

31.5.2017

## Liite 1 JOHTORYHMÄTYÖSKENTELEN KEHITTÄMINEN

### 1. Johdannoksi virastomallista

Virastojen johtoryhmän asemaan ja työskentelyyn vaikuttaa merkittävästi valtionhallinnon virastojen ominaispiirteet.

Ei yleistä virastomallia Valtionhallinnolla ei ole yhtenäistä, samat toimintaperiaatteet takaa-vaa yleistä virastomallia. Kyse on erillisillä hallintosäädöksillä perus-tetuista omanlaisistaan virastoista ja laitoksista, jotka toimivat yhte-näisemmän virastokäsitteen alla. Käytännössä virastoilla on myös yhteneväisiä ominaisuuksia. Erityisesti nämä liittyvät toiminnan ra-hoitukseen budjetista ja budjettiprosessin mukaisesti, johtamismalliin (pääsääntöisesti virastopäällikkö johtoryhmä apunaan), henkilöstön palvelussuhteen lajiin (pääsääntöisesti virkasuhde), byrokraattiseen hallintokulttuuriin esittely- ja päätöksentekomekanismeineen sekä perusteluelvoitteineen, yhdistettynä hyvän hallinnon, oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden vaatimukseen sekä ministeriö-virasto ohjaus-suhteeseen ja ohjausjärjestelmiin (erityisesti tulosohtaus).

Virastot eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä, vaan niiden sitoumuk-sista vastaa viime kädessä valtio. Viraston tehtävien hoitamisesta, viraston toiminnan tuloksellisuudesta ja tehokkuudesta sekä toimin-nan laillisuudesta vastaa viraston johto, päällikkövirastomallissa vii-me kädessä virastopäällikkö. Viraston sisäinen organisaatiorakenne perustuu säädöksiin ja erityisesti työjärjestykseen. Ministeriöt ohjaa-vat hallinnonalojensa virastoja toiminnallisesti, taloudellisesti ja vas-taavat niitä koskevien säädösten valmistelusta. Keskeinen toiminnan ja talouden ohjausjärjestelmä normi- ja budjettiohtauksen lisäksi on tulosohtaus. Ministeriön ja viraston välinen ohjaussuhde on oikeudel-lisesti määritelty valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11 §:ssä.

Virastojen itsenäisyys Huolimatta siitä, että virastot ovat osa valtioyhteisöä ja ministeriöt ohjaavat hallinnonalojensa virastoja ja laitoksia, virastot ovat varsin itsenäisiä toiminnallisia kokonaisuuksia omalla tehtäväalueellaan. Vi-rastopäällikkö vastaa viraston toiminnasta, usein apunaan johtoryh-mä tai neuvottelukunta, joskus myös uudemmissa tapauksissa osa-keyhtiömäinen hallitus. Viimeksi mainitussa tilanteessa vastuu voi jakautua ylimmän viranhaltijan ja toimivan hallituksen välillä kyseisen viraston hallintosäädöksessä kuvatuin tavoin.

## 2. Virastojen johtoryhmien oikeudellinen asema ja tehtävät

### Johtoryhmien oikeudellinen asema

Päätöksenteko virastoissa perustuu virastojen hallintosäädöksiin ja säädösten perusteella annettuihin virastokohtaisiin työjärjestyksiin. Virastopäälliköllä voi olla päätösvalan pidätysoikeus asiassa, jossa päätösvalta on delegoitu viraston muulle toimintayksikölle tai yksittäiselle virkamiehelle. Käytännössä viraston johtoryhmä on valtionhallinnossa johtamisväline viraston strategisten ja operatiivisten asioiden käsittelyyn siitä riippumatta, onko johtoryhmällä varsinaista päätösvaltaa.

Suuri osa virastoista on niin sanottuja päällikkövirastoja. Päällikkövirastoissa virastojen johtoryhmät eivät ole virallisia päätöksentekuelimiä, vaikka niillä olisi keskeinen rooli päätöksentekoa tukevana orgaaneina virastojen toiminnan suunnittelussa, sekä tehtyjen linjausten toimeenpanossa ja koordinoinnissa. Ryhmässä käytävillä keskusteluilla valmistellaan päätöksiä ja varmistetaan, että asiaa päätettäessä päätöksentekijällä on riittävät tiedot asiaan vaikuttavista seikoista. Johtoryhmä koostuu viraston toimivasta johdosta ja se koontuu säännöllisesti, tyyppillisesti kerran viikossa. On tärkeää korostaa, että johtoryhmässä ei tehdä enemmistöpäätöksiä, vaan päätökseksi tulee virastopäällikön kanta. Virastoissa voi olla myös muita johtamismalleja ja -käytänteitä.

### Hallinnon oikeusperiaatteet ja esteellisyys

Hallintolain (434/2003) 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvista hallinnon oikeusperiaatteista. Lain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti (yhdenvertaisuusperiaate) sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (tarkoitussidonnaisuuden periaate). Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia (objektivi-teettiperiaate) ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (suhteellisuusperiaate). Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (luottamuksensuojan periaate).

Hallinto-oikeudellisen puolueettomuusperiaatteen mukaan hallinto-toiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltua. Hallinnon oikeusperiaatteet vaikuttavat kaikkeen hallintotoimintaan, aina johtoryhmien työskentelystä esteellisyyteen.

Hallintolain 27–30 §:ssä säädetään esteellisyydestä. Hallintolain 27.1 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp, s. 80) mukaan säännösehdotuksessa käytetyt ilmaisut käsittelyyn osallistumisesta ja läsnäolosta asiaa käsiteltäessä ovat ymmärrettävä sisällöltään laajoina. Niillä ei tarkoiteta ainoastaan ratkaisun tekemistä, vaan ne sisältävät myös ratkaisua edeltä-

vät toimet kuten asian esittelyn ja valmistelun. Esteellinen virkamies ei saa millään tavalla osallistua sellaisiin asian käsittelyyn liittyviin toimiin, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun. Hallintolain 28 §:ssä säädetään esteellisyysperusteista ja 29 §:ssä esteellisyyden ratkaisemisesta.

### 3. Johtoryhmätyöskentelyn kehittäminen

#### Johtamisjärjestelmien selkeys ja ymmärrettävyys

Valtiovarainministeriössä valmistui joulukuussa 2016 hanke ministeriöiden johtamisjärjestelmien kehittämiseksi (johtamisjärjestelmähanke). Johtamisjärjestelmähankkeessa korostettiin, että selkeä ja ymmärrettävä johtamisjärjestelmä pitää sisällään selkeät ja määritellyt prosessit, pelisäännöt, foorumit, roolit ja vastuut. Samalla johtamisjärjestelmän tulee edistää eettisesti kestävää ja avointa toimintaa. Keskeinen apuväline johtoryhmien ja johtamisjärjestelmien kehittämiseksi on se, että virastot kuvaavat johtamisjärjestelmänsä yhtenäisemmällä ja selkeällä tavalla. Tässä työssä on tärkeää määritellä ainakin johtoryhmän asema viraston päätöksenteossa ja sen tehtävät, prosessi asian viemiselle johtoryhmän käsittelyyn, johtoryhmän jäsenet, heidän asemansa sekä sijaisensa. Johtoryhmän kokosten sisällöstä ja mahdollisista päätöksistä kannattaa viestiä nopeasti ja avoimesti. Kehittämisessä voi toimia apuna ministeriöiden johtamisjärjestelmien kuvaamiseksi laadittu mallikuvaus, jota voi soveltuvin osin hyödyntää myös virastojen johtamisjärjestelmien kuvaamisessa. Kuvausmalli on tämän kirjeen liitteenä 2.

#### Menestyvän johtoryhmän ominaisuuksia

Hyvä johtoryhmä koostuu erilaisista jäsenistä, käy aktiivista vuoropuhelua sekä on jatkuvasti kehittyvä ja oppiva ryhmä. Johtoryhmän esimerkillä ja johtamiskäyttäytymisellä on suuri vaikutus muun henkilöstön toimintatapoihin. Menestyviä johtoryhmiä yhdistää myös suunnitelmallinen ja tehokas ajankäyttö.

Menestyvän johtoryhmän tehtävän ja tavoitteen tulee olla selkeitä. Virastopäällikön näkökannalta johtoryhmän toiminta kannattaa rakentaa sellaiseksi, että se palvelee parhaiten viraston toimintaa ja virastopäällikön johtamistavoitteita. Johtoryhmän dynamiikan, luottamuksen ja tuloksellisuuden näkökulmasta johtoryhmän on tärkeä myös itse osallistua tehtävän määrittelyyn.

Johtoryhmillä on useita erilaisia rooleja, jotka saattavat sisältää toisilleen vastakkaisia tavoitteita. Toisaalta pitää olla strateginen kehittäjä ja linjaaja, toisaalta taas operatiivinen ongelmanratkaisija ja tiedottaja. Roolit tiedostamalla johtoryhmä parantaa kykyään toimia valituissa asiakokonaisuuksissa parhaimmalla mahdollisella tavalla. Nykyisessä tietotulvassa on syytä korostaa myös, että tiedonsiirtyminen avainhenkilöltä toiselle ja organisaatioiden osien välillä voi olla johtoryhmän keskeinen tehtävä.

Tuloksellisen johtoryhmätyöskentelyn keskeisenä edellytyksenä on, miten johtoryhmän jäsenet ja sitä kautta muu henkilöstö sitoutuvat tehtyihin päätöksiin. Sitoutumista kasvattaa asioiden avoin valmistelu avainhenkilöiden kesken jo ennen johtoryhmää, avoin ja luottamuksellinen keskustelu johtoryhmässä vaikka kyse ei olisi päätöksenteosta, selkeät tavoitteet, resursointi ja seuranta johtoryhmässä, avoin ja keskusteleva johtaminen viraston yksiköissä ja muuten henkilöstölle, sekä johtamista tukeva aktiivinen ja johdonmukainen viestintä.

#### Luottamuksen rakentaminen

Luottamus vaikuttaa ratkaisevasti asioiden onnistumiseen. Luottamusta syntyy paitsi johtamisjärjestelmää kohtaan, niin myös johtajaa ja johtoryhmän yhteistyötä kohtaan. Luottamus liittyy ainakin rehellisyyteen ja oikeudenmukaisuuteen, mutta myös käytöksen ja toiminnan ennustettavuuteen. Yhdessä tekeminen on tehokas tapa lisätä luottamusta. Luottamuksen lisäksi jäsenillä tulee olla yhteistyökyky ja -halu sekä rohkeus kohdata ristiriitoja. Toimintaa ohjaavien prosessien tulee toimia, roolien olla selkeitä ja rakenteiden tukea johtamista. Onnistumisen taustalla on usein tunnistettu myös yhteistyötä arvostava organisaatiokulttuuri.

#### Johtoryhmäkulttuuri

Johtoryhmien kehittämisessä virastojen tulisi rakentaa kulttuuria, jossa jäsenille luodaan kannusteita viraston yhteisten tavoitteiden edistämiseksi, siilorajojen ylittämiseksi ja oman vastuualueen ulkopuolisten asioiden kehittämiseksi, ja toisaalta, sieltä omaan toimintaan saadulle palautteelle. Johtoryhmien ajanäkökulmaa on myös syytä korostaa. Usein se on taaksepäin katsova, kun enneminkin tarvittaisiin lisää tulevaisuuteen suuntautumista, ennakointia ja ratkaisukeskeisyyttä. Viime kädessä on kyse sujuvan yhteispelin rakentamisesta.

#### Johtoryhmän jäsenet ja ryhmän koko

Johtoryhmätyöskentelyn kehittämisen näkökulmasta tulee huomioida myös johtoryhmän koko ja kokoonpano. Johtoryhmän koon tulee olla sellainen, että se palvelee asian valmistelua tai päätöksentekoa. Valtiovarainministeriön tekemän kyselyn pohjalta nähtiin, että johtoryhmien koko vaihtelee huomattavasti virastoissa ja vaihteluväli on 3-20 johtoryhmän jäsenen välissä, laajennetuissa johtoryhmissä tätäkin suurempia johtoryhmiä voi olla. Vaikka ei ole järkevää asettaa tiettyä vakiosuuruista johtoryhmän kokoa, lienee selvää, että asian joustavan käsittelyn näkökulmasta koon tulisi mieluummin olla alle tai lähempänä kymmentä kuin kahtakymmentä jäsentä. Tavanomaisesti virastopäällikön lisäksi johtoryhmään kuuluvat ainakin talous-, henkilöstö- ja hallintojohtaja. Johtoryhmän työskentelyä tukee myös se, että johtoryhmässä on käytettävissä oikeudellista asiantuntemusta. Henkilöstön edustaja näyttäisi kyselyn pohjalta olevan yli puolessa virastoista mukana johtoryhmätyöskentelyssä. Virastojen tulee arvioida johtoryhmien tehtävää ja luonnetta sekä valita niille niiden toimintaa parhaiten palvelevat osallistujat myös ryhmän koko huomioiden.

## Puheenjohtajuus ja sijaisuus johtoryhmissä

Selkeästi organisoitu johtoryhmätyöskentely palvelee viraston laadukasta johtamista. Virastojen on syytä huomioida, että viraston johtamisjärjestelmä on selkeä siinä, kuka toimii johtoryhmässä puheenjohtajan sijaisena, mikäli hän on estynyt osallistumaan tai käsittelemään asiaa. Puheenjohtajuus voi olla myös dynaamisemmin järjestetty, esimerkiksi kiertävänä puheenjohtajuutena. Tämä edellyttää kuitenkin selkeää ja läpinäkyvää johtamisjärjestelmää, jotta ulkopuolinenkin voi todentaa asian viraston johtamisjärjestelmästä. Sama pätee varapuheenjohtajaan tai laajemminkin johtoryhmien jäsenten sijaisiin, jos sellaisia käytetään. Keskeistä on, että johtamisjärjestelmä on tältäkin osin selkeää, läpinäkyvää ja ymmärrettävää.

## Pöytäkirjojen laatiminen

Johtoryhmien pöytäkirjat tulee laatia huolellisesti erityisesti, jos johtoryhmissä tehdään varsinaisia päätöksiä. Pöytäkirjoilla on merkitystä arvioitaessa jälkikäteen tehtyjen toimenpiteiden tai valmistelun oikeellisuutta. Päätöspöytäkirjan tulee sisältää käsitellyt asiakokonaisuudet ja niistä tehdyt päätökset. Pöytäkirjan tulisi myös sisältää kokoukseen osallistuneiden henkilöiden nimet ja asema sekä kokouksen ajankohta ja pitopaikka. Pöytäkirjan ei tule antaa kuvaa johtoryhmän tekemästä päätöksestä, jos todellisuudessa päätös syntyy virastopäällikön tekemänä johtoryhmäkeskustelun jälkeen. Pöytäkirjojen nopealla ja avoimella julkaisemisella vahvistetaan luottamusta johdon toimintaan ja parannetaan viraston toiminnan kannalta keskeisten asioiden tiedonkulkua.

## Työvälineitä

Johtoryhmätyöskentelyn arvioimiseksi ja kehittämiseksi on mahdollista toteuttaa johtoryhmän jäsenille laadittu lyhyt arviointikysely johtoryhmän työskentelystä. Se sopii yhtäläillä niin uusille, kuin jo pidempään yhdessä toimiville johtoryhmille. Se voi palvella myös jäsenten henkilökohtaista kehittymistä. Jokainen jäsen tekee vastauksistaan yhteenvedon kehityskohteineen ja esittelee sen muille. Näiden perusteella johtoryhmä käy läpi kehitysehdotukset ja valitsee kehitettävät alueet. Ennen kehittämisideoiden yhteistä läpikäyntiä on syytä myös yhdessä käydä läpi tehokkaan ja tuloksellisen johtoryhmätyöskentelyn edellytykset, joista on runsaasti esimerkkejä alan kirjallisuudessa. Vaikeampi tehtävä on vakiinnuttaa uudet käytännöt aidoiksi toimintatavoiksi. Toimintatapojen muutosta tulee seurata säännöllisesti ja arvioida sen toteutumista. Eri osa-alueille voi olla syytä nimetä vastuuhenkilöt johtoryhmän sisältä. Vähitellen johtoryhmätyöskentelyn kehittämisestä ja arvioinnista syntyy jatkuva oppiva prosessi, joka parantaa työskentelyn tehokkuutta ja voi lisätä jäsenten motivaatiota työn mielekkyyttä parantamalla.

Johtoryhmätyöskentelyn suunnittelua voi helpottaa myös tiekartta, joka sisältää esimerkiksi olettamukset toimintaympäristöstä, strategian ja tavoitteet, kehittämishankkeet, budjetin ja toimintasuunnitelman tavoitteiden toteuttamiseksi. Karttaa täydennetään säännöllisesti kokouksissa tarvittavilla korjaustoimenpiteillä. Kokouksiin valmistautumista ja niiden kulkua parantaa selkeä kokouskutsu, joka si-

6 (6)

sältää käsiteltävien asiakohtien lisäksi tarvittavan etukäteismateriaalin tai muun valmistautumisen, käsiteltävän asiakohdan odotetut tulokset ja aikataulun.