. Tällä testataan hakijan esiintymis- ja vuorovaikutustaitoja. Tämän jälkeen komitea käynnistää haastattelun. Haastattelussa testataan vielä erikseen hakijoiden hallinnon ja lain tuntemusta, visioita sekä talousosaamista. Ombudsman ja tarkastusviraston edustaja keskittyvät hakijan heikkouksien analysointiin ja esittävät näihin liittyviä kysymyksiä.
- 6) Kun kaikki kandidaatit on haastateltu, komitea esittää kolme nimeä paremmuusjärjestyksessä asianomaisen ministeriön ministerille. Ehdokaslistaukset eivät ole julkisia, minkä on katsottu parantavan parhaiden mahdollisten kandidaattien mukaan saamista kilpailuun.
- 7) Ministeri voi valita kenet tahansa tältä listalta ja viedä nimityskierroksen päätökseen. Mikäli ministeri ei hyväksy ketään, saa valintakomitea tehtäväkseen tarkastella uudelleen heille esitettyjä hakijoita. Ministeri voi myös nimittää virkaan oman ehdokkaansa listan ulkopuolelta kuitenkin vain kuudeksi kuukaudeksi. Tämän jälkeen on käynnistettävä uusi hakumenettely.

Virossa L1- ja L2-tason ylimmät johtajat nimitetään aina määräaikaiseen viiden vuoden mittaiseen virkasuhteeseen. Kaikki ylimmän johdon vakanssit ovat virkasuhteisia. Määräajan päätyttyä ylimmän johdon viranhaltijat voivat hakea jatkokautta mutta vain kilpailun kautta. Automaattista jatko-oikeutta ei ole. Jo virkaa yhden kauden hoitanut on samalla viivalla muiden hakijoiden kanssa mutta kaikkia testejä hänen ei enää tarvitse suorittaa. Mikäli viranhaltija ei tule valituksi, joutuu hän itse huolehtimaan jatkotyöllistymisestään joko valtionhallinnossa tai sen ulkopuolelta. Siirtymäajan palkkaa tai ns. kultaisia kädenpuristuksia ei tunneta.

Virassa ollessaan jokaiselle ylimmän johdon edustajalle tehdään 360-arviointi kerran kahdessa vuodessa. Tässä arvioinnissa asianomaiset arvioivat omaa osaamistaan ja johtamistaitojaan eri osa-alueilla. Tämän lisäksi myös heidän alaisensa ja esimiehensä tekevät vastaavan arvion. Lopputuloksena on syntyä kolme osaamisprofiilia, joita vertaillaan keskenään. Kompetentsikeskuksella on käytössään yhdeksänsoluinen osaamismatriisi, jossa on ristiintaulukoitu muodollinen kompetenssi eri osa-alueilla vs. suoritukset vastaavilla alueilla.

Johdon koulutus ja kompetenssikriteerit ovat niin ikään olleet keskeisenä teemana Virossa. Virossa ylimmän johdon valinnoissa ja osaamisen kehittämisessä sovelletaan neljää ydinkompetenssialuetta, jotka ovat 1) uskottavuus (merkityksessä *credibility*), 2) kansalais- tai asiakasorientaatio, 3) organisaation päämäärien kunnioittaminen (*corporate identity*) sekä 4) johtamisvalmiudet (*leadership*). Näiden lisäksi ydinosaamisalueiden lisäksi Viro on listannut vielä kymmenen yksityiskohtaisempaan osaamisaluetta, jotka ovat:

- 1) Lainsäädännön tuntemus
- 2) Päätöksentekokyky ja politiikkasisältöjen tuntemus

- 3) Strateginen johtajuus
- 4) Henkilöstöhallinnon tuntemus ja osaaminen
- 5) Prosessien johtaminen
- 6) Taloudellisten voimavarojen hallinta
- 7) Yhteistyökyky
- 8) Vuorovaikutustaidot ja viestintäosaaminen
- 9) Verkostoitumisvalmiudet ja verkostojen hallinta
- 10) Itsensä johtaminen

Kompetentsikeskus suunnittelee yhdessä johtajan ja hänen oman ministeriönsä tai virastonsa kanssa henkilökohtaisen valmennusohjelman. Tämän ohjelman sisällön määrittää suoritusarvioinnissa havaitut kehittämistarpeet sekä kansallisesti ja strategisesti tärkeät painopistealueet kuten Eurooppapolitiikan linjaukset, maan kilpailukyky ja kestävän kehityksen linjaukset. Suunnitteilla on jatkossa vielä aktiivisemmin tukea ylimmän johdon urasuunnittelua, mutta tällä hetkellä Kompetentsikeskuksen resurssit eivät riitä tähän.

6.2 Ruotsi

Ruotsissa on viimeisen kahdenkymmenen vuoden ajan uudistettu keskushallinnon rakenteita ja toimintatapoja varsin railakkaasti. Vuoden 1997 valtiopäivävaalien jälkeen Göran Perssonin hallitus ryhtyi toteuttamaan kunnianhimoisinta hallintoreformia vuosikymmeniin. Vuonna 1998 kaikki ministeriöt, pääministerin kanslia ja keskushallinnon hallintotoiminnot yhdistettiin yhdeksi oikeudelliseksi yksiköksi nimeltään Regeringskansliet. Tämän uudistuksen tarkoituksena oli tuoda lisää tehokkuutta keskushallinnon toimintaan, parantaa politiikan (ja erillisten toimintapolitiikkojen) valmistelua sekä tuo tuoda joustavuutta ja reagoitiherkkyyttä hallinnon rakenteisiin.

Nykyisin Regeringskansliet johtaa myös hallinnonkehittämisen ja henkilöstöhallinnon yleisiä suuntalinjoja (vrt. *Regeringens chefspolicy för myndighetschefer - Kvalitet i den statliga chefsförsörjningen*), vaikka uudistushankkeiden toteutus ja ylimmän johdon rekrytointivastuut ovat pitkälti asianomaisen ministeriön ”departementet” tai viraston vastuulla. Ruotsin mallia voi, erotuksena muihin tässä selvityksessä tarkasteltuihin tapausmaihiin, kutsua pitkälti hajautetuksi, desentralisoiduksi järjestelmäksi. Myöskään ylimmällä virkamiesjohdolla ei ole erillistä statusta tai koordinoivaa yksikköä Ruotsissa. Hallitus linjasi asian vuonna 2009 seuraavasti:

”Varje rekrytering av en statlig myndighetschef bör även fortsättningsvis genomföras under ledning av det departement till vars verksamhetsområde myndigheten hör”.

Vuonna 2006 valtaan noussut Reinfeldtin porvarihallitus lähti uudistamaan myös ylimmän virkamiesjohdon rekrytointikriteereitä ja hakumenettelyjä. Keskeinen uudistus oli johtajahakujen avaaminen myös hallinnon ulkopuolisille hakijoille kuten elinkeinoelämän edustajille. Ruotsin erityisenä ominaispiirteinä ovat poliittisin perustein nimitetyt valtiosihteerit, joita ministeriöiden koosta ja poliittisesta painoarvosta riippuen on 1-3 / ministeriö. Ministeriöiden kansliapäälliköt ja ylijohtajat (*förvaltnings chef*) nimittää maan hallitus. Maan noin 200 virastoa ovat hyvin itsenäisiä ja vastavaat omasta henkilöstöpolitiikastaan, virkanimittämistään ja erottamisista.

Ylimmät virkamiehet valitaan määräaikaan, yleisesti kuuden vuoden mittaisiin, tehtäviin. Kuuden vuoden kauden jälkeen heillä on mahdollisuus jatkaa kolme vuoden ajan. Näin virkasuhde yhdessä ministeriössä on maksimissaan 6 + 3 vuotta eli 9 vuotta yhteensä. Tämän jälkeen viranhaltijoiden täytyy siirtyä toisiin tehtäviin. Virkamiestä ei voi ilman erityisen painavia perusteita (esim. julkisten varojen väärinkäyttö tai vastaava) sanoa irti määräaikaisen suhteen kuluessa. Tästä on erityinen maininta hallituksen antamassa kirjelmä.

”Som ovan nämnts kan myndighetschefer som är anställda för bestämd tid inte sägas upp innan anställningstiden har löpt ut. Det kan dock av organisatoriska skäl eller annars av hänsyn till myndighetens bästa vara nödvändigt att de lämnar sitt chefskap i förtid. De kan då förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt (33 § andra stycket LOA). Denna bestämmelse infördes i LOA genom verksledningsbeslute” (Skr. 2009/10:43, 9).

Tässä he joutuvat itse olemaan aktiivisia. Mikäli virkaa ei löydy voivat johtajat siirtyä valtionhallinnosta alue- tai paikallishallintoon tai kokonaan julkisen sektorin ulkopuolelle. Keskijohto ja valtionhallinnon työntekijät nimitetään tavallisesti pysyviin virkasuhteisiin. Ruotsin erityisenä, osin historiallisena jäänteinä, on ylimmän johdon edustajilla in 12 palvelusvuoden jälkeen mahdollisuus siirtyä varhaiseläkkeelle jo 56-vuotiaina. Tätä ikärajaa on viimeaikaisissa selvitysmiesraporteissa ehdotettu nostettavaksi normaaliin 65 vuoden eläkeikään. Keskustelu aiheesta käy vilkkaana.

6.3 Alankomaat

Alankomaita on viime vuosina pidetty malliesimerkkinä virtaviivaisesta ja tulorientoituneesta julkisesta hallinnosta. Vaikka Kiviniemen 2003 raportissa todetaan, että ministeriöiden määrä on varsin suuri keskusvirastojen puuttumisen vuoksi, on Hollannissa viime vuosina pyritty rajusti karsimaan myös keskushallinnon menoja ja sitä kautta sekä virkamiesten että toimintayksiköiden määrää. Alankomaissa on nykyisin 10 ministeriötä ja 40 virastoa. Virkamieskuntaa keskushallinnon tasolla on runsaat 100 000. Tavoitteena on vuoteen 2018 mennessä leikata 20 % budjetista ja 10 % henkilöstöstä. Jo pelkästään toimitiloja järjestelemällä saavutetaan suunnitelmien mukaan 100-150 meuron säästöt vuodessa. Kyse ei kuitenkaan ole vain säästöistä, vaan myös toimintojen laadun parantamisesta⁸.

Hollanti on Viron tapaan tyypillinen esimerkki tehtäväperusteisesta (tai näyttöihin / tuloksiin perustuvasta) ylimmän virkamiesjohdon järjestelmästä. Ylimmän johdon virat ovat lähes poikkeuksetta avoimia kilpailuita, joissa mukana on huippuhakijoita sekä hallinnon sisältä että ulkopuolelta. Viime vuosina ulkopuolisia kandidaatteja on erityisesti kannustettu hakemaan huippuvirkoja. Täysin ongelmitta tämä ei sujunut. Haastattelun mukaan etenkin yksityiseltä sektorilta johtaviin virkamiesposteihin nimitetyillä on aika ajoin ollut vaikeuksia ymmärtää julkisen sektorin toimintalogiikkaa ja päätöksentekomenettelyjä. Niin ikään lainsäädännön tuntemuksessa on ollut toivomisen varaa.

Alankomaissa hallinnon kehittämisestä vastaa sisäministeriö (*Ministerie van Binnelandse Zaken en Koninkrijksrelaties*). Ylimmän johdon rekrytointien koordinaatiosta, osaamisen kehittämisestä, johdon suoritusarvioinneista, koulutuksesta ja liikkuvuudesta Alankomaissa vastaa "*de Algemene Bestuursdienst*" ('the ABD'), joka perustettiin vuonna 1995. ABD on pitkälti ollut esikuvana myös Viron vuonna 2010 perustetulle *Tippjuhtide kompetentsikeskukselle*.

ABD toimii rekrytoinnissa hyvin proaktiivisesti etsien sopivia kandidaatteja virkoihin niin hallinnon sisältä kuin ulkopuoleltakin. ABD:n konsultit myös hoitavat hakuprosessin koordinoinnin ja hakijoiden listojen laatimisen. Ylimmän virkamiesjohdon valinta etenee seuraavan prosessin mukaisesti:

- 1) Asianomainen ministeriö laati hakuilmoituksen ABD:ta konsultoiden
- 2) Ilmoitus julkaistaan internetissä.

⁸ Luvut perustuvat suurlähettiläs Liisa Talonpojan tälle selvityshankkeelle tuottamaan taustaraporttiin 3.3.2014.

- 3) Avoimen haun ohella ABD:n konsultit etsivät sopiviksi katsomiaan henkilöitä omista tietokannoistaan ja omien verkostojensa kautta.
- 4) Hakuajan umpeutuessa syntyy ns. pitkä lista hakijoista.
- 5) Tämän jälkeen ABD:n HR-konsultit ja viraston ylijohdaja laatii ns. lyhyt listan hakijoista. Päätös perustuu henkilön kokemukseen, tietämykseen, aikaisempiin näyttöihin ja viran edellyttämään erityisosaamiseen.
- 6) Parhaiksi rankattujen hakijoiden CV:t ja esitellään asianomaiselle ministeriölle, joka haastattelee hakijoita. Tämän perusteella syntyy lopullinen lista (noin 3-5 ehdokasta).
- 7) Erityinen valintakomissio, jonka puheenjohtajana on riippumaton asiantuntija antaa lausunnon hakijoiden soveltuvuudesta.
- 8) Asianomainen ministeriö tekee lopullisen päätöksen ja valitsee parhaiksi katsomansa hakijan virkaan. Poliittisia kytkeitä pyritään välttämään viimeiseen saakka. Alankomaat haluavat pitää selkeän eron virkamiesten ja poliittisten päätöksentekijöiden välillä.

Hakijoiden nimiä ei julkisteta hakuvaiheessa. Tämän on katsottu lisäävän kiinnostusta julkisiin huippuvirkoihin myös hallinnon ulkopuolella. Ylimmän virkamiehet muodostavat ns. Top Management Groupin, jonka valintamenettely ja työsuhteen ehdot poikkeavat muista keskushallinnon virkamiehistä. Kaikki johtavat henkilöt nimitetään virkasuhteeseen. Valinnassa painavat aikaisemmat näytöt, kokemus ja referenssit myös valtionhallinnon ulkopuolelta. Vuosina 2012-13 otettiin käyttöön ylimmän johdon uudet sisäänottokriteerit, joiden mukaan jokaisella ylimpiin virkoihin hakijalla tuli olla kokemusta vähintään osasta seuraavista:

- 1) Työkokemus toisesta ministeriöstä / hallinnonalasta
- 2) Työkokemus jostain toisesta operatiivisesta tehtävästä keskushallinnon sisällä
- 3) Työkokemus elinkeinoelämästä / yksityiseltä sektorilta
- 4) Työkokemus kansainvälisestä organisaatiosta tai EU-instituutiosta

Kaikkiin ylimpiin (L1) virkoihin hakijoilta edellytetään kokemusta vähintään kolmelta edellä mainitulta alueelta ja seuraavan tason (L2) virkoihin hakevilta vähintään kahdelta alueelta. Alankomaissa ylimmän johdon virkanimitykset ovat maksimissaan seitsemän vuoden pituisia. Yleensä nimitys tehdään ensin viideksi vuodeksi ja sen jälkeen viranhaltijalla on mahdollisuus saada kahden vuoden lisäaika (1+1 periaatteella). Halutessaan jatkaa toiselle kaudelle viranhaltijan on osallistuttava uuteen kilpailuun. Mikäli virkamies ei osallistu uuteen kilpailuun tai tule valituksi virkaan uudelleen, hänet siirretään ns. resurssipooliin. Yleisimmin ylimmät virkamiehet saavat viiden tai seitsemän vuoden jälkeen vastattavakseen jonkin hallinnon kannalta strategisen projektin tai ohjelman. Heitä kannustetaan myös hankkimaan lisämeriittiä

yksityiseltä sektorilta ja sen jälkeen palaamaan takaisin valtionhallintoon. Aikaisemmin virkamiehen palkka projektitehtävissä oli sama kuin viranhoidon aikana. Kuitenkin viime vuosina palkkauksen taso on suhteutettu tehtävän vaativuuteen ylimpien virkamiesten vastustuksesta huolimatta. Näin esimerkiksi ex-valtiosihteerin palkka todennäköisesti putoaa hänen siirtyessään ohjelma- tai muutosjohtajaksi. Hallinnossa on kuitenkin edelleen johtavia virkamiehiä ns. vanhoilla sopimusehdoilla. Käytännössä tämä tarkoittaa, että heillä on pysyvä virka valtionhallinnossa. Tästä järjestelmästä Alankomaat pyrkivät aktiivisesti eroon ylimpien virkamiesten kohdalla.

Ylimmän johdon suorituskyvyn arviointia on viime vuosina pyritty kehittämään Alankomaissa. Kaikkien ylimmän tason (L1) virkamiesjohto käy kehityskeskustelut suoraan asianomaisen ministerin kanssa. Tämän luottamuksellisen keskustelun tulokset tallennetaan ABD:n rekistereihin ja vain viraston HR-vastaavilla on pääsy tietoihin. Seuraavan tason (L2) johto käy kehityskeskustelut asianomaisen ministeriön kansliapäällikön tai pääsihteerin kanssa. Tiedot ovat luottamuksellisia ja tallennetaan ABD:n tietokantoihin.

Alankomaissa ylimmälle virkamiesjohdolle (L1- ja L2-taso) on määritelty erillisiä kompetenssikriteereitä, joita sovelletaan niin johdon rekrytoinneissa kuin henkilökohtaisten valmennusohjelmien sisältöjen määrittelyissä. Oleellinen apuväline Alankomaiden johtamisen kehittämisspolitiikassa on kompetenssimalli, jota käytetään rekrytoinnin pohjana tehtävävaatimusten kuvaustapana sekä arvioinneissa urasuunnittelukeskustelujen yhteydessä. Kompetenssimalli on laadittu ylemmän johdon tehtäviä ajatellen, ja se koostuu seitsemästä kompetenssien pääalueesta, jotka kukin on eritelty neljäksi osa-alueeksi. Kaikkiaan mallissa on siis 28 komponenttia. Kompetenssimallin alueet ja osa-alueet ovat:

- 1) Johdonmukainen, koherentti johtaminen, joka sisältää näkymän tulevaisuudesta, tavoitesuuntautuneen johtamisen, kyvyn verkostoitua sekä yhtenäisen, yhteistyötä edistävän johtamistavan
- 2) Ongelmanratkaisu, joka sisältää tiedollisen analyysin kyvyn, arviointikyvyn, ajattelun luovuuden ja joustavuuden sekä päättäväisyyden
- 3) Vuorovaikutustaidot, jotka sisältävät kuuntelun, sensitiivisyyden, joustavan käyttäytymistavan sekä henkilöstön kehittämisen tukemisen
- 4) Toiminnallinen, operatiivinen tehokkuus, mikä sisältää aloitteellisuuden, kyvyn ihmisten johtamiseen, delegoinnin ja henkisen valppauden
- 5) Kyky vaikuttaa, mikä sisältää kielellisen ilmaisun, itseluottamuksen, uskottavuuden ja pitkäjänteisyyden

- 6) Sitkeys, mikä sisältää energisyyden, stressinsiedon, suoriutumismotivaation sekä oppimiskyvyn, sekä
- 7) Julkiseen sektoriin orientoituminen, mikä sisältää tietoisuuden toiminta- ympäristöstä, poliittisen sensitiivisyyden, rehellisyyden ja tehtävään omistautumisen

Alankomaissa johdon osaamista pyritään kehittämään erityisten johdon valmennusohjelmien kautta. ABD APP -ohjelma on ylimmälle johdolle suunnattu pitkäkestoinen valmennusohjelma. Se koostuu viidestä erillisestä moduulista, joiden tarkoituksena on siirtää teoreettinen johtamistieto käytännössä sovellettavaan muotoon. Muut koulutukset ja valmennukset sovitaan ylimmän johdon virkamiesten henkilökohtaisten kehittymistarpeiden ja toiveiden pohjalta.

Viisi päämoduulia ovat:

- 1) Demokratia ja perustuslaki
- 2) Rahoitus ja talous
- 3) ICT ja tietoyhteiskuntaosaaminen
- 4) Kansainvälisyysosaaminen
- 5) Muutosjohtaminen (policy ja organisaatio).

6.4 Britannia

Britannia edustaa ylimmän virkamiesjohdon osalta merit-based -urajärjestelmää puhtaimmillaan. Vahva ja riippumaton virkamieskunta on ollut brittiläisen julkishallinnon perusta jo 1900-luvun alusta saakka. Virkamiesura on ollut arvostettu ja houkutteleva vaihtoehto ja sen vuoksi Britannian hallinto on kyennyt kilpailemaan parhaista asiantuntijoista ja osaajista yksityisen sektorin kanssa. Hallituksen vaihtuessa ainoastaan poliittiset neuvonantajat vaihtuvat virkamiehistön säilyessä lähes muuttumattomana. Perinteisesti ylimmän johdon sopimukset ovat olleet voimassa toistaiseksi, mutta tähän on tullut ja tulossa muutoksia jatkuvasti. Nähtäväksi jää mikä vaikutus tällä tulee olemaan julkisen sektorin toimintakykyyn ja kansalaisten luottamukseen.

Toinen Britannian hallintoa vahvasti muokannut trendi on 1980-luvulta alkanut New Public Management -suuntaus. Opin perimmäisenä tavoitteena on ollut tehostaa julkisen sektorin toimintaa, lisätä virkamiesjohdon tulostietoisuutta ja tilivelvollisuutta sekä tuoda yksityisen sektorin tuottavuus- ja kustannus-hyöty -ajattelua julkiseen hallintoon. 2000-luvun alussa tämän rinnalle tuli korostetun vahvasti myös hallinnon avoimuuden ja läpinäkyvyyden korostaminen yhdistettynä hallinnon laatujärjestelmiin ja hyvän hallinnon periaatteisiin.

Viimeisin Britannian valtionhallinnon uudistus käynnistettiin vuonna 2012 teemalla *“An exceptional Civil Service delivering the best for Britain: more skilled, less bureaucratic and more unified.”* Uudistuksen osana kehitetään myös ylimmän virkamiesjohdon taitoja ja liikkuvuutta. Johtotehtäviin sopivat lahjakkaat virkamiehet pyritään tunnistamaan aikaisessa vaiheessa ja heidän vahvuuksiaan pyritään analysoimaan mm. psykologisin arvioin sekä löytämään keinoja niiden edelleen kehittämiseksi.

Prosessin aikana on havaittu, että hallinnon on syytä pitää kiinni erityyppisistä johtajista ja pyrkiä kehittämään heille ominaisia erilaisia vahvuuksia. Ohjelmassa on mukana myös sekondeerauksia merkittäviin pörssiyrityksiin, osaltaan laaja-alaisuuden kasvattamiseksi, osaltaan poliittisen näkyvyyden kasvattamiseksi poliittisen johdon suuntaan. Viime vuosina on ollut trendi, että naisvirkamiehet eivät ole hakeutuneet johtotehtäviin (permanent secretaries) ja tätä pyritään korjaamaan omalla ohjelmalla⁹. Ylimmän johdon roolia reformin toimeenpanossa on korostettu voimakkaasti:

“Successful reform will require firm political and corporate leadership across the Civil Service. The Prime Minister and Deputy Prime Minister have signalled their strong support for the modernisation and reform of the Civil Service, and the Minister for the Cabinet Office has direct Ministerial responsibility for the programme. He will oversee the implementation of the Plan, chairing a monthly Reform Board including the Government’s Lead Non-Executive board member and other senior Non-Executives. The Head of the Civil Service, Cabinet Secretary and Permanent Secretaries will be accountable for its delivery through the Civil Service Board. Within Departments, Boards bring together the political and official leadership with senior Non-Executives from outside the public sector, and will provide robust scrutiny and challenge on departmental progress in implementing these reforms”.
<http://my.civilservice.gov.uk/reform/the-reform-plan/introduction/>

Britanniassa ylimmän johdon erillisasema muodostettiin huhtikuussa 1996. Samalla Cabinet Officen yhteyteen perustettiin ylimmän johdon yksikkö, jonka tehtäväksi muodostui Alankomaiden tapaan ylimmän johdon rekrytointien valmistelu, osaamisen kehittäminen, tehtäväliikkuvuuden edistäminen ja suoritusten arviointimenettelyjen kehittäminen.

Ylimmän johdon nimitykset tehdään aina tehtävälähtöisesti. Uusi rekrytointi ohjeistus (*Recruitment Principles*) astui voimaan huhtikuussa 2014. Valintaprosessi on normaalisti kaksivaiheinen. *Corporate Governance Committee*, jonka puheenjohtaja on *Head of Civil Service*, tekee päätöksen nimitysprosessin käynnistämisestä. Samalla se määrittää tavan, jolla nimitysprosessi viedään läpi. Mikäli kyseessä on kaikkein ylimpien virkojen täyttö (esim.

⁹ Tiedot perustuvat ministeri Leena Gardemaisterin (UM) tälle hankkeelle tekemään Rochelle Fischerin (Cabinet Office) haastattelumuistioon.

Permanent Secretaries of State) Cabinet Officen Executive Talent Team vastaa prosessin koordinaatiosta. Ministeriöiden ylijohantajien ja virastojen pääjohtajien nimitykset tehdään asianomaisissa ministeriöissä. Ylimpien virkojen osalta Head of Civil Service tai Cabinet Secretary valmistelee nimityspäätöksen ja pääministeri tekee lopullisen nimityksen. Seuraavan tason (L2) nimityksissä asianomaisen hallinnonalan ministeri voi epävirallisesti keskustella hakijoiden kanssa muttei tehdä päätöksiä tai vetää hakijoita pois listoilta. Civil Service Commissioner on valintapaneelin puheenjohtaja. Muilta osin valintapaneelin koostumus vaihtelee kunkin nimityskierroksen osalta. Vuoden 2014 rekrytointiohjeistuksessa korostetaan prosessin avoimuutta ja hakijoiden tasapuolista kohtelua. <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2014/04/Recruitment-Principles-April-2014.pdf>

Britanniassa on parhaillaan siirtymävaihe ns. pysyvien virkanimitysten ja määrättyä kautta koskevien nimitysten kohdalla. Yleensä hallinnon sisältä tulevat johtajat saavat määräaikaisen pestinsä päätyttyä siirron toisiin tehtäviin. Useimmalla on tämän automaattisesti mahdollistama ns. mobility clause heidän työsopimuksessaan. Johdon ohjelmien tavoitteena on lahjakkaiden virkamiesjohtajien liikkuminen joustavasti organisaation läpi eri ministeriöissä ja virastoissa. Toki tosielämässä vain osa nimityksistä sujuu näin, sillä ministereiden näkemykset ylimmän johdon valinnoissa on otettava huomioon. Ulkopuolelta tulevien hakijoiden kohdalla jatko ei ole samalla tavalla automaattinen. Usein nämä johtajat lähtevät hallinnosta määräaikaisen viran päätyttyä tai hakevat uutta virkaa avoimen kilpailun kautta. Useimmat määräaikaiset virat ovat viiden vuoden mittaisia ja niitä on mahdollisuus jatkaa tarvittaessa. Cabinet Officella on myös mahdollisuus maksaa ylimmän johdon virkamiehille erillinen eroraha (ns. kultainen kädenpuristus), mikäli se haluaa tehdä vaihdoksia ylimmän johdon viroissa.

Britannia on ylimpien virkamiesten kompetenssikriteeristön kehittämisen edelläkävijä. Britannian mallit ovat levinneet tehokkaasti myös muihin EU-maihin (vrt. Viro ja Alankomaat). Britanniassa Ylimmän johdon kompetenssit on määritelty seuraavasti:

- 1) Leadership ja Management (eli ihmisten ja asioiden sekä prosessien johtaminen),
- 2) kyky tavoitteelliseen toimintaan,
- 3) ihmisten sitouttaminen ja osallistaminen,
- 4) kyky tulokselliseen toimintaan, julkisen palvelun arvojen ymmärtäminen ja kunnioittaminen sekä taloushallinnon ja markkinoinnin taidot sekä viestintä.

Näitä kompetenssikriteereitä sovelletaan niin rekrytoinneissa kuin johdon valmennusten suunnittelussa. Vuonna 2011 toimintansa aloittanut Civil Service Learning -yksikkö vastaa virkamiesten koulutusten suunnittelusta. Yksiköllä on erillinen ohjelma ylimmälle

virkamiesjohdolle. Nämä koulutukset räätälöidään yhdessä Talent Teamin ja ylimmän johdon edustajan kanssa. Cabinet Office tarjoaa ylimmän johdon virkamiehille myös henkilökohtaista coaching -tukea etenkin heidän virkakauden alkuvaiheessa.

6.4 Yhteenveto ja erityiskysymykset

Seuraavaan taulukkoon on tiivistetty yhteenveto tapausmaiden virkamiesjohdon urajärjestelmien erityispiirteistä. Mukaan vertailuun on otettu sellaisia erityiskysymyksiä, joita Suomen ylimmän virkamiesjohdon urajärjestelmän uudistuksessa on erityisesti pohdittu.

Taulukko 2. Yhteenveto tapausmaiden ylimmän johdon urajärjestelmän erityispiirteistä

Maa	Johdon rekryointivastuu	Valintapaneeli	Virkasuhteen kesto(t)	Kausien rajoitukset	Palvelussuhdeturva	Siirtymisvelvollisuus
Viro	Valtioneuvoston kanslian alainen Tippjuhtide kompetentsikeskus	Kyllä	5 v.	Yksi	Ei mitään	Ei
Ruotsi	Hajautettu järjestelmä	Ei	6 v.	3 v. jatko-optio	On	Ei
Alankomaat	de Algemene Bestuursdienst” (‘the ABD’)	Kyllä	7 v.	1+1 v. jatko-optio	Ei (käytännössä johtajille pyritään löytämään hallinnosta erityistehtäviä esim. ohjelmajohtajan paikka).	Periaatteessa kyllä
Britannia	Cabinet Office ja Civil Service Commissioner. Alemmat johtajavakanssit hajautettu ministeriöihin.	Kyllä	5 v.	Harkitaan tapauskohtaisesti, mahdollisuus erorahaan	Hallinnon sisältä tulleilla (ns. vanhat sopimukset) kyllä. Uusilla ulkopuolelta tulleilta ei välttämättä	Vanhoilla kyllä (mobility clause).

Kaikissa yllä olevissa maissa on viime vuosien aikana toteutettu merkittäviä valtion henkilöstöhallinnon uudistuksia, joilla on ollut vaikutuksia myös ylimmän johdon urajärjestelmään. Suomen kannalta kiinnostavimpia verrokkimaita ovat kuitenkin Viro ja Alankomaat. Näissä maissa on luotu poikkeuksellisen selkeä ja läpinäkyvä uramalli jossa yhdistyvät ylimmän johdon systemaattinen suorituksenarviointi, kompetenssikriteerit ja tehtävien määräaikaisuus ilman toistuvia jatkokausia. Tämä on omiaan lisäämään hallinnon uusiutumiskykyä, innovatiivisuutta ja tilivelvollisuutta. Hollannin seitsemän vuoden

määräaikainen nimitys kahden vuoden jatko-optiolla on Suomen kannalta realistisempi malli kuin Viron viiden vuoden kausi ilman jatko-optiota. Kysyttäessä palvelussuhdeturvasta ja määräaikaisuuden jälkeisestä jatkosta, molempien tapausmaiden edustajat totesivat haastattelussa, että mikäli valtion huippujohtajalle ei löydy viiden tai seitsemän vuoden johtamispestin jälkeen jatkoa valtionhallinnosta, alue- tai paikallishallinnosta tai elinkeinoelämästä, on rekrytointi ollut jo lähtökohtaisesti epäonnistunut.

Ruotsia lukuun ottamatta kaikilla tapausmailla on erillinen valintalautakunta, -paneeli tai -komissio, joka haastattelee hakijat, käy hakijoiden taustat läpi, testaa heidän osaamistaan ja tietämystään sekä laatii ns. lyhyt listoja. Tällainen menettely on omiaan tuomaan valintaprosessiin jäntevyyttä, puolueettomuutta ja ammattimaisuutta. Paneeleissa on tyypillisesti edustettuina asiantuntijoita sekä valtionhallinnon sisältä että ulkopuolelta (esim. HR-ammattilaiset).

7. Yhteenveto ja keskeiset havainnot

Vaikka syyt tai lähtökohdat valtion henkilöstöhallinnon (ml. ylimpien virkamiesten asema) uudishankkeille ovat olleet pitkälti samankaltaisia niin käytännön toteuttamistavat vaihtelevat maittain huomattavasti. Tämä vaihtelu selittyy maiden erilaisten poliittis-hallinnollisten järjestelmien, hallintomallien, -kulttuurien oikeudellisten perusteiden kautta. Henkilöstöhallinnon kehittäminen kuuluu EU:ssa ns. pehmeän sääntelyn alueeseen, jossa Euroopan Parlamentti ja Komissio pyrkivät seuraamaan jäsenmaiden kehitystä ns. avoimen koordinaation menetelmällä, so. tilastojen, kyselyiden ja vertailuiden kautta. Jäsenmailla itsellään on toimivalta valtion henkilöstöhallinnon uudistamiseen liittyvissä kysymyksissä. Myös OECD pyrkii omalta osaltaan edistämään hyvien toimintamallien leviämistä maatutkintojen ja -profiilien julkaisemisen välityksellä. OECD:n (2008) määritelmän mukaan ylin virkamieskunta on selkeästi määritelty ja tunnustettu valtionhallinnon ei-poliittinen toimijaryhmä. Tätä ryhmää koskevia erityiskysymyksiä, kuten rekrytointia, toimivaltaa, palkkausta, urasuunnittelua, tuloksellisuuden seurantaa käsitellään maakohtaisesti joko keskitetysti (valtion keskitetty henkilöstöyksikkö) tai hajautetusti esimerkiksi siten, kunkin ministeriön oma HR-toiminto vastaa edellä mainituista tekijöistä. Vaihtelua on myös sen suhteen onko ylimmälle virkamieskunnalle omat säädökset ja menettelytavat vai sovelletaanko heihin valtionhallinnon yleisiä henkilöstöhallinnon säädöksiä ja ohjeita. Tässä selvityksessä ylimmillä virkamiehillä viitataan virkahierarkian luokkien I-II virkamiehiin. Luokkaan I kuuluvat valtiosihteerit ja ministeriöiden kansliapäälliköt ja luokkaan II puolestaan alivaltiosihteerit, ministeriöiden ylijohtajat sekä virastojen pääjohtajat. Vastaavanlaisessa Ranskan EU-puheenjohtajuuskauden selvityksessä (Kuperus & Rode 2008) sovellettiin viisiportaista luokittelua, jossa edellisten tahojen lisäksi mukana tarkastelussa olivat myös yksikönpäälliköt ja "senior officers" -määritelmän täyttävät ylemmät virkamiehet.

EU-maiden virkasuhteiden urajärjestelmien luokitteluja on niin ikään useampia. Kiviniemen 2003 tekemässä selvityksessä urajärjestelmät luokiteltiin kahteen kategoriaan: 1) perinteiset, suhteellisen suljetut urajärjestelmät ja 2) suhteellisen avoimet urajärjestelmät. Tässä tutkimuksessa käytetään Kuperuksen ja Roden soveltamaa kolmiportaistaluokitusta 1) karriäärijärjestelmä (*career-based system*), 2) tehtäväperusteinen (*position-based*) järjestelmä ja 3) hybridimalli (*hybrid system*). Perinteisiä karriäärijärjestelmän maita ovat olleet mm. Ranska, Belgia, Luxemburg, Saksa, Kreikka, Espanja ja Portugali. Tehtäväperusteisen

järjestelmän edustajiksi on yleensä luettu sellaiset maat kuten Tanska, Viro, Alankomaat, Ruotsi, Suomi ja Tsekki. Hybridimaita puolestaan ovat Irlanti, Latvia, Liettua, Slovenia, Britannia, Puola, Italia ja Unkari.

Havainto 1. Eurooppalaisissa ylimmän johdon urajärjestelmissä on tapahtumassa selvä siirtymä kohti hybridimallia

Sekä Ranskan puheenjohtajuustutkimus että tämän tutkimuksen kyselyvastaukset sekä haastattelut vahvistavat havaintoa, että siirtymää kohti hybridimallia tapahtuu sekä perinteisistä karriäärijärjestelmistä että tehtäväperusteisen järjestelmän maista. Karriäärimaissa halutaan enenevässä määrin ottaa käyttöön kokemukseen ja näyttöön perustuvaa rekrytointia (esim. Saksa). Vahvimmin tämä painotus näkyy kuitenkin Britannian ja Irlannin uusimmissa ylemmän virkamiesjohdon kehittämislinjauksissa. Samoin tehtäviin nimittämisen määräaikaaisuutta pyritään lisäämään. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että virkamiesjohtaja on palkattu pysyvällä sopimuksella valtion palvelukseen mutta määräaikaaisesti tiettyyn tehtävään. Tämän jälkeen hän voi maan lainsäädännöstä riippuen saada joko jatkokauden tai siirtyä suoraan muihin tehtäviin. Eräissä maissa (esim. Puola, Alankomaat ja Viro) sovelletaan ns. henkilöstöresurssipoolia, josta johtavat virkamiehet nimitetään tiettyyn tehtävään ja johon he määräajan jälkeen myös saattavat palata. Hybridimallin mukaisia joustoja muutoin jäykkään karriäärimalliin tuovat myös pyrkimykset soveltaa tulosperusteisia palkitsemiskriteereitä (esim. Belgia) tai kasvavat vaateen avata johtotehtäviä myös virkarakenteen ulkopuolisille hakijoille (esim. Alankomaat, Tanska ja Bulgaria).

Jos karriäärijärjestelmissä siirtymät kohti hybridiä merkitsivät joustavien käytäntöjen lanseeraamista niin tehtäväperusteisissa vastaava siirtymä puolestaan tarkoittaa urakäytäntöjen systematisointia, HR-funktioiden keskittämistä ja urasuunnittelun ennustettavuuden lisäämistä. Ruotsin ja Viron viimeaikaisissa ylimmän johdon uudistuksissa on korostettu nimenomaan systemaattista urasuunnittelua osaavien (nykyisten ja tulevien) johtajien motivoimiseksi. Puolan ja Alankomaiden uudistuksissa on lisätty joustoja määräaikaaisuuksien päättymisen jälkeen ja Alankomaissa ja Britanniassa puolestaan HR-toimintoja on keskitetty. Alankomaissa ABD vastaa ylimmän johdon rekrytoinneista ottaen huomioon luonnollisesti ministerin kannan sekä erillisen valintalautakunnan suositukset. Britanniassa *Constitutional Reform and Governance Act* vuodelta 2010 määrittelee ylimmän virkamiesjohdon rekrytoinnin ja urasuunnittelun periaatteet.

Havainto 2. Määräaikaisuus on lisääntymässä ylimpien virkamiesten nimityksissä

Edellä viitattiin jo havaintoon, jonka mukaan yleinen käytäntö monessa EU-maassa on se, että virkamiehet nimitetään virkaan (public law status) mutta määräaikaisesti tiettyyn tehtävään. Yhteensä 11 EU-maassa (mm. Itävalta, Saksa, Unkari, Irlanti, Puola, Liettua ja Bulgaria. Tällainen menettely on tyyppillistä karriäärijärjestelmän mailla tietyin poikkeuksin. Myös Suomen ulkoasiainhallinnossa ja puolustusvoimien urajärjestelmässä sovelletaan pitkälti vastaavaa menettelyä. Kolmentoista EU-maata (esim. Tanska, Viro, Ruotsi, Belgia, Kreikka, Alankomaat ja Portugali) soveltaa ylimpien virkamiesten nimityksissä määräaikaista ja tehtäväkohtaista menettelyä. Näissä maissa nimitykset ovat kestoltaan tyyppillisesti hallituskauden mittaisia (tai vuoden yli) ja osaan niistä liittyy vahva ”poliittisen virkanimityksen painotus”. Puolassa ja Alankomaissa ylimmät virkamiehet saattavat kuitenkin jäädä hallinnon ns. resurssipooliin ja voivat näin tulla nimitetyksi uudelleen toiseen vastaavaan tehtävään tai ns. projektitehtäviin. Määräaikaisuudet vaihtelevat Italian kahdesta vuodesta, Portugalin viiteen ja Alankomaiden jopa seitsemään vuoteen. Viimeksi mainitun kohdalla on syytä huomioida yli hallituskauden mittainen määräaika. Virossa, Unkarissa, Irlannissa ja Luxemburgissa nimityksissä sovelletaan suurempia vapausasteita ja ratkaisut tehdään usein kuitenkin tapauskohtaisesti.

Lähes kaikissa EU-maissa ylimpien virkamiesten nimityksiin vaikuttaa pätevyyden, kokemuksen ja aikaisempien näyttöjen ohella myös poliittinen tarkoituksenmukaisuus. Erityisesti L1-tason (valtiosihteerit ja kansliapäälliköt) kohdalla hallituksen, pääministerin tai ja asianosaisen ministerin näkemyksillä on painoarvoa. Varaministerijärjestelmien hyvänä puolena on koettu olevan se, että varaministeri toimii ministerivastuulla eikä reviiiri-kiistoja tai epäselviä toimivaltakysymyksiä esimerkiksi suhteessa valtiosihteeireihin tai kansliapäälliköihin pääse syntymään. Itävallassa, Ranskassa, Saksassa ja Espanjassa ylimmän virkamiesjohdon nimitykset ovat avoimen poliittisia. Sen sijaan Tanska, Britannia ja Alankomaat ovat perinteisesti korostaneet näyttöön ja osaamiseen perustuvaa rekrytointimallia (*merit-based system*) ja halunneet säilyttää vahvan virkamiesjohdon, joka on selvästi poliittisten suhteiden ulkopuolella.

Havainto 3. Vain harvassa EU-maassa on keskitetty ylimmän johdon rekrytointimalli.

Useat maat sen sijaan soveltavat valintalautakuntia tai vastaavia elimiä

Tyypillinen piirre eurooppalaisille ylimmän johdon nimityskäytännöille on se, että niiden kohdalla halutaan sallia tietty jousto ja hallituspohjan mukainen poliittinen tarkoituksenmukaisuusharkinta. Vain harvassa EU-maassa on käytössä tiukka ja keskitetty ylimmän johdon

rekrytointimalli. Alankomaat ja Britannia muodostavat tässä suhteessa kuitenkin poikkeuksen. Alankomaissa on ollut keskitetty, sisäasianministeriön yhteyteen sijoitettu HR-toiminto (ABD) jo vuodesta 1995 lähtien. Britanniassa ylimpien virkamiesten rekrytoinnissa on omat muista johdon rekrytoinneista poikkeavat käytännöt. Valinnoissa painotetaan suorituksen arviointia ja aikaisempaa toimintaa johtavissa viroissa. Britannian lisäksi myös Alankomailla, Luxemburgilla, Kyproksella, Puolalla ja Maltalla on erityinen rekrytointitoiminto, jolla on neuvoa-antava rooli nimityksissä. Bulgariassa, Virossa, Kreikassa, Irlannissa, Sloveniassa ja Romaniassa on pysyvä rekrytointilautakunta tai komitea, joka organisoii valintamenettelyn tai kilpailun sekä osallistuu päätöksentekoon. Yhteensä 12 EU-maassa (esim. Belgia, Ranska, Bulgaria, Kreikka, Italia ja Espanja) sovelletaan formaalia valintamenettelyä karriäriuralle pyrkivien suhteen ja ylimmät virkamiehet valikoivat hallinnon sisältä pl. valtiosihteerit, joiden valinnassa painaa myös poliittinen kokemus. Suomen lisäksi Ruotsi, Tanska, Alankomaat, Viro ja Latvia painottavat vahvasti myös hallinnon ulkopuolella hankittua kokemusta (esim. elinkeinoelämä ja järjestöt) ja painottavat avointa kilpailumenettelyä.

Havainto 4. Sukupuolten välinen tasa-arvo ylimpien virkamiesten nimityksissä toteutuu parhaiten EU:n uusissa jäsenmaissa

Sukupuolten välinen tasa-arvo ylimpien virkamiesten rekrytoinneissa on viime vuosina noussut vilkkaan keskustelun kohteeksi lähes kaikissa EU-maissa ja Euroopan komissiossa. Vaikka naisten osuus koko virkakunnassa on yleisesti varsin suuri (useimmissa maissa yli 50 %) niin tultaessa ylimpiin virkahenkilöluokkiin (L1 ja L2) naisten osuus putoaa dramaattisesti. Tilastot osoittavat, että hieman yllättäen naiset ovat parhaiten edustettuina ylimmissä virkaryhmissä EU:n uusissa jäsenmaissa (Slovenia, Bulgaria, Latvia, Slovakia, Puola, Romania, Viro). Tämä selittyy pitkälti sillä, että uusissa jäsenmaissa EU-jäsenyyden kynnyksellä monet hallintorakenteet luotiin lähes kokonaan uusiksi (esim. EU:n Twinning-ohjelman tuella) vastaamaan eurooppalaista oikeus- ja hallintokäytäntöä. Samalla myös johtajavakanssit täytettiin uudestaan ja korkeasti koulutetut ja kielitaitoiset pärjäsivät hyvin näissä hauissa. Ruotsi muodostaa EU:n ns. vanhoihin jäsen maihin nähden tässä suhteessa poikkeuksen sillä naisten osuus siellä lähenee 50 prosenttia. Suomessa osuus jää noin 30 prosenttiin. Tosin vuoden 2013 jälkeen Suomessa on tasa-arvomielessä tapahtunut myönteistä kehitystä esim. kansliapäällikkö- ja ylijohdajanimityksissä.

Havainto 5. Useimmat EU-maat soveltavat etukäteen määriteltyjä kompetenssikriteereitä ylimpien johtajien rekrytoinnissa ja kouluttamisessa

Julkisen hallinnon eetos, arvot ja virkamiesetiikka ovat olleet vilkkaan keskustelun kohteena kaikkialla Euroopassa. Kansalaisten kasvavat vaateet ja julkisen sektorin säästöt ovat herättäneet keskustelua julkisen sektorin roolista ja tehtävistä. 1980-luvun lopulta käytössä ollut ns. New Public Management on vanhamuotoisena tullut tiensä päähän. EU- ja OECD-maiden keskuudessa on ymmärretty, että mekanistinen tuottavuusajattelu, mittarikeskeinen tulosohjaus ja liian pitkälle viety managerialismi eivät tee oikeutta julkisen hallinnon perustehtävälle ja eetokselle. Useassa EU-maassa käydään vilkasta keskustelua julkisen hallinnon arvoista, hyvän hallinnon kriteereistä ja virkamiesetiikasta. Ylimpien virkamiesten kohdalla tämä näkyy jatkuvasti kasvavana tarpeena määritellä kompetenssikriteereitä ylimpien virkamiesten rekrytoinnin ja kouluttamisen perustaksi.

Kahdessatoista EU-maassa on käytössä keskitetty kompetenssiprofiili ylimmille virkamiehille (esim. Belgia, Viro, Unkari, Irlanti, Alankomaat, UK, Portugali). Irlannissa nämä kompetenssialueet on määritelty seuraavasti: 1) julkisen palvelun arvot, strateginen kyvykyys, johtamistaidot (*leadership*), korkea suoritustaso ja kyky tuottaa laadukkaita palveluita, yhteistyö ja viestintätaidot sekä itsensä kehittäminen. Virossa puolestaan sovelletaan neljää ydinkompetenssialuetta, jotka ovat 1) luotettavuus (merkityksessä *credibility*), 2) kansalais- tai asiakasorientaatio, 3) organisaation päämäärien kunnioittaminen sekä 4) johtamisvalmiudet (*leadership*). Britanniassa vastaavat kompetenssit ovat: 1) Leadership ja Management (eli ihmisten ja asioiden / prosessien johtaminen), 2) kyky tavoitteelliseen toimintaan, 3) ihmisten sitouttaminen ja osallistaminen, 4) kyky tulokselliseen toimintaan, julkisen palvelun arvojen ymmärtäminen ja kunnioittaminen sekä taloushallinnon ja markkinoinnin taidot sekä viestintä.

Virkamiesetiikkaan ja tuloksellisuus ajatteluun liittyy läheisesti myös kysymys ylimpien virkamiesten tilivelvollisuudesta (*accountability*), so. miten ja missä määrin ylimmät virkamiehet ovat vastuullisia oman toimintansa ja edustamansa ministeriön tai viraston toiminnasta ja näiden tuloksista. Useissa Suomen valtionhallintoa käsittelevissä kansainvälisissä arvioinneissa (esim. OECD 2013) todetaan, että vaikka tilivelvollisuus suomalaisessa julkishallinnossa toimii kokonaisuuden tasolla kohtuullisesti niin yksittäisen virkamiesjohtajan kohdalla siihen ei juurikaan kiinnitä huomiota. Esimerkiksi Britannian ja Irlannin viime vuosien hallinnonkehittämislinjauksissa juuri ylimpien virkamiesten tilivelvollisuus on ollut yhtenä keskeisenä osa-alueena.

8. Suositukset Suomen ylimmän virkamiesjohdon urajärjestelmän uudistamiseksi EU-maiden kokemusten perusteella

1) Suurin osa tässä selvityksessä mukana olleista EU-maista on viime vuosien aikana pyrkinyt yhdenmukaistamaan ylimmän virkamiesjohdon rekrytointi- ja urasuunnittelukäytäntöjä. Tämän on katsottu lisäävän yhdenmukaisuutta, objektiivisuutta ja tätä kautta varmistamaan parhaimpien kandidaattien valinnan ylimpiin virkamiestehtäviin. Myös Suomessa olisi tarkoituksenmukaista yhdenmukaistaa ylimmän johdon rekrytointi- ja urasuunnittelumalleja valtioneuvostotasolla. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että ylin virkamieskunta mielletäisiin omana erityisryhmänä, joiden virkasuhteen kestolle, jatkuvuudelle ja liikkuvuudelle määriteltäisiin omat erillissäännöt. Tätä menettelyä sovelletaan mm. Virossa, Alankomaissa ja Britanniassa.

2) Temmeksen ja Vartiaisen (2011) mukaan keskitetty ammattimaisen johtamisosaamisen tukeminen edellyttäisi organisoitua johtajapolitiikan toteuttamisen tukea. Tämä suositus saa tukea myös muiden EU-maiden kehittämislinjauksista. Suomeen tulisi perustaa jatkossa erillinen ylimmän johdon tukiyksikkö, joka vastaisi ylimpien virkamiesten rekrytointiprosessin koordinaatiosta, kandidaattien aktivoinnista, sekä alustavasta selektiosta. Toiminto voisi sijoittua esimerkiksi valtiovarainministeriön henkilöstö- ja hallintopolitiikan osastolle, joka muutoinkin koordinoi valtion henkilöstöpolitiikan linjauksia. Tukitehtävien sijoittaminen valtion henkilöstöpolitiikan koordinaatiosta vastaavan ministeriön yhteyteen toteutuu esim. Alankomaissa ja Britanniassa.

3) Valintamenettelyn puolueettomuuden ja ammattimaisuuden varmistamiseksi Suomeen tulisi perustaa Viron, Alankomaiden ja Britannian tapaan erillinen valintalautakunta, jonka puheenjohtajana olisi valtion työmarkkinajohtaja ja vaihtuviksi jäseniksi nimitettäisiin viiden vuoden määräajaksi valtiovarainministeriön valtiosihteri, valtioneuvoston kanslian valtiosihteri, yksi kansliapäällikköedustaja, ulkopuolinen HR-asiantuntija sekä vaihtuvana jäsenenä kunkin hakukierroksen asianomaisen ministeriön edustaja.

4) Useat EU-maat ovat ylimmän johdon nimityksissä siirtyneet määräaikaisiin kausiin (3-7 vuotta). Määräaikaisen kauden päätyttyä tehtävään nimitetyllä virkamiesjohtajalla on yleensä mahdollisuus lyhyeen jatkokauteen minkä jälkeen hän siirtyy muihin tehtäviin. Suomessa virka voisi olla esimerkiksi viisi vuotta (yli hallituskauden mittainen). Sen jälkeen voisi olla mahdollisuus yhteen jatkokauteen tai lyhyempään siirtymävaiheen kauteen. Tämän jälkeen asianomaisen johtajan tulisi siirtyä toisen ministeriön palvelukseen tai samassa ministeriössä

muuhun virkaan tai asiantuntijatehtävään. Palkka määräytyisi aina kulloisenkin tehtävän vaativuusluokituksen ja henkilökohtaisen osaamisen tai näyttöjen perusteella.

5) Lähes kaikki EU-maat korostavat suoritusarviointien tärkeyttä myös ylimmän virkamiesjohdon osalta. Monissa maissa johtavan virkamiehen kohdalla suoritusarviointi (esim. 360-asteen arviointi) vähintään kahden vuoden välein. Näitä suoritusarviointeja hyödynnetään jatkokaudesta päätettäessä sekä asianomaisen virkamiehen hakeutuessa muihin valtionhallinnon tehtäviin. Myös Suomen olisi syytä yhdenmukaistaa ylimpien virkamiesjohtajien suoritusarviointikäytäntöjä.

6) Erilaiset kompetenssikriteerit ja -mallit ovat laajalti käytössä useimmissa EU-maissa. Myös Suomessa valintamenettelyn objektiivisuutta parannettaisiin yhtenäisellä kompetenssimallilla tai -kriteeristöllä, joissa korostuisivat valtionhallinnon yleiset kompetenssialueet, muualta hankittu kokemus ja näyttö sekä kulloisenkin viran edellyttämät erilliskvalifikaatiot.

7) Suomi on hyvin poikkeuksellinen maa ns. ”pakastevirkojen” suhteen. Yleinen käytäntö Euroopassa on, että ylempiin virkamiesjohdon tehtäviin nimitettäessä ko. henkilö luopuu vanhasta virastaan. Näin ministeriöiden ja virastojen keskijohdossa saadaan aikaiseksi tervettä urakiertoa ja välttyttäisiin määräaikaisen johtajaviran päättymisen aiheuttamat sijaisuusketjujen purut.

8) Hakumenettely alkuvaiheessa valintakilpailut ovat useimmissa EU-maissa suljettuja (so. hakijoiden nimiä ei julkistettaisi). Vasta viimeisessä, ns. lyhyt lista -vaiheessa, jolloin hakijoita on jäljellä 3-5, nimet olisivat julkisia. Myös Suomen tulisi harkita tätä käytäntöä parhaiden kandidaattien houkuttelemiseksi.

9) Yhdenvertaisuusperiaatteen soveltaminen ylimmän johdon virkanimityksissä tulee korostumaan tulevaisuudessa. Siksi olisi tärkeää, että Suomi toimisi edelläkävijänä tällä alueella. Jatkossa ylimpien virkamiesten nimityksissä tulisi kiinnittää huomiota naisten osuuden kasvattamiseen samoin eri etnisten ja kielellisten ryhmien edustukseen hakumenettelyn yhteydessä.

10) Ylimmän virkamiesjohdon aktiiviseen urasuunnitteluun ja koulutukseen tulisi panostaa nykyistä vahvemmin. Koulutusta suunniteltaessa tulisi ottaa huomioon valtionhallinnon tai ko. hallinnonalan strategiset painotukset sekä asianomaisen johtajan omat kehittymistarpeet ja -halut.

Lähteet:

Auer, Astrid & Demmke, Christoph & Polet, Robert (1996). Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects. European Institute of Public Administration. Maastricht.

Bossaert & Danielle, Demmke, Christoph & Nomden, Koen & Polet, Robert (1996). Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments. European Institute of Public Administration, Maastricht.

Demmke, Christoph & Moilanen, Timo (2012). The future of public employment in central public administration. Restructuring in times of government transformation and the impact on status development. EIPA. Maastricht.

Kiviniemi, Markku (2003). Kansainvälinen selvitys valtionhallinnon johdon kehittämisestä. Teoksessa: Valtionhallinnon johdon kehittämisen strategia 2002-2012 – selvitysosa. VM 6/2003. Edita. Helsinki.

Kuperus, Herma & Rode, Anita (2010): Top Public Managers in Europe Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States. EIPA. Maastricht.

OECD (2013). Government at a Glance 2013. OECD. Paris.

OECD, (GOV/PGC/PEM (2008) 2), The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries; Paris, 31 January 2008.

OECD (1997). Managing the Senior Public Service. A Survey of OECD Countries. OECD. Paris.

Regeringens skrivelse om Utvärderingspolitiken 2009. Skr. 2009/10:43

Temmes, Markku & Vartiainen, Pirkko & Similä, Anna (2011). Tulevaisuuden johtajat - valtion johtajapolitiikan arviointiraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 7/2011. Valtiovarainministeriö. Helsinki.

Äijälä, Kirsi (2001). Public Sector – an Employer of Choice? Report on the competitive public employer project. OECD. Paris

LIITTEET



eQuestionnaire on Employment, Compensation and Career Development of the Senior Civil Servants (SCS) in EU Member States

1. Background information

1. The name of your country *

Austria

2. What is your title, organisation, name, telephone number, and email address? *

Email address and telephone number are used only for possible further contacts regarding this study. Given information is not connected to the final report.

Title

Organisation

Last name

Name

Telephone

Email

In general, there are two types of employment systems – career-based and position-based.

The career-based civil service system aims at building a coherent civil service with top executives who share the same culture, which makes working together and communication across government organisations easier and favours internal mobility.

The position-based civil service system aims to provide a wider choice of candidates, including those with specialist skills, which promotes competition, cultural renewal, and adaptation in the civil service.

This study focuses only on the characteristics of Senior Civil Servants (SCS) at the top ranks, i.e.:

Level 1: Secretary-General / Secretary of the State / Permanent Secretary

Level 2: Director General / Under-Secretary of the State / General Directors of the State Agencies

3. How would you describe the Senior Civil Servants' employment systems in your country?

- Career-based
- Position-based
- Hybrid (mixed model)
- Other

4. Please estimate, for Levels 1&2 separately, the total number of Senior Civil Servants in your state administration.

Level 1

Level 2

5. Please estimate the nature of the employmentship / contracts of the top civil servants (Levels 1 and 2) in your country.

Please indicate the percentage (%) of the SCS meeting the criteria so that the total sum equals 100.

Example:

Level 1: Public Law - 50
 Level 1: Labour Law - 20
 Level 1: Other - 30.
 [Total sum=100]

Level 1		Level 2	
Public Law	<input type="text"/>	Public Law	<input type="text"/>
Labour Law	<input type="text"/>	Labour Law	<input type="text"/>
Other	<input type="text"/>	Other	<input type="text"/>

6. Please *estimate*, for Levels 1 & 2 separately, the percentage (% out of 100) of political appointments. Political appointments refer to e.g. contracts that are linked with the Government cycle.

Level 1

Level 2

7. Please *estimate* the average duration of SCS employments or contracts in your country. Please indicate the percentage (%) of the applicable contract types so that the total sum equals 100.

Permanent / life-time tenure

Fixed period

Other

8. Are there any major plans in your country to change the employment system or e.g. contract length of SCS in the future? Please specify.

9. Please *estimate* the recruitment procedures and background of the top civil servants starting their career in state administration (Levels 1 and 2) in your country. Please indicate the percentage (%) of the SCS meeting the criteria so that the total sum equals 100. A rough estimate is accurate enough for the purposes of this study.

Typical educational background of SCS:

Level 1		Level 2	
Law	<input type="text"/>	Law	<input type="text"/>
Economics / Business Administration	<input type="text"/>	Economics / Business Administration	<input type="text"/>
Political Science / Public Administration	<input type="text"/>	Political Science / Public Administration	<input type="text"/>
Engineering	<input type="text"/>	Engineering	<input type="text"/>
Other	<input type="text"/>	Other	<input type="text"/>

10. From which domains are civil servants typically recruited to SCS positions?

Please indicate the percentage (%) of the SCS meeting the criteria so that the total sum equals 100.

Level 1		Level 2	
Central government	<input type="text"/>	Central government	<input type="text"/>
Other levels of government (regional or local)	<input type="text"/>	Other levels of government (regional or local)	<input type="text"/>
University	<input type="text"/>	University	<input type="text"/>
Private sector	<input type="text"/>	Private sector	<input type="text"/>
International organisations	<input type="text"/>	International organisations	<input type="text"/>
NGOs	<input type="text"/>	NGOs	<input type="text"/>
Labour market organisations	<input type="text"/>	Labour market organisations	<input type="text"/>
Other	<input type="text"/>	Other	<input type="text"/>

11. Are there any major changes taking place, or do you know if such changes have been planned in your country, in these areas (educational and recruitment background)? If yes, please specify.

12. Next, we would like you to answer some additional questions e.g. on compensation, competence, and mobility regarding Senior Civil Servants.
Please select the alternative that applies.

	Yes	No	Don't know
Do SCS have mandatory waiting period when leaving civil service for private sector?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Will there be more need for flexible term employment for SCS in the future?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
When recruiting SCS in your country, is content-specific knowledge valued over leadership skills?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Does your country have comprehensive training programmes for SCS?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Does your country have systematic annual performance review practice (e.g. 360 evaluation) for SCS?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Are SCS personally accountable for the performance of their organisation (e.g. for achieving the annual performance targets)?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Are there specific mobility programmes for SCS in your country?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Does your country apply generic competence profiles (e.g. leadership or communication skills) when recruiting SCS? If yes, please specify.	<input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Does your country apply generic competence profiles when providing management training for SCS? If yes, please specify.	<input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

13. Please list the major reforms concerning the Career Development and Competence Building of Senior Civil Servants in your country.

Please indicate the present status of these reforms by choosing the phase that reforms are in.
Technical note: before you write the name of the reform or plan, please choose the status. That will activate the comment line.

	Idea	Planning	Decision	Implemented
1. <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6. <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7. <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
8. <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
9. <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

0% completed