

VALTIONEUVOSTON
PERIAATEPÄÄTÖS

Valtion henkilöstöpolitiikan linjasta



VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖS
VALTION HENKILÖSTÖPOLITIIKAN LINJASTA 30.8.2001
TAITTO: AT-JULKAISUTOIMISTO
PAINO: KIRJAPAINO SNELLMAN OY, HELSINKI 2001

1 LÄHTÖKOHDAT JA MUUTOSTEKIJÄT VUOSIKSI 2001 – 2005

1.1 Toimiva valtionhallinto on kansallinen menestystekijä

Valtionhallinto edistää Suomen kansan etua ja hyvinvointia. Sen tehtävänä on palvella kansalaisia, yrityksiä ja yhteisöjä keskus-, alue- ja paikallistasonilla ja vaikuttaa kansallisten tavoitteiden toteutumiseen Euroopan unionissa ja laajemmin kansainvälisissä suhteissa. Osana julkista sektoria valtionhallinto vastaa laajasta ja moninaisesta tehtäväkentästä:

1. yhteiskunnan perustasta, kuten oikeusjärjestyksestä ja kansalaisten turvallisuudesta,
2. hyvinvointitehtävistä, kuten korkeammasta opetuksesta ja tieteestä, kulttuurista ja sosiaaliturvasta ja
3. muista yhteiskunnan ja talouden perustoimintaedellytyksistä sekä tasapainoisesta ja kestävästä kehityksestä.

Toimintaympäristön maailmanlaajuinen muutos ja hallinnon uudet tehtävät ja palvelut korostavat sitä, että hyvin toimiva ja kustannustehokas julkinen sektori on entistä tärkeämpi kansantalouden kestävyydelle ja koko yhteiskunnalle. Julkishallinnon toimintayksiköiden välinen yhteistyö ja verkottuminen myös yksityisten organisaatioiden kanssa parantaa tehokkuutta ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Valtion on työnantajana sekä luotava edellytyksiä tietoyhteiskuntakehitykselle että oltava edelläkävijä kehityksessä. Sen on aktiivisesti sopeuduttava Suomen julkisen talouden näköpiirissä olevaan kehitykseen, erityisesti tulevaan väestö- ja ikärakenteen muutokseen ja kansainväliseen verokilpailuun tällä ja seuraavalla vuosikymmenellä.

1.2 Kilpailu työvoimasta kiristyy

Valtion henkilöstö on pääosin toimintojen uudelleenjärjestelyjen vuoksi vähentynyt 215 000 hengestä 119 000 henkeen vuodesta 1988 vuoteen 2001 eli yhteensä 45 %. Henkilöstöstä yli kaksi kolmasosaa työskentelee valtion kuudella suurimmalla toimialueella: yliopistoissa 28 300 henkeä, maanpuo-

lustuksessa ja rajavartioidossa 19 500, poliisissa ja pelastustoimessa 11 000, valtionvarainhoidossa sekä vakuutus- ja rahoituspalveluissa 10 400, tutkimustoiminnassa 9 800 ja elinkeinotoiminnan palveluissa 9 500 henkeä.

Miehiä henkilöstöstä on 54 % ja naisia 46 %. Vaikka valtionhallinnon johto- ja esimiestehtäviin rekrytoidaan pätevyyden perusteella tasapuolisesti naisia ja miehiä, on naisten osuus ylimmissä johtotehtävissä vain noin 13 %. Naisten osuus valtion virkamiesjohdossa on nykyisin pienempi Suomessa kuin muissa Euroopan unionin jäsenmaissa. Vuonna 2000 henkilöstön keski-ikä oli 42,4 vuotta.

Valtion henkilöstön vaihtuvuus kasvaa ikärakenteen vuoksi. Arvioiden mukaan vuosina 2001-2011 nykyisestä henkilöstä poistuu vajaat 60 000 henkeä eli lähes 50 %. Eläkkeelle näistä siirtyy runsas 40 000 henkeä. Poistuman lisäksi tehtävien sisällön muutos ja uudet ammattitaitovaatimukset tuovat osaamisvajetta hallintoon.

Kilpailu työvoimasta kiristyy ja poistuvan henkilöstön tilalle on kyettävä rekrytoimaan uutta henkilöstöä. Kilpailu käydään osin maailmanlaajuisessa ympäristössä ja maan sisällä alueellisesti eriytyvässä ympäristössä. Se käydään myös muuttuvassa yhteiskunnallisessa ilmapiirissä. Erityisesti nuorten työhön ja yleensä elämään kohdistamat arvostukset painottuvat eri tavoin kuin heidän vanhempiensa. Vuosituhannen alussa työmarkkinoille tulevat nuoret odottavat enemmän vaihtelevia, monipuolisia ja mielenkiintoisia tehtäviä, mahdollisuuksia kehittää itseään ja omaan elämäntapaan sopivia työnteon muotoja.

Onnistuakseen pätevän työvoiman saannissa valtion on oltava esimerkillinen työnantaja ja huolehdittava yleisestä työnantajakuvastaan, tehtävien houkuttelevuudesta, kannustavien palkkausperusteiden ja -järjestelmien kehittämisestä, kannustavasta työilmapiiristä sekä henkilöstön asemasta ja osaamisen kehittymisestä. Erityisesti koulutetun työvoiman tarve säilyy suurena; koulutettujen osuus valtion palveluksessa on selvästi suurempi kuin muilla työnantajilla. Hallinnon tehtävien kansainvälisyys, tietoyhteiskuntakehityksen edistäminen ja uudesta toimintakulttuurista viestiminen ovat valtteja kilpailussa.

1.3 Henkilöstö rakentaa uuden toimintakulttuurin

Valtionhallinnon uudistamisen myötä henkilöstöpolitiikan merkitys korostuu. Haasteena on henkilöstöjohtamisen kehittäminen osana tulostavoitusta ja toimintojen strategista johtamista. Modernien johtamisjärjestelmien ja työkalujen lisäksi tarvitaan ammattimaista johtamisotetta, näkemyksellis-

tä johtajuutta ja uutta kannustavaa johtamisilmapiiriä. Työyhteisöjen voimavarat kasvavat jokaisen yksilön osaamisesta, luovuudesta ja hänen yksilöllisyytensä kunnioittamisesta.

Valtion yhteisessä henkilöstöpolitiikassa otetaan huomioon ja tunnustetaan toimintayksiköiden erilaisuus ja toisaalta tarve luoda valtion yhteistä toimintakulttuuria. Toimintayksiköillä on oltava mahdollisuus kilpailla työvoimasta toimintaympäristön ehdoilla, muun muassa alueellisesti eriytyvässä tilanteessa.



VALTIONEUVOSTO pitää tärkeänä, että valtio on esimerkillinen työnantaja hyvän henkilöstöpolitiikan määrätietoisessa toteuttamisessa. Hyvin hoidetulla työnantaja- ja henkilöstöpolitiikalla, hyvällä johtamisella sekä osaavalla ja sitoutuneella henkilöstöllä luodaan edellytykset julkisen hallinnon tuloksellisuudelle ja palvelukyvylle ja siten kansalliselle kilpailukyvylle.

2 VALTION TAVOITTEET TYÖNANTAJANA

Valtioneuvosto asettaa valtiolle työnantajana seuraavat yleiset kehittämissuhteet. Eri toimijoiden roolit ja vastuut tämän henkilöstöpolitiikan linjan toteuttamisessa määritellään kohdassa 3.

2.1 Julkinen toiminta on arvolahtöistä ja eettisesti korkeatasoista

Valtionhallinnon arvot rakentuvat demokraattisen oikeusvaltion ja pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan arvopohjalle voimakkaasti kansainvälisyssä ympäristössä. Valtion henkilöstöpolitiikan tavoitteena on arvoperustan ja perustaltaan yhtenäisen toimintakulttuurin vahvistaminen ja hyödyntäminen. Arvopohjaa ja korkeaa eettistä tasoa vahvistetaan valmennuksen, erityisesti johdon valmennuksen keinoin. Lisäksi kehitetään etiikkaan liittyvää ohjeistusta ja hyvistä toimintamalleista viestimistä ja valvontaa.

Toimintayksiköt rakentavat arvonsa yhteiselle perustalle. Organisaatioissa on käytävä arvokeskusteluja ja yhteisesti määritellyt arvot on saatava osaksi käytäntöä. Toiminnan kaikilla tasoilla varmistetaan, että virkamies-ten työssään kohtaamat eettiset ongelmat ratkaistaan ja että maamme virkamiesetiikan tunnustetusti korkea taso säilyy, kun henkilöstön vaihtuvuus on suurta.



VALTIONHALLINNON arvoperustan muodostavat toiminnan tuloksellisuus, laatu ja vahva asiantuntemus, palveluperiaate, avoimuus, luottamus, tasa-arvo, puolueettomuus, riippumattomuus ja vastuullisuus.

2.2 Valtion kilpailukyky työnantajana turvaa toimintayksiköille osaavan ja sitoutuneen henkilöstön

Valtion hyvä toiminta- ja palvelukyky edellyttää, että valtio on työnantajana kilpailukykyinen. Toimintayksiköillä on oltava oikein mitoitettu, osaava ja sitoutunut henkilöstö. Ensisijainen vastuu tehtävien vaatiman osaavan henkilöstön hankkimisesta on toimintayksiköillä itsellään.

Valtion organisaatioiden on kyettävä hallitsemaan henkilöstön ikääntymisen ja suuren vaihtuvuuden vaikutuksia lähivuosina. Niiden on kyettävä houkuttelemaan osaavaa henkilöstöä, pitämään sen palveluksessaan ja tar-

joamaan kehittymismahdollisuuksia. Lisäksi on löydettävä keinoja tasapainottaa työyhteisöjen ikärakennetta ja siirtää osaamista ikääntyviltä henkilöiltä nuorille työntekijöille.

Valtionhallinnon tehtävien, työyhteisöjen ja palvelussuhteen ehtojen on oltava houkuttelevia. Pysyväisluonteisissa tehtävissä käytetään toistaiseksi voimassa olevia palvelussuhteita. Kilpailukykyä parannetaan siirtymällä tehtävien vaativuuteen ja henkilökohtaiseen suoritukseen perustuvaan kannustavaan palkkaukseen vuoden 2002 loppuun mennessä. Lisäksi kehitetään muita kannustamis- ja palkitsemismuotoja. Kannustavan palkitsemisen toteuttaminen vaatii koko johtamiskulttuurin uudistumista.

Tietoyhteiskuntakehitys ja hallinnon uudet sähköiset palvelut korostavat tiedon ja osaamisen merkitystä työssä. Osaamisen johtamista on kehitettävä ja samalla on luotava edellytykset oppiville organisaatioille. Henkilöstö tarvitsee uudenlaisia verkostomaisia työnteon muotoja, yhteistyöhön perustuvaa toimintakulttuuria sekä uusia tietoja ja taitoja. Henkilöstön, osaamisen, uusien toimintatapojen ja innovaatioiden liikkuminen organisaatioiden rajojen ja tasojen yli on ratkaisevan tärkeää hyvälle toiminta- ja palvelukyvylle.



VALTIOEUVOSTO vastaa valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan yleisistä edellytyksistä osana budjettipolitiikkaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että valtionhallinnon työyhteisöissä on kaikenikäisiä työntekijöitä. Uuden työvoiman rekrytointia tuetaan suunnitelmallisella perehdyttämisellä, harjoitteluohjelmilla, kehittämällä kannustavia palkitsemismuotoja sekä viestimällä muuttuneesta toimintakulttuurista.

Valtiotyönantaja kehittää henkilöstön urasuunnittelua ja liikkuvuutta ja edellyttää yhä useammassa tehtävässä monipuolista kokemusta, myös kansainvälisistä tehtävistä.

Valtiotyönantaja edistää tietoyhteiskuntaa kehittämällä henkilöstöä, johtamista, työprosesseja ja toimintakulttuuria oppimista tukeviksi. Osaamisen siirtoon vaadittavien työnteon järjestelyjen edellyttämät henkilöstövoimavarat ja niiden rahoitus turvataan suunnitelmallisesti avaintehtävissä.

2.3 Hyvä johtaja huolehtii henkilöstövoimavarojen lisäksi jokaisesta yksilöstä

Hallinnon uudet tehtävät ja toimintaperiaatteet sekä toimintaympäristön muutos asettavat uusia vaatimuksia johto- ja esimiestehtävissä toimiville. Ministeriöiden ja valtionhallinnon organisaatioiden on tuettava julkisen johtamisen ammatillistumista ja uuden johtajasukupolven syntymistä kehittämällä suunnitelmallisesti johdon rekrytointia, arviointia, urasuunnit-

telua ja valmennusta. Toimintayksiköiden tueksi laaditaan koko valtionhallinnon yhteinen johdon kehittämisstrategia.

Yleisinä tavoitteina on lisätä johtamistehtävien houkuttelevuutta, johtajien kykyä suoriutua tehtävistään ja tukea heidän uran- ja elämänhallintaansa lisääntyvien vaatimusten paineessa. Valtion toimintakyvyn kannalta on tärkeää hyödyntää sekä organisaatioiden että yksilöiden käyttämättömiä johtamisvoimavaroja. Yhtenä tavoitteena on naisten osuuden suunnitelmallinen lisääminen johto- ja esimiestehtävissä.

Kaikkien johtajien ja esimiesten tehtävänä on vastata organisaation tuloksellisesta toiminnasta ja kaikkien voimavarojen tehokkaasta käytöstä. Tämä edellyttää myös työyhteisöjen kehittämistä. Esimiehiltä odotetaan aikaisempaa enemmän työyhteisöjen ilmapiirin rakentamista, henkilöstön kannustamista sekä luottamukseen perustuvaa vuorovaikutusta ja yhteistyötä. Heidän tehtävänä on huolehtia henkilöstön tietojen ja taitojen kehittymisen lisäksi jokaisen työntekijän hyvinvoinnista ja työkyvystä.

Työyhteisöjen tuloksellisuus vaatii myös sitä, että jokainen valtion palveluksessa oleva virkamies ja työntekijä on vastuussa työyhteisöstään, omasta työpanoksestaan ja itsensä kehittämisestä. Tätä tavoitetta tukee se, että työntekijöillä on mahdollisuus vaikuttaa oman työyhteisönsä ja työnsä kehittymiseen.

Esimiehiltä vaaditaan esimerkillisyyttä ja erityistä huolellisuutta henkilöstön oikeudenmukaisessa ja eri ikä- ja väestöryhmien välisessä tasa-arvoisessa kohtelussa. Organisaatioiden palvelukykyä parannetaan monikulttuurisella ja suvaitsevalla henkilöstöllä.

Hyvän henkilöstöpolitiikan toteutumiseksi valtio työnantajana on aktiivisesti mukana koko työelämän kehittämisessä, muun muassa työelämän ja perhe-elämän yhteensovittamisessa edistämällä perhevapaiden tasa-arvoista käyttöä. Valtio kehittää työnantajana myös työkykyä ylläpitäviä ohjelmia ja yhteistoimintamuotoja. Toiminnan tarpeiden mukaan tehtävissä organisaatiomuutoksissa turvataan henkilöstön asema.



VALTIONEUVOSTON tavoitteena on muuttaa johtamisilmapiiriä selkeästi innovatiivisuutta sekä luottamukseen perustuvaa vuorovaikutusta, yhteistyötä ja ihmissuhdetaitoja korostavaksi. Se rohkaisee virkamiesjohtoa näkemykselliseen johtajuuteen ja muutosten esimerkilliseen toteutukseen. Se edellyttää virkamiesjohdolta henkilökohtaista vastuunkantoa ja sitoutumista valtiosyhteisön tavoitteisiin. Johtajien ja esimiesten suoritusten ja osaamisen arviointia kehitetään osana tulostulosta.

Valtiotyönantaja kehittää suunnitelmallisesti johtajia ja johtamistehtäviin hakeutuvia. Se tukee naisten hakeutumista johto- ja esimiestehtäviin.

3 TOTEUTUS, VASTUUT JA SEURANTA

3.1 Henkilöstöpolitiikka on olennainen osa toimintaa

Valtion toimintayksiköiden henkilöstöstrategioilla tuetaan toiminnan pitkän aikavälin tavoitteita. Tätä varten yksiköiden on ennakoitava hyvissä ajoin sekä henkilöstön tarve että tarjonta ja työmarkkinakehitys omalla toimialueellaan. Yksiköiden toiminnalle asetettavien tavoitteiden ja voimavarojen on oltava tasapainossa. Tästä huolehditaan tulosohjausprosessissa.

Kansantalouden, työmarkkinoiden ja tietoyhteiskunnan kehityksen ennakointi ja siihen vaikuttaminen on aikaisempaa tärkeämpää toiminnan suunnittelussa. Valtiotyönantajien ja toisaalta työmarkkinaosapuolten keskinen yhteistyö edellyttää yhteistä tietopohjaa, kehittynyttä seuranta- ja informaatiotekniikkaa ja yhteisiä menettelytapoja. Toimintayksiköiden on kehitettävä henkilöstöpolitiikan ja -johtamisen arviointia ja seuranta osana tuloksellisuuden arviointia käyttäen hyväksi myös erilaisia työilmapiirikartoituksia ja johtamisen palautejärjestelmiä.



TOIMINTAYKSIKÖIDEN tulostavoitteisiin sisällytetään toiminnan kannalta keskeiset henkilöstöpoliittiset tavoitteet, myös osaamisen kehittämiseen, liikkuvuuteen ja henkilöstön hyvinvointiin liittyvät tavoitteet. Ministeriöiden tulee olla hyvässä vuorovaikutuksessa yksiköiden kanssa ja osoittaa niille riittävät voimavarat työnantajatoimintaan ja henkilöstöjohtamiseen.

Oikea voimavarojen kohdentaminen kytketään osaksi keskeisiä toiminnan suunnittelu-, päätöksenteko- ja ohjausprosesseja. Menetelmiä henkilöstön oikean määrän ja laadun varmistamiseksi kehitetään.

3.2 Vastuut henkilöstöpolitiikan toteuttamisessa

Ensisijainen vastuu henkilöstöstään on kullakin toimintayksiköllä itsellään. Niiden tehtävänä on määritellä ja toteuttaa henkilöstöpolitiikkaansa omien toiminnallisten tarpeidensa ja erityispiirteidensä sekä tämän periaatepäättöksen pohjalta.

Ministeriöt vastaavat henkilöstöpolitiikan toteutuksen ohjauksesta hallinnonaloillaan. Niiden tehtävänä on muun muassa työnantajapolitiikan ja budjettipolitiikan koordinaatio, rahoituksen osoittaminen tulosohjausprosessissa, henkilöstöpoliittisten tavoitteiden sisällyttäminen tulosohjaukseen ja hallinnonalan toimintayksiköiden henkilöstöpolitiikan arviointi ja seuranta.

Valtioneuvosto vahvistaa tällä henkilöstöpolitiikan linjaa koskevalla periaatepäätöksellä valtioyhteisön yhteistä perustaa ja toimintakulttuuria. Se huolehtii toimintayksiköiden pitkän aikavälin toimintaedellytyksistä ja vastaa valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikasta osana budjettipolitiikkaa.

3.3 Valtion yhteinen työnantaja- ja henkilöstöpolitiikka

Valtion yhteisen henkilöstöpolitiikan valmistelusta ja valtion keskustason työnantajatoiminnasta vastaa valtiovarainministeriön henkilöstöosasto eli Valtion työmarkkinalaitos. Se on toiminta-ajatuksensa mukaisesti sekä valtiojohdon että toimintayksikköjen palveluksessa valtiotyönantajan edunvalvojana ja yhteisen henkilöstöpolitiikan kehittäjänä. Lisäksi se vaikuttaa myös Euroopan Unionin työelämän kehittämiseen ja instituutioiden henkilöstöpolitiikkaan.

Valtion työmarkkinalaitos linjaa ja kehittää työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkaa tässä periaatepäätöksessä vahvistettujen tavoitteiden mukaisesti. Se uudistaa toimintaansa valtiojohdon ja valtion toimintayksikköjen tarpeiden pohjalta sekä arvioi ja seuraa toimintansa vaikuttavuutta.

Palvelussuhteen ehtojen kehittäminen perustuu toimiviin ja luottamuksellisiin työmarkkinasuhteisiin. Neuvottelu- ja yhteistoimintamenettelyjä kehitetään sekä keskus- että yksikötasolla. Valtion työmarkkinalaitos ja toimintayksiköt ovat yhteistoiminnassa valtiosektorin henkilöstöjärjestöjen kanssa tämän henkilöstöpolitiikan linjan toteutumisen seuraamiseksi ja kehittämiseksi.



VALTION YHTEISTÄ työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkaa ja Valtion työmarkkinalaitoksen toimintaa ohjaa ministeriöiden ja toimintayksikköjen virkamiesjohdosta koostuva valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan neuvottelukunta, jonka asemaa valtion yhteisen työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan johtamisessa vahvistetaan.

Valtioneuvosto arvioi tässä periaatepäätöksessä vahvistetun henkilöstöpolitiikan linjan tavoitteiden toteutumista vuonna 2004.

PERIAATEPÄÄTÖKSESTÄ TOTEUTUKSEEN

SISÄLLYS

JOHDANTO

1	TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOS	13
1.1	Talouden kiristyvät reunaehdot	13
1.2	Kehitys kohden tietoyhteiskuntaa	13
1.3	Hallinnon uudistumisen vaikutukset henkilöstöjohtamiseen	14
1.4	Kansainvälinen kehitys	16
2	TAVOITTEENA ESIMERKILLINEN TYÖNANTAJA	18
2.1	Työtä kansakunnan palveluksessa	18
2.2	Henkilöstöpolitiikkaa toiminnan tarpeista	20
2.3	Valtion henkilöstö voimavarana	21
2.4	Henkilöstön poistuma lisääntyy	22
2.5	Uudet henkilöstöpoliittiset linjaukset	25
2.5.1	Arvolähtöistä ja eettistä toimintaa	26
2.5.2	Kilpailukykyä ja osaamista	27
2.5.3	Ammattitaitoista johtamista ja toimivia työyhteisöjä	29
2.6	Houkuttelevaan työnantajakuvaan	31
3	HENKILÖSTÖPOLITIIKAN VASTUUT JA SEURANTA	33
3.1	Hallinnon tasojen vastuut	33
3.2	Valtion yhteinen työnantaja- ja henkilöstöpolitiikka	33
3.3	Strategian yhteiskunnalliset ja taloudelliset vaikutukset	34

LÄHTEET

JOHDANTO

Valtioneuvosto on tehnyt päätöksen valtion henkilöstöpolitiikan linjasta 30.8.2001. Päätöksellä on merkittävä vaikutus valtion kilpailukyvyllä työntantajana ja siten myös koko hallinnon toimintakyvyllä. Sillä halutaan vahvistaa valtion toimintayksiköiden yhteistä arvoperustaa ja toimintakulttuuria sekä asettaa yleiset kehittämistavoitteet.

Lähtökohtana on näkemys valtionhallinnon laajasta ja moninaisesta tehtäväkentästä ja sen hyvästä hoitamisesta muuttuvissa olosuhteissa. Toimintaympäristön globaalinen muutos ja hallinnon uudet tehtävät ja palvelut korostavat julkisen sektorin toimivuuden ja tehokkuuden merkitystä. Valtio joutuu myös työntantajana kohtaamaan talouden reunaehtojen kiristymisen, muun muassa kansainvälisen verokilpailun tällä ja seuraavalla vuosikymmenellä. Yleinen yhteiskunnallinen kehitys, erityisesti uusi teknologia ja työprosessien kehittyminen edellyttävät työelämässä uutta osaamista ja uudenlaista johtamiskulttuuria.

Valtion kannalta työntantajana ratkaiseva muutostekijä on väestö- ja ikärakenteen muutos. Arvioiden mukaan vuosina 2001-2011 valtion henkilöstöstä poistuu vajaat 60 000 henkilöä eli lähes 50 prosenttia joko eläköitymisen tai muiden sektorien palvelukseen siirtymisen seurauksena. Kilpailu työvoimasta käydään muuttuvassa yhteiskunnallisessa ilmapiirissä. Valtion on huolehdittava yleisestä työntantajakuvastaan, tehtävien houkuttelevuudesta, kannustavien palkkausperusteiden ja -järjestelmien kehittämisestä ja hyvästä työilmapiiristä.

Päätöksessä määritellään selkeästi hallinnon eri tasojen vastuut henkilöstöpoliittisten linjausten toteuttamisessa. Ensisijainen vastuu osaavan henkilöstön hankinnasta on valtion toimintayksiköillä. Niiden on uudistettava toimintakulttuuriaan ja kyettävä houkuttelemaan ja pitämään palveluksessaan osaavia henkilöitä. Toimintayksiköiden tehtävänä on määritellä ja toteuttaa henkilöstöpolitiikkaansa omien toiminnallisten tarpeidensa ja erityispiirteidensä sekä valtion yhteisen henkilöstöpolitiikan linjan pohjalta. Ministeriöt vastaavat henkilöstöpolitiikan toteutuksesta osana tulostausta. Sekä valtiojohton että toimintayksiköiden palveluksessa valtion yhteisen työntantaja- ja henkilöstöpolitiikan valmistelussa ja toteutuksessa on Valtion työmarkkinalaitos. Valtioneuvosto huolehtii toimintayksiköiden pitkän aikavälin toimintaedellytyksistä osana budjettipolitiikkaa.

Muutos esimerkiksi työnantajaksi edellyttää vastuullisilta johdonmu-
kaista henkilöstöpolitiikkaa, johon sisältyy toteutumisen jatkuva seuranta ja
kehittämistavoitteiden suuntaaminen. Ennen kaikkea se edellyttää koko hen-
kilöstöltä aitoa sitoutumista uuden toimintakulttuurin rakentamiseen.

1 TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOS

Valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkaan, kuten muuhunkin hallintopolitiikkaan ovat vaikuttaneet useat suuret muutokset viimeisen vuosikymmenen aikana. Keskeisimpiä ovat olleet voimakas kansainvälistyminen ja Suomen kansainvälisen aseman muutos, selviytyminen taloudellisesta lamasta ja valtiontalouden sopeuttaminen uusiin aikaisempaa tiukempiin reunaehtoihin sekä hallinnon rakenteiden, johtamisjärjestelmien ja toimintatapojen uudistukset. Jatkuvat ympäristömuutokset asettavat valtion myös työnantajana uusien haasteiden eteen.

1.1 Talouden kiristyvät reunaehdot

Toimintaympäristön globaali muutos ja hallinnon uudet tehtävät ja palvelut korostavat sitä, että hyvin toimiva ja tehokas julkinen sektori on entistä tärkeämpi kansantalouden kestävyydelle ja koko yhteiskunnalle, niin yrityksille kuin kansalaisillekin. Valtion panos toimintaedellytyksiin, muun muassa koulutukseen, tutkimukseen sekä kilpailun hallittu avaaminen ovat olleet tärkeitä koko Suomen kehitykselle.

Valtion henkilöstöpolitiikan linja perustuu talouden näkymiin, joiden mukaan vuosina 2001-2007 maailmantalouden kasvun odotetaan jatkuvan selvästi hitaampana kuin edellisellä viisivuotiskaudella. Viimeaikaiset uutiset maailman taloudessa, erityisesti Yhdysvaltojen taloudessa luovat epävarmuustekijöitä ja uhkakuvia, jotka toteutuessaan pahimmillaan voisivat vaikuttaa huomattavasti valtion toimintaedellytyksiin työnantajana. Valtion tulee työnantajana aktiivisesti valmistautua väestö- ja ikärakenteen muutokseen sekä kansainväliseen verokilpailuun tällä ja seuraavalla vuosikymmenellä. Talouden eurooppa-integraatio korostaa julkisen toiminnan tehokkuutta.

1.2 Kehitys kohden tietoyhteiskuntaa

Vaikka Suomea voidaan pitää maana, jossa on jo monet tietoyhteiskunnan peruselementit, elää se silti vielä tietoyhteiskunnan murroskautta. Työelämässä tietoyhteiskuntaan siirtyminen edellyttää uudenlaista johtamiskultuuria ja organisaatioita. (Suomi tietoyhteiskuntana. VM 14.6.2000)

Uusi teknologia ja työprosessien kehittyminen ovat suoraan vaikuttaneet henkilöstöjohtamiseen. Erityisesti tietotekniikan kehitys ja ottaminen käyttöön koko hallinnossa on lisännyt henkilöstön valmiuksia hyödyntää jatkuvasti kehittyvää teknologiaa. Teknologia on tarjonnut lisää välineitä verkostotyöskentelyyn ja uudentyyppisten organisaatio- ja palveluprosessien käyttöön. Informaation vaihto eri organisaatioiden välillä on lisääntynyt ja sähköinen asiointi on parantanut palvelujen saatavuutta.

Valtion on luotava edellytyksiä tietoyhteiskuntakehitykselle kehittämällä infrastruktuuria, osaamista ja muita valmiuksia. Lisäksi valtion tulisi työnantajana itse olla kehityksen edelläkävijä. Valtion organisaatioiden tulisi aktiivisesti uudistaa toimintaansa tietoyhteiskunnan edellyttämällä tavalla ja siten näyttää esimerkkiä. Tätä edellyttää myös valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon tietohallinnon kehittamisestä (2.3.2000). Sen mukaan tietohallintotoimintoja kehitetään kansalaisten tarpeista lähtien hyvää hallintoa, hyvää tiedonhallintatapaa ja tietoyhteiskuntakehitystä edistävällä tavalla. Tavoitteena on tarjota mahdollisuuksia asiakaspalvelun ja hallinnon sisäisten prosessien kehittämiseksi parantaen samalla laatua ja tehokkuutta.

Valtionhallinnossa on runsaasti yksiköitä, joiden toiminnan luonne edellyttää nykyistä selvemmin toimintaperiaatteiden ja johtamiskäytäntöjen kehittämistä tietointensiivisten organisaatioiden tarpeista lähtien. Käytännön johtamishaasteita näissä organisaatioissa ovat muun muassa edellytysten luominen oppimiselle ja innovaatioille, tiimityöskentely ja joustavien työtapojen ja verkostojen hyödyntäminen. Organisaatioiden tietoon ja tietämykseen, osaamiseen ja niiden johtamiseen investoiminen vaikuttaa myönteisesti myös valtion työnantajakuvaan ja kilpailukykyyn, erityisesti kilpailtaessa korkeasti koulutetusta työvoimasta.

1.3 Hallinnon uudistumisen vaikutukset henkilöstöjohtamiseen

Toimintaympäristön muutos on koskettanut hallinnon tehtäviä, rakenteita, henkilöstöä, johtamista ja koko toimintakulttuuria. Ensinnäkin taloudellisen toimintaympäristön muutos ja uudet ohjausmuodot ovat muuttaneet laajassa mitassa toimintayksiköiden johtamista. Kyse ei ole pelkästään talouden ja voimavarojen johtamisesta tai kehittyneiden liiketoiminnan välineiden hallinnasta vaan uudenlaisesta toimintakulttuurista, jonka yhtenä perustana on asiakaslähtöisyys ja sen edellyttämä palvelujohtaminen ja –osaaminen. Asiakasnäkökulma kiteytyy organisaation arvoihin usein myös

sellaisissa hallintovirastoissa, jotka eivät ole tavanomaisissa asiakaspalvelutehtävissä. Kyselyn mukaan 43 prosenttia toimintayksiköiden henkilöstöjohtajista arvioi, että palvelujen kehittäminen ja asiakaslähtöisyys ovat vaikuttaneet paljon tai erittäin paljon yksikön henkilöstöpolitiikkaan ja –johtamiseen (Henkilöstöpolitiikkabarometri 2000.)

Toinen merkittävä toimintaympäristön muutos, joka on tuonut mukanaan uusia tehtäviä, on ollut EU-integraatio ja muu kansainvälistyminen. Peräti 82 prosenttia henkilöstöjohtajista on sitä mieltä, että kansainvälistyminen on vaikuttanut kohtuullisesti, paljon tai erittäin paljon yksikön henkilöstöpolitiikkaan ja –johtamiseen. Tehtävistä suoriutuminen, ja koko hallinnon toimintakyvyn ja siten myös kansallisen kilpailukyvyn turvaaminen, vaatii laajaa kansainvälistä osaamista hallinnon piirissä.

Hallinnon kehittäminen on merkinnyt vanhojen organisaatiomuotojen, johtamisjärjestelmien ja toimintatapojen korvaamista uusilla ratkaisuilla. Viime vuosikymmenen suuret muutokset tulosohtaus ja –budjettiuudistus ja niihin liittyvä päätösvallan hajautus ovat edellyttäneet myös henkilöstöjohtamisen uudistumista. Toimintayksiköiden vastuu henkilöstövoimavaroista ja niiden kehittämisestä on merkinnyt myös uusia vaatimuksia johdolle ja henkilöstöhallinnon ammattilaisille. Arviointitutkimusten mukaan ongelmia näyttää olevan erityisesti strategisen johtamisen ja henkilöstöjohtamisen keskinäisissä yhteyksissä ja liittymisessä tulosjohtamisjärjestelmään. Hallinnon rakenteet ja järjestelmät ovat kyllä muuttuneet, mutta toteutuksessa on ilmennyt ongelmia.

Tulosohtausjärjestelmää kehitetään ja täydennetään organisaatioissa muun muassa henkilöstön osaamiseen ja uudistumiseen liittyvillä tavoitteilla ja tunnusluvuilla. Asiakasnäkökulman myötä on noussut esille myös laatuajattelu ja uudenlaiset paremmin palveluprosesseihin sopivat työnteon muodot. Eräs näistä on tiimityöskentely, jonka menestyksellinen soveltaminen vaatii perinteisen hallintokulttuurin rinnalle ja sijaan uusia yhteistyö- ja vuorovaikutustaitoja.

Tarve verkottumiseen luo paineita myös julkisen sektorin rakenteille ja hallinnon eri tasojen väliselle työnjaolle. Verkottuminen tarjoaa mahdollisuuksia löytää uusia, yhteistyöhön perustuvia toimintamalleja keskitetyn sektorijohtamisen sijaan ja rinnalle. Hallinnon poliittisen ohjauksen ja ministeriöjohtamisen tasolla yhteistyömahdollisuuksia tarkastellaan meneillään olevassa keskushallinnon uudistushankkeessa.

Vaikka toimintaympäristön muutos on ollut yhteinen, on kehitys toimintayksiköiden välillä ollut eriytyvää. Aikaisemmasta hyvin yhdenmukaisesta hallinnosta on siirrytty tilanteeseen, jossa valtion yksiköiden toimin-

taympäristö ja toimintaperiaatteet ovat hyvinkin erilaisia. Myös hallinnon eri tehtäväalueiden, ydintehtävien, palvelutehtävien ja liiketoimintatehtävien, sisällä ovat yksiköiden toimintakäytännöt ja kehitysaste erilaisia. Toimintayksiköt kohtaavat erilaisia tai ainakin eriasteisia haasteita henkilöstöpolitiikan ja -johtamisen kehittämisessä.

1.4 Kansainvälinen kehitys

Useissa Euroopan unionin ja OECD:n piirissä olevissa maissa kehitetään aktiivisesti julkishallinnon henkilöstöpolitiikkaa. Kehittäminen on edennyt pitkälti samoja linjoja, mutta painotukset, etenemisjärjestys ja nopeus ovat vaihdelleet huomattavastikin. Keskeisenä tavoitteena on ollut hallinnon tehostaminen. Hallinnon hajautus ja henkilöstöpoliittisen päätösvallan hajautus keskusyksiköiltä linjajohdolle on ollut yleisimmin käytetty keino. Samoin henkilöstövoimavarojen johtaminen ja kehittäminen pitkäjänteisesti osana toiminnan johtamista ja kehittämistä on nousemassa tärkeäksi painopisteeksi.

OECD:n julkishallintokomitea PUMA on hahmottanut kehityssuuntia henkilöstövoimavarojen johtamisessa keskeisten teollisuusmaiden julkishallinnossa. OECD-maissa vallitsee laaja yhteinen näkemys siitä, että julkishallintojen on välttämätöntä nopeasti sopeutua ja tehokkaasti vastata ympäristömuutoksiin. Avainasemassa muutoksessa on oikea henkilöstö, joka kykenee toimimaan hyvinkin erilaisissa ympäristöissä ja hallitsee monimutkaisiakin tilanteita. Henkilöstön laadusta on tulossa olennainen tekijä organisaatioille. Globalisaatio edellyttää sekä organisaatioiden että työntekijöiden kykyä olla vuorovaikutuksessa ja tehdä yhteistyötä.

Julkishallintojen on hyväksyttävä yhteisiä arvoja, kuten tehokkuus ja tuloksellisuus, kyky sopeutua muutoksiin sekä toiminnan korkea eettinen taso. Vuorovaikutus yksityisen sektorin kanssa on lisääntymässä, mikä merkitsee myös liikkeenjohdon johtamismallien omaksumista ja soveltamista, muun muassa budjetoinnissa, voimavarojen johtamisessa, tuloksellisuuden seurannassa ja asiakaslähtöisyydessä.

Henkilöstö nähdään yleisesti tärkeimpänä voimavarana julkisessa hallinnossa OECD-maissa. Muutostarpeita henkilöstömäärissä ja rakenteessa pyritään ennakoimaan. Henkilöstöjohtamista kehitetään paremmin toiminnan tarpeita vastaavaksi, muun muassa kehittämällä rekrytointia, joustavia urajärjestelmiä ja liikkuvuutta. Viisaus ”oikea henkilö oikealle paikalle” on yleistymässä. Johdon kehittäminen nähdään erityisenä painopisteenä useassa OECD-maassa.

Yhtenä ajankohtaisena kysymyksenä OECD:n piirissä on julkistyoantajien kilpailukyvyyn turvaaminen. Useassa maassa on tehty laskelmia tyovoiman poistumasta ja uudesta rekrytointitarpeesta. Lisäksi maiden hallitukset ovat pyrkineet vahvistamaan kilpailukykyä erilaisin ohjelmin ja keskitetyin tukitoimin. Esimerkiksi Ruotsissa keskushallinnon kehittämissikkö "Kvalitets- och kompetensrådet" on käynnistänyt kehittämisohjelman ammattitaidon säilyttämiseksi ja parantamiseksi ottaen huomioon tulevaisuuden osaamistarpeet. Vision mukaan valtio on mallityönantaja ja esimerkillinen uuden tietotekniikan käyttäjä, sillä on terve etiikka, mielenkiintoisia uramahdollisuuksia, hyvä johtaminen ja uusi rekrytointipolitiikka naisten lisäämiseksi johtotehtävissä.

2 TAVOITTEENA ESIMERKILLINEN TYÖNANTAJA

2.1 Työtä kansakunnan palveluksessa

Valtionhallinto edistää Suomen kansan etua ja hyvinvointia. Osana julkista sektoria valtionhallinto vastaa laajasta ja moninaisesta tehtäväkentästä:

1. Yhteiskunnan perustasta, kuten oikeusjärjestyksestä ja kansalaisten turvallisuudesta.

Tässä tehtäväkentässä ovat valtion perinteiset tehtävät, joiden ajanmukaisella hoitamisella turvataan yhteiskunnan laillisuus ja toimivuus parhaalla mahdollisella tavalla. Maanpuolustuksen ja sisäisen järjestyksen lisäksi valtio huolehtii kansalaisten turvallisuudesta muun muassa ympäristön ja elintarvikkeiden osalta.

2. Hyvinvointitehtävistä, kuten korkeammasta opetuksesta ja tieteestä, kulttuurista ja sosiaaliturvasta.

Nämä tehtävät antavat sisällön pohjoismaiselle hyvinvointiyhteiskunnalle. Useat kansalaisille suunnatut hyvinvointipalvelut tuotetaan yhteistyössä kunnallissektorin, yritysten ja yhteisöjen kanssa. Vastuu kansalaisten peruspalveluista, esimerkiksi julkisen terveydenhuollon, sosiaaliturvan ja opetuksen järjestämisestä on kunnilla. Joidenkin palvelujen kohdalla kansalaisilla on valinnanmahdollisuus julkisesti tuotettujen ja markkinoilla tuotettujen palvelujen välillä. Hyvinvointipalveluilla luodaan edellytyksiä myös taloudelliselle kilpailukyvyille, muun muassa varmistamalla tietellisen tutkimuksen ja väestön koulutuksen korkea taso.

3. Muista yhteiskunnan ja talouden perustoimintaedellytyksistä sekä tasapainoisesta ja kestävästä kehityksestä.

Näitä ovat muun muassa toimintaedellytysten luominen elinkeinoelämälle sekä yritysten ja yhteisöjen toiminnan tukeminen. Ne edellyttävät koko yhteiskunnan ja sen osa-alueiden kehityksen ennakointia, kansallisten intressien koordinointia ja edistämistä muuttuvassa maailmassa.

Julkisella toiminnalla edistetään yleistä eli kaikkien etua. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Valtionhallinnon kehittäminen nojautuu sekä laillisuuden että kansanvaltaisuuden periaatteille. Valtionhallintoa ohjaa kansan valitsema eduskunta, hallitus ja tasavallan presidentti. Valtionhallinto vaikuttaa myös kansallisten tavoitteiden toteutumiseen Euroopan unionissa ja laajemmin kansainvälisissä suhteissa.

Valtionhallintoon kuuluu 13 ministeriötä ja 118 toimintayksikköä (ns. tilivirastot). Eri hallinnonalojen tehtävistä muodostuu laaja työpaikkojen kirjo, johon kuuluvat muun muassa yliopistot, maanpuolustus ja rajavartiointi, poliisi ja pelastustoimi, liikenne ja viestintä, oikeuslaitos, tutkimustoiminta, hallinto, ympäristöpalvelut jne. Vuonna 2000 valtionhallinnossa työskenteli kansalaisia, yrityksiä ja yhteisöjä palvelemissa keskus-, alue- ja paikallistasolla mitä erilaisimmissa tehtävissä yhteensä 123 000 henkilöä. Arvio vuoden 2001 lukumäärästä on 119 000 henkilöä.

TAULUKKO 1. Valtion henkilöstö toimintayksikön toiminnan mukaan vuonna 2000.

TOIMINTAYKSIKÖN TOIMINNAN LAATU	HENKILÖIDEN LUKUMÄÄRÄ					
	Kokoaikaiset		Osa-aikaiset		Yhteensä	
	lkm	%	lkm	%	lkm	%
Yliopistokoulutus	24 653	21,6	3 640	37,3	28 293	22,9
Maanpuolustus- ja rajavartiointi	19 068	16,7	472	4,8	19 540	15,8
Poliisi- ja pelastustoimi	10 786	9,5	292	3,0	11 078	9,0
Valtiovarainhoito sekä vakuutus- ja rahoituspalvelut	9 582	8,4	852	8,7	10 434	8,4
Tutkimustoiminta	8 551	7,5	1 231	12,6	9 782	7,9
Elinkeinotoiminnan palvelut	8 839	7,8	663	6,8	9 502	7,7
Oikeustoimi	8 417	7,4	323	3,3	8 740	7,1
Liikenne ja liikennepalvelut	7 347	6,4	345	3,5	7 692	6,2
Ministeriötason toiminta	6 161	5,4	307	3,1	6 468	5,2
Alue- ja ympäristöpalvelut	4 116	3,6	968	9,9	5 084	4,1
Muut opetus- ja koulutuspalvelut	2 467	2,2	309	3,2	2 776	2,2
Sosiaali- ja työvoimapaalvelut	1 531	1,3	86	0,9	1 617	1,3
Kulttuuripalvelut	922	0,8	157	1,6	1 079	0,9
Muut toiminnot	1 528	1,3	108	1,1	1 636	1,3
Yhteensä	113 968	100,0	9 753	100,0	123 721	100,0

VM/HO/18.4.2001

2.2 Henkilöstöpolitiikkaa toiminnan tarpeista

Hallinnon voimakkaan muutoksen myötä valtion henkilöstöpolitiikka on kohdannut uusia haasteita ja noussut 1990-luvun lopulla hallintopolitiikan strategiseen keskiöön. Valtion toimintakyky työnantajana edellyttää työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan sovittamista osaksi muuta toimintaa ja ohjausprosesseja kaikilla hallinnon tasoilla. Keskustasolla tulee varmistaa, että johdonmukainen henkilöstöpolitiikka on osa hallintopolitiikkaa ja hallinnon kehittämistä.

Toimintayksikötasolla henkilöstöpolitiikalla ja strategisella henkilöstöjohtamisella tuetaan toiminnan pitkän aikavälin tavoitteita. Niiden tulostavoitteisiin tulee sisällyttää toiminnan kannalta keskeiset henkilöstöpoliittiset tavoitteet. Ministeriöiden on asetettava yksiköiden tulostavoitteisiin muun muassa osaamista, liikkuvuutta ja hyvinvointia koskevia tavoitteita. Tavoitteiden on oltava seurattavia ja niiden toteutumisesta on raportoitava osana tulosvastuuta. Ministeriön johdon ja toimintayksikön päällikön välisessä tulosneuvottelussa sovitaan esimerkiksi siitä, miten toimintayksikkö raportoi osaamispääoman laadusta, määrästä ja merkityksestä sekä toteutuneen kehityksen selittäjänä että tulevaisuutta koskevien tulosten mahdollistajana. Valtion työmarkkinalaitos kehittää malleja toimintayksiköiden tueksi siitä, mitä henkilöstönäkökulma sisältää tulosohjauksessa ja strategiatyökaluissa, kuten Balanced Scorecardissa eli Tasapainoisesa onnistumisstrategiassa.

Eräs keskeinen piirre kehityksessä on se, että henkilöstöpolitiikan painopiste on useissa yksiköissä siirtymässä henkilöstöpolitiikan ns. kovasta ytimestä eli määrällisestä ja rakenteellisesta sääntelystä lisääntyvään panostukseen henkilöstön laadulliseen kehittämiseen. Johtaminen ja osaava henkilöstö ovat tulleet yhä selvemmin koko julkisen toiminnan kilpailutekijöiksi. Organisaatioiden tehtävänä on henkilöstöjohtamisen kehittäminen osana tulosohjausta ja toimintojen strategista johtamista. Modernien johtamisjärjestelmien ja –työkalujen lisäksi tarvitaan ammattimaista johtamisotetta, näkemyksellistä johtajuutta ja uutta kannustavaa johtamisilmapiiriä.

Valtion yhteisessä henkilöstöpolitiikassa on otettava huomioon toimintayksiköiden erilaisuus ja toisaalta tarve luoda valtion yhtenäistä toimintakulttuuria. Toimintayksiköillä tulisi olla mahdollisuus kilpailla työvoimasta toimintaympäristön ehdoilla, myös alueellisesti eriytyvässä tilanteessa. Kiristyvässä kilpailutilanteessa työpaikan sijainnilla on merkitys houkutellessa työntekijöitä. Esimerkiksi voidaan ennakoida, että pääkaupunkiseu-

dulla ja alueellisissa keskuksissa sijaitsevien toimintayksiköiden on helppompaa rekrytoida avainhenkilöitä kuin haja-asutusalueella sijaitsevien yksiköiden.

Kilpailu työvoimasta kiristyy ja toimintayksiköiden on ennakoitava havaittavissa ajoon sekä henkilöstön tarve että tarjonta ja työmarkkinakehitys omalla toimialueellaan. Niiden on kehitettävä henkilöstöpolitiikan ja henkilöstöjohtamisen arviointia ja seuranta osana tuloksellisuuden arviointia käyttäen hyväksi myös erilaisia työilmapiiirkartoituksia ja johtamisen palautejärjestelmiä.

2.3 Valtion henkilöstö voimavarana

Valtion organisaatioiden toiminta on työvoimavaltaista. Henkilöstömenojen osuus toimintamenoista vaihtelee toimintayksiköittäin 50 – 90 prosentin välillä. Oikea voimavarojen mitoitus on tarpeen toiminnan tuloksellisuuden, työnantajatoiminnan, henkilöstöpolitiikan ja finanssipolitiikan kannalta. Henkilöstövoimavarojen tulee olla määrältään, rakenteeltaan ja osaamiseltaan ja toimintakyvyltään sellaisia, että organisaatio voi tehokkaasti suorittaa tehtävänsä. Voimavaroja on huollettava ja kehitettävä ymmärtäen, että työyhteisöjen voimavarat kasvavat jokaisen yksilön osaamisesta, luovasta potentiaalista ja hänen yksilöllisyytensä kunnioittamisesta.

Yksiköiden toimintojen uudistaminen ja toimintaympäristöjen kehitys on johtanut valtionhallinnossa osin myös epätasaiseen voimavarojen jakautumiseen. Henkilöstövoimavarojen muutokset ovat ilmenneet paitsi voimavarojen vähentymisenä, eräissä tapauksissa myös tietoisina voimavarojen lisäyksinä ja uudelleen kohdentamisena. Valtiovarainministeriön vuonna 2000 tekemän kyselyn mukaan kaksi kolmesta (65 %) henkilöstöjohtajasta arvioi, että toimintayksiköllä ei ole riittävästi voimavaroja käytössään ja puolet (54 %) oli sitä mieltä, että yksiköllä ei ole riittävästi osavaa henkilöstöä eri tehtäviin. Tässä asiassa näyttää tapahtuneen muutosta huomattavaan suuntaan vuodesta 1997, jolloin 40 prosenttia oli sitä mieltä, että voimavaroja oli riittävästi; vuonna 2000 enää 28 prosenttia yksiköiden henkilöstöasioista vastaavista johtajista arvioi, että voimavaroja oli riittävästi. (Henkilöstöpolitiikkabarometri 2000.)

Tavoitteena on, että valtio luo työnantajana periaatteet ja menetelmät hallinnon organisaatioiden toimintaedellytysten turvaamiseksi, myös voimavarojen osalta. Yksiköiden vastuuta toimintaan perustuvasta henkilöstöpolitiikasta tulee tukea turvaamalla voimavarojen riittävyys ja oikeasuhteisuus sekä pitkän aikavälin suunnitelmallinen käyttö ja kehittäminen.

Oikea voimavarojen mitoitus kytketään osaksi keskeisiä toiminnan suunnittelu-, päätöksenteko- ja ohjausprosesseja. Menetelmiä henkilöstön oikean määrän ja laadun varmistamiseksi kehitetään valtion yhteisessä henkilöstöpolitiikassa. Kehittäminen aloitetaan pilotoinnilla vuosina 2003-2006 menokehysten ja vuonna 2003 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä.

2.4 Henkilöstön poistuma lisääntyy

Valtion henkilöstö on vähentynyt 215 000 henkilöstä 123 000 henkilöön vuodesta 1988 vuoteen 2000 eli yhteensä 44 prosenttia. Vähennys on johtunut pääosin valtion virastojen liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä, ammatillisten oppilaitosten kunnallistamisesta ja yksityistämisestä sekä vain osittain muista henkilöstösupistuksista. Valtion budjettitalouden henkilöstön suhteellinen osuus koko työvoimasta (5,5 %) on pienentynyt ja se on suunnilleen yhtä suuri kuin Ruotsissa (5,3 %). Koko julkisen sektorin työvoimaosuus (23 %) on selvästi alhaisin muihin pohjoismaihin verrattuna (Tanskassa 27 %, Ruotsissa 32 % ja Norjassa 31 %). (Tietoja valtion henkilöstöstä 1970-2000, VTML 5/2001.) Vastaavasti valtion palkkamenot ovat suhteellisesti pienentyneet vuodesta 1988.

TAULUKKO 2. Valtion budjettitalouden henkilöstön palkkasumma ja työvoimakustannukset suhteutettuna koko kansantalouteen vuosina 1989-1999.

Vuosi	Palkkasumman osuus kansantalouden palkkasummasta, %	Palkkasumman osuus valtion menoista, %	Työvoimakustannusten osuus bruttokansantuotteesta, %
1989	10,6	17,5	6,2
1990	7,8	12,8	4,6
1991	8,3	11,4	5,2
1992	8,8	10,2	5,3
1993	8,9	9,0	4,9
1994	8,7	9,1	4,5
1995	8,0	8,9	4,1
1996	7,8	9,0	3,9
1997	7,4	9,6	3,7
1998	7,2	9,7	3,6
1999	7,2	9,3	3,5

Miehiä valtion henkilöstöstä on 54 prosenttia ja naisia 46 prosenttia. Miesvaltaisimpia aloja ovat liikenne ja liikennepalvelut (74 %), poliisi- ja pelastustoimi (76 %) sekä maanpuolustus ja rajavartiolaitos (74 %). Naisvaltaisimpia aloja ovat vastaavasti yleiset aluehallintopalvelut (75 %), ammattikoulutus (71 %), valtiovarainhoito (68 %), elinkeinotoiminnan palvelut (66 %) ja ministeriötason toiminta (61 %). Vaikka sukupuolijakauma on tasapuolinen koko henkilöstön keskuudessa, on miesten ollut helpompi edetä johtotehtäviin. Naisten osuus ylimmissä johtotehtävissä vain noin 13 prosenttia. Keskijohdon tehtävissä naisten osuus on jo huomattavasti suurempi. (emt.)

Vuonna 2000 henkilöstön keski-ikä oli 42,4 vuotta. Suurin ikäryhmä on 45-49 vuotiaat, joita henkilöstöstä on 16 prosenttia. Henkilöstön keski-ikä vaihtelee jonkin verran organisaatioiden toiminnan mukaan. Valtion budjettitalouden henkilöstöstä keskiasteen tutkinto on 28 prosentilla, alin korkea-asteen tutkinto 24 prosentilla ja korkeakoulututkinto 36 prosentilla. Lähivuosina eläkkeelle siirtyy eniten henkilöitä, joilla on joko alin tai korkein taustakoulutus. (Tietoja henkilöstövoimavarojen hallinnan ja henkilöstötilinpäätösten tueksi vuosilta 1996-2000, VTML 4/2001).

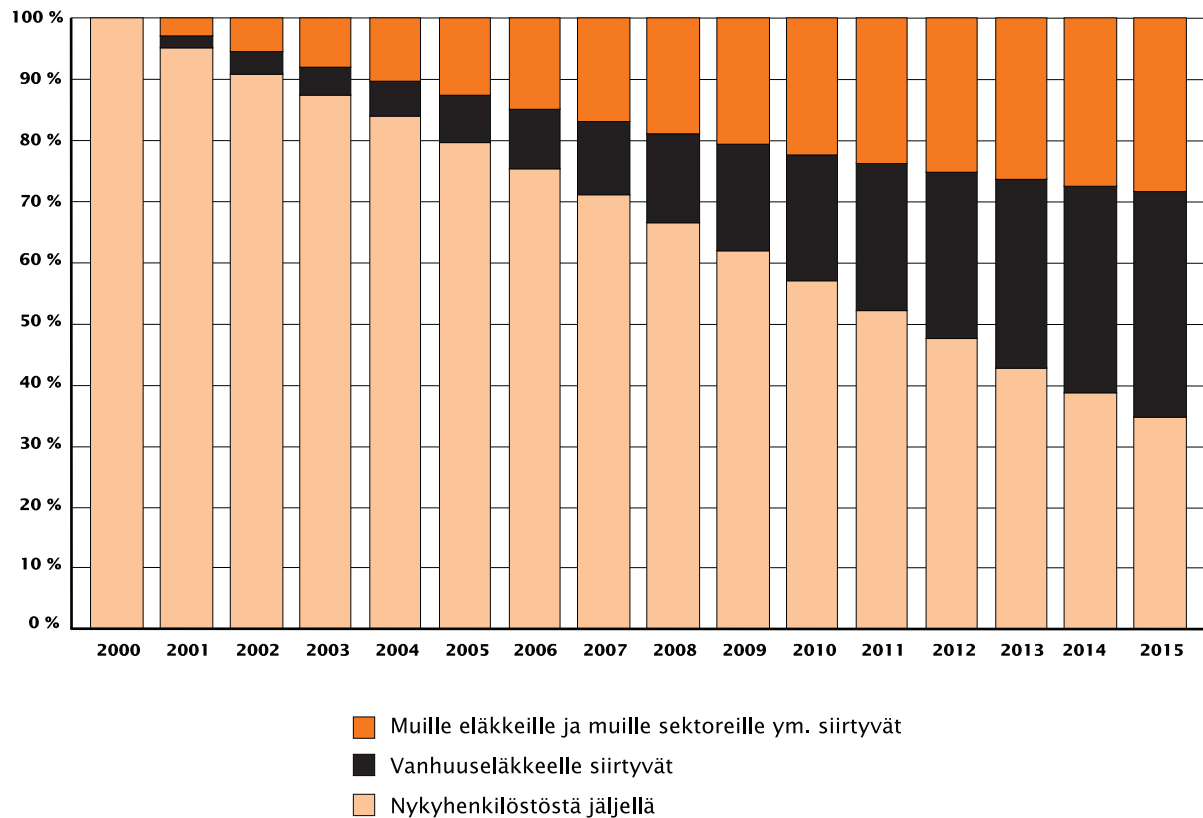
Valtiolla virkasuhde on pääpalvelusuhde. Vuonna 2000 virkasuhteisia oli 79 prosenttia ja työsopimussuhteisia 21 prosenttia henkilöstöstä. Määräaikaisten osuudessa on tapahtunut viime vuosina pientä kasvua. Jos määräaikaisiin luetaan myös tukityöllistetyt ja harjoittelijat, heitä on 29 prosenttia henkilöstöstä. Muutoin heitä on 23 prosenttia. Määräaikaisten osuudet vaihtelevat suuresti organisaatiotyypeittäin. (emt.).

Muutokset sekä valtion henkilöstön määrässä ja rakenteessa että yleensä työmarkkinoiden kehityksessä antavat ne puitteet, joissa organisaatioiden toimintaa johdetaan. Arvioiden mukaan nykyisestä henkilöstöstä poistuu vuosina 2001-2011 vajaat 60 000 henkilöä eli lähes 50 prosenttia. Vanhuuseläkkeelle siirtyy yli 29 000 henkilöä ja muille eläkkeille ja valtionhallinnon ulkopuolelle siirtyä vajaat 29 000 henkilöä. Vanhuuseläkkeelle siirtyvien määrä voidaan ennakoita tarkkaan ikärakenteen pohjalta olettaen, että järjestelmät, muun muassa eläkeikä säilyy muuttumattomana. Sen sijaan muun poistuman arviointi perustuu nykytasoiseen siirtymiseen pois valtion palveluksesta. Voidaan olettaa, että esitetty arvio on eräänlainen minimiarvio ja, että käytännössä poistuma on suurempi. Tähän vaikuttaa muun muassa kiristynyt kilpailu työvoimasta ja nuorten osuuden lisääntyminen.

Muutos voi olla ennakoitua nopeampi, mikäli valtio ei kykene työnantajana huolehtimaan hyvästä henkilöstöpolitiikasta. Vuodessa luonnollinen

poistuma koko hallinnossa on runsaat neljä prosenttia. Joillakin aloilla ja joidenkin toimintayksiköiden kohdalla muutos tulee olemaan keskimääräistä paljon suurempi. Myös alueelliset erot tulevat korostumaan. (emt.)

KUVIO 1. Valtion budjettitalouden henkilöstön poistuma 2000-2015.



TAULUKKO 3. Valtion budjettitalouden henkilöstön poistuma vanhuuseläkeiän saavuttamisen sekä toisen työnantajan palvelukseen siirtymisen takia vuosina 2000-2015.

Vuosi	Henkilöstö (v. 2000)	Kumulatiivinen summa			
		Vanhuus	Muu poistuma	Poistuma yhteensä	
		eläkkeelle		lkm	%/v. 2000
	YHT.	YHT.	YHT.	YHT.	henkilöstöstä YHT.
2000	121 065				
2001	115 127	2 571	3 367	5 938	4,9
2002	110 136	4 372	6 557	10 929	9,0
2003	105 878	5 592	9 595	15 187	12,5
2004	101 619	6 939	12 507	19 446	16,1
2005	96 566	9 210	15 289	24 499	20,2
2006	91 401	11 744	17 920	29 664	24,5
2007	86 102	14 567	20 396	34 963	28,9
2008	80 634	17 715	22 716	40 431	33,4
2009	75 068	21 123	24 874	45 997	38,0
2010	69 176	25 019	26 870	51 889	42,9
2011	63 267	29 104	28 694	57 798	47,7
2012	57 602	33 115	30 348	63 463	52,4
2013	51 954	37 274	31 837	69 111	57,1
2014	46 808	41 091	33 166	74 257	61,3
2015	41 971	44 748	34 346	79 094	65,3

(Lähde: Tietoja henkilöstövoimavarojen hallinnan ja henkilöstötilinpäätöksen tueksi vuosilta 1996-2000. VTML 4/2001.)

2.5 Uudet henkilöstöpoliittiset linjaukset

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta 30.8.2001 vahvistaa valtion yhteistä perustaa ja toimintakulttuuria sekä antaa kehittämistavoitteet valtion toimintayksiköille. Lähtökohtana on näkemys siitä, että valtion tulee olla esimerkillinen työnantaja hyvän henkilöstöpolitiikan toteuttamisessa. Hyvin hoidetulla työnantaja- ja henkilöstöpolitiikalla, hyvällä johtamisella ja osaavalla ja sitoutuneella henkilöstöllä luodaan edellytykset julkisen hallinnon tuloksellisuudelle ja palvelukyvyille ja siten kansalliselle kilpailukyvyille. Tätä tavoitetta tukee valtion tehtävien yhteiskunnallinen merkittävyys, valtion asema yhtenäisenä ja tasavertaisena työnantajana suomalaisessa yhteiskunnassa.

Tavoitteena on, että yksiköt määrittävät omat henkilöstöpoliittiset tavoitteensa valtion yhteisen henkilöstöpolitiikan tavoitteiden ja omien toiminnallisten tarpeidensa pohjalta. Linjausten toteuttamiseksi on valmisteltu lähivuosille myös valtion yhteisen työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan toimintasuunnitelma, joka ohjaa Valtion työmarkkinalaitoksen toimintaa.

2.5.1 Arvolähtöistä ja eettistä toimintaa

Valtionhallinnon arvot rakentuvat demokraattisen oikeusvaltion ja pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan arvopohjalle voimakkaasti kansainvälistyvässä ympäristössä. Henkilöstöpolitiikan linja lähtee siitä, että valtioneuvosto vahvistaa päätöksellään valtionhallinnon arvoperustan. Se muodostuu seuraavista arvoista: toiminnan tuloksellisuus, laatu ja vahva asiantuntemus, palveluperiaate, avoimuus, luottamus, tasa-arvo, puolueettomuus, riippumattomuus ja vastuullisuus.

Edellisen kerran valtioneuvosto otti kantaa hallinnon arvoihin ylimpien virkamiesten valintaperusteiden ja valintamenettelyn uudistamisen yhteydessä (periaatepäätös 6.2.1997). Tällöin virkamiesetiikan perustaksi todettiin riippumattomuus, puolueettomuus, objektiivisuus, hallintotoiminnan luotettavuus, avoimuus, palveluperiaate ja vastuullisuus. Näitä hyvän hallinnon periaatteita täydentävät johtamisen arvot, jotka määritellään toiminnan tarpeista yksikkökohtaisesti.

Yleisenä ja yhteisenä lähtökohtana on se, että hyvällä johtamisella ja toiminnan tuloksellisuudella ja tehokkuudella turvataan julkishallinnon ja koko yhteiskunnan kilpailukyky sekä kansalaisille tuotettujen palvelujen saatavuus ja laatu. Toiminnan laatu ja virkamiesten korkea asiantuntemus ovat keskeisiä uudistettaessa valtion kuvaa työntäjänä. Ajankohtaisena arvona on luottamus, joka on erityisen tärkeä sidos verkottuneessa, yhteistyötä ja sosiaalista pääomaa korostavassa hallinnossa. Kansalaisten luottamuksesta hallintoon ja luottamuksesta ministeriöiden välisessä ja sisäisessä toiminnassa on valmistunut valtiovarainministeriön tilaamat ja Tampereen yliopiston hallintotieteen laitoksen tekemät tutkimukset (Harisalo, R. ja Stenvall, J. 2001 ja 2001b).

Valtion henkilöstöpolitiikan tavoitteena on valtion yhteisen arvoperustan ja yhtenäisen toimintakulttuurin vahvistaminen ja hyödyntäminen. Valtionhallinnon arvopohjaa ja korkeaa eettistä tasoa vahvistetaan tavoitteena, että koko henkilöstö omaksuu sen osana jokapäiväistä toimintaa. Toimintakulttuurista viestitään muun muassa valmennuksen keinoin. Eri-tyisesti johdon valmennusohjelmiin sisällytetään osia, joissa käsitellään

hallinnon arvoja, arvojohtamisen käytäntöjä ja korkean virkamiesetiikan merkitystä sekä hallinnon sisäiselle että ulkoiselle kuvalle. Johtavassa asemassa olevilla virkamiehillä on erityinen vastuu myös omalla esimerkillään vahvistaa yhteistä arvoperustaa. Lisäksi yhteisessä henkilöstöpolitiikassa kehitetään ohjeistusta, valvontaa ja viestitään hyvistä toimintamalleista.

Arvojen toteutuminen varmistetaan myös säännöksillä ja hallinnon käytännöillä. Esimerkiksi avoimuus arvona on kirjattu julkisuuslakiin ja perustuslakiin julkisuusperiaatteena. Johtamisen näkökulmasta avoimuus merkitsee sitä, että vuorovaikutus työyhteisöissä on aitoa ja vaihtoehtoista keskustellaan ilman ennalta määrättyjä lopputuloksia.

Hallinnossa on käytävä arvokeskusteluja johdon ja henkilöstön kesken ja määritellyt tavoitearvot on saatava osaksi käytäntöä. Yksi keino seurata arvojen toteutumista on ottaa ne esille esimiesten ja alaisten välisissä tulos- ja kehityskeskusteluissa ("mitä olemme tehneet edistääksemme tämän arvon toteutumista", "ovatko käytännön toimenpiteet sopusoinnussa hyvän hallinnon periaatteiden ja organisaation arvojen kanssa"). Toiminnan kaikilla tasoilla aktiivisesti varmistetaan, että virkamiesten työssään kohtaamat ongelmat ratkaistaan ja että maamme virkamiesetiikan tunnustetusti korkea taso säilyy, vaikka henkilöstön vaihtuvuus olisikin suurta.

Valtio on työnantajana aktiivisesti mukana koko työelämän kehittämisessä, muun muassa työelämän ja perhe-elämän yhteen sovittamisessa edistämällä perhevapaiden tasa-arvoista käyttöä. Valtio kehittää työnantajan ja työntekijöiden välisiä yhteistoimintamuotoja, jotka omalta osaltaan vahvistavat yhteistä arvoperustaa.

2.5.2 Kilpailukykyä ja osaamista

Jotta hallinnon toiminta- ja palvelukyky voidaan turvata, on valtion oltava tulevaisuudessakin kilpailukykyinen työnantaja. Hallinnon yksiköiden on kyettävä hankkimaan ja säilyttämään palveluksessaan ammattitaitoinen, työkykyinen, motivoitunut ja jatkuvasti kehittyvä henkilöstö. Siitä on tullut aikaisempaa useammalle työnantajalle tärkeä kilpailukysymys. Vuonna 2000 tehdyn kyselyn mukaan yli puolet (54 %) henkilöstöjohtajista oli sitä mieltä, että toimintayksiköillä ei ole riittävästi osaavaa henkilöstöä. (Henkilöstöpolitiikkabarometri 2000). On nähtävissä, että tulevaisuudessa valtionhallinnon tehtävien vaativuus entisestään lisääntyy, mikä osaltaan korostaa sekä tarvetta saada korkeasti koulutettuja virkamiehiä hallintoon että henkilöstön jatkuvan kehittämisen merkitystä.

Osa toimintayksiköistä on avoimemmassa ja kireämmässä kilpailutilanteessa kuin toiset. Kilpailu kohdistuu eri tavoin myös eri henkilöstöryhmiin. Esimerkiksi viimeaikainen tietotekniikka-alan voimakas kasvu on ajoittain kiristänyt yritysten kilpailua alan parhaista asiantuntijoista. Valtion yksiköiden mahdollisuudet vastata kilpailuun ovat monin paikoin olleet rajalliset. Valtion tietohallinnon kehittämistä koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä (2.3.2000) kuitenkin edellytetään, että viranomaiset huolehtivat valtion kilpailukyvyistä työnantajana myös tältä osin. Niiden on huolehdittava siitä, että tietohallinnon avaintehtävissä on riittävästi ammattitaitoisia ja motivoitunutta henkilöstöä.

Henkilöstörakenteen ja työmarkkinoiden kehitys painottaa valtion kilpailukyvyn tärkeyttä työnantajana. Valtion toimintayksiköillä on oltava palveluksessaan tarvitsemansa pätevä henkilöstö. Niiden on hallittava henkilöstön ikääntymisen ja suuren vaihtuvuuden vaikutuksia lähivuosina. Toimintayksiköiden on kyettävä houkuttelemaan, pitämään palveluksessaan ja tarjoamaan kehittymismahdollisuuksia osaavalle henkilöstölle. Myös nuorten rekrytoinnin kehittämistä on painotettava. Sitä tuetaan harjoittelumahdollisuuksilla, suunnitelmallisella perehdyttämisellä ja kehittämällä kannustavia palkitsemismuotoja sekä viestimällä muuttuneesta toimintakulttuurista.

Lisäksi on löydettävä keinoja tasapainottaa työyhteisöjen ikärakennetta ja siirtää osaamista ikääntyviltä henkilöiltä uusille työntekijöille. Voidaan puhua ikäjohtamisesta. Siihen liittyy ennenaikaisen eläköitymisen ehkäiseminen ja ikääntyvän henkilöstön työkyvystä ja jaksamisesta huolehtiminen. Senioriteettia tulisi käyttää voimavarana. Organisaatioiden tulisi hyvissä ajoin selvittää ikääntymisen vaikutukset omassa toiminnassaan. Organisaatiot, työprosessit, työyhteisöt ja niiden johtaminen on järjestettävä niin, että ne ottavat huomioon ikärakenteen voimakkaan muutoksen. Osaamisen siirtoon vaadittavien työnteon järjestelyjen edellyttämät henkilöstövoimavarat ja niiden rahoitus on turvattava suunnitelmallisesti avaintehtävissä.

Valtionhallinnon tehtävien, työyhteisöjen ja palvelussuhteen ehtojen on oltava houkuttelevia. Kilpailukykyä parannetaan ennen kaikkea siirtymällä tehtävien vaativuuteen ja henkilökohtaiseen suoritukseen perustuvaan kannustavaan palkkaukseen. Yhtenä periaatteena tulee olla myös, että pysyväisluonteisissa tehtävissä ei käytetä tarpeettomasti määräaikaista palvelussuhteita.

Vastuu valtion kilpailukyvystä työnantajana on sekä poliittisella päätäjällä, valtion yhteisestä työnantaja- ja henkilöstöpolitiikasta vastuullisilla että

valtion toimintayksiköiden johdolla. Valtion työmarkkinalaitoksen tavoitteena on edistää uusien palkkausjärjestelmien käyttöönottoa siten, että koko valtionhallinto on niiden piirissä vuoden 2002 loppuun mennessä. Tämä edellyttää muun muassa valmisteluresurssien vahvistamista hallinnossa. Toimintayksiköiltä palkkausjärjestelmä uudistus vaatii huomattavaa ponnistusta, johon liittyy itse järjestelmän ja sen rahoituksen lisäksi johtamisen ja esimiestyön määrätietoista kehittämistä. Palkkausjärjestelmän uudistusta tukee valtion työmarkkinaosapuolten yhteinen kannanotto 13.6.2001.

Lisäksi työmarkkinalaitos selvittää mahdollisia uusia palkitsemismuotoja ja valtion palkkojen ja muiden palvelusuhteen ehtojen tasoa, kehitystä ja perusteita. Valtion kilpailukyvyyn turvaaminen työnantajana on keskeinen osa myös meneillään olevaa valtion keskushallinnon uudistusta.

Tietoyhteiskuntakehitys ja hallinnon uudet sähköiset palvelut korostavat tiedon ja osaamisen merkitystä työssä. Valtion tulee työnantajana edistää tietoyhteiskuntakehitystä kehittämällä henkilöstöä, johtamista, työprosesseja ja toimintakulttuuria oppimista tukeviksi. Osaamista on arvioitava ja kehitettävä pitkäjänteisesti ja suunnitelmallisesti toiminnan tavoitteista lähtien. Tämä sisältää koko henkilöstöjohtamisen kentän: strategioita, henkilöstöhallinnon perustoimintoja, kuten henkilöstösuunnittelua ja rekrytointia sekä esimiesten päivittäistä johtamista. Henkilöstö tarvitsee uudenlaisia verkostomaisia työnteon muotoja, yhteistyöhön perustuvaa hallintokulttuuria ja uusia tietoja ja taitoja.

Henkilöstön, osaamisen, uusien toimintatapojen ja innovaatioiden liikkuminen hallinnon sisällä on välttämätöntä hallinnon uudistumiselle. Liikkuvuutta tulisi olla nykyistä enemmän sekä hallinnonalojen ja organisaation välillä että niiden sisällä, myös ohjaavien ja toteuttavien organisaatioiden välillä. Periaatepäätöksen mukaan valtion työnantajana edistää henkilöstön urasuunnittelua, liikkuvuutta sekä monipuolisen kokemuksen hankkimista, myös kansainvälisissä tehtävissä.

2.5.3 Ammattitaitoista johtamista ja toimivia työyhteisöjä

Hallinnon uudet tehtävät ja toimintaperiaatteet sekä toimintaympäristön muutos asettavat uusia vaatimuksia johto- ja esimiestehtävissä toimiville. Valtion työmarkkinalaitoksen tilaaman arviointitutkimuksen mukaan valtionhallinnon johtamista on kehitetty laajalti ja suunnitelmallisesti koko 1990-luvun. Kehitys on ollut myönteistä, vaikkakin epätasaista eikä riittävän nopeaa muuttuvassa toimintaympäristössä. Arvioitsijoiden tekemät johtopäätökset osoittavat, että valtionhallinnon johtamisen kehittäminen

on uusien haasteiden ja mahdollisuuksien äärellä. (Temmes M., Kiviniemi M. ja Peltonen P. 2001)

Muutoksen ennakkointi ja toteutus edellyttävät modernien johtamisjärjestelmien ohella uutta johtajuutta. Ylimmän virkamiesjohdon on kyettävä kehityksen ennakkointiin, näkemykselliseen johtajuuteen ja muutosten esimerkilliseen toteutukseen. Valtioneuvosto edellyttää virkamiesjohdolta myös henkilökohtaista vastuunkantoa ja sitoutumista valtion yhteisiin tavoitteisiin. Työnantajan on tuettava sekä johtajien kykyä suoriutua tehtävistään että heidän uran- ja elämänhallintaansa lisääntyvien vaatimusten paineessa.

Lähtökohtana on, että kaikki johtajat ja esimiehet vastaavat organisaationsa tuloksellisuudesta ja kaikkien voimavarojen, myös henkilöstövoimavarojen tehokkaasta käytöstä. Tämä edellyttää työyhteisöjen perusteellista ja laajamittaista kehittämistä. Tavoitteena on, että johtamisilmapiiri muuttuu selkeästi innovatiivisuutta sekä luottamukseen perustuvaa vuorovaikutusta, yhteistyötä ja ihmissuhdetaitoja korostavaksi. Esimiehiltä odotetaan aikaisempaa enemmän työyhteisöjen ilmapiiriin rakentamista ja henkilöstön kannustamista. Heidän vastuulleen kuuluu henkilöstön tietojen ja taitojen kehittymisen lisäksi henkilöstön hyvinvointi ja työkyky. Hyvä esimies tuntee vastuunsa henkilöstövoimavarojen lisäksi jokaisesta yksilöstä. Johtajien ja esimiesten suoritusten ja osaamisen arviointia kehitetään osana tulosvastuuta.

Työyhteisöjen ilmapiiri ja tuloksellisuus vaativat myös sitä, että jokainen valtion palveluksessa oleva on vastuussa työyhteisöstään, omasta työpanoksestaan ja itsensä kehittämisestä. Vastuu työpanoksesta tarkoittaa, että kaikilta vaaditaan tehokasta tehtävien suorittamista ja siten osallistumista organisaation tavoitteiden saavuttamiseen. Tätä tavoitetta tukee se, että työntekijöillä on mahdollisuus vaikuttaa oman työyhteisönsä ja työnsä kehittymiseen. Vaikutusmahdollisuudet toteutuvat yhteistoimintajärjestelmien, työpaikkatason välittömän yhteistoiminnan että erityisesti päivittäisen yhteistyön kautta. Toimivat työprosessit, osallistava johtaminen ja keskustelukulttuuri edistävät työntekijöiden sitoutumista organisaatioon ja työhön.

Esimiesten tärkeimpiä ominaisuuksia työntekijöiden sitoutumisen kanalta ovat esimerkillisyys ja erityinen huolellisuus henkilöstön oikeudenmukaisessa ja tasa-arvoisessa kohtelussa. On kiinnitettävä huomiota eri ikä- ja väestöryhmien välisen tasa-arvon toteutumiseen. Kansainvälistyvissä maailmassa hallinnon palvelukykyä parannetaan monikulttuurisella ja suvaitsevalla henkilöstöllä.

Johtamisen kehittäminen on osa hallintopolitiikkaa ja muutospaineet koskettavat kehittämisen kokonaisuutta ja työnjakoa, johtamisjärjestelmiä, toimintalinjauksia ja koko johtamiskulttuuria. Tulosjohtaminen voidaan nähdä kehittämisen peruslinjana. Sitä tulisi vahvistaa muiden osalueiden, erityisesti henkilöstöjohtamisen ja strategisen johtamisen aikaisempaa määrätietoisemmalla uudistamisella.

Vastuu johdon kehittämisestä on ministeriöllä ja toimintayksiköillä. Niiden on tuettava julkisen johtamisen ammatillistumista kehittämällä suunnitelmallisesti johdon rekrytointia, arviointia, urasuunnittelua ja valmennusta. Ministeriöiden ja toimintayksiköiden tueksi laaditaan koko valtionhallinnon yhteinen johdon kehittämisstrategia.

Kehittämisen yleisenä tavoitteena on johtamistehtävien houkuttelevuuden lisääminen ja uuden johtajasukupolven kasvattaminen. Tämä ensinnäkin sisältää niiden henkilöiden tunnistamista, jotka haluavat toimia esimiestehtävissä. Toiseksi potentiaalisia johtajia ja esimiehiä on ohjattava hakeutumaan johtamisuralle ja heitä on suunnitelmallisesti kehitettävä. Kehittämisen kokonaisuuteen liittyy myös arvostukseltaan rinnastettavien asiantuntijaurien kehittäminen johtamistehtävien rinnalle. Hallinnon toimintakyvyn kannalta on tärkeää hyödyntää sekä organisaatioiden että yksilöiden käyttämättömiä johtamisvoimavaroja. Yhtenä tavoitteena on naisten osuuden lisääminen johtotehtävissä. Naisten osuus valtion ylimmässä virkamiesjohdossa on Suomessa pienempi kuin muissa Euroopan unionin jäsenmaissa. Työnantajan on tuettava naisten hakeutumista johto- ja esimiestehtäviin.

2.6 Houkuttelevaan työnantajakuvaan

Valtion työmarkkinalaitoksen tilaamien tutkimusten mukaan valtion työnantajakuva on muuttunut miltei kauttaaltaan myönteisemmäksi¹. Valtion ja yksityisen sektorin työnantajakuvat ovat lähentyneet toisiaan sekä yhdenmukaistuneet viime vuosikymmenellä. Toisaalta näyttää siltä, että valtion työnantajakuva on hämärtynyt kansalaisten keskuudessa. Julkishallinnon ja työelämän perusteelliset muutokset ovat vaikuttaneet kansalaisten mielikuviin ja tuoneet ristiriitaisiakin elementtejä suhteellisen pysyviin ennakokäsityksiin. Juurtuneet käsitykset eivät kaikilta osin enää vastaa todelli-

¹ Valtion työmarkkinalaitos tilasi Suomen Gallup Oy:lta tutkimukset valtion työnantajakuvasta vuosina 1990 ja 1997. Tarkasteltavina näkökohtina olivat muun muassa valtion työpaikkojen puoleensavetävyys, valtion palvelussuhteen vahvuudet ja heikkoudet sekä valtion palveluksessa työskentelyn sosiaalinen arvostus. Kysely kohdistettiin sekä kansalaisille yleisesti että valtion henkilöstölle. Lisäksi yksittäiset toimintayksiköt ovat tutkineet omaa työnantajakuvaansa.

suutta, vaikka ne voivat vaikuttaa huomattavastikin valtion toimintayksiköiden kykyyn kilpailla uudesta työvoimasta.

Tutkimusten mukaan valtio saa kansalaisilta huonon arvosanan etenkin palkitsemiskäytännöistä, henkilöstön vaikutusmahdollisuuksista omaan työhönsä, töiden henkisestä palkitsevuudesta sekä työn tuottavuudesta ja tehokkuudesta. Kansalaisten ja oman henkilöstön mielikuvat valtion työpaikoista ovat pitkälti yhtenevät. Esimerkiksi käsitykset palkkauksesta ja palkitsemiskäytännöistä muodostavat merkittävän rasisitteen valtion työnantajakuvalle. Toisaalta löytyy myös selviä eroja: Oma henkilöstö antaa perinteisten vahvuuksien, kuten lomien ja työpaikkojen pysyvyyden lisäksi, kiitosta muun muassa henkilöstön ammattitaidosta ja töiden mielenkiintoisuudesta. Toisaalta oma henkilöstö kokee huonoksi työsuorituksen palkittamisen lisäksi mahdollisuudet edetä uralla ja johtamistavan.

Kilpailu työvoimasta käydään laajenevassa kansainvälisessä ympäristössä ja muuttuvassa yhteiskunnallisessa ilmapiirissä. Erityisesti nuorten työhön ja yleensä elämään kohdistamat arvostukset painottuvat eri tavoin kuin heidän vanhempiensa. Vuosituhannen alussa työmarkkinoille tulevat nuoret odottavat vaihtelevia, monipuolisia ja mielenkiintoisia tehtäviä, mahdollisuuksia kehittää itseään ja omaan elämäntapaan sopivia työnteon muotoja.

Onnistuakseen pätevän työvoiman saannissa, valtion on oltava esimerkillinen työnantaja ja huolehdittava yleisestä työnantajakuvastaan. Valtteja kilpailussa työvoimasta ovat hallinnon tehtävien monipuolisuus, niiden kansainvälisyys, tietoyhteiskunnan edistäminen ja siinä esimerkkinä toimiminen sekä uuden toimintakulttuurin omaksuminen ja siitä viestiminen. Valtion tulisi suunnata viestintä erityisesti nuoriin, joiden kantoja tutkimusten mukaan leimaa enemmänkin tietämättömyys kuin kielteisyys. Nuorille tulisi mahdollisimman konkreettisesti kertoa lukuisista mielenkiintoisista työ- ja uramahdollisuuksista valtion palveluksessa. Tehtävä kuuluu sekä valtion yhteisestä henkilöstöpolitiikasta vastuullisille että ministeriöiden ja toimintayksiköiden johdolle. Yhteisessä henkilöstöpolitiikassa keinoja ovat muun muassa osallistumien erilaisiin rekrytointitapahtumiin, yhteydenpito korkeakouluihin ja muihin oppilaitoksiin, opettajiin ja opiskelijoihin sekä harjoittelun tukeminen. Lisäksi Valtion työmarkkinalaitos seuraa työnantajakuvan kehittymistä säännöllisin tutkimuksin.

3 HENKILÖSTÖPOLITIIKAN VASTUUT JA SEURANTA

3.1 Hallinnon tasojen vastuut

Ensisijainen vastuu valtion henkilöstöpolitiikan toteutuksesta on valtion toimintayksiköillä. Ne muotoilevat ja toteuttavat omaa henkilöstöpolitiikkaansa omien toiminnallisten tarpeidensa ja erityispiirteidensä sekä yhteisen henkilöstöpolitiikan periaatteiden ja tavoitteiden pohjalta.

Ministeriöt vastaavat henkilöstöpolitiikan toteutuksen ohjauksesta hallinnonaloillaan. Niiden tehtävänä on muun muassa työnantaja- ja budjettipolitiikan koordinaatio, rahoituksen osoittaminen tulosohjausprosessissa, henkilöstöpoliittisten tavoitteiden sisällyttäminen tulosohjaukseen ja hallinnonalan yksiköiden henkilöstöpolitiikan arviointi ja seuranta. Niiden vastuulle kuuluu myös yhteisten linjausten tavoitteiden toteutumisen seuranta.

Päättämällä valtion henkilöstöpolitiikan linjasta valtioneuvosto vahvistaa valtiosyhteisön yhteistä perustaa ja toimintakulttuuria. Sen huolehtii toimintayksiköiden pitkän aikavälin toimintaedellytyksistä ja vastaa valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikasta yhtenä osana valtion budjettipolitiikkaa. Valtioneuvosto linjaus tarjoaa valtioneuvoston ohella myös yksittäisille ministereille mahdollisuuden vahvistaa rooliaan työnantajan edustajina.

3.2 Valtion yhteinen työnantaja- ja henkilöstöpolitiikka

Valtion yhteisen henkilöstöpolitiikan valmistelusta ja valtion keskustason työnantajatoiminnasta vastaa valtiovarainministeriön henkilöstöosasto eli Valtion työmarkkinalaitos. Se on sekä valtiojohton että valtion toimintayksiköiden palveluksessa valtion edunvalvojana työnantajana ja yhteisen henkilöstöpolitiikan kehittäjänä. Valtion työmarkkinalaitos toimii eräänlaisena toimintayksiköiden edustajana tai tuntojen tulkitsijana valtionvarainministeriön sisällä valtijohtoon päin. Lisäksi se vaikuttaa Euroopan unionin työelämän kehittämiseen ja instituutioiden henkilöstöpolitiikkaan.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen pohjalta on laadittu valtion yhteisen työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan toimintasuunnitelma, joka määrittää Valtion työmarkkinalaitoksen tehtävät. Lähtökohtana on, että Valtion työmarkkinalaitos uudistaa toimintaansa valtijohtoon ja toimintayksiköi-

den tarpeiden pohjalta sekä arvioi ja seuraa toimintansa vaikuttavuutta. Seurantamenetelmiä ovat muun muassa säännöllisesti toteutettavat henkilöstöpolitiikkabarometri ja työmarkkinalaitoksen asiakaskysely. Hyvät yhteydet ministeriöihin ja valtion yksiköihin takaavat sen, että eri osapuolet ovat jo suunnitteluvaiheessa mukana valtion yhteisen henkilöstöpolitiikan muotoilussa.

Tiedolla tulevasta kehityksestä on tärkeä merkitys henkilöstöpolitiikan suuntaamisessa. Kansantalouden, työmarkkinoiden ja tietoyhteiskunnan ennakointi ja siihen vaikuttaminen on aikaisempaa tärkeämpää toiminnan suunnittelussa. Keskustasolla valtion toimintayksiköiden keskinen tahdonmuodostus työnantajina ja yhteistyö ja toisaalta työmarkkinaosapuolten yhteistyö edellyttävät yhteistä tietopohjaa, kehittynyttä seuranta- ja informaatiotekniikkaa ja yhteisiä menettelytapoja.

Palvelussuhteen ehtojen kehittäminen perustuu toimiville ja luottamuksellisille työmarkkinasuhteille. Neuvottelu- ja yhteistoimintamenettelyjä kehitetään sekä keskus- että yksikkötasolla. Valtion työmarkkinalaitos ja toimintayksiköt ovat yhteistoiminnassa valtiosektorin henkilöstöjärjestöjen kanssa henkilöstöpoliittisen linjan toteutumisen seuraamiseksi ja kehittämiseksi.

Valtion yhteistä työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkaa ja Valtion työmarkkinalaitoksen toimintaa ohjaa ministeriöiden ja toimintayksiköiden virkamiesjohdosta koostuva Valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan neuvottelukunta, jonka asemaa vahvistetaan. Lisäksi työmarkkinalaitos kehittää valtion yhteistä tahdonmuodostusta ja yhteistyötä työnantajana sekä tukee toimintayksiköiden henkilöstöpolitiikan toteuttamista. Keinoina on muun muassa edistää työnantajatoiminnan ja henkilöstöjohtamisen arvostusta ja resurssointia.

3.3 Strategian yhteiskunnalliset ja taloudelliset vaikutukset

Valtioneuvoston päätöksellä arvioidaan olevan selkeästi myönteisiä vaikutuksia valtion kilpailukyvyille työnantajana. Se on merkittävä kannanotto koko valtion ja toimintayksiköiden esimerkillisen henkilöstöpolitiikan ja henkilöstöjohtamisen puolesta ja siten koko hallinnon toiminta- ja palvelukyvyyn puolesta. Siinä osoitetaan työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan keskeinen asema ja merkitys osana hallinto- ja budjettipolitiikkaa sekä ministeriöiden ja toimintayksiköiden toimintaa. Tavoitteiden toteutumisen ja halutun toimintakulttuurin muutoksen onnistumisen ratkaisee eri osapuolten sitoutuminen muutosprosessiin.

Välilliset vaikutukset valtionhallinnon tuloksellisuuteen ja tehokkuuteen arvioidaan erittäin myönteisiksi pitkällä aikavälillä. Lyhyellä aikavälillä mahdolliset menojen lisäykset nähdään välttämättömiksi investoinneiksi kilpailukykyyn, kannustavaan ilmapiiriin ja osaamisen kehittämiseen. Välittömät menojen lisäykset koko hallinnon tasolla ratkaistaan erikseen talousarviomenettelyn yhteydessä. Näitä painopisteitä ovat muun muassa siirtyminen kannustavaan palkkaukseen, osaamisen siirtoon vaadittavien henkilöstövoimavarojen ja niiden rahoituksen turvaaminen avaintehtävissä ja henkilöstön aseman turvaaminen organisaatiomuutosten yhteydessä.

Henkilöstöpoliittisen linjauksen välillisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia on vaikea tarkkaan arvioida. Yleisti voidaan ennakoida, että päätöksellä varmistetaan edellytykset valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan arvostukselle ja työnantajakuvan kehittymiselle. Sillä vahvistetaan valtiota työnantajana, joka omalta osaltaan rakentaa koko Suomen kansallista menestystä globalisoituvassa maailmassa. Hallinnon ja koko yhteiskunnan Eurooppa-integraatio on hyvä esimerkki muutosprosessista, jossa osaavalla ja sitoutuneella valtion henkilöstöllä on ollut tärkeä osuus. Toinen esimerkki on meneillään oleva kehitys kohden tietoyhteiskuntaa, jossa valtion toimintayksiköillä on mahdollisuus toimia esimerkkeinä muille työnantajille.

LÄHTEET

Harisalo, R. ja Stenvall, J. 2001: Luottamus johtamiseen ministeriöissä. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto. Tampereen yliopisto.

Harisalo, R. ja Stenvall, J. 2001b: Luottamus kansalaisyhteiskunnan peruskivenä. Kansalaisten luottamus ministeriöihin. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto. Tampereen yliopisto.

Henkilöstöpolitiikkabarometri 2000. Valtion työmarkkinalaitos, valtiovarainministeriö 9/2000.

Suomi tietoyhteiskuntana. Tietoyhteiskuntaneuvottelukunnan raportti hallitukselle 14.6.2000. Valtiovarainministeriö.

Temmes M., Kiviniemi M. ja Peltonen P.: Hallinto uudistuu, uudistuuko johtaminen. Johtamisen arviointiraportti. Valtiovarainministeriö. Tutkimukset ja selvitykset 4/2001.

Tietoja henkilöstövoimavarojen hallinnan ja henkilöstötilinpäätöksen tueksi vuosilta 1996-2000. Valtion budjettitalouden henkilöstö. Valtion työmarkkinalaitos, valtiovarainministeriö 4/2001.

Tietoja valtion henkilöstöstä 1970-2000. Valtion työmarkkinalaitos, valtiovarainministeriö 5/2001.

Valtion työnantajakuva 1997: Pehkonen Juhani ja Kiljunen Pentti, Suomen Gallup Oy. (julkaisematon tutkimusraportti)

Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon tietohallinnon kehittämisestä 2.3.2000.

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion ylimpien virkamiesten valintaperusteiden ja -menettelyjen uudistamisesta 6.2.1997.

