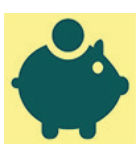




YHTEINEN SÄVEL

Linjaukset digivaltion HR-johtamiseen ja
osaamisen kehittämiseen

Valtiokonttorin selvitys
VALTION HR-JOHTAMINEN
Loppuraportti 30.9.2016



Valtiokonttori
Statskontoret
State Treasury

SISÄLLYSLUETTELO

SISÄLLYSLUETTELO

	Tiivistelmä	1
	Sammanfattning	3
	Abstract	5
1	Johdanto	7
1.1	Toimeksianto	8
1.2	Selvityksen toteutus	8
2	Nykytilanteen kuvaus	11
2.1	Valtionhallinnon HR-voimavarat	12
2.2	Virastojen näkemys nykytilasta	13
2.3	Strategiset päähavainnot	14
3	Strategiset linjaukset	17
3.1	Valtiotyöntäjän yhtenäisyyttä on vahvistettava huomioiden erilaiset työn tekemisen muodot	18
3.1.1	VALTION TYÖNANTAJAKUVA VAHVEMMAKSI	19
3.1.2	VIRASTORAKENNE TUKEMAAN YHTENÄISTÄ TOIMINTAA	20
3.1.3	VALTION PALKKAUSJÄRJESTELMIEN UUDISTUSTYÖN VAUHDITTAMINEN	21
3.2	Henkilöstöjohtamisen kokonaisuus on organisoitava tukemaan virastojen ydintoimintaa ja valtionhallinnon toimeenpanokykyä	22
3.2.1	HR-KONSERNIOHJAUKSEEN SELKEÄ TOIMINTAMALLI	23
3.2.2	YHTEISTEN HR-LINJAUSTEN TOIMEENPANON PARANTAMINEN	25
3.2.3	KAIKKI IRTI YHTEISESTÄ OSAAMISESTA	27
3.2.4	STRATEGIOIDEN JA LAAJOJEN UUDISTUSTEN TOIMEENPANO NOPEAMMAKSI	28
3.2.5	PALVELUKESKUKSET HR-TOIMINNAN VAHVANA TUKENA	29

3.3	HR:n roolin on muututtava operatiivisesta toimijasta strategiseksi johdon kumppaniksi	30
3.3.1	TILAA STRATEGISELLE HR-JOHTAMISELLE LAINSÄÄDÄNTÖÄ OLENNAISESTI KEVENTÄMÄLLÄ	31
3.3.2	HR-JOHTAMINEN VAHVEMMIN JOHTORYHMIIN	33
3.4	Johtamisen kulttuuria on rakennettava luottamukseen perustuvaksi	34
3.4.1	JOHTAMINEN JA HR TUKEMAAN AJASTA JA PAIKASTA RIIPPUMATONTA TYÖTÄ	34
3.4.2	JOHTAMISOTE LUOTTAMUKSEEN, DIALOGISUUTEEN JA TAVOITTEELLISUUTEEN PERUSTUVAKSI	35
3.5	Osaamisen kehittäminen on keskeinen menestymisen edellytys	37
3.5.1	SISÄISTÄ LIIKKUVUUTTA LISÄTTÄVÄ MERKITTÄVÄSTI	38
3.5.2	HR:N ON PANOSTETTAVA HENKILÖSTÖSUUNNITTELUUN JA REKRYTOINTIIN	40
3.5.3	VALTION YHTEISIÄ STRATEGISIA OSAAMISIA KEHITETTÄVÄ	41
3.5.4	YHTEISET OSAAMISEN KEHITTÄMISEN TYÖKALUT	42
3.5.5	VERKOSTOJEN JA Foorumien johtamisella Henkilöstöjohtamisen yhteisiin päämääriin	45
3.5.6	JAKSOTYÖ 2.0 -PROSESSI KÄYNNISTETTÄVÄ	46
3.6	Tiedon hyödyntämistä HR-johtamisessa on parannettava	47
3.6.1	HR-TIETO HYÖTYKÄYTTÖÖN	48
3.6.2	KESKITETTY ANALYSOINTI- JA RAPORTOINTIPALVELU TIEDOLLA JOHTAMISEEN	48
3.6.3	TIEDOLLA JOHTAMINEN DIGIAIKAAN	49
3.7	Henkilöstöhallintoa on olennaisesti sujuvoitettava ja kevennettävä	51
3.7.1	PALVELUSSUHTEEN HALLINNAN TEHTÄVÄT VIRASTOISTA PALKEISIIN	51
3.7.2	LUOVUTAAN TARPEETOMISTA, AIKAA VIEVISTÄ PROSESSEISTA	53

Liite 1: Valtiovarainministeriön toimeksianto

Liite 2: Selvityksen toteutuksen kuvaus

Liite 3: Haastatellut organisaatiot ja henkilöt sekä tilaisuuksiin osallistuneet

Liite 4: Luottamusmieskyselyn tulosten yhteenveto

Liite 5: Parhaat käytännöt

Liite 6: Selvitystyöhön Valtiokonttorissa osallistuneet henkilöt

Tiivistelmä

Valtiovarainministeriö antoi Valtiokonttorille 11.3.2016 tehtäväksi laatia virastotasolle ulottuva selvitys henkilöstöjohtamisen ja henkilöstövoimavarojen osaamisen vahvistamisesta. Valtiokonttorin tehtävänä oli ehdottaa, millä konkreettisilla toimintatapojen uudistuksilla sekä tehtävien ja toimivaltuuksien muutoksilla voidaan yhtenäistää osaamisen kehittämistä, HR-prosesseja sekä henkilöjohtamista siten, että kokonaisuutena valtion virastojen ja laitosten tuottavuus ja vaikuttavuus paranevat ja valtionhallinnon konserniohjauksen malli vahvistuu.

Valtiokonttori keräsi kehitysehdotuksia haastatteleamalla 39 virastoa eri hallinnonaloilta sekä käymällä keskusteluja muiden konsernitoimijoiden (valtiovarainministeriö, Palkeet, HAUS) sekä valtion pääsopijajärjestöjen kanssa. Kehitysehdotuksia saatiin 1033 kappaletta. Selvityksessä kerätyn aineiston ja käytyjen keskustelujen perusteella Valtiokonttori esittää 7 strategista linjausta, joilla henkilöstöjohtamista ja henkilöstövoimavarojen osaamista valtionhallinnossa voidaan vahvistaa. Strategisiin linjauksiin liittyy yhteensä 23 toimenpidekokonaisuutta. Linjaukset ovat:

1. Valtiotyönantajan yhtenäisyyttä on vahvistettava huomioiden erilaiset työn tekemisen muodot.
2. Henkilöstöjohtamisen kokonaisuus on organisoitava tukemaan virastojen ydintoimintaa ja valtionhallinnon toimeenpanokykyä.
3. HR:n roolin on muututtava operatiivisesta toimijasta strategiseksi johdon kumppaniksi.
4. Johtamisen kulttuuria on rakennettava luottamukseen perustuvaksi.
5. Osaamisen kehittäminen on keskeinen menestymisen edellytys.
6. Tiedon hyödyntämistä HR-johtamisessa on parannettava.
7. Henkilöstöhallintoa on olennaisesti sujuvoitettava ja kevennettävä.

Selvityksessä on otettu kantaa myös muihin toimeksiannossa asetettuihin näkökulmiin, muun muassa HR-voimavaroihin, verkostomaisen toiminnan edellytyksiin, valtionhallinnon toimijoiden tehtäviin sekä tehtyjen toimenpide-ehdotusten aikataulutukseen. Esitetyt toimenpide-ehdotukset muodostavat kokonaisuuden, ja niiden välillä on useita keskinäisiä riippuvuuksia. Toimenpide-ehdotukset voivat myös liittyä useampaan strategiseen linjaukseen, vaikka ne on tässä raportissa liitetty pääosin vain yhteen linjaukseen. Parhaan vaikuttavuuden aikaansaamiseksi esitetyt toimenpide-ehdotukset tulisi toteuttaa kokonaisuutena.

Osa toimenpide-ehdotuksista on toteutettavissa heti, osa edellyttää muutoksia säädöksiin tai valtion virkaehtosopimuksiin ja osa taas toimintatapoihin ja -kulttuuriin. Tärkeintä on kuitenkin aloittaa HR-johtamisen uudistustyö rivakasti, jolloin se myös tukee pääministeri Sipilän hallituksen strategisen hallitusohjelman tavoitteita säädösten sujuvoittamisesta, kokeilukulttuurin käyttöönotosta sekä johtamisen ja toimeenpanon parantamisesta.

Sammanfattning

Den 11 mars 2016 fick Statskontoret i uppdrag av finansministeriet att lägga fram en utredning på ämbetsverksnivå om att stärka personalledningen och personalens kompetensutveckling. Statskontorets uppgift var att föreslå sätt att konkret förnya verksamhetssätten samt ändringar av roller och befogenheter för att göra kompetensutvecklingen, HR-processerna och personalledningen mer enhetliga, så att produktiviteten och effektiviteten vid statens ämbetsverk och inrättningar som helhet förbättras och statsförvaltningens modell för koncernstyrning stärks.

Statskontoret samlade in utvecklingsförslag genom att intervjua 39 ämbetsverk inom olika förvaltningsområden samt diskutera med andra koncerntjänster (FM, Palkeet, HAUS) och statens huvudavtalsorganisationer. Intervjuerna gav 1 033 utvecklingsförslag. På basis av det insamlade materialet och diskussionerna presenterar Statskontoret sju strategiska riktlinjer som kan stärka personalledningen och personalens kompetensutveckling inom statsförvaltningen. De strategiska riktlinjerna omfattar totalt 23 åtgärdsområden. Riktlinjerna är:

1. Statens enhetlighet som arbetsgivare bör stärkas med beaktande av olika sätt att utföra ett arbete.
2. Personalledningen som helhet bör organiseras så att den stöder ämbetsverkens kärnverksamhet samt statsförvaltningens verkställighetsförmåga.
3. HR:s roll bör omvandlas från operativ aktör till strategisk partner för ledningen.
4. Ledningskulturen bör grunda sig på förtroende.
5. Kompetensutvecklingen bör prioriteras som en viktig förutsättning för framgång.
6. Information bör utnyttjas mer effektivt i HR-ledningen.
7. Personalförvaltningen bör göras avsevärt mer flexibel och lättare.

I utredningen togs också ställning till andra frågeställningar som ingick i uppdraget, angående bland annat HR-resurserna, förutsättningarna för nätverksverksamhet, statsförvaltningens aktörers uppgifter och tidtabellen för de åtgärdsförslag som lagts fram. Åtgärdsförslagen bildar en helhet och de har många samband sinsemellan. Åtgärdsförslagen kan också hänföra sig till flera strategiska riktlinjer, även om de i rapporten i huvudsak har kopplats ihop med bara en av riktlinjerna. För att åstadkomma den bästa effekten borde åtgärdsförslagen genomföras som en helhet.

En del av åtgärdsförslagen kan genomföras omedelbart, medan andra kräver ändringar i författningar eller statens tjänstekollektivavtal. Vissa av förslagen kräver också ändringar i verksamhetskoncepten och -kulturen. Det viktigaste är emellertid att raskt sätta igång med reformen av HR-ledningen så att den stöder statsminister Sipiläs strategiska regeringsprogram, som bland annat har som mål att göra författningarna smidigare, införa en försökskultur samt förbättra styrningen och verkställigheten.

Abstract

On 11 March 2016, the Ministry of Finance asked the State Treasury to investigate ways in which to strengthen HR management and human resources expertise. The State Treasury was tasked with submitting proposals for concrete operating practice reforms and changes to duties and powers that could harmonise development of expertise, HR processes and HR management, thus improving the productivity and effectiveness of government agencies and institutions as a whole.

The State Treasury collected development suggestions by interviewing 39 agencies in different administrative sectors, and by holding discussions with other group actors (Ministry of Finance, the Finnish Government Shared Services Centre for Finance and HR, HAUS Finnish Institute of Public Management Ltd) and the government's key agreement organisations. The State Treasury received a total of 1,033 development suggestions. On the basis of collected material and held discussions, the State Treasury will present 7 strategic policies that can help in strengthening HR management and human resources expertise in central government. The strategic policies comprise a total of 23 measures. These policies are:

1. The government's uniformity as an employer must be strengthened taking into account the different forms of work and employment.
2. The HR management package must be reorganised to support the core activities of government agencies and the implementation capacity of the central government.
3. The role of HR must be adjusted so that instead of being an operative actor it is a strategic partner to management.
4. Management culture must be built on a foundation of trust.
5. Development of expertise is crucial in order to guarantee success.
6. Information utilisation must be improved in HR management.
7. HR administration must be streamlined and simplified.

The report also comments on other points of view presented during the work in areas such as human resources, the conditions for network-like activities, the duties of actors in central government and scheduling the implementation of proposed measures. The proposed measures presented in the report form an entity, and they are interdependent in a number of ways. The proposed measures can also be linked to numerous strategic policies, although in this report they are linked predominantly to one policy. In order to achieve optimal effectiveness, the measures proposed in this report must be implemented as an entity.

Some of the proposed measures can be implemented immediately, while some will require amendments to legislation or to collective agreements and others will require changes to operating practices and culture. However, it is most important to begin reform of HR management swiftly, as this will support the objectives laid down in Prime Minister Juha Sipilä's strategic government programme regarding the improvement of legal provisions, the introduction of a culture of experimentation and improvements to management and implementation.

1 JOHDANTO

JOHDANTO



”Selvityksen kautta *toimenpiteisiin*”

Valtion henkilöstö voi monien mittareiden ja tutkimusten – kuten työtyytyväisyytilastojen ja Kaikki hyvin työssä -tutkimuksen – mukaan varsin hyvin. Työtyytyväisyys ja työkyky koetaan keskimäärin varsin hyväksi huolimatta siitä, että viime vuosiin on sisällynyt paljon toimintatapojen muutoksia, tehokkuusvaatimuksia, erilaisia rakennemuutoksia sekä toiminnan sopeuttamista pieneviin resursseihin. Sairauspoissaolojen määrä on lievässä laskussa ja niiden kokonaismääräkin on tyydyttävällä tasolla. Johtamiseenkin ollaan mittareiden mukaan jatkuvasti tyytyväisempiä. Työn merkityksellisyys on aina korostunut valtion tehtävissä, ja se on edelleenkin valtiotyönantajan suurin kilpailuvaltti. Kansainvälisessäkin vertailussa Suomen valtionhallinto pärjää hyvin. Henkilöstön työhyvinvointiin liittyvät tekijät eivät siis ole keskeisimpiä syitä, joiden takia valtion HR-johtamista pitäisi olennaisesti kehittää ja organisoida uudelleen.

Kilpailu osaajista työmarkkinoilla ja monimutkaisten ongelmien lisääntyminen yhteiskunnassa sen sijaan edellyttävät HR-johtamisen kehittämistä. Julkisen talouden tilanne edellyttää valtionhallinnon toiminnan tehostamista ja resursien tehokkaampaa käyttöä. Toisaalta valtion toiminnan jatkuvasti kasvava kompleksisuus edellyttää työnantajakilpailukyvyyn jatkuvaa kehittämistä, sillä noususuhdanteen koittaessa suhteellinen työnantajakilpailukykyimme heikkenee heti. Tarvitsemme jatkossa yhä korkeatasoisempaa substanssiasiantuntija-voimaa ja heidän johtajikseen kansainväliset valmiudet omaavia, dialogiin ja yhteistyöhön kykeneviä sekä digitaalisen kehittämisen hallitsevia muutoskykyisiä strategisia yleisjohtajia. Sen takia valtion on panostettava HR-johtamisen kehittämiseen ja saatava nykyiset resurssit tehokkaampaan käyttöön. Samalla on huolehdittava nykyisen henkilöstön osaamisen kehittämisestä niin, että osaaminen vastaa muun muassa julkisen talouden suunnitelman ja hallitusohjelman sisältämiä substanssikehittämistarpeita.

1.1 Toimeksianto

Valtiokonttori sai keväällä 2016 valtiovarainministeriöltä toimeksiannon laatia virastotasolle ulottuvan selvityksen henkilöstöjohtamisen ja henkilöstövoimavarojen osaamisen vahvistamisesta. Selvitys on osa hallituksen johtamisen ja toimeenpanon parantamisen kärkihanketta.

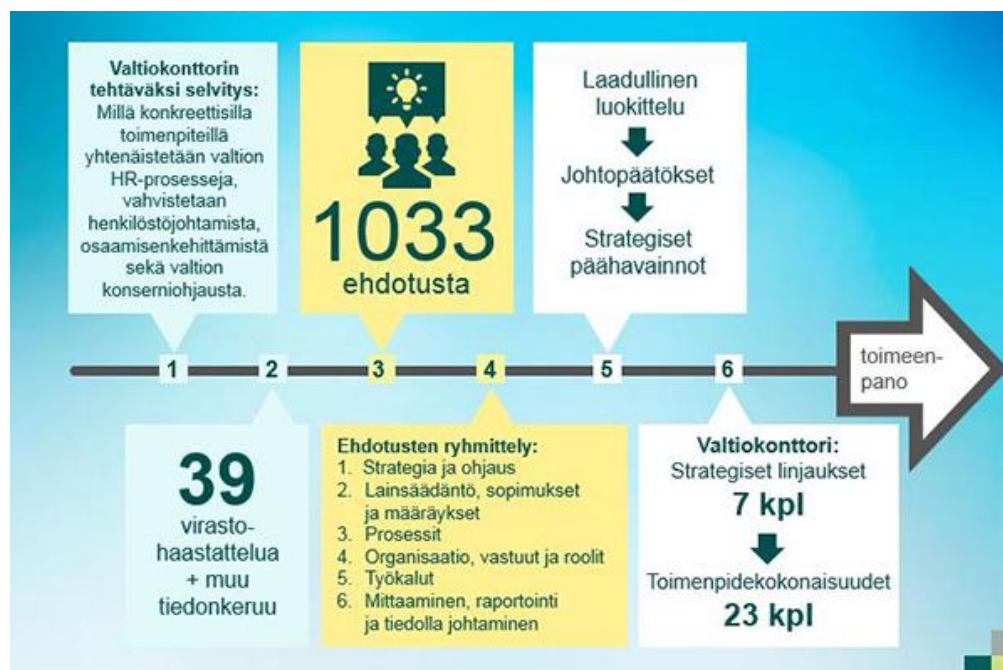
Valtiokonttorilta pyydettiin ehdotusta siitä, millä konkreettisilla toimintatapojen uudistuksilla sekä tehtävien ja toimivaltuuksien muutoksilla voidaan yhtenäistää osaamisen kehittämistä, HR-prosesseja sekä henkilöjohtamista siten, että kokonaisuutena valtion virastojen tuottavuus ja vaikuttavuus paranevat ja valtionhallinnon konserniohjauksen malli vahvistuu. Valtiokonttoria pyydettiin myös analysoimaan HR-prosesseihin sitoutuvia voimavaroja sekä tarkastelemaan muun muassa verkostomaisen johtamisen edellytyksiä, vaihtoehtoja HR-henkilöstön hyödyntämiseksi strategisissa hankkeissa, valtiokonsernin henkilöstöjohtamisen ja henkilöstövoimavarojen osaamisen kehittämisen vahvistamista sekä tarvetta valtion HR-johtajan tehtävän perustamiseksi. Lisäksi tuli tarkastella HR-alueen toimijoiden tehtäviä, roolia ja toimivaltaa sekä tehdä perustellut ehdotukset muutoksiksi. Valtiovarainministeriön toimeksianto on liitteessä 1.

1.2 Selvityksen toteutus

Valtiokonttori toteutti selvitystyön huhti-syyskuun 2016 aikana. Kevään ja alkukesän aikana Valtiokonttori haastatteli yhteensä **39 virastoa**. Lisäksi käytiin keskustelua muiden konsernitoimijoiden (valtiovarainministeriö, Palkeet,

HAUS) ja valtion pääsopijajärjestöjen kanssa. Virastohaastatteluissa kerättiin strukturoidulla mallilla ehdotuksia valtion henkilöstöjohtamisen ja osaamisen johtamisen kehittämiseksi. Keskustelut käytiin avoimessa ja kehittävässä hengessä.

Tiedonkeruuvaiheen jälkeen Valtiokonttori analysoi kerätyn aineiston ja muodosti sen perusteella strategiset päähavainnot ja edelleen **7 strategista linjasta**, jotka esitetään tässä raportissa. Konkreettisiksi toimenpide-ehdotuksiksi valittiin erityisesti ne asiat, jotka useimmiten toistuivat haastatteluissa. Selvityksen toteutus on kuvattu kuvassa 1 ja tarkemmin liitteessä 2.



Kuva 1: Selvitystyön toteutus.

2 NYKYTILANTEEN KUVAUS

NYKYTILANTEEN

KUVAUS



”Saamme enemmän aikaan *yhdessä*”

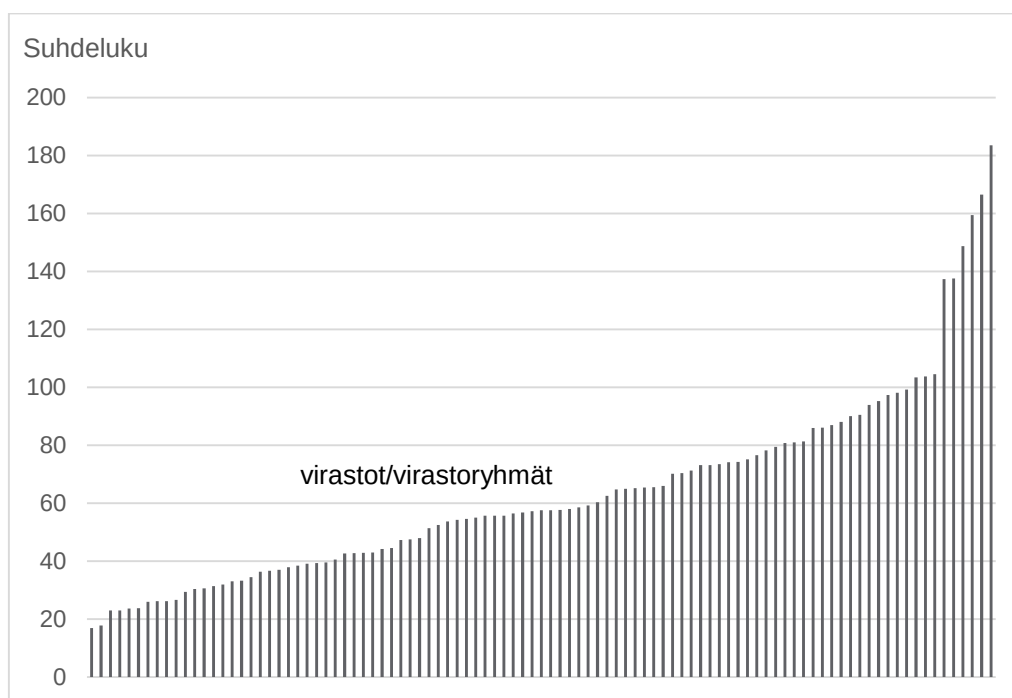
2.1 Valtionhallinnon HR-voimavarat

Osana toimeksiantoa Valtiokonttorin selvitti valtionhallinnon nykyisiä **henkilöstöhallintoon ja henkilöstön kehittämiseen sitoutuvia voimavaroja**. Voimavaraselvitys tehtiin osittain suoraan virastoista selvittämällä ja osittain hyödyntämällä muita käytettävissä olevia tietoja.

Kaikilta haastatelluilta virastoilta (39 kappaletta) sekä haastatteluotoksen ulkopuolella olevilta, keskikokoisilta tai suuremmilta virastoilta HR-voimavarat selvitettiin suoraan virastoista kysymällä. Taustatietoina virastoille toimitettiin Tahtijärjestelmästä poimitut tiedot HR- ja hallinnollisista nimikkeistä. Pienten työnantajavirastojen kohdalla käytettiin Tahti-tietojen perusteella laadittua arviota. Joidenkin kokonaisuuksien, kuten ulkoasiainhallinnon ja oikeushallinnon, osalta käytettiin hiljattain Kieku-hankkeen yhteydessä tehtyjä arvioita HR-voimavaroista.

HR-tehtävillä tarkoitetaan tässä kaikkea HR-asiantuntijatyötä sisältäen sekä henkilöstöhallinnon tehtävät (HRM) että henkilöstön kehittämistehtävät (HRD). Esimiesten tekemä johtamis- ja hallinnollinen työ ei ole voimavaralaskelmissa mukana. Myöskään substanssikoulutustyötä, jota tehdään useissa valtion organisaatioissa (esimerkiksi Poliisiammattikorkeakoulu), ei ole luettu mukaan.

Valtionhallinnossa sitoutuu vuonna 2016 HR-asiantuntijatehtäviin yhteensä **noin 1850 henkilötyövuotta (htv)**. Tämä on noin **2,6 prosenttia** koko valtion htv-määrästä. HR-suhdeluku, joka kertoo, kuinka montaa henkilötyövuotta yksi HR-henkilötyövuosi palvelee, on valtionhallinnossa keskimäärin noin 40. Virastojen väliset erot ovat suuria: HR-henkilöstön osuus koko organisaation htv:stä vaihtelee 0,5 ja 4,5 prosentin välillä, HR-suhdeluvut 20 ja 180 htv:n välillä. Kuviossa 1 on kuvattu HR-suhdelukujen vaihtelua.



Kuvio 1. Virastojen HR-suhdeluvut (suhdeluku = kokonais-htv / HR-htv).

Korkeimmat HR-suhdeluvut ovat pääosin suurilla virastoilla, mutta myös eräät pienemmät organisaatiot tulevat toimeen hyvin pienillä HR-resursseilla. Korkeiden suhdelukujen taustalla voi olla myös vähäinen panostus henkilöstön kehittämiseen tai henkilöstöasioiden organisointiin liittyvät asiat. Esimerkiksi substanssiksiöihin sijoittuva, ydintoiminnan ohessa tehtävä HR-tö ei näy laskelmissa. HR-suhdelukujen suoraa vertailua vaikeuttavat myös HR-tehtäviä hoitavien henkilöiden yksilökohtaiset erot työn tekemisessä.

Monilla jaksotyötä tekevillä, niin sanotuilla 24/7-organisaatioilla, sekä ministeriöillä suhdeluvut ovat matalia eli HR-resursseja suhteessa henkilöstömäärään on verrattain paljon. Jaksotyöaloja kuormittavat erityisesti monimutkaiset työajan hallinnan käytännöt, ministeriöillä taas valtioneuvostotason toimintaan ja mahdolliset hallinnonalan ohjaukseen liittyvät tehtävät.

Yhteenvedona voidaan todeta, että suhdelukujen perusteella on hyvin vaikea tehdä päätelmiä HR-resurssien tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta. Erityisesti henkilöstön kehittämisen panostukset vaihtelevat virastoissa suuresti, eikä kehittämisesurssien vaikuttavuutta ole valtiotasoisesti tutkittu.

Valtiokonttorin näkemys on, että tässä raportissa esitettävät toimenpide-ehdotukset **pystytään toteuttamaan nykyisen suuruisilla HR-resursseilla**. On kuitenkin otettava huomioon, että toimenpiteiden toteuttaminen edellyttää resurssien kokoamista yhteiseen kehittämiseen ja sen toimeenpanoon, siihen liittyvää uudelleen organisointia ja johtamista sekä lisäksi nykyisten resurssien osaamisen kehittämistä, toimintatapojen muuttamista sekä kokonaan uudenlaista, digiajan osaamista.

2.2 Virastojen näkemys nykytilasta

Haastatelluilta virastoilta selvitettiin näkemyksiä nykytilan HR-johtamisesta ja osaamisen kehittämisestä. Erityisesti pyydettiin määrittämään nykytilan vastuutahoja sekä ne HR:n osa-alueet, joissa virastot kaipaisivat lisää tukea. 25 virastoa 39:stä vastasi kyselyyn. Kyselyn tulokset ovat monilta osin samansuuntaisia kuin valtiovarainministeriön alkuvuonna 2016 tekemässä henkilöstöstrategian taustaselvityksessä, vaikka kysymystenasettelu olikin kyselyissä erilainen. Ennakkokysely ja koko haastattelumalli on kuvattu liitteessä 2.

Ennakkokyselyn perusteella virastot kokevat tarvitsevänsä eniten tukea strategisessa ohjauksessa, sekä henkilöstöjohtamisen että osaamisen kehittämisen alueilla. Linjauksia toivottiin erityisesti henkilöstövoimavarojen johtamiseen, HR-strategian tekemiseen, tiedolla johtamiseen sekä osaamisen johtamisen strategiaan.

Suurin osa haastatelluista virastoista toivoi siis lisää yhteistä tukea ja ohjausta, mutta näkemykset myös vaihtelevat: pieni joukko virastoja kannattaa edelleen vahvasti hajautettua mallia, jossa HR-asiat hoidettaisiin alusta loppuun virastossa. Nämä virastot ovat tyypillisesti sellaisia, joilla on riittävästi omia tukipalveluresursseja ja jotka ovat jostakin syystä tyytymättömiä konsernipalveluihin.

Ennakkokyselyssä esitettiin joukko väittämiä, joista seuraavista oltiin eniten eri mieltä (asteikko 1–5, 1 = täysin eri mieltä, 5 = täysin samaa mieltä):

Henkilöstövoimavarojen kohdentumista seurataan valtiotasolla	2,2
Budjettikysymykset eivät rajoita liikkuvia rooleja tai verkostomaista johtamista ja yhteistyötä	2
Henkilöstöhallinnon toimintatavat ovat yhtenäiset eri hallinnonalojen välillä	2,2
Muutoshankkeiden henkilöstövaikutusten (ja -kustannusten) raportointi on ajantasaista ja kattavaa	1,8
Rekrytointi voitaisiin suurimmaksi osaksi hoitaa Palkeissa	1,6
Valtiovarainministeriön vastuu, rooli ja tehtävät ovat osaamisen kehittämisen näkökulmasta selkeitä	2,3
Valtiokonttorin vastuu, rooli ja tehtävät ovat osaamisen kehittämisen näkökulmasta selkeitä	2,1
Palkeiden vastuu, rooli ja tehtävät ovat osaamisen kehittämisen näkökulmasta selkeitä	2,1
HAUS on pääyhteistyökumppani osaamisen kehittämisessä	2,0

Taulukko 1: Ennakkokyselyn tulokset.

2.3 Strategiset päähavainnot

Haastattelujen ja muun tiedonkeruun perusteella kiteytetään strategiset päähavainnot seuraavasti:

1. Ulkoiseen toimintaympäristöön liittyvä havainto

- *Valtionhallinnon rakenne muuttuu, 24/7 (jaksotyö) -alojen osuus kasvaa. Tuleva muutos on tunnistettu, mutta sitä ei ole riittävästi huomioitu kehittämisessä.*

2. Johtamiskulttuuriin liittyvät havainnot

- *Valtion henkilöstöjohtamisen pitkä traditio lähtee työmarkkina-asioiden eikä osaamisen johtamisen hallitsevasta roolista. Osaamisen johtaminen on jäänyt kehittämisessä taka-alalle, vaikka sillä on valtava merkitys valtionhallinnon menestymisen kannalta.*
- *HR-säädökset ja niistä muotoutuneet käytännöt eivät tue ketterää tai kokeiluihin perustuvaa toimintaa.*
- *Säädökset eivät pysy muuttuvan työelämän perässä. Digitalisaatio etenee. Muutoksen vauhti valtionhallinnon ulkopuolella on kovempi kuin sen sisällä.*
- *Ympäristön nopeat muutokset haastavat valtion osaamisen kehittämisen käytännöt.*

3. Sisäisiin toimintatapoihin liittyvät havainnot

- *Konsernimaista HR-toimintaa on kehitetty pala kerrallaan, ja samaan aikaan budjettiohjaus on ollut vahvaa. Konsernin yhteisten toimijoiden roolit ja vastuut koetaan epäselviksi.*
- *HR-tietoa kerätään paljon, mutta kerättyä tietoa ei hyödynnetä riittävästi johtamisen tukena.*

Päähavaintojen pohjalta Valtiokonttori esittää seuraavissa luvuissa **7 strategista linjausta** sekä niihin liittyvät **toimenpide-ehdotukset**. Linjaukset ja toimenpide-ehdotukset muodostavat kokonaisuuden, jonka osia ei ole esitetty tärkeysjärjestyksessä vaan jonka eri osat ovat monilla tavoin keskenään verkottuneita. Tämä on tärkeää huomioida toimeenpanon valmistelussa niin, ettei ehdotuksia käsitellä yksittäisinä asioina vaan **kokonaisuutena**. Lisäksi on huomioitava, että selvitys tarkastelee budjettivaltiota kokonaisuutena, ei yksittäisten virastojen tilannetta. Monissa valtion organisaatioissa on hyvää ja vaikuttavaa henkilöstöjohtamista ja osaamisen kehittämistä, mutta erot virastojen välillä ovat varsin suuria.

3 STRATEGISET LINJAUKSET

STRATEGISET

LINJAUKSET



”Osaamisen kehittämisestä strateginen **voimavara**”

Seuraavissa luvuissa esittelemme seitsemän strategista linjausta ja niihin liittyvät toimenpide-ehdotukset (kuva 2).



Kuva 2: Strategiset linjaukset.

3.1 Valtiotyönantajan yhtenäisyyttä on vahvistettava huomioiden erilaiset työn tekemisen muodot

Kilpailun koulutetusta työvoimasta arvioidaan kiristyvän 2020-luvulle tultaessa, ja valtiotyönantaja tarvitsee jatkossakin entistä osaavampaa työvoimaa. Lisäksi henkilöstöjohtamisen on vastattava sekä nykyisen henkilöstön että myöhemmin valtiolle palkattavan uuden henkilöstön tarpeisiin. Näistä syistä valtion kilpailukykyä työnantajana on vahvistettava henkilöstöjohtamisen keinoin ja nykyistä selvästi yhtenäisemmin. Nykyisellä tavalla, jossa virastot kehittävät omaa työnantajakuvaansa ja käytännössä kilpailevat keskenään työmarkkinoilla, ei pärjätä 2020-luvulla. Valtion tulee yhteisillä strategisilla linjauksilla varmistaa riittävän yhtenäinen työnantajakuva olematta kuitenkaan juridisesti yksi työnantaja.

Samaan aikaan valtionhallinnon rakenteessa on tapahtumassa muutos, joka haastaa valtion henkilöstöjohtamisen käytäntöjen yhtenäistämisen tavoitteen. Budjettivaltion henkilöstömäärä pienenee, mikä johtuu esimerkiksi julkisen talouden tilasta, digitalisaatiosta, maakuntauudistuksesta sekä mahdollisista yhtiöittämisistä. Paine kohdistuu ennen kaikkea perinteistä virastotyötä tekeviin organisaatioihin. 2020-luvulla perinteistä virastotyötä tekevien määrä budjettivaltiossa vähenee ja jaksotyötä tekeviä tulee enemmistöä. Rakennemuutoksesta seuraa, että yhteisistä strategisista linjauksista huolimatta valtion henkilöstöjohtamisen käytäntöjä tulee kehittää virastotyön ja jaksotyön omista lähtökohdista käsin kuitenkin niitä molempia samalla yhtenäistäen.

Seuraavaksi esitetään toimenpiteitä yhteisen työnantajakuvan vahvistamiseksi ja valtionhallinnon yhtenäisyyden lisäämiseksi.

3.1.1 Valtion työnantajakuva vahvemmaksi

Vaikka toimialat ja työtehtävät valtionhallinnossa ovat erilaisia, valtiolla työskentelevät kokevat tekevänsä merkityksellistä työtä yhteiskunnan hyväksi. Tämä on voimavara, jota on jatkuvasti hyödynnettävä, jotta jatkossakin turvataan valtiotyönantajan kilpailukyky työmarkkinoilla. Nykytilassa, kun valtio koostuu pienistä yksiköistä, yhtenäistä kuvaa valtiosta työnantajana on kuitenkin vaikea hahmottaa. Virastot kilpailevat työvoimasta keskenään, mikä vaikeuttaa yhteisen työnantajakuvan muodostamista. Valtion työnantajana tulisi korostua kaikessa valtion ulkoisessa työnantajakuvaan liittyvässä viestinnässä ja vasta toissijaisena yksittäisten virastotyönantajien.

Valtion hyvän työnantajakuvan rakentumiselle on tärkeää, että niin johtamisen kuin henkilöstöjohtamisen kulttuuri on luottamukseen ja dialogisuuteen perustuvaa sekä mahdollistavaa ja että valtion työtavat ovat digiaikaan sopivia. Näitä asioita on käsitelty luvussa 3.4. Myös yhteiset toimintamallit ja välineet luovat yhtenäisyyden tunnetta, joka rakentaa yhtenäistä työnantajakuvaa ja lisää yhteistyömahdollisuuksia valtion virastojen välillä.

Toimenpide-ehdotukset:

- Valtionhallinnon **yhteisiä työtapoja**, joiden lisäämistä tässä selvityksessä ehdotetaan, tulee tehdä tunnetuksi kaikissa virastoissa yhtenäisellä viestinnällä ja tukemalla virastoja toimintamallien käyttöönotossa. Tavoitteena on moderni ja raikas, digitaalisuutta painottava valtion työnantajakuva sekä valtion ulko- että sisäpuolelta tarkasteltuna. Tätä varten kehitetään valtiotyönantajan yhteistä brändiä ja korostetaan viestinnässä erityisesti uusia virkamieshyveitä *innovatiivisuus ja palvelualttius*.
- **Virastorakenteen uudistaminen** (luku 3.1.2) on keskeinen mahdollistaja yhtenäisen työnantajakuvan kehittämisessä.
- Kannustetaan henkilöstöä **liikkumaan** valtion sisällä (luku 3.5.1) Rakennetaan valtion yhteinen virkamiesperehdytys Valtioneuvoston VN-passi-ohjelman pohjalta (luku 3.5.4.5).

Mikä muuttuu?

Valtion yhtenäinen työnantajakuva vahvistuu. Valtiotyönantajan brändi on vahva ja tunnettu yhteiskunnassa, ja valtion työt koetaan entistä houkuttelevampina.

3.1.2 Virastorakenne tukemaan yhtenäistä toimintaa

Keskus- ja aluehallinnon virastoseelvitys -hankkeen (VIRSU) raportissa helmikuussa 2015 ehdotettiin lukuisia muutoksia virastorakenteeseen.¹ Virastorakenteen uudistamista ei ollut aiemmin tarkasteltu kokonaisuutena, vaan hallinnonalat ovat kehittäneet erityisesti keskushallinnon rakennetta itsenäisesti. Hankkeen havainto oli, että virastokäsitteen monitulkintaisuuden vuoksi nykyisestä virastokentästä on hankalaa muodostaa kokonaiskuvaa, mikä aiheuttaa sekaannusta eri yhteyksissä.

VIRSU-hankkeen ehdotuksilla on suora yhteys valtionhallinnon johtamisen kehittämiseen. Selkeä rakenne ja ohjaus palvelevat viraston tehtävien toteuttamista ja johtamista sekä tuottavat taloudellista tehokkuutta ja laadukkaita palveluja.

Nykytilassa valtiolla on 277 työnantajavirastoa, 204 tulosohjattua virastoa, 63 kirjanpitoyksikköä sekä 55 neuvotteluviranomaista. Nykyinen pirstaleinen virastorakenne estää resurssien joustavan käytön ja henkilöstön osaamisen täysimääräisen hyödyntämisen. Lisäksi henkilöstöhallinnon tehokkuudessa jäädään jälkeen isommista virastoista, mikä ilmeni myös tätä selvitystä varten tehdyssä voimavaraselvityksessä (luku 2.1). Käytännössä jokaisessa työnantajavirastossa (277 kappaletta) joudutaan nykytilassa ylläpitämään henkilöstöhallinnon osaamista, vaikka virastokoot eivät sitä aina edellyttäisi. Tämä lisää toiminnan riskejä tilanteissa, joissa osaaminen on vain yhden tai muutaman henkilön käsissä. Edelleen panostus osaamisen kehittämiseen pienissä virastoissa on hyvin pientä, koska tehtävät jäävät käytännössä hallinnolliselle henkilöstölle, jolla kehittämisosaamista on hyvin vähän tai ei ollenkaan.

VIRSU:n yhtenä tavoitteena oli selkeyttää, joustavoittaa ja tehostaa hallintoa. Tavoitteen toteutumisen edellytyksenä on erityisesti pienten virastojen yhdistäminen toiminnallisesti samankaltaisiin suurempiin yksiköihin riittävän suuren virastokoon muodostamiseksi. Lisäksi selvityshanke ehdotti, että jatkossa virastot olisivat aina kirjanpitoyksiköjä toiminnallisen ja taloudellisen vastuun selkeyttämiseksi. Tällä on keskeinen merkitys myös johtamisen kannalta, sillä muutos selkiyttäisi virastokenttää merkittävästi toiminnallisen ohjauksen ja taloudellisen vastuun kohdistuessa samaan organisaatioyksikköön.

Toimenpide-ehdotus:

- **Toimeenpannaan** VIRSU-hankkeen ehdotukset valtion keskushallinnon rakenteelliseksi kehittämiseksi. Toimeenpanon aloittamisesta vastaa valtioneuvosto/valtiovarainministeriö.

¹ Keskus- ja aluehallinnon virastoseelvityshankkeen yhteinen koontiraportti. [Viitattu 19.9.2016]. http://vm.fi/documents/10623/360852/VIRSU%20koontiraportti/5a128c1d-12f2-4aca-bb9c-722b8e956a8b?utm_source=email&utm_medium=Email&utm_campaign=Valtiovarainministerio%20Kuntauutiskirje%202*2015&utm_term=Katso%20VIRSU-hankkeen%20koontiraportti&utm_content=u-769863-37762921-505580-4

Mikä muuttuu?

VIRSU-hankkeen ehdotusten toimeenpanon myötä toiminnalliset ja taloudelliset vastuut selkeytyvät. Henkilöstöhallinto tehostuu ja yhteisiin tavoitteisiin sitoutuminen helpottuu (merkitys korostuu erityisesti oikeusministeriön hallinnon alalla). Sisäisen liikkuvuuden esteet vähenevät ja resursseja pystytään käyttämään nykyistä merkittävästi tehokkaammin.

3.1.3 Valtion palkkausjärjestelmien uudistustyön vauhdittaminen

Virastohaastattelujen perusteella valtion palkkausjärjestelmän nykymalli koetaan joustamattomaksi ja kalliiksi. Palkkausjärjestelmän nähdään olevan rakennettu ”jatkuvan kasvun” aikana, mistä johtuen palkkausjärjestelmän soveltamiskäytännöksi on muodostunut se, että järjestelmä ei joustaa alaspäin eikä virastoilla ole juurikaan varaa suoriutuvuusarvioiden mukaisiin korotuksiin. Lisäksi palkkausjärjestelmien erilaisuus estää henkilöstön liikkuvuutta valtionhallinnon sisällä. Erityisesti organisaation muutostilanteissa virastojen erilaisten palkkausjärjestelmien yhteensovittaminen koetaan hankalaksi. Virastot ovat yksimielisesti **kokonaisuvaltaisen uudistamisen** kannalla. 1990-luvulla valmistellut palkkausjärjestelmät soveltuvat heikosti uudistuneeseen valtionhallintoon.

Valtion työmarkkinalaitos on yhteistyössä valtion pääsopijajärjestöjen kanssa aloittanut neuvottelut palkkausjärjestelmien uudistamiseksi. Virastoissa nähdään tarve uudistustyön **nopealle** valmistumiselle.

Esimerkki: 2200 hengen organisaation tehtävien arviointia varten on yhteensä 38 vaativuudenarviointiryhmää, jotka kokoontuvat vähintään kerran kuukaudessa. Ryhmien suuri lukumäärä johtuu erilaisten palkkausjärjestelmien määrästä sekä siitä, että jokaisella hallintoyksiköllä on oma ryhmänsä. Ryhmään kuuluu työnantajan edustaja sekä 1–4 henkilöstöjärjestöjen edustajaa sekä tarvittaessa erikseen kutsuttavat asiantuntijat. Työtunteja arviointikokouksiin ko. organisaatiossa on kirjattu vuodessa noin 2000, mikä vastaa lähes kahden henkilön vuotuista nettotyöaika. Työtuntien lisäksi vaativuudenarvioinnista aiheutuu kustannuksia kokouksiin liittyvästä matkustamisesta. Tehtävän vaativuudenarviointiprosessi vaatii keventämistä.

Toimenpide-ehdotukset:

- Edetään palkkausjärjestelmien uudistamisessa mahdollisimman nopeasti.
- Selkeytetään palkkausjärjestelmärakennetta, vähennetään erilaisten arviointijärjestelmien määrää ja kevennetään vaativuudenarviointiprosessia. Palkkausjärjestelmien uudistustyön tulee lähteä rohkeasti **kokonaisuuden** tarkastelusta eikä nykyisen järjestelmän yksityiskohtien korjaamisesta.
- Lisätään palkkauksen **joustavuutta** siten, että hyvä suoritusarviointi voisi olla myös määräaikainen, jolloin esimiehillä on mahdollisuus paljasta työntekijää erinomaisesta suoriutumisesta ilman, että se aiheuttaa pysyvää palkkakustannusten nousua.

Mikä muuttuu?

Toimenpiteiden jälkeen valtion palkkausjärjestelmärakenne yksinkertaistuu ja yhdenmukaistuu. Yhtenäisempi palkkausjärjestelmärakenne ja palkkataso helpottavat tehtäväsiirtoja, rakenteellisia uudistuksia ja normaalia henkilöstön liikkuvuutta. Palkkaukseen saadaan lisää joustavuutta ja lisää mahdollisuuksia myös kertaluonteiseen palkitsemiseen, mikä edistää positiivista työnantajakuva. Nykyistä vähempi määrä palkkausjärjestelmiä vähentää hallinnollista työtä merkittävästi. Tietojärjestelmien ylläpitokustannukset laskevat, kun järjestelmien ylläpito, tilastointi ja ennustaminen yksinkertaistuvat.

3.2 Henkilöstöjohtamisen kokonaisuus on organisoitava tukemaan virastojen ydintoimintaa ja valtionhallinnon toimeenpanokykyä

Yhteistä valtiotasosta strategista henkilöstöjohtamista sekä tarvitaan että halutaan. Strategisen henkilöstöjohtamisen sisällön tulee lähteä tässä selvityksessä esiin nostetuista lähtökohdista – keskeisimpänä niistä osaamisen johtamisen kokonaisuus, jolle kaikki muu on alisteista. Jotta tähän päästään, on muutettava traditiota, jossa henkilöstöasioita käsitellään pääosin työmarkkina-asioiden hoitamisen kautta. Työmarkkina-asiat ovat keskeisiä ja tärkeitä jatkossakin, mutta kokonaisuuden tulee lähteä laajemmasta, osaamisen kehittämisen näkökulmat paremmin huomioon ottavasta strategisesta henkilöstöjohtamisesta.

Valtiotasoisesta henkilöstöjohtamisesta tulee tukea niin valtiokokonaisuuden, ministeriöiden ja niiden johtamien hallinnonalojen kuin erilaista toimintaa harjoittavien virastojen tarpeita ja olla sen vuoksi jatkuvassa vuoropuhelussa ministeriöiden ja hallinnonalojen henkilöstöjohtamisen sekä virastojen johtamisen kanssa.

Toimeksiannossa pyydettiin myös selvittämään tarvetta **valtion HR-johtajan** tehtävän perustamiseksi. Valtiokonttorille on selvityksen laadinnan yhteydessä muodostunut käsitys siitä, että koko valtion henkilöstöjohtamisen profiiliin korottamiseksi, kunnianhimoisen kehittämiskokonaisuuden toteuttamiseksi sekä HR-asioiden riittävän toimeenpanokyvyn varmistamiseksi on selkeä tarve perustaa valtion HR-johtajan tehtävä. Valtion HR-johtajan tehtävänä olisi vastata valtionhallinnon yhtenäisestä henkilöstö- ja johtamispolitiikan strategisesta kehittämisestä ja toimeenpanosta. Valtiokonttori esittää, että valtiolla tulee olla HR-johtaja, joka johtaa valtiotasosta strategista HR-toimintaa. Valtiovarainministeriö olisi HR-johtajalle luontainen sijoituspaikka.

Valtion HR-toimintojen toimeenpanokyvyn lisäämiseksi on myös tarve vahvistaa ja kehittää Valtiokonttorin toimintaa valtiovarainministeriön ohjauksessa olevaksi valtion yhteisten **HR-asioiden osaamiskeskukseksi**. Osaamiskeskuksen tehtävänä olisi tukea tai itse toteuttaa tässä selvityksessä esitettyjen ehdotusten toimeenpanoa, tuottaa strategisesti merkittäviä HR-palveluja ja varmistaa riittävä vuoropuhelu hallinnonalojen sekä virastojen kanssa. Osaamiskeskuksen tulisi myös ohjata virastoja ja palvelukeskuksia yhteisten HR-prosessien osalta. **Palvelukeskuksiksi** tunnistetaan tässä yhteydessä paitsi valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet myös HAUS koulutus toiminnan ja osaamisen kehittämisen osalta.

Kuvatun kaltainen rakenne voidaan luontevasti liittää asiakaslähtöiseen toimintamalliin huolehtimalla riittävän selkeästi määritellyistä yhteisistä foorumeista valtion yhteisten HR-toimijoiden sekä ministeriöiden, hallinnonalojen ja virastojen välillä. Selkeä malli, jota selvityksessä kaikki tahot ovat toivoneet, parantaa

ja tehostaa HR-johtamiseen liittyvien linjausten toimeenpanoa. Malli, jolla toimeksiannon mukaisesti lisätään konsernimaista toimintaa, esitetään seuraavissa luvuissa.

3.2.1 HR-konserniohjaukseen selkeä toimintamalli

Tehtyjen virastohaastattelujen perusteella valtion **konserniohjauksen** kokonaisuus näyttäytyy jossakin määrin sekavana, epäyhtenäisenä ja toimeenpanon kannalta vaikeasti hallittavana. Valtion työmarkkinalaitoksen rooli on painottunut työmarkkina-asioihin, säädösten valmisteluun ja muihin valtiovarainministeriön työjärjestyksessä määriteltyihin tehtäviin. Valtiokonttori vastaa laajasta skaalasta henkilöstöhallinnon palveluja ja niiden kehittämisestä sekä konsernitason tietotuotannosta sekä toimintatapojen ja prosessien ohjaamisesta. Palkeet vastaa henkilöstöhallinnon prosesseihin liittyvästä palvelusopimusten mukaisesta palvelutuotannosta, ja virastot vastaavat henkilöstöhallinnon prosesseista kokonaisuutena.

Konserniohjauksen ja seuraavassa luvussa kuvattavan johtamisjärjestelmän tulisi yhdessä toisaalta ohjata jämäkästi yhteen suuntaan niissä asioissa, jotka ovat valtionhallinnolle perustellusti yhteisiä ja järjestää niihin riittävää tukea ja toisaalta tunnistaa ne asiat, joissa päätöksenteko ja soveltaminen on syytä tehdä paikallisesti, hallinnonalan ja viraston toiminnan näkökulmasta. Tasapainon hakeminen yhteisten asioiden ja paikallisesti hoidettavien asioiden välillä on jatkuva, vaativa tehtävä konserniohjauksen edustajille. Tämä edellyttää jatkuvaa ja aitoa dialogia ministeriöiden ja virastojen suuntaan.

Toimenpide-ehdotus:

- Valtion henkilöstöjohtamisen organisointia uudistetaan kokonaisuutena vastaamaan tulevia asiakaslähtöisyyden, osaamisen ja yhteistyön vaatimuksia.

Uudistetussa organisointitavassa **valtiovarainministeriö** vastaa erityisesti HR:n strategisesta johtajuudesta ja suunnannäyttäjäyydestä valtiotasolla ja tiiviistä yhteistyöstä muiden ministeriöiden johdon ja hallinnon alojen HR-johdon kanssa. Tämän tehtävän lisäksi valtiovarainministeriön tehtäviin kuuluu lainsäädännön valmistelu ja työmarkkina-asiat, mutta kirkkaimpana timanttina on HR-johtaminen ja osaamisen kehittäminen.

Valtiokonttori tukee valtiovarainministeriötä valtiotasoisena henkilöstöjohtamisen osaamiskeskuksena ja HR-tehtävien taktisena toimeenpanonijana, jolle valtiovarainministeriöstä siirretään erilaisia toimeenpanotehtäviä nykyistä enemmän. Tämä tehtävien siirto on tärkeää, jotta valtiovarainministeriön strategiselle johtajuudelle ja suunnannäyttäjäyydelle jää riittävästi tilaa ja toimintatavat ja kompetenssit voivat kehittyä vastaamaan uusia haasteita ja vaatimuksia.

Valtiokonttori toimii uudessa mallissa valtiotasoisena osaamiskeskuksena, joka kehittää HR-johtamisessa tarvittavia menetelmiä, työkaluja, tukee niiden käytössä sekä tuottaa valtiotasoisia tietoa henkilöstövoimavaroista ja henkilöstöprosessien laadusta ja suorituskyvystä. Valtiokonttorille myös siirretään HR-prosessien ja palvelukeskusten käytännön ohjaustehtäviä sen jatkoksi, että pääministeri Sipilän hallituksen

strategisen hallitusohjelman toteutukseen liittyvä virastojen kirjanpito-tehtävien siirto palvelukeskukseen jo lisää Valtiokonttorin ohjausta ja yhtenäisyyttä muun muassa palkanlaskennan ja matkustuksen yksityiskohtaisissa menettelytavoissa. Tehtävien siirto ja toimivallan selkiytyminen voi vaatia lainsäädännön muutoksia, jotka on yksityiskohdiltaan selvitetävä toimeenpanovaiheessa. HR-osaamiskeskus tekee laajaa yhteistyötä ja hyödyntää toiminnassaan valtionhallinnon HR-osaajia (luku 3.2.3).

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet toimii uudessa mallissa konsernin sisäisenä palvelukeskuksena, jonka tavoitteena on tuottaa laadukkaita ja kustannustehokkuudeltaan merkittävästi paranevia palveluja kaikille valtion virastoille. Valtiokonttori puolestaan tukee palvelukeskusta ja ohjaa virastoja toimintatapoihin, joilla estetään päällekkäiset tehtävät viraston ja palvelukeskuksen välillä ja varmistetaan yhtenäisyys. Tavoitteena tulee olla henkilöstöhallinnon prosessien operatiivisen toteutuksen laajempi siirtäminen Palkeiden vastuulle.

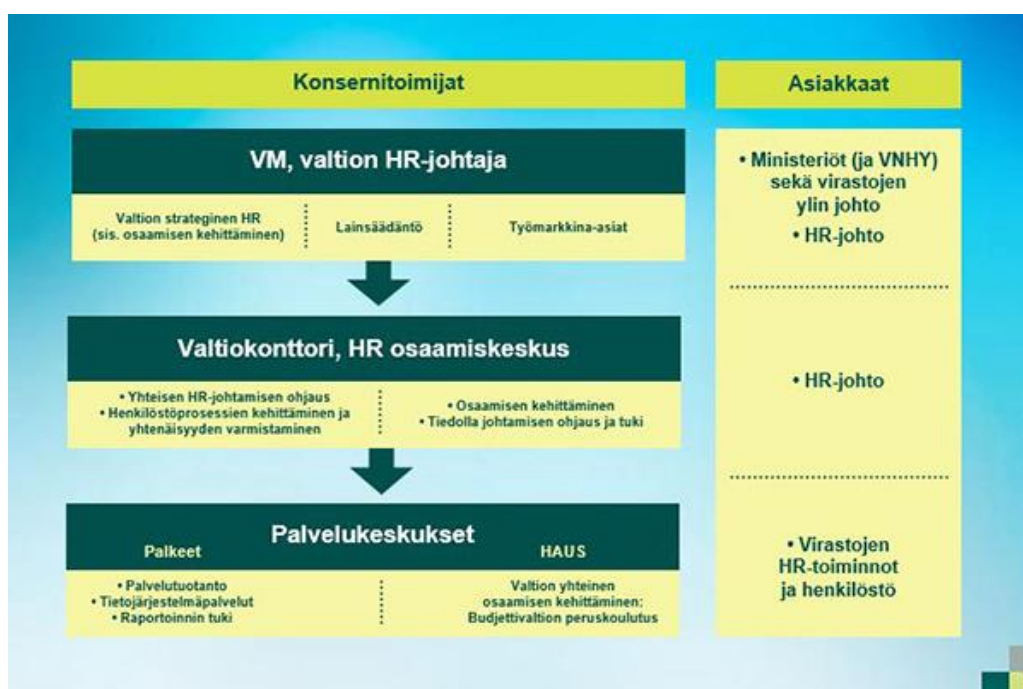
HAUSin toimintaa valtion sisäisenä henkilöstökoulutuksen tuottajana selkiytetään rooliltaan ja tavoitteiltaan kytkemällä HAUSin toiminta tiiviimmin valtion yhteiseen HR-johtamiseen ja osaamisen kehittämiseen. Valtiokonttori pitää tärkeänä, että HAUSia kehitetään sen toiminnasta ja asemasta vuonna 2016 tehdyn selvityksen² linjausten ja linjausten pohjalta tehtyjen valtiovarainministeriön päätösten perusteella.

Yllä kuvattujen konsernitoimijoiden lisäksi **ministeriöillä ja niiden johtamilla virastoilla** on tärkeä rooli toisaalta konsernitoimijoiden asiakaina ja toisaalta omasta substanssitoiminnastaan vastuullisina toimijoina. Näiden osalta uutta roolia on käsitelty seuraavassa luvussa 3.2.2.

Vastuulliset toimijat uuden toimintamallin luomisessa ovat valtiovarainministeriö, Valtiokonttori, Palkeet sekä HAUS. Lisäksi **asiakasvirastot** on kytkettävä vahvasti mukaan toimintamallin muutokseen, jotta toimintaa pystytään rakentamaan tarvelähtöisesti. Toimintamalliin voidaan siirtyä heti vuoden 2017 alusta lähtien.

² HAUS kehittämiskeskus Oy:n asemaa, tehtäviä sekä toiminnan uudistamista koskeva selvitys. [Viitattu 22.9.2016]. <http://vm.fi/documents/10623/2033991/HAUS+kehitt%C3%A4miskeskuksen+asemaa%C3%2C+teht%C3%A4v%C3%A4t+sek%C3%A4+toiminnan+uudistamista+koskeva+selvitys/9e6a7320-3578-4af3-9268-5d7775ad33df>

Uudistettava organisointi on pääpiirteittäin kuvattu seuraavassa kuvassa:



Kuva 3: Valtion HR-konserniohjauksen uusi malli.

Mikä muuttuu?

Muutosten jälkeen konsernitoimijoiden roolit ovat selkeämmät hallinnonaloille ja virastoille. Asiakkaat ja sidosryhmät saavat parempaa kokonaispalvelua ja eri osapuolten yhteistyö paranee.

Valtiovarainministeriön rooli nousee strategisemmalle tasolle ja vapauttaa aikaa strategiseen HR-johtamiseen. Valtiokonttorin rooli laajenee moniin aikaisemmin hajanaisesti hoidettuihin tehtäviin kuten sisäisen liikkuvuuden edistäminen ja yhteisten strategisten osaamisten kehittäminen. Palvelukeskuksista saadaan enemmän hyötyä ja parempia palveluja edullisemmalla hintatasolla.

3.2.2 Yhteisten HR-linjausten toimeenpanon parantaminen

Vastuu **johtamisjärjestelmästä** ja johtamisen toimeenpanosta on toimivaltaa koskevien säädösten mukaisesti jokaisella ministeriöllä ja edelleen jokaisella ministeriön hallinnonalan virastolla. Ministeriöille ja niiden hallinnonalojen virastoille yhteistä on muun muassa voimassaolevien säädösten ja työmarkkina-sopimusten toimeenpano ja valtioneuvoston yhteisten linjausten huomioon ottaminen. Monissa henkilöstöjohtamisen ja henkilöstön kehittämisen menetelmissä ja yksityiskohdissa soveltaminen tehdään omien virastokohtaisten mallien mukaan ilman, että hyödynnettäisiin muiden jo tekemää työtä, tehtäisiin yhdessä asioita tai voitaisiin hyödyntää yhteisiä ohjeita ja palveluja. Säädöksiä noudatetaan yleisesti hyvin ja yksityiskohtaisesti, mutta tarkkaan säädely kokonaisuus koetaan hallinnollisena rasitteena.

Ministeriöiden rooli suhteessa hallinnonalan virastoihin vaihtelee merkittävästi, melko tiivistä lähes olemattomaan, vaikka osana tulosoajasta usein

seurataankin muutamia HR-mittareita (mittareiden taustalla edellisen hallituskauden vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma). Myös ministeriöiden oman HR-toiminnan kehittyneisyydessä ja painotuksissa on eroja. Haastattelujen perusteella myös **Valtioneuvoston hallintoyksikön (VNHY)** rooli koetaan hyvin eri tavoin. Osa ministeriöiden henkilöstöstä näkee VNHY:n ministeriöiden yhteisenä palvelukeskuksena ja osa valtioneuvoston hallintotehtävien hoitajana. Onkin ilmeistä, että VNHY:n roolia on tarpeen selkiyttää. Valtioneuvoston hallintoyksikkö on käsitelty tässä selvityksessä osana substanssiministeriöiden muodostamaa kokonaisuutta ja sen roolia ja tehtäviä ei ole käsitelty erikseen tarkemmin. Ministeriöihin vaikuttavien toimenpide-ehdotusten tarkemmassa suunnittelussa ja toteutuksessa VNHY:llä voi olla keskeinen rooli, joka tarkentuu toimeenpanovaiheessa.

Valtiovarainministeriön ohjaus perustuu pitkälti lainsäädännön ja sopimustoiminnan valmisteluun ja kommunikointiin, minkä lisäksi valtiovarainministeriön johdolla toimeenpannaan hallitusohjelman toteutusta muun muassa eri hankkeiden kautta. Virastoille kokonaisuus näyttäytyy suhteellisen vähäistä tukea antavana mutta paikoin myös pistemäisenä toimintana. Tiedon kulku, mahdollisuus asioiden käsittelyyn ja aito vaikuttamisen mahdollisuus jää vähäisemmäksi kuin olisi toivottavaa, jolloin myös yhteisten ja yhtenäisten linjausten toimeenpano on vaikeampaa.

Toimenpide-ehdotukset:

Parannetaan yhteisten **HR-linjausten toimeenpanoa** valtionhallinnossa luomalla eri johtamis- ja vuorovaikutustasojille toimivat foorumit ja tiivistetään ydin toiminnan johtamisen ja HR-johtamisen yhteyttä:

- Aktivoidaan HR-asioiden käsittelyä **kansliapäällikkökokouksissa** ja varmistetaan, että yhteisiä HR-asioita tuodaan käsiteltäväksi korkeimmalle virkamiestasolle. Tätä varten valtiovarainministeriö valmistelee HR-asioiden vuosikellon, jonka mukaisesti asioita tuodaan käsiteltäväksi kansliapäällikkökokoukseen ja tehtyjä päätöksiä seurataan. Säännöllisen HR-asioiden käsittelyn avulla tuetaan hallinnonaloilla tapahtuvaa toimeenpanoa ja johtamisasioiden suunnan näyttämistä.
- Varmistetaan että valtiovarainministeriössä on tämän selvityksen tarkoittama valtion HR-johtaja, joka johtaa valtion HR:n ja sen kehittämisen johtamista sen toimivallan mukaan joka valtiovarainministeriöllä on ja toimii sen lisäksi **suunnannäyttäjänä** myös asioissa, joissa muodollista toimivaltaa ei välttämättä suoraan ole.
- Varmistetaan, että jokaisessa **ministeriössä** on HR-asioita, kehittämistä ja johtamista syvällisesti osaava johtoryhmätason johtaja (HR-johdaja), jonka tehtävänä on sekä osallistua toiminnan suunnitteluun ja kehittämiseen sekä tukea koko ministeriön ja hallinnonalan johtamista.
- Valtiovarainministeriö kokoaa **hallinnonalojen/ministeriöiden HR-johdajien** ryhmän. Ryhmään kutsutaan myös VNHY:n, HR-osaamiskeskustsen (Valtiokonttori) sekä palvelukeskusten (Palkeet, HAUS) edustajat. Ryhmän kautta varmistetaan konsernitasolla valmisteltujen HR-linjausten yhtenäinen toimeenpano hallinnonalojen välillä.

- Ministeriöiden HR-johtajat kokoavat kukin **oman hallinnonalansa** HR-johtajien tai -päälliköiden ryhmän. Ryhmän tehtävänä on varmistaa HR-linjausten tehokas ja yhtenäinen toimeenpano hallinnonalojen sisällä. Tähän kokonaisuuteen liittyy myös luvussa 3.3.2 esitettävä ehdotus HR-johtamisen vahvistamisesta virastojen johtoryhmissä.
- Järjestetään edellä kuvattujen ryhmien välillä tiedonkulku- ja raportointimenettelyt sekä yhteiset työtilat informaation kulun varmistamiseksi.
- HR-asiat sisällytetään nykyistä tiiviimmin hallinnonalojen ohjauksen ja johtamisen osaksi. Tällä on yhteys tulosohjauksen järjestämiseen, yhtenäisempään resurssisuunnitteluun, sisäiseen liikkuvuuteen sekä resurssien kohdentamiseen.

Vastuulliset toimijat uuden toimintamallin luomisessa ovat valtiovarainministeriö sekä muut ministeriöt. Toimintamalliin voidaan siirtyä heti 2017 alusta lähtien.

Mikä muuttuu?

HR-linjaukset tukevat toimintaa nykyistä paremmin, niiden toimeenpano tehostuu ja yhtenäisyys lisääntyy. Tiedonkulku, viestintä ja yhteistyö paranevat.

3.2.3 Kaikki irti yhteisestä osaamisesta

Vaikka virastojen ydintoiminta asettaa omat vaatimuksensa viraston HR:lle, on suuri osa HR:n tehtävistä kaikille virastoille yhteisiä. Tästä huolimatta valtion henkilöstöhallinnon ja henkilöstön kehittämisen resurssit on nykytilassa sidottu työnantajavirastoihin (277 kappaletta). Resurssien määrä on erilainen erikokoisissa virastoissa ja resurssitarve vaihtelee: tarve voi olla pysyvä tai liittyä projektiin tai hankkeeseen ja olla siten määräaikainen.

Yhteisen osaamisen tehokkaampaa hyödyntämistä on tässä tarkasteltu henkilöstön kehittämisen ja HR:n oikeudellisen tuen näkökulmasta. Valtiolla on henkilöstön kehittämistehtävissä vähintään 100 htv:tä ja HR:n oikeudellisessa tuessa arviolta 20–30 htv:tä. Kysyntä ja tarjonta eivät kohtaa resurssien oikea-aikaisessa kohdentamisessa riittävän tehokkaasti. Suuremmissa virastoissa voi esimerkiksi olla resursseja sekä henkilöstön kehittämisessä että henkilöstöasioiden oikeudellisessa tuessa, kun taas pienemmissä virastoissa HR koostuu henkilöstöpäälliköstä ja henkilöstöasiantuntijasta. Kun resurssi on vajaakäytöllä toisessa virastossa, tarvittaisiin sitä määräaikaaisesti toisaalla. Resurssit on saatava **yhteiseen** käyttöön.

Toimenpide-ehdotukset:

- **Kokeillaan** henkilöstön kehittämistehtävissä keskitetyn tuen tarjoamista virastoille. HR-osaamiskeskuksen (Valtiokonttori) toimintaedellytyksiä vahvistetaan kokoamalla HR-osaamiskeskukseen (Valtiokonttori) 5–10 viraston henkilöstön kehittäjää henkilökiertoperiaatteella koko- tai osa-aikaisesti. Kokeilu aloitetaan vuoden 2017 aikana. Kokeilussa mukana olevilla virastoilla on käytettävissään koko kehittäjien ryhmän yhteinen osaaminen. Ryhmän ensimmäinen konsernitason tehtävä on valtion yhteisten strategisten osaamisten kehittäminen (tarkemmin luvussa 3.5.3).

- Tarjotaan organisaatiomuutoksiin ja valitusprosesseihin liittyvää oikeudellista tukea virastoille. Näitä tehtäviä varten kootaan HR-osaamiskeskukseen (Valtiokonttori) riittävä juridinen osaaminen ja voimavarat. Koska näitä tehtäviä tehdään käytännössä jokaisessa virastossa, mutta vain murto-osa-hyvän volyymillä per virasto, on keskitettyyn toimintoon rekrytoitava ensisijaisesti sisäistä liikkuvuutta/henkilökiertoa hyödyntäen tarvittavat lakimiehet ja resursointi rahoitettava keskitetysti. Toimintamalli käynnistetään mahdollisimman pian.

Mikä muuttuu?

Henkilöstön kehittämisen tuen keskittämisen kokeilussa mukana olevat virastot saavat kehittämiseen liittyvän tuen HR-osaamiskeskuksesta, henkilöstön kehittäjät palvelevat useampaa virastoa yhden viraston sijaan.

Valtion virastot saavat organisaatiomuutoksiin ja valitusprosesseihin liittyvän HR:n oikeudellisen tuen HR-osaamiskeskuksesta eikä tähän tarvitse varata resursseja viraston henkilöstösuunnittelussa. Organisaatiomuutoksiin ja valitusprosesseihin liittyvän oikeudellisen tuen keskittäminen turvaa osaamisen erityisasiantuntemusta vaativissa prosesseissa ja yhtenäistää tulkintoja muun muassa muutostilanteissa sekä vähentää valtion työmarkkinalaitoksen asiantuntijoiden neuvontatyöhön käyttämää aikaa.

3.2.4 Strategioiden ja laajojen uudistusten toimeenpano nopeammaksi

Toimintaympäristön kehitys on valtionhallinnon osalta nopeaa ja muun muassa valtionhallinnon tehtävä- ja rakennemuutokset sekä digitalisaation vaikutukset asettavat vaatimuksia nopealle muutoskyvylle. Näihin liittyy myös yhteiskunnallisesti ja poliittisesti asetettuja tavoitteita, joiden osalta **nopea toimeenpano** on äärimmäisen tärkeää. Johtamisen ja toimeenpanon kehittäminen on erikseen määritelty hallituksen kärkihanke.

Esimerkki: Parhaillaan toteutettavan hallitusohjelman johtamisen ja toimeenpanon parantamisen kärkihankkeessa esitetään useita HR-johtamiseen ja osaamisen kehittämiseen liittyviä tavoitteita. Syyskuussa 2016, kun hallitusohjelman julkaisusta on aikaa 1 vuosi ja 4 kuukautta, näihin tavoitteisiin liittyvät toimenpiteet ovat pääosin käynnissä, esimerkkeinä Työ 2.0 -prosessi ja HR-selvitys. Kuitenkin esimerkiksi digiosaamisen kehittäminen on edelleen monilta osin suunnitteluvaiheessa ja asiaa valmistellaan useammassa organisaatiossa/työryhmässä/verkostossa – näissä jokaisessa hieman eri näkökulmista. Lisäksi hallitusohjelman ja nykyisen HR-konserniohjauksen tavoitteet ovat keskenään osin ristiriidassa, esimerkkinä Työ 2.0 -prosessin suhde voimassaolevaan normistoon.

Kokonaisuutena hallitusohjelman HR-tavoitteiden toteutuksen suunnitteluun käytetään nykytilassa liikaa aikaa, eikä kokonaisuuden johtamista ja toimeenpanoa ole selkeästi vastuutettu.

Toinen hallitusohjelman tavoitteiden toimeenpanoon liittyvä nykytilan haaste nousee osaamisen kehittämisen näkökulmasta. Jokaisen hallitusohjelman toteuttamiseen todennäköisesti liittyy uusia **osaamisvaatimuksia**. Näitä tunnis-

tettuja osaamisia tulisi systemaattisesti kehittää tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi.

Toimenpide-ehdotukset:

- Hallitusohjelman julkistuksen jälkeen kolmen kuukauden sisällä tehdään
 - a) konkreettinen suunnitelma hallitusohjelman toteutukseen liittyvien keskeisten kyvykkyyksien kehittämiseksi
 - b) konkreettinen suunnitelma suoraan johtamiseen ja muihin HR-asioihin liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Suunnitelmien tekemistä johtaa valtiovarainministeriö. Suunnitelmat käsitellään kansliapäällikkökokouksessa, jonka jälkeen ne viedään HR-linjausten toimeenpanoa koskevassa luvussa (3.2.2) kuvatun mallin mukaisesti konsernitasolta virastotasolle.

Mikä muuttuu?

Strategioiden ja laajojen uudistusten toimeenpano nopeutuu ja mahdollisuus saavuttaa halutut tulokset paranee. Esimerkiksi hallitusohjelman tavoitteet saavutetaan nopeammin. Toimeenpano tehostuu ja kaikkien toimijoiden yhteinen käsitys siitä, mitä tehdään, miksi ja milloin, paranee. Tehostuminen johtuu esimerkiksi siitä, ettei samaa asiaa tehdä useassa paikassa tai olla epätietoisia siitä miten pitäisi lähteä liikkeelle.

3.2.5 Palvelukeskukset HR-toiminnan vahvana tukena

Haastattelujen perusteella hallinnon palvelukeskuksiin (Palkeet ja HAUS) ei nykytilassa olla kokonaisuutena tyytyväisiä. Niiden osaamista kritisoidaan, hintatasoa pidetään korkeana eikä niiden roolia koeta selkeäksi.

Palkeiden käytön pakollisuutta arvostellaan. Virastojen näkemyksen mukaan nykyinen malli ei tue kehittymistä ja tehokkuutta. Päällekkäisyyttä tehtävissä tunnistetaan edelleen ja virastot myöntävät tarkistavansa Palkeiden työtä, mikä aiheuttaa tehottomuutta prosesseihin. Toisaalta perusprosesseja tehdään monin paikoin hajautuneesti virastojen sisällä, mikä vaikeuttaa tehtävien teettämistä palvelukeskuksessa. Valtiokonttori katsoo, että palautteesta huolimatta Palkeiden käyttöä on syytä edelleen lisätä. Palkeet kehittää voimakkaasti palvelutuotantonaan tavoitteena muun muassa ohjelmistorobotiikan hyödyntäminen. Kehittämistoimenpiteillä uskotaan olevan suuri merkitys prosessien laadun ja tehokkuuden parantajina.

HAUSin tulisi olla keskeinen toimija valtionhallinnon koulutuspalvelujen tuottamisessa ja osaamisen kehittämisessä. Nykytilassa näin ei kuitenkaan ole: HAUS koetaan kalliiksi ja jää sen vuoksi alikäytölle. Virastot kritisoivat koulutusten hintoja erityisesti niissä tapauksissa, joissa kouluttajat tulevat valtionhallinnon sisältä. HAUSin koetaan jääneen osaamisen kehittämisessä ja pedagogisessa osaamisessa jälkeen muun toimintaympäristön kehityksestä, esimerkiksi verkko-oppimista on hyödynnetty vasta vähän. HAUSista tehdyn selvityk-

sen perusteella HAUSin toimintaedellytyksiä on päätetty parantaa. Valtiokonttori pitää tärkeänä, että tarvittavat toimenpiteet toteutetaan ripeästi ja lisätään yhteistyötä muiden konsernitoimijoiden kanssa.

Toimenpide-ehdotukset:

- **Selkiytetään** palvelukeskusten roolia ja **lisätään** niiden käyttöä. Roolin tulee olla palvelukeskusmallin mukainen palvelutuottajan rooli, asiakasta palveleva ja tukeva, ilman konsernitason ohjaus- tai palvelutehtäviä.
- Asetetaan rohkeat tavoitteet **kustannusten** olennaiseksi alentamiseksi nykytasosta.
- Yhtenäinen työnjako ja tehokas palvelutuotanto edellyttävät, että Palkeiden roolia **kasvatetaan** HR-prosessien toteutuksessa: Palvelussuhteen hallinta siirretään asteittain mutta mahdollisimman laajasti virastoista Palkeisiin (ehdotus luvussa 3.7.1). Henkilökiertoa Palkeiden ja virastojen välillä edistetään.
- HAUSin palvelutarjonnassa keskeistä tulisi olla valtionhallinnon **erityispiirteisiin liittyvä koulutus** (esimerkiksi valtion digiosaamisvalmennus 3.5.3) sekä virkamiesten **perusperehdytys** (luku 3.5.4.5). Palveluissa on siirryttävä nopeasti hyödyntämään myös verkko-oppimista ja muita osaamisen kehittämisen tapoja perinteisen koulutuksen rinnalle.
- Verkko-oppimisympäristöä ja muita osaamisen kehittämisen muotoja käytetään laajemmin, jotta mahdollistetaan kustannusten ja sitä kautta hintojen laskeminen. Valtion sisäisten kouluttajien luentopalkkioiden maksaminen lopetetaan kokonaan.

Vastuulliset toimijat palvelukeskusten roolin kehittämisessä ovat valtiovarainministeriö, Valtiokonttori ja palvelukeskukset. Kehittämisen tulee olla vahvasti asiakaslähtöistä. Toimintamalliin voidaan siirtyä vuoden 2017 aikana.

Mikä muuttuu?

Virastojen luottamus Palkeisiin ja HAUSiin paranee. Palvelukeskusten toiminta tehostuu ja hinnoittelua voidaan keventää. Prosessit yksinkertaistuvat ja palvelut näyttäytyvät loppukäyttäjälle selkeinä.

3.3 HR:n roolin on muututtava operatiivisesta toimijasta strategiseksi johdon kumppaniksi

Strategisen henkilöstöjohtamisen merkitys valtionhallinnossa kasvaa, kun maailma ympärillä muuttuu monimutkaisemmaksi ja valtion houkuttelevan työnantajakuva ylläpitäminen vaikeutuu. Tarvitsemme lisää **strategisen** henkilöstöjohtamisen osaamista sekä konserni-, hallinnonala- että virastotasolle.

Jotta henkilöstöjohtamisen osaamisesta saataisiin hyöty irti, henkilöstöjohdon roolin on muututtava sellaiseksi, että se on aidosti ylimmän johdon päätöksen-

teon tukena niillä foorumeilla, joilla päätöksiä tehdään. Lisäksi tarvitaan mekanismit, joilla valtion organisaatioiden henkilöstöjohto toteuttaa tehokkaasti yhteisiä strategisista linjauksia. Tätä on kuvattu luvussa 3.2.2.

Henkilöstöjohtoon roolin muuttaminen sekä uuden osaamisen hankkiminen edellyttää kuitenkin muutoksia virastorakenteeseen, sillä HR:n strateginen rooli on mahdollinen vain rakenteessa, jossa virastokoot ovat nykyistä selvästi suuremmat (ehdotus virastorakenteen uudistamisesta luvussa 3.1.1).

Henkilöstöjohtoon roolin muuttaminen nykyisillä ja jatkossa pienemmällä resursseilla edellyttää lisäksi, että strategiselle henkilöstöjohtamiselle tehdään tilaa. Käytännössä tämä tarkoittaa henkilöstöhallintoa ohjaavan säädöspohjan keventämistä, prosessien kehittämistä sekä muutoksia työnjaoissa, joihin liittyen seuraavassa esitetään toimenpide-ehdotuksia. Operatiivisen henkilöstöhallinnon keventämiseen tähtääviä ehdotuksia kuvataan myös luvussa 5.

3.3.1 Tilaa strategiselle HR-johtamiselle lainsäädäntöä olennaisesti keventämällä

Virkamieslain 2 §:n mukaan lain tavoitteena on turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täytteen sekä turvata virkamiehelle oikeudenmukainen asema suhteessa työnantajaan. Nykytilassa oikeusturvavaatimusten täyttäminen ja virkamiehen oikeudenmukaisen aseman turvaaminen korostuvat monesti muiden tavoitteiden toteuttamisen kustannuksella. Yksittäinen virasto on tahtomattaan **henkilöstöhallinnon suorittaja**, joka yrittäessään täyttää virkamieslain ja muun valtion virkamiesten ja työntekijöiden asemaan vaikuttavan lainsäädännön asettamat muotovaatimukset käyttää paljon aikaa päätösten ja yksityiskohtien oikeellisuuden varmistamiseen ja tehtyjen virheiden korjaamiseen.

HR:n on kasvettava hallinnollisesta toimijasta **ydintoiminnan partneriksi**. Virastojen HR:n uuden roolin rakentaminen edellyttää yhtenä toimenpiteenä **lainsäädännön yksinkertaistamista**. Vaikka lainsäädäntö ei yksin tehosta HR:n prosesseja, voidaan sen yksinkertaistamisella osaltaan ohjata henkilöstöhallinnon työtä haluttuun suuntaan. Valtion työmarkkinalaitoksella on toimivalta virkamieslainsäädännön valmistelussa, ja virkamieslainsäädännön kokonaisuudistuksen aloittamista ollaankin valmistelemassa. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa puolestaan työsopimuslainsäädännön ja työaikalainsäädännön valmistelusta.

Virastojen palveluksessa on sekä virka- että työsopimussuhteisia työntekijöitä, mutta kahden palvelussuhdelajin hallintaa ei ole suositeltu virastoille, vaan **virkasuhde** on ollut valtion pääasiallinen palvelussuhteen muoto. Virkamieslainsäädännön peruslähtökohtana on, että valtion palveluksessa olevat käyttävät työssään julkista valtaa, vaikka näin ei tosiasiallisesti suuressa osassa tehtäviä tapahdukaan. Vaikka tehtävissä ei käytetä julkista valtaa, kohdistuu niihin toisaalta sama palvelussuhdeturva ja toisaalta virkavastuu kuin julkista valtaa käytettäessä.

Toimenpide-ehdotukset:

- Virkamieslainsäädännön uudistaminen toteutetaan mahdollisimman nopealla aikataululla varmistaen, että lainsäädännön uudistaminen tukee HR-prosessien yksinkertaistamista ja nopeuttamista.

- Kohdistetaan virkasuhteen käyttö aidosti tehtäviin, joissa käytetään julkista valtaa ja käytetään muiden valtion palveluksessa olevien henkilöiden palvelussuhteen muotona **työsopimussuhdetta**. Osana virkamieslain säädännön kokonaisuudistuksen valmistelua selvitetään, missä tehtävissä valtiolla tarvitaan virkasuhdetta ja missä työsopimussuhde voisi olla joustavampi vaihtoehto ja olisiko kahden palvelussuhdelajin hallinnointi ainakin suuremmissa hallintoyksiköissä vaihtoehto.
- **Harmonisoidaan** virkamieslain ja työsopimuslain säädöksiä niissä kohdin, joissa palvelussuhdelajeja koskevien säädösten erilaisuus ei ole perusteltua julkisen vallan käytön vuoksi. Esimerkiksi yksilöperusteisen irtisanomisen perusteita ja takaisinottovelvollisuutta koskevia säädöksiä voidaan yhtenäistää. Harmonisointi keventää osaltaan hallinnollista työtä niissä virastoissa, joissa on käytössä kaksi palvelussuhdelajia.
- Mikäli virkasuhde säilyy valtion pääasiallisena palvelussuhdelajina, mahdollistetaan **määräaikaisten** virkasuhteiden **joustavampi** täyttäminen. Myös yli vuoden kestäviä määräaikaisia tehtäviä tulee voida täyttää ilman julkista hakua. Luomalla tällaisten tehtävien kohdalla joustoa viranhakumenettelyn avoimuutta koskeviin vaatimuksiin mahdollistetaan muun muassa erilaisten kokeiluluontoisten tehtävien joustavampi täyttäminen ja edistetään sisäistä liikkuvuutta.
- Muutetaan voimassaolevan virkamieslain 5 §:n toimivaltasäännöksiä **virkejärjestelyprosessin** hallinnolliseksi **keventämiseksi** virastojen välillä. Virastojen on voitava sopia keskenään muiden kuin valtion talousarviossa eriteltävien virkojen siirtämisestä virastosta toiseen silloin, kun virkojen siirtämiseen ei liity määrärahojen siirtämistä ja kun virkejärjestely liittyy uudelleensijoittamisveloitteen täyttämiseen, jolloin ministeriön päätöksen edellyttäminen viran siirtämisessä hidastaa prosessia merkittävästi.
- Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla olevan **työaikalainsäädännön** valmistelussa varmistetaan, että työajan käytön kontrolloinnista edetään kohti joustavampia työaikamuotoja ja tulosten seurantaa. Valtiovarainministeriö on **aktiivisesti mukana** myös työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla olevan lainsäädännön valmistelussa, jotta mahdollistetaan valtion työnantajatavoitteiden edistäminen.

Mikä muuttuu?

Virkasuhdetta käytetään perustellusti vain silloin, kun tehtävässä käytetään aidosti julkista valtaa. Muissa tehtävissä voidaan käyttää työsopimussuhdetta. Kahden palvelussuhdelajin hallinta helpottuu ja hallinnollinen työ vähenee, kun virkamieslain ja työsopimuslain säädöksiä harmonisoidaan. Työntekijöiden rekrytointiin kokeiluluontoisiin tehtäviin kuluu vähemmän aikaa, kun määräaikaisten virkasuhteiden viranhakumenettelyn avoimuutta koskevia vaatimuksia joustavoitetaan. Virkojen siirtäminen virastojen välillä nopeutuu, mikä osaltaan edistää uudelleen sijoittamista.

3.3.2 HR-johtaminen vahvemmin johtoryhmiin

Valtaosassa valtionhallinnon organisaatioiden johtoryhmiä ei nykytilassa ole jäsenenä HR-johtamisen erityisosaajaa, vaan usein HR-johtamisen kehittämisestä vastaava henkilö sijoittuu talouspainotteisen hallintojohdon alaisuuteen. Pienissä virastoissa erillistä HR-vastaavaa ei löydy. Näin ollen HR-johtaminen ei vielä nivoudu kokonaisjohtamiseen riittävän vahvasti ja HR-asioiden käsittely johtoryhmätyössä voi jäädä irralliseksi HR-asiantuntijoiden valmistelemien ja esittelemien ehdotusten käsittelyksi ja hallinnollisten seurantalukujen tarkasteluksi.

Tulevaisuuden henkilöstöjohtamisen haasteiden kannalta on keskeistä, että virastojen **johtoryhmät** tunnistavat ja uudistavat oman **roolinsa henkilöstöjohtamisen kehittämisessä**. Se edellyttää johtoryhmiltä entistä vahvempaa vastuunottoa henkilöstöjohtamisessa ja johtoryhmätyöskentelyn kehittämisessä.

Toimenpide-ehdotukset:

- Nykyisten HR-johtajien strategista HR-osaamista kehitetään siten, että HR-johtajien osallistuminen strategiaan keskusteluihin organisaation johdon kanssa on luontevaa.
- Suurehkot virastot, joissa HR-johtajaa ei vielä ole, perustavat HR-johtajan tai -päällikön tehtävän. Tehtävä voi olla myös virastojen yhteinen. Tavoitteena on, ettei HR-henkilöstön määrä tässä yhteydessä nouse, sen sijaan osaaminen parane. Virantäytössä valintaperusteet painottuvat johtamisen ja osaamisen kehittämiseen juridiikan ja teknisempien HR:n osa-alueiden sijaan.
- Virastot kutsuvat ylimpään johtoryhmään jäseneksi HR-johtajan ja ottavat henkilöstöjohtamisen asiasisällöt kiinteäksi osaksi kokonaisjohtamista. Tämä mahdollistaa henkilöstöjohtamisen roolin ja osaamisen kehityksen viraston ydintoiminnan johtamisen kumppaniksi. Edellytyksenä roolin ottamisessa on edellä mainittu osaamisen kehittäminen.
- Työnantajavirastojen johtoryhmät ottavat kiinteäksi sisällölliseksi teemaksi henkilöstöjohtamisen tulevaisuuden tarpeista käsin. Tätä johtamisen perustehtävää ei voi ulkoistaa johtoryhmästä, vaikka johtoryhmän valmistelun apuna voi toimia HR-asiantuntijoita esimerkiksi suorituksen johtamisen, osaamisen kehittämisen ja työhyvinvoinnin alueilta.
- Valtionhallinnon henkilöstöjohtamisen tukipalvelut ovat käytettävissä virastojen henkilöstöjohtamisen ja johtoryhmätyön kehittämisen tukena siten, että tukipalvelua voi konsultoida kehittämistyössä.

Mikä muuttuu?

HR-johtamisen vahvistaminen johtoryhmissä kehittää koko valtion strategista henkilöstöjohtamista merkittävästi eteenpäin. Valtion konsernitason yhteinen HR-johtamisen kehittäminen on mahdollista, kun se on keskeinen osa kokonaisjohtamista ja johtamisjärjestelmää johtoryhmien kautta. HR-johtaja johtoryhmän jäsenenä edesauttaa yhteisten HR-linjausten toimeenpanon onnistumista (luku 3.2.2). Tällöin myös valtion yhteisten henkilöresurssien suunnittelu, osaamisen kehittäminen ja henkilökierto virastojen välillä tehostuu.

HR-johtamisen vahvistaminen johtoryhmissä parantaa työnantajavirastojen johtoryhmien kyvykkyyttä vastata virastojen tulevaisuuden henkilöstöjohtamisen tarpeisiin. Erinomainen henkilöstöjohtaminen näkyy erityisesti virastojen tuloksellisuudessa.

3.4 Johtamisen kulttuuria on rakennettava luottamukseen perustuvaksi

Valtion henkilöstön koulutustaso on korkea ja tehtävien sisällöt pääosin hyvin itsenäisiä. Digitalisaation kehittyminen on tuonut aivan uudenlaista joustoa ja vapautta aiemmin täysin aikaan ja paikkaan sidottuun työhön erityisesti perinteistä virastotyötä tekevillä, mikä on edelleen lisännyt itsenäisyyttä työssä. Johtamisen sekä siihen liittyvän säännösten tulisi elää tämän muutoksen mukana ja henkilöstöhallinnon mekanismien rakentua luottamuksen lähtökohdista. Käytännössä tämä tarkoittaa vahvaa luottamusta hallinnollisissa prosesseissa ja vain vähäistä valvontaa sisältäen kuitenkin sen, että sovittujen menettelytapojen vastaisesti toimimisesta sanktioidaan.

Henkilöstöjohtamisessa luottamus on aina nähty keskeisenä lähtökohtana. Nykyinen säännöstö ei kuitenkaan tue mielikuvaa luottamukseen perustuvasta johtamisen kulttuurista. Johtamisen kulttuurin muutoksessa on keskeistä johtamisen kehittäminen niin, että johtajat ymmärtävät, mitä luottamukseen perustuva johtaminen on, ja osaavat toimia näiden periaatteiden mukaisesti. Johtamista tulee seurata ja kehittää systemaattisesti sekä varmistaa erilaisin työkaluin, että johtamistehtävissä toimivat oikeat, jatkuvasti osaamistaan kehittävät ihmiset.

Seuraavaksi esitetään toimenpiteitä johtamisen kehittämiseksi näkökulmana erityisesti työn muutos.

3.4.1 Johtaminen ja HR tukemaan ajasta ja paikasta riippumatonta työtä

Kun työ irtaoo ajasta ja paikasta, se merkitsee muun ohella suurta muutosta johtamisessa. Sekä yksilöiden että ryhmien johtamisen foorumit ja väylät muuttuvat, ja työtä tehdään yhä enemmän verkostoissa. Johtamiskulttuurissa se merkitsee voimakasta siirtymää jaetun vision ja tavoitteiden kautta johtamiseen. Johtamiskulttuurissa on lähdettävä siitä, että työt tulevat tehdyiksi, kun kaikilla on kirkas ja jaettu kuva siitä, mihin pyritään. Johtajien tehtävänä on varmistaa, että tavoitteet ja toiminta kohtaavat sekä ylläpitää tietoa ja osaamista jakavaa yhteisöä, joka ulottuu myös organisaatorajojen ulkopuolelle. Murrosvaiheessa tämä tarkoittaa myös aktiivista vanhojen työtapojen purkamista, oman esimerkin näyttämistä, valmentavaa johtamisotetta ja kokeiluihin kannustamista.

Digitalisaatiokehityksen myötä rutiinitehtävät vähenevät ja asiakaspalvelu siirtyy entistä enemmän verkkoon. Asiantuntijatyö korostuu ja sitä on johdettava uuden työn lähtökohdista käsin. Nykytilanteessa valtion yhteisen johtamiskulttuurin kehityksen yhtenä esteenä on valtion työtä sääntelevän säädöspohjan sekä henkilöstöhallinnon kulttuurin epätasainen kehitys suhteessa työelämän kehitykseen ja digitalisaation tuomiin mahdollisuuksiin tehdä työtä ketterämmin ja tuottavammin. Jos muutosta ei tapahdu ja kehityksessään alkutaipaleella olevat organisaatiot eivät kehity parhaimpien organisaatioiden suuntaan, aiheuttaa se maineriskin valtion työnantajakuvalle.

Se voi myös sekä heikentää valtion organisaatioiden tuottavuutta että näkittää valtion henkilöstön uskoa oman työnantajansa toimintaan.

Toimenpide-ehdotukset:

- Siirrytään virastorakennuksessa työskentelyä mittaavan työaikakäytännön sijasta **joustotyön ja kokonaistyöajan** käyttöön. Muutos on helppo aloittaa asiantuntijatehtävistä. Lisäksi tulee sallia nykyisiä tulkintoja laajemmat työaikajoustot ja aloittaa erilaisia kokeiluja uusien, erityyppisiin tehtäviin sopivien työaikamuotojen löytämiseksi. Valtiovarainministeriön rooli tämän kehityksen sallimisessa, mahdollistamisessa ja siihen kannustamisessa on keskeinen ja tehtävä kiireellinen.
- **Työaikalainsäädäntö** tulee uudistaa ajasta ja paikasta riippumatonta työn tekemistä tukevaksi. Tätä asiaa on käsitelty tarkemmin luvussa 3.3.1.
- Luottamukseen perustuva johtamisen kulttuuri tarvitsee rinnalleen myös **luottamukseen perustuvan HR-kulttuurin**. Käytännössä tämä tarkoittaa aktiivista ja ennakkoivaa toimintaa johtamisen ja toiminnan kehittämisen tukena ja paikan lunastamista johdon strategisena kumppanina (ks. luku 3.3.2). Myös käytäntöjen, ohjeiden ja menettelytapojen tulee tukea luottamukseen perustuvaa kulttuuria nykyisen vahvasti kontrollointiin perustuvan kulttuurin sijasta. Niissä virastoissa, joissa pilotoidaan palvelussuhteen hallinnon siirtoa palvelukeskukseen (toimenpide-ehdotus 3.6.1), käynnistetään ensimmäisenä toimenpiteet HR:n roolin muuttamiseksi ja osaamisen kehittämiseksi. Roolin muutos edellyttää HR-osaamisen vahvistamista valtiolla.

Mikä muuttuu?

Moderni HR auttaa löytämään uusia ratkaisuja muuttuvan työn ja muuttuvien tehtävien maailmassa sekä rakentaa luottamukseen ja arvostukseen perustuvaa organisaatiokulttuuria myös omilla toimintatavoillaan. Valtion HR-voimavarat suunnataan ensisijaisesti uudistumisen ja tulevaisuuden rakentamiseen ja vasta toissijaisesti operatiiviseen henkilöstöhallinnon hoitamiseen. Uudella tavalla toimivalla HR:llä on tärkeä rooli valtion työ kulttuurien kehittämisessä moderniin suuntaan ja siinä, että työn tekemisessä huomio kiinnittyy olennaiseen eli tulosten, ei työajan seurantaan.

3.4.2 Johtamisote luottamukseen, dialogisuuteen ja tavoitteellisuuteen perustuvaksi

Luottamukseen perustuvan johtamiskulttuurin kehittyminen tarvitsee tuekseen samaan tavoitteeseen tähtäävää säädöspohjaa, mutta samalla käytännön johtamisotteen on muututtava niin, että luottamukseen ja dialogisuuteen perustuvasta tavoitteiden ja vision kautta tapahtuvasta johtamisesta tulee arkipäivää valtionhallinnossa.

Johtaminen on elinikäistä oppimista ja kasvamista edellyttävä tehtävä, ja valtionhallinnossa siirtymä pysyvyyden ylläpitämisestä dialogiseen uudistumisen johtamiseen on iso **johtamiskulttuurin muutos**. Tähän mennessä johtamisen

ja esimiestyön kehittämiseen panostaminen on ollut pitkälti virastojen oman aktiivisuuden varassa ja valtion yhteiset johtamisohjelmat ovat koskettaneet vain pientä joukkoa pääosin ylimpiä johtajia – ja koko työuraa ajatellen lyhytkestoisesti. Johtamistyössä onnistumista koskevia arviointeja on tehty joissain virastoissa järjestelmällisesti, joissain ei koskaan. Johtamissopimuksien hyödyntämistä koskee sama pisteittäisyys, ja nykyisellään järjestelmä koskettaa ainoastaan ylintä johtoa. Yksi hidaste valtion yhteiselle johtamisen kehittämiselle on ollut vaikeus yhteismitallisesti määritellä johtamisen tavoitetilaa.

Vaikka valtion eri toiminnot poikkeavat suuresti toisistaan, tulisi valtionhallinnossa olla yhteinen **viitekehys** toiminnan kehittämiseksi. Tätä voi kutsua myös **johtamisjärjestelmäksi**. Johtamisjärjestelmän tulisi olla sellainen, että sen avulla voitaisiin tehdä vertailua sekä muihin maihin että muihin yhteiskuntalohkoihin. Erinomainen ja valmis johtamisjärjestelmä olisi eurooppalainen laatumalli EFQM tai ehkä vieläkin paremmin sopiva EU-maiden yhdessä määrittelemä **julkisen sektorin arviointimalli CAF**. Molemmat mallit toisivat mukanaan vertailtavuutta sekä yhtenäisen kehittämismallin johtamiseen, asiakkuuksiin ja prosessien kehittämiseen (mukaan lukien digitalisaatio). Kaikkea tätä tukemaan saataisiin yhteinen strateginen mittaristo. Nykyinen valtiotasoinen mittaristo koostuu työtyytyväisyysbarometrista, sairauspoissaolotiedoista, HTV-määristä ja euromääristä. Tätä ei voida pitää nykytarpeita vastaavana mittaristona. Laatumalli yhdistettynä siihen oleellisesti kuuluvan lean-kehittämiseen olisi erinomaisen nykyaikainen tapa kehittää valtion johtamista.

Toimenpide-ehdotukset:

- Johtamisen yhteisenä **viitekehysenä** käytetään **CAF:n** ulkoisen arvioinnin yhteydessä määrittelemää erinomaisen julkisen toiminnan tunnusmerkistöä. Tässä mainitut muut toimenpiteet voidaan suunnitella yhteisestä viitekehyksestä johdettuna.
- **Johtamisen kehittäminen**
 - Valtion **johtamiskoulutusjärjestelmä** uudistetaan vastaamaan ulkoisen toimintaympäristön vaatimuksia. Uudistaminen toteutetaan erikseen arvioitavalla tavalla.
 - **Johtamiskoulutukset** uudistetaan sisällöllisesti tukemaan ajasta ja paikasta riippumatonta tietointensiivistä työtä. Niihin sisällytetään osuuksia, joissa opitun pohjalta käynnistetään käytännön kokeiluja ja hankkeita oman työyhteisön tai omien verkostojen kanssa. Johtamiskoulutus on osa henkilökohtaista tavoitteellista kehityssuunnitelmaa.
 - Edetään pikaisesti valtion yhteisen 360-asteen **johtamisarvioinnin** toteuttamisessa osana johtamisosaamisen kehittämistä. Tavoitteena on, että yhteinen 360-arviointi on kaikkien valtion organisaatioiden käytössä vuonna 2017, ja sillä saadaan sekä yhteismitallista tietoa valtion johtamisen nykytilasta että luodaan pohjaa johtamistehtävissä kehittymiselle. Myös 360-arvioinnin pohjaksi otetaan johtamisen CAF-viitekehys. Kehittymistavoitteen toteutumiseksi huolehditaan siitä, että yhteinen työkalu luodaan kehittävän arvioinnin periaatteita noudattaen ja erityistä

huomiota kiinnitetään arvioinnin kautta saadun arviointitiedon ratkaisukeskeiseen purkuun työpaikoilla (ks. myös luku 3.5.4.2)

- Lisätään jokaisen johtaja- tai esimiestehtävässä toimivalle kannustavuutta oman johtamisosaamisen kehittämiseen. Jatkuvan kehittämisen tavoitteet sisältyvät oleellisena osana henkilökoh-
taiseen kehityssuunnitelmaan ja johtamissopimukseen. Viedään yhteiset mallit käytäntöön hallinnonalojen johtamisjärjestelmien ja HR-toimintojen kautta.
- Kehittymisen yhtenä keinona korostetaan johtajien ja esimiesten **liikkuvuuden** lisäämistä, mikä on tärkeää tavoitellun johtamisot-
teen muutoksen aikaansaamiseksi. Liikkuvuutta edistetään or-
ganisaatioiden sisällä ja organisaatioiden välillä.
- Hyödynnetään johtamisen kehittämisessä entistä laajemmin **sidosryhmäyhteistyötä**, kuten Sitran monipuolista osaamista ja hankkeita.

Valtion johtamiskulttuurin kehittäminen on laaja ja pitkäkestoinen tehtävä, jo-
hon tarvitaan kaikkien konsernitasojen samaan suuntaan vievää **yhteistyötä**.
Valtiotasoisena kokonaisvaltaisen johtamiskulttuurin kehittämisprosessi tulisi no-
peasti käynnistää valtiovarainministeriön johdolla HR-osaamiskeskuksen ol-
lessa vastuullinen toteuttaja. Hallinnonalojen johdolla (kansliapäällikkökokous)
tulee olla merkittävä strateginen rooli yhteisen tahtotilan ja sisällön luomisessa
ja edellä mainitut sidosryhmät kuten Sitra olisivat keskeisiä kumppaneita suun-
nittelussa ja myös toteutuksessa. Valtion yhteisen kehittämisen ja toimeenpa-
non lisäksi virastot jatkaisivat omia johtamisen kehittämisen tukitoimia yhteisten
päämäärien mukaisesti. Eri tasojen johtajilla ja esimiehillä olisi tärkeä rooli
oman kehittymisensä varmistamisessa.

Mikä muuttuu?

Muutosten myötä valtion johtamisote yhtenäistyy ja kehittyy digitalisoituvan tie-
tötyön maailmaan sopivaksi. Valtion johtamisosaamisen kehittäminen jän-
tevoit-
tyy, kattavuus paranee ja sisältö uudistuu. Tuottavuus, työhyvinvointi, voimava-
rojen hyödyntäminen sekä edellytykset uudistumiselle paranevat.

3.5 Osaamisen kehittäminen on keskeinen menestymisen edellytys

Valtiokonttorin tammikuussa 2016 julkaisemassa Valmiina digikiriin -selvityk-
sessä yhtenä keskeisenä kehitysehdotuksena esitettiin valtionhallinnon osaa-
misen kehittämistä ja osaamisen parempaa hyödyntämistä. Digiselvityksen
sekä HR-selvitystyön myötä on selvää, että osaamisen kehittämistä ei ole valti-
olla aiemmin systemaattisesti tehty, vaikka asia on toisaalta laajalti tiedos-
tettu. Hyvä esimerkki on digitalisaatio-osaamisen kehittäminen, joka on tunnis-
tettu, muttei kuitenkaan systemaattisesti johdettu. Osaamisen johtamisella
osana valtion henkilöstöjohtamista on nykyisessä, jatkuvasti muuttuvassa ja
mutkistuneessa maailmassa oltava selvästi merkittävämpi rooli.

Valtionhallinnon menestyminen on viime kädessä kiinni osaamisesta, ja siksi
valtionhallinnosta tulee tehdä kiinnostava työpaikka nimenomaan osaamiseen
ja korkeaan asiantuntemukseen perustuen. **Osaamisen johtamiseen** on siksi
panostettava selvästi nykyistä enemmän.

Kokonaisuuteen liittyen ehdotetaan useita toimenpiteitä. Toimenpide-ehdotusten kokonaisuuden taustalla on ajatus siitä, että tarvitsemme mekanismit, joilla kehitämme koko valtionhallinnon osaamista ja hyödynnämme tehokkaammin nykyhenkilöstön osaamisen. Keskeisenä toimenpiteenä esitämme sisäisen liikkuvuuden merkittävää lisäämistä. Sisäisen liikkuvuuden avulla tavoitellaan strategista ketteryyttä sekä helpotetaan sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin.

3.5.1 Sisäistä liikkuvuutta lisättävä merkittävästi

Henkilökierto on tunnistettu valtionhallinnossa tehokkaaksi osaamisen kehittämisen välineeksi. Valtion työtyytyväisyyskyselyyn vuonna 2015 vastanneista 40 prosenttia olisi halukkaita lähtemään henkilökiertoon. Henkilökierrosta myös keskustellaan paljon, ja periaatteet henkilökierron toteuttamiselle ovat olemassa. Ne on kuvattu valtiovarainministeriön vuonna 2012 julkaisemassa Valtionhallinnon henkilökierto-oppaassa. Tästä huolimatta henkilökiertoja tapahtuu käytännössä hyvin vähän.

Valtiokonttori koordinoi keväällä 2016 **henkilökiertopilotin**, jonka tarkoituksena oli tuoda henkilökiertomahdollisuuksia näkyvämmäksi ja luoda toimintamalli henkilökiertojen toteuttamiseksi. Pilotissa julkaistiin yhteensä 80 tehtävää 15 virastosta. Ilmoittautumisia tehtäviin tuli 344, nämä 74 eri virastosta. Pilotti otettiin hyvin positiivisesti vastaan ja sille toivottiin jatkoa. Valtiokonttori onkin päättänyt järjestää uuden kierroksen joulukuussa 2016.

Henkilökierrosta henkilön palvelussuhde säilyy lähettävässä virastossa, josta tapahtuu myös palkanmaksu. Tämä aiheuttaa jonkin verran haasteita palvelussuhteen hallinnassa. Varsinkin pidemmissä kierroissa sovitaan usein palkkakustannusten laskuttamisesta virastojen välillä, koska ei ole realistista, että virastot luovuttavat henkilön toiseen virastoon ja maksavat kuitenkin tämän palkan. Mahdollisuus laskuttaa palkkakustannuksia ei ole kuitenkaan kaikkien tiedossa.

Henkilökierron hyödyntäminen osaamisen kehittämisessä edellyttää kuitenkin, että se on **suunnitelmallista**. Henkilökierron suunnittelun tulee lähteä työntekijän tai organisaation tarpeesta, ei pelkästään henkilön omasta halusta. Jotta sisäistä liikkuvuutta voitaisiin aidosti hyödyntää organisaation tarpeista lähtien, tulisi joissain tapauksissa olla mahdollista määrätä henkilö henkilökiertoon myös ilman suostumusta. Mikäli tämä olisi mahdollista, olisi esimerkiksi Maahanmuuttoviraston poikkeuksellisessa tilanteessa voitu hyödyntää henkilökiertoa määräaikaisten, valtionhallinnon ulkopuolelta tapahtuneiden rekrytointien sijasta.

Kuten uudelleensijoittamisessa, myös henkilökiertojen koordinoinnissa tarvitaan valtionhallinnon **yhteinen toimija**, jotta yhteistyö virastojen välillä saadaan onnistumaan ja löydetään henkilökiertomahdollisuudet, jotka hyödyttävät sekä lähettävää ja vastaanottavaa virastoa että henkilöä itseään. Valtiokonttori koordinoi koko valtionhallinnon uudelleensijoittamista HR-koordinaattoriverkoston avulla. Tähän rooliin olisi luonnollisesti yhdistettävissä myös vahvempi rooli sisäisen liikkuvuuden edistäjänä. Nämä toiminnot myös tukevat toisiaan, koska sisäisen liikkuvuuden ja sitä kautta virastojen välisen yhteistyön edistäminen henkilöstösuunnittelussa edesauttaa myös uudelleensijoittamisessa.

Toimenpide-ehdotukset:

- HR-osaamiskeskus (Valtiokonttori) **koordinoi** sisäisen liikkuvuuden edistämistä. Ensimmäisenä yhteen ammattiryhmään kohdistuvana tehtävänä on henkilöstöjohtajien ja -päälliköiden kierron organisointi. Asia on noussut esiin useissa tilaisuuksissa, ja näihin tehtäviin nähdään liittyvän sellaista osaamista, joissa kiertoa pidetään hyvänä tapana välittää parhaita käytäntöjä ja tutustua toisten virastojen toimintamalleihin.
- Valtiovarainministeriö lisää henkilökierto-oppaaseen maininnan mahdollisuudesta **laskuttaa** henkilökiertojen palkkakustannuksia virastojen välillä. HR-osaamiskeskus (Valtiokonttori) ohjeistaa asian käytännön toteutuksen.
- Määritetään tehtävät, joissa edellytetään kokemusta toisessa virastossa työskentelystä. Tällä luodaan kulttuuria, johon henkilökierto kuuluu ”automaattisena” osana.
- Selvitetään mahdollisuus siirtää henkilö **poikkeustilanteissa** valtionhallinnon sisällä määrääjäksi toisiin tehtäviin ilman suostumusta.
- Lisätään **tehtäviin määräämisen** käyttöä sellaisissa viraston sisäisissä tehtävänjärjestelyissä, joissa tarvitaan nopeaa reagointikykyä muuttuviin resurssitarpeisiin. Tehtävään määräämisestä ei ole säädöksiä virkamieslainsäädännössä, mutta siinä on valtiovarainministeriön virantäytöstä annetun ohjeen mukaan noudatettava soveltuvin osin virantäytössä noudatettavia periaatteita. Tehtävään määrääminen on työnantajan direktio-oikeuteen kuuluva asia, jolloin työnantaja voi määrätä, onko tehtävään määräys voimassa määrääjän vai toistaiseksi.

Vaikka viraston virat olisivat yhteisiä, tehtävään määräämistä rajoittaa virkamiehen virkanimike ja kyseistä virkaa koskevat säännökset. Tehtäviin määräämistä voidaan tehostaa yksinkertaistamalla virastojen sisäistä virkarakennetta, jolloin pienempi virkanimikkeiden määrä osaltaan joustavoittaa tehtävään määräyksen käyttöä. Lisäksi tässä raportissa ehdotetun virastorakennemuutoksen (VIRSU) toimeenpanon myötä virastojen koko kasvaisi, jolloin virat olisi sidottu suurempiin yksiköihin. Kun yksinkertaistettu virkarakenne toteutetaan suuremmissa hallinnollisissa yksiköissä, voidaan tehtäviin määräämistä käyttää entistä tehokkaammin.

Mikä muuttuu?

Toimenpiteiden tuloksena sisäinen liikkuvuus ja henkilökierrat vakiintuvat osaksi henkilöstösuunnittelua ja osaamisen kehittämistä. Henkilökiertoon luodaan pysyvät käytännöt siten, että siitä saadaan hyötyä organisaatioille ja henkilöiden osaamisen kehittämiseen.

Kun yhteisten osaamisten hyödyntäminen saadaan toteutumaan, sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin helpottuu. Myös valtionhallinnon pienenevät resurssit ovat paremmin hyödynnettävissä, kun mahdollistetaan henkilöiden osaamisten tehokkaampi hyödyntäminen eri virastoissa muun muassa osa-aikaisesti. Liikkuvuudesta tulee lopulta valtionhallinnossa arkipäivää.

3.5.2 HR:n on panostettava henkilöstösuunnitteluun ja rekrytointiin

Virastohaastattelujen perusteella rekrytointeja toteutetaan nykytilassa virastoissa tapauskohtaisesti liian pienissä organisaatioyksiköissä ja liian pienten organisaatioyksiköiden tarpeiden pohjalta. Strategisesti onnistuneet, **osuvamat rekrytoinnit** palvelisivat kaikkia osapuolia tulevaisuuden osaamistarpeet huomioiden eivätkä vastaten vain tämän hetkiseen tarpeeseen yhdessä toiminnossa. Huomio olisi kiinnitettävä muodollisesta rekrytointiprosessista rekrytoinnin onnistumiseen ja laatuun.

Virkajärjestelyprosessin³ koetaan hidastavan kokonaisrekrytointiprosessia, koska se tuottaa harvoin tulosta koko valtion tasolla. Henkilöstösuunnitteluun liittyvät menetelmät ja suunnittelun taso vaihtelevat virastojen välillä. Yhtenäisyyttä henkilöstösuunnittelussa ei valtiolla ole eikä suunnittelun kokonaisuutta tarkastella. Henkilöstösuunnittelun osalta hyviä käytäntöjä ja menetelmiä on olemassa, mutta tiedot eivät välity virastoista toiseen. Tarvitaan **kokonaisuuden kehittämistä ja koordinointia**. Erityisesti tutkimuslaitokset kokevat tiukkojen kielitaitovaatimusten vaikeuttavan tarvittavan osaamisen rekrytointia.

Toimenpide-ehdotukset:

- Rekrytointiprosessi **keskitetään virastoissa** ja HR:n roolia vahvistetaan rekrytointien toteutuksessa. Palkeiden osuus rekrytointiprosessissa jää ennalleen (valtion yhteinen ilmoittelu, paperihakemusten tallentaminen). Myös henkilöstösuunnitteluprosessin varmistaminen keskitetään virastoissa selkeästi HR:lle. Kehitys olisi yhtenäinen sen kanssa, että HR:n resursseja suunnataan strategisen kumppanuuden ja henkilöstönkehittämisen rooliin.
- **Henkilöstösuunnitteluprosessin** kokonaisuutta kehitetään ja koordinoitaan valtiolla. Menetelmien kehittäminen ja jakaminen annetaan HR-osaamiskeskuksen (Valtiokonttori) tehtäväksi.
- **Rekrytointiprosessia muutetaan** virkajärjestelyvaiheen osalta niin, että määräaikainen tehtävä on ilmoitettava Valtiolle.fi-työnhakujärjestelmän valtion sisäisen liikkuvuuden osiossa. Sisäisen liikkuvuuden vaiheessa etusijalla valinnassa ovat virastoissa muutoksen kohteena olevat henkilöt. Kelpoisuusvaatimusten ja tehtävän vaatimien valintakriteerien on täyttyttävä.
- **Kielitaitoon** liittyviä kelpoisuusvaatimuksia on tarkasteltava kriittisesti. Kielitaitovaatimusten on koettu hankaloittavan rekrytointia ja jopa uudelleensijoittamista tehtävissä, joissa edellytetään korkeakoulututkintoa. Nykytilassa voidaan tehtäväkohtaisesti säätää valtioneuvoston asetuksella poikkeuksista suomen ja ruotsin kielen taidon kelpoisuusvaatimuksesta, mitä pidetään raskaana. Lisäksi on huomattava, että muiden kuin

³ Valtioneuvoston periaatepäätöksen (26.1.2012) mukaan, kun valtiolle rekrytoidaan uutta henkilöstöä, selvitetään ensin, onko valtionhallinnossa tarjolla muutosten vuoksi vapautuvaa henkilöstöä. Valtiolla avoimet yli vuoden määräaikaiset ja toistaiseksi voimassa olevat tehtävät on ilmoitettava virkajärjestelytehtävinä ennen julkista hakua. Virkajärjestelyvaiheessa tehtäviin voivat ilmoittautua vain valtiolla muutoksen kohteena olevat henkilöt.

kansalliskielten kuten englannin tarve valtionhallinnon asiakaspalvelussa lisääntyy jatkuvasti.

Mikä muuttuu?

Muutosten myötä rekrytoinneissa kiinnitetään enemmän huomiota tulevaisuuden osaamistarpeisiin kuin nykytilanteen aukkojen paikkaamiseen. Tarvittavien rekrytointien määrä vähenee, kun henkilöstön osaaminen saadaan paremmin hyödynnettyä. Rekrytointi- ja henkilöstösuunnitteluprosessien laatu ja hallittavuus paranevat. HR:n rooli johdon strategisena kumppanina vahvistuu.

3.5.3 Valtion yhteisiä strategisia osaamisia kehitettävä

Valtion virastoilta odotetaan vahvaa toimintatapojen uudistumista. Tässä muutoksessa on tunnistettavissa kaikille virastoille **yhteisiä strategisia osaamisalueita** ja -tarpeita, joiden kehittämiseen on panostettava vahvasti, jotta strategiset tavoitteet voidaan saavuttaa. Näille yhteisille osaamisalueille on luotava määrätietoinen kehittämissuunnitelma ja sen toteutuksen organisointi. Haastateluissa nousi esille useita yhteisiä osaamisalueita, joiden kehittämiseen toivottiin valtiokonsernitasolla panostusta. Esimerkkejä näistä osaamistarpeista ovat muun muassa vuorovaikutusosaamisen kehittäminen, yhteiset johtamisen kehittämisen konseptit ja digiperusosaaminen.

Ensiksikin **vuorovaikutusosaamisen** kehittämiseen tarvitaan erityistä huomiota ja panostusta, jotta kehittävä dialogi virastojen sisällä ja välillä lisääntyy. Valtionhallinnon tehtävät kansainvälistyvät edelleen, ja tästä syystä osaamisen kehittymistä suunnataan myös **kansainväliseen** verkostoitumiseen ja yhteistyöhön tarvittavien kompetenssien kehittämiseen.

Toiseksi valtiolla tarvitaan uusia yhteisiä **johtamisen** kehittämisen konsepteja, toteutustapoja ja organisoijia. Johtaminen on kaikissa valtion työnantajavirastoissa samanlaisten haasteiden parissa ja uudistavan johtamisen kehittymisen tuki tarvitaan kaikissa virastoissa.

Lisäksi nopea digitalisoituminen edellyttää, että tarvitaan **digi-perusosaamisen** kehittämistä kaikkien virkamiesten osalta, mutta myös syväosaajien kehittämiseen on panostettava yhteisesti.

Kaikkien virkamiesten **perusosaamisen** varmistamiseksi tarvitaan myös yhteiskäyttöinen, kumuloituva ja digitaalinen opiskelupaketti, joka käsittää perustiedot, jotka kaikkien virkamiesten on hallittava. Lisäksi tuetaan polkuja syväosaamisen kehittämiseen.

Työnantajavirastot vastaavat jatkossakin itsenäisesti tai omissa verkostoissaan substanssiosaamisensa kehittämisestä.

Toimenpide-ehdotukset:

- HR-osaamiskeskus (Valtiokonttori) tarkentaa valtion strategisten osaamisten tunnistamista ja luo monipuolisia menetelmiä, jotka tukevat osaamisen kehittymistä työtä tekemällä ja muilta oppimalla. Osaamis-

keskus hyödyntää työssä vahvasti verkko-oppimisympäristöä sekä verkostoja. Osaamiskeskus hyödyntää työssä luvussa 3.2.3 mainittua henkilöstön kehittäjien ryhmää.

- HR-osaamiskeskus (Valtiokonttori) vastaa eri puolille käynnistyneiden **digiosaamisen** kehittämisprojektien kokoamisesta yhdeksi kokonaisuudeksi ja jatkaa kehittämistä projektien aloittaneiden kanssa. Osaamiskeskus hyödyntää työssä luvussa 3.2.3 mainittua henkilöstön kehittäjien ryhmää sekä tekee yhteistyötä Valtiokonttoriin perustettavan digitalisaatiota edistävän yksikön kanssa. HAUS vastaa digiosaamisen kehittämiseen käynnistettävien valmennusohjelmien suunnittelusta ja toteutuksesta yhteistyössä kumppaneiden kanssa.

Mikä muuttuu?

Edellä mainituilla toimenpiteillä valtion osaamisen johtaminen yhtenäistyy, yhteisten osaamisten kehittäminen tehostuu ja vaikuttavuus paranee valtion konsernitasolta tarkasteltuna. Yhteinen osaamisen kehittämisen konsepti tuo yhtenäisyyttä toimintatapoihin ja kustannustehokkuutta osaamisen kehittämiseen, kun virastojen kehittämistyön päällekkäisyys poistuu. Osaamisen kehittäminen tuo oman lisäarvonsa myös hyvän valtion työnantajakuva kehitykselle: valtiolle muilta sektoreilta tulevat asiantuntijat arvostavat työnantajan tarjoamaa mahdollisuutta osaamisen kehittämiseen.

3.5.4 Yhteiset osaamisen kehittämisen työkalut

Nykytilassa valtiolla on käytössä vain vähän yhteisiä osaamisen kehittämisen työkaluja. Virastot vastaavat osaamisen kehittämisestä pääasiassa itsenäisesti. Virastot ovatkin osaamisen kehittämisessä hyvin erilaisissa tilanteissa. Virastohaastatteluissa nousi esille, että valtion yhteisten osaamisen kehittämisen työkalujen uskottiin ja toivottiin voivan tuoda paljon hyötyjä.

3.5.4.1 Yhteisen kehityskeskusteluprosessin luonti

Yksi tärkeimmistä päivittäisjohtamisen ja osaamisen kehittämisen työkaluista on **kehityskeskustelu**. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon Kieku-järjestelmässä on valmiina sähköinen alusta kehityskeskustelujen käyntiin, mutta se on vasta muutaman viraston käytössä ja palaute käytettävyydestä ja joustavuudesta on ollut melko kriittistä. Osa virastoista käy keskustelut edelleen manuaalisesti, ja osalla on käytössä omia järjestelmiä. Osaamisen johtamisen näkökulmasta kehityskeskusteluprosessissa tulisi painottua toisaalta tavoiteasetanta ja toisaalta henkilökohtaiset sekä lyhyen että pitkän aikavälin kehityssuunnitelmat.

Toimenpide-ehdotukset:

- Vuoden 2017 aikana HR-osaamiskeskus (Valtiokonttori) valmistelee yhteistyössä virastojen kanssa kaikkien valtion virastojen käyttöön yhteisen **kehityskeskustelumallin**, johon kuuluvat prosessin kuvaus, vuosikello sekä sisällön määrittely. Kehityskeskustelun kokonaisuus pitää sisällään tulosten ja suoritusten arvioinnin, tavoitteiden asettamisen sekä

henkilökohtaisen kehityssuunnitelman. Nykytilassa voidaan yhtenäistää tavoitteiden asettaminen sekä kehityskeskustelu. Suorituksen arvioinnin yhdistäminen vaatii valtion palkkausjärjestelmien uudistamista, koska arviointikriteerit on nyt määritelty tarkentavissa virkaehtosopimuksissa virastoittain.

- Kehityskeskustelumallin luomisen yhteydessä selvitetään myös tarjolla olevat järjestelmäratkaisut ja palvelut, jotta prosessi saataisiin toteutettua mahdollisimman ketterästi ja joustavasti moderneja ratkaisuja hyödyntäen. Erityistä huomiota on kiinnitettävä käytettävyyteen, hallittavuuteen sekä kokonaiskustannuksiin (ml. vaadittava työaika).

3.5.4.2 Johtamisen kehittämiseen yhteinen 360-arviointi

Johtamisosaamisen kehittämisen tueksi on tarpeen luoda valtiolle **yhteinen 360-arviointi**, jossa esimies saa toiminnastaan esimiehenä palautetta alaisiltaan, kollegoiltaan, yhteistyökumppaneiltaan sekä omalta esimieheltään. Yhteisen 360-arvioinnin suunnittelutyö on jo käynnissä ja sopivien työkalujen kartointus alkanut. Tavoitteena on, kuten kehityskeskusteluvälineen kohdalla, mahdollisimman käyttäjäystävällinen, joustava ja kustannuksiltaan tehokas väline.

Toimenpide-ehdotus:

- HR-osaamiskeskus (Valtiokonttori) vastaa yhteisen 360-arvioinnin luomisesta ja palvelun järjestämisestä ja toteuttaa sen yhteistyössä virastojen kanssa. Kilpailutus ja käyttöönotto tapahtuvat vuoden 2017 aikana. Ensimmäiset pilotit pyritään käynnistämään jo vuoden 2016 loppuun mennessä. Valtiokonttori (HR-osaamiskeskus) suunnittelee ja työstää yhdessä HAUSin kanssa virastoille ja esimiehille tarjottavaa kehittämisen tukea. Kehittämisen tuessa voidaan käyttää tiukasti ohjattua palveluntuottajaverkostoa.

Yhteisen 360-mallin käytön kustannusten kattaminen on valmisteltava ja päätettävä erikseen. Yhteinen, Valtiokonttorin kautta järjestetty rahoitus olisi järkevin tapa organisoida asia.

3.5.4.3 Tehokkuutta työtyytyväisyyden mittaamiseen ja tulosten hyödyntämiseen.

Myös valtion yhteisen työtyytyväisyysmittarin, **VMBaron**, aineistoa voidaan käyttää organisaatiotasolla työhyvinvoinnin lisäksi osaamisen kehittämiseen. VMBaron kysymykset on tarkistettu vuonna 2015 ja uudet kysymykset ovat jo käytössä vuoden 2016 mittauksissa. Myös kyselyn visuaalinen ilme päivitettiin samalla. Jatkossa VMBaron osalta kehitetään erityisesti malleja ja prosesseja, joiden avulla tietoa voidaan hyödyntää virastoissa.

Yhden vuoden kehityssyklin seuraaminen on nyky-yhteiskunnassa monesti liian hidasta ja virastoilla täytyisi olla käytettävissä VMBaron rinnalla myös lyhyen aikavälin täsmämittareita eli niin sanottuja **pulssi- tai fiilismittareita**, jotta organisaatiokulttuurin tai työhyvinvoinnin muutoksiin voidaan puuttua välittömästi.

Toimenpide-ehdotukset:

- HR-osaamiskeskus (Valtiokonttori) rakentaa yhteistyössä virastojen kanssa niiden käyttöön toimivia malleja ja työkaluja organisaatioiden **VMBaro**-tulosten käsittelyyn, kehittämistoimenpiteiden seurantaan sekä tulosten tarkempaan analysointiin. Tulosten käsittelyyn ja kehittämistoimenpiteiden seurannan työkalut ovat virastojen käytettävissä vuoden 2017 alussa ja työkalut tulosten analysointiin vuoden 2017 aikana.
- HR-osaamiskeskus (Valtiokonttori) vastaa virastojen käyttöön rakennettavasta **pulssimittari**-työkalusta, joka on kiinteässä yhteydessä sekä VMBaro-mittaristoon että 360-arviointiin. Erikseen on valmisteltava ja päätettävä yhteisen mittariston käytön kustannusten kattamisesta. Yhteinen, Valtiokonttorin kautta järjestetty rahoitus olisi selkeästi järkevin tapa organisoida asia. Työkalun toteutus ja käyttöönotto on vuoden 2017 aikana.

3.5.4.4 Virtuaaliset oppimisratkaisut

Valtiolla on selkeästi tunnistettavissa yhteisiä osaamisen kehittämisen tarpeita (esimerkiksi johtamisosaaminen, digiosaaminen), joten valtiolle tarvitaan välittömästi **yhteinen verkko-oppimisympäristö**, joka tukee merkittävää loikkaa e- ja mobiilioppimisen suuntaan valtion osaamisen kehittämisessä ja jonka avulla voidaan toteuttaa yhteisiä osaamisen kehittämistoimia sekä toisaalta jakaa virastoissa jo olemassa olevia hyviä verkkoaineistoja.

Toimenpide-ehdotus:

- Valtori kilpailuttaa vuoden 2017 aikana valtiolle **yhteisen verkko-oppimisympäristön**. Verkko-oppimisympäristön rakentaminen rahoitetaan keskitetysti, ei virastojen toimintamenoista. Hankinnassa ovat vahvasti mukana HR-osaamiskeskus (Valtiokonttori), virastot, HAUS sekä valtiovarainministeriö strategisena ohjaajana. Yhteisen verkko-oppimisympäristön omistaa ja sitä hallinnoi valtion budjettitalouden sisäisenä toimijana HR-osaamiskeskus (Valtiokonttori).

3.5.4.5 Virkamiesten perehdytys ja mentorointi

Valtioneuvoston uudet virkamiehet perehdytetään yhteisiin asioihin Valtioneuvosto-passi-ohjelman⁴ avulla. Nykytilassa tämä koskee siis vain ministeriöitä, ja jokainen virasto vastaa itse uuden henkilöstön perehdytyksestä. Virastohaastatteluissa tunnistettiin tarve valtion yhteiselle **virkamiesperehdytykselle**, jonka sisältönä olisi valtionhallinnon kokonaisuuteen ja valtiolla työskentelyyn liittyvät yhteiset asiat. Yhteinen perehdytys edistäisi osaltaan myös valtion yhteistä työnantajakuvaa (luku 3.1.1).

⁴ Valtioneuvoston perehdytysohjelma – VN-passi. [Viitattu 22.9.2016]. <http://static.viesti.valtiokonttori.fi/file-temp/d7d44dd51993fcc140ce62147f162af8.pdf>

Virastohaastatteluissa tunnistettiin myös tarve lisätä mentorointia ja muita menetelmiä hyvien käytäntöjen jakamiseksi sekä hiljaisen tiedon siirtämiseksi.

Toimenpide-ehdotukset:

- Uusien **virkamiesten perehdytykseen** luodaan Valtioneuvosto-passi -tyyppinen ohjelma kaikille uusille valtion virkamiehille. Ohjelma on järkevintä rakentaa lähes kokonaan virtuaaliseksi kokonaisuudeksi, jonka jokainen uusi virkamies voi suorittaa ajasta ja paikasta riippumatta. Ohjelman toteutuksesta vastaa HAUS, joka hyödyntää työssä valtion yhteistä verkko-oppimisympäristöä. Sisältö suunnitellaan tiiviissä yhteistyössä HR-osaamiskeskuksen (Valtiokonttori) kanssa.
- Tuotetaan valtionhallinnon virastoille moderneja mahdollisuuksia **mentorointiin ja hiljaisen tiedon** siirtämiseen. Kehitystyöstä vastaa HR-osaamiskeskus (Valtiokonttori) ja sitä tehdään tiiviissä yhteistyössä virastojen kanssa.

3.5.4.6 Järjestelmäratkaisut tukemaan osaamisen hallintaa

Valtion eri virastot ovat hyvin erilaisissa tilanteissa osaamisen hallinnan järjestelmäratkaisujen osalta. Osalla on käytössä oma järjestelmä ja osa odottaa Kieku-järjestelmän laajentamista myös osaamisen hallinnan puolelle. Tarve yhteiseen järjestelmään on olemassa ja lähitulevaisuudessa valtion olisi syytä tarjota virastojen käyttöön **yhteinen osaamisen hallinnan järjestelmä**, joka vastaa nykyaikaisiin osaamisen hallinnan ja johtamisen tarpeisiin.

Toimenpide-ehdotus:

- Valtiokonttorin HR-osaamiskeskus kartoittaa vuoden 2017 aikana toisaalta virastojen osaamisen hallinnan tarpeita ja toisaalta tarjolla olevia etenemisvaihtoehtoja. Päätös etenemisestä tehdään vuoden 2017 loppuun mennessä.

Mikä muuttuu?

Merkittävimpiä hyötyjä osaamisen hallinnan työkalujen kehittämisessä sekä yhteisten prosessien luomisessa ovat muun muassa koko valtion tasolla yhteisten toimintatapojen lisääntyminen yhteisten digitaalisten työkalujen avulla, virastojen tarpeiden huomioon ottaminen, kustannusten aleneminen keskitettyjen hankintojen myötä sekä vahvan, yhteisen tieto- ja osaamispohjan systemaattinen rakentuminen.

3.5.5 Verkostojen ja foorumien johtamisella henkilöstöjohtamisen yhteisiin päämääriin

Valtiolla toimii tällä hetkellä lukuisia **HR-verkostoja** esimerkiksi henkilöstöjohtamisen foorumi, työnantajaryhmä, työsuojeluverkosto, työnantajapolitiikan neuvottelukunta, Kaiku-kehittäjäverkosto, henkilöstökoordinaattoriverkosto, data-analytiikkaosaajien verkosto sekä hallinnonalojen omat HR-verkostot. Verkostojen toiminnasta ei ole tällä hetkellä koottua tietoa.

Yksittäisen verkoston mahdollisuudet uudistaa HR-käytäntöjä hallinnonaloilla tai koko valtiokonsernitasolla ovat varsin rajalliset, mistä syystä tarvitaan koko valtiokonsernitason tukea uudistusten toteutukseen. Valtionhallinnon henkilöstöjohtamisen verkostojen tulevaisuuden toiminnan kannalta on keskeistä hyödyntää verkostotoimintaa tavoitteellisemmin. HR-verkostojen tulee käydä kehittävää dialogia valtiovarainministeriö-vetoisen HR-johtajien (ks. luku 3.2.2.) ryhmän kanssa tavoitteista. Tällä dialogilla varmistetaan eri henkilöstöjohtamisen osa-alueille sirpaloituneiden verkostojen muodostumista kokonaisuutta palvelevaksi orgaaniksi.

HR-verkostojen panosta tarvitaan yhteisten päämäärien kirkastamiseen, ideoiden ja innovaatioiden luomiseen, hyvien käytäntöjen levittämiseen ja tiedon jakamiseen.

Toimenpide-ehdotukset:

- Valtiovarainministeriön ohjaukseen perustettava HR-johtajien ryhmä asettaa verkostotoimijoiden kanssa tulevaisuuden kannalta relevantteja henkilöstöjohtamisen kehittämisen päämääriä ja konkreettisia tavoitteita. HR-johtajien ryhmä luo samalla menettelytavat, joilla varmistetaan verkostojen mahdollisuus tuoda uudistamisen tarpeet ja ideat esille ja toteutettavaksi. HR-johtajien ryhmä voi valtuuttaa verkostotoimijoita myös toimeenpanemaan uudistuksia. Verkostotoiminta nähdään entistä enemmän aktiivisena tekemisenä ja toiminnan sisältöön vaikuttamisena.
- Valtiovarainministeriö ja HR-johtajien ryhmä vastaavat **työnantajaryhmän** toiminnasta, sen kehittymisestä keskustelevalaksi ja uudistuksia tukevalaksi.
- HR-osaamiskeskus (Valtiokonttori) koordinoi osaa HR-johtamisen verkostotoiminnasta ja tukee HR-johtajien ja -asiantuntijoiden keskinäistä verkostoitumista ja omaehtoista toimintaa. HR-osaamiskeskus (Valtiokonttori) tukee tavoitetta kokoamalla verkostojen avainhenkilöistä (esimerkiksi alueverkoston vastaavat, verkostojen yhteistyöryhmät jne.) vertaisryhmän.

Mikä muuttuu?

Verkostojen toimiessa yhteisten päämäärien ja tavoitteiden hyväksi valtiokonsernin henkilöstöjohtaminen kehittyy merkittävästi ja sen vaikuttavuus lisääntyy. Verkostoissa HR-johtamisen osaaminen kehittyy ja hyvät henkilöstöjohtamisen käytännöt uudistuvat ja ne saadaan tehokkaasti levitykseen. Verkostotoiminnan spontaaniutta ja ideamaastoa hyödynnetään paremmin valtiokonsernin ja virastojen HR-johtamisen kehittämisessä.

3.5.6 Jaksotyö 2.0 -prosessi käynnistettävä

Valtiovarainministeriön, Valtiokonttorin, Senaatti-kiinteistöjen ja Valtorin toimesta vastikään käynnistetty Työ 2.0 -prosessi vauhdittaa tuottavuusloikkaa uudistamalla valtionhallinnon toimintatapoja. Käytännössä se tarkoittaa työn sosiaalisen ulottuvuuden ja työtapojen tarkastelua aina konsernitasolta yksittäiseen virkamieheen asti. Työ 2.0. -prosessilla on haluttu

antaa vahva viesti siitä, että toimintatavat kaipaavat uudistamista ja kaikkien on aika miettiä, miten voimme tehdä työtä fiksummin, asiakaslähtöisemmin, kustannustehokkaammin ja innostavammin.

Toimenpide-ehdotukset:

- **Työ 2.0 -prosessia** nykyistä parempien tietotyötaitojen, joustotyön sekä tila-, henkilöstö-, johtamis- ja ICT-näkökulmat yhdistävien kustannustehokkaiden ja työhyvinvoinnin edellytyksiä parantavien työympäristöjen kehittämiseksi **jatketaan**. Fyysisten, virtuaalisten ja sosiaalisten työympäristöjen tulee jatkossa palvella entistä paremmin valtion ydintoimintoja. Hyviä toimintamalleja on tärkeä kehittää kokeilujen hengessä ja myös skaalata läpi valtionhallinnon.
- Merkittävä osa valtiolla tehtävästä työstä keskittyy nyt ja jatkossa jaksotyötä tekeville aloille. Toimintatapojen uudistaminen ja digitalisaatio koskettaa yhtä lailla näitä, mutta näyttäytyy 24/7-aloilla hieman erilaisena. Nämä erityispiirteet on tärkeä jatkossa huomioida paremmin ja käynnistää **Jaksotyö 2.0 -prosessi** Työ 2.0:n rinnalle. Jaksotyö 2.0:n edistäminen voidaan aloittaa heti siten, että Työ 2.0 -työryhmä kutsuu koolle jaksotyötoimialojen edustajia miettimään millaisia kokeiluja voidaan käynnistää ja mitkä ovat jaksotyöalojen erityispiirteet uudistuvien työtapojen vauhdittamisessa.

Täydentämällä Työ 2.0 -prosessia jaksotyönäkökulmalla uusien työskentelytapojen ja digitalisaation vaikuttavuus laajenee koko valtionhallintoon.

3.6 Tiedon hyödyntämistä HR-johtamisessa on parannettava

Valtionhallinnossa on perinteisesti kerätty paljon HR-tietoa. Tietoa saa kattavasti käyttöönsä esimerkiksi Valtion työnantajan henkilöstötietojärjestelmä Tah-tista. Tietoa on hyödynnetty ja hyödynnetään valtiotasoisesti ennen kaikkea työmarkkina-asioihin liittyvissä yhteyksissä. Virastotasolla tiedon hyödyntämisessä on huomattavia eroja. Vaikka työkalut tiedon keräämiseen ovat olemassa, tiedon hyödyntämisessä on paljon kehitettävää. Virastot kaipaavat analysointiin ja raportointiin nykyistä enemmän viraston ulkopuolelta saatavaa palvelua kuin itsepalvelua.

Tässä selvityksessä esitettyjen HR-johtamisen painotusten muutosten tulisi näkyä myös tiedolla johtamisen linjauksissa. Ohjaavina periaatteina tulee olla **tarveperusteinen** tietojen kerääminen, tietojen keräämisen **taloudellisuus** sekä tavoite saman tiedon keräämisestä vain **kertaalleen**. Kaiken kerättävän tiedon tarpeellisuutta olisi arvioita kriittisesti esimerkiksi miettimällä, mitkä olisivat ne tiedot, mistä olisimme valmiita maksamaan?

Tietojen **omistajuuteen** liittyviä kysymyksiä on valtionhallinnossa perinteisesti käsitelty varovaisuusperiaatetta noudattaen. Se on johtanut siihen, että tiedot eivät ole laajasti tarvisijoiden, esimerkiksi valtion konserniohjauksen käytössä. Kaiken ei-henkilötasoisien tiedon tulisi olla valtionhallinnon yhteisesti hyödynnettävissä ja julkisesti saatavilla. Tiedoille tulee määritellä omistaja sekä tiedon hyödyntämisen ja julkisuuden periaatteet.

Valtiokonttorin ehdotukset tiedolla johtamisesta on jaettu kahteen osaan: tiedolla johtamisen edellytysten luomiseksi ehdotamme selkeyttämistä tiedon

omistajuuteen ja hyödynnettävyyteen sekä analysointi- ja raportointipalvelujen kehittämistä kokonaisuutena. Lisäksi esitetään toimenpiteitä tiedolla johtamisen parantamiseksi virastotasolla.

3.6.1 HR-tieto hyötykäyttöön

HR-tietoa on paljon ja sitä tulisi hyödyntää huomattavasti nykyistä laajemmin sekä ohjauksessa että johtamisessa. Tiedon hyödyntämistä hankaloittavat epäselvyydet tiedon omistajuudessa ja käyttöoikeuksissa. Tiedon omistajien ohella tulisi tunnistaa ja tunnustaa muut tiedon hyödyntäjät.

Nykytilassa tiedon omistajuutta on tulkittu siten, että virastot omistavat itseään koskevat, esimerkiksi Kieku-järjestelmään kerääntyvät, tiedot. Siitä syystä esimerkiksi konserniohjauksessa ei ole katsottu voitavan hyödyntää HR-tietoja ilman omistajien eli virastojen lupaa. Samaa tulkintaa on noudatettu myös ministeriöiden mahdollisuudessa hyödyntää virastojen tietoja hallinnonalan ohjauksessa.

Tietojen hyödyntämisen rajoituksiin johtaneiden tulkintojen takana on usein kysymys henkilötason tietojen arkaluontoisuudesta. Konserniohjauksen tai ministeriöiden hallinnonalan ohjauksen tietotarve ei koske henkilötason tietoja. Viraston johtamisessa henkilötason tiedot ovat tarpeen. Tietojen hyödyntämisessä on perusteltua rajoittaa henkilötason tietojen käyttöä, mutta sitä ei tulisi käyttää perusteluna summatason tietojen käytön rajoituksille.

Valtion konserniohjauksella sekä ministeriöillä hallinnonalan ohjaajina tulee olla käytettävissä ohjauksessa tarvittavat olennaiset summatason HR-tiedot, vastaavaan tapaan kuin virastoilla tulee olla käytettävissä viraston johtamisessa tarvittavat henkilötason HR-tiedot. Summatason HR-tiedot tulee olla mahdollisimman laajasti myös muiden tiedon hyödyntäjätahojen käytössä. Valtavaa tietomäärää eri järjestelmissä pitää hyödyntää mahdollisimman laajasti ja eri tietoja pitää voida yhdistellä toisiinsa. Ne edellyttävät nykyistä eheämpiä tietoja, tietorakenteita ja systemaattisempaa tiedon hallintaa.

Toimenpide-ehdotus:

- Luodaan **konsernitiedon hallinta- ja hyödyntämismalli**, jossa määritellään tietojen omistajuudet, rakenteet, käytön periaatteet ja julkisuustasot sekä käyttöoikeudet. Mallia sovelletaan pilottina valtionhallinnon HR-tietojen käsittelyyn. Toimeenpanon aloittamisesta vastaisi Valtiokonttori.

Mikä muuttuu?

Toimenpiteen jälkeen tiedon omistamiseen ja hyödyntämiseen liittyvät vastuut selkeytyvät. Konsernitiedon hallinta- ja hyödyntämismalli tukee tietojen laajaa ja johdonmukaista hyödyntämistä ohjauksessa ja johtamisessa.

3.6.2 Keskitetty analysointi- ja raportointipalvelu tiedolla johtamiseen

Nykytilassa valtionhallinnossa on useita toimijoita, jotka keräävät, analysoivat ja raportoivat valtion konsernitietoja. Keskitetty konsernin tarpeisiin vastaavaa

analysointia ja raportointia ei ole, vaikka osa nykyisistä järjestelmistä tarjoaakin koko valtiota koskevaa tietoa. Tietoa kertyy lukuisiin eri järjestelmiin. Kaikille yhteisesti tarjottavia järjestelmiä ovat esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnon Kieku-järjestelmä, Valtion raportointipalvelu Netra ja Valtion työnantajan henkilöstötietojärjestelmä Tahti. Tieto on hajallaan eri järjestelmissä, ja raportointia varten on hankittu useita erilaisia sovelluksia.

Konsernitietojen analysointia ja raportointia on hahmoteltu valtion taloushallinnon kokonaisarkkitehtuurin tavoitetilassa, julkaisussa ”Taloushallinnosta talouden hallintaan – valtion taloushallinnon kokonaisarkkitehtuurin tavoitetilasta”. Tavoitetilassa valtion henkilöstöhallinnon tietojärjestelmät sisältyvät toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan järjestelmien muodostamaan kokonaisuuteen. Keskeisimmät osakokonaisuudet muodostuvat integroidusta talous- ja henkilöstöhallinnon Kieku-järjestelmästä, yhteisestä suunnittelusta ja seurannasta sekä keskitetystä konsernitietojen raportoinnista.

Konserniraportoinnilla tarkoitetaan tietojen analysointia ja raportointia erityisesti konserniohjauksen ja prosessiohjauksen tarpeisiin sekä julkista raportointipalvelua. Konserniraportointi pyrkii vastaamaan myös poikkihallinnollisiin tietotarpeisiin sekä tarpeeseen yhdistellä eri tietolähteiden tietoja. Konserniraportointiin tiedot ovat koko valtionhallintoa tai laajemminkin julkista hallintoa yhteisesti koskevia tietoja esimerkiksi talous, henkilöstö, tuloksellisuus, hankinnat, toimitilat, matkustus jne. Palvelukeskuksen raportointipalvelun tehtävänä on puolestaan vastata virastoille tuotettavasta virastoja koskevasta raportoinnista.

Tavoitetilassa virastojen tiedolla johtamisen tietoperustana toimivat yhteiset konserniraportointijärjestelmät sekä virastojen substanssijärjestelmät.

Toimenpide-ehdotus:

- Toimeenpannaan **keskitetty analysointi- ja raportointipalvelu** tiedolla johtamisen tueksi. Hanke koostuu alaprojekteista, joilla uudistetaan ja kootaan olemassa olevat keskeisimmät tiedolla johtamisen palvelut keskitetyksi analysointi- ja raportointipalveluksi. Palvelukokonaisuuteen voidaan tarpeen mukaan liittää uusia sisältöalueita. Toimeenpanon aloittamisesta vastaa Valtiokonttori yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa.

Tavoitetilassa analysointi- ja raportointipalvelut muodostavat eheän kokonaisuuden asiakaslähtöiseen julkisen tiedon hyödyntämisen tarpeeseen. Toiminnalliset ja taloudelliset vastuut selkeytyvät. Konsernitietojen analysointia ja raportointia keskitetään sekä poistetaan päällekkäisyydet eri järjestelmien kesken. Resursseja pystytään käyttämään huomattavasti tehokkaammin. Keskitetty analysointi- ja raportointipalvelu parantaa merkittävästi tiedolla johtamisen edellytyksiä ja luo yhteiskunnallista vaikuttavuutta laadukkaampaan ja monipuolisempaan tietoon perustuvana päätöksentekona.

3.6.3 Tiedolla johtaminen digiaikaan

Toimintaympäristön muutosvauhti on nopea, ja se haastaa olemassa olevat tiedolla johtamisen käytännöt. Enää kerran vuodessa tehtävä työtyytyväisyysmittaus ja henkilöstökertomus eivät riitä, vaan tietoa tarvitaan nopeammin ja joustavammin. Mittareiden tulisi olla enemmän eteenpäin katsovia kuin menneisyyttä raportoivia, ja niiden avulla pitäisi pystyä tunnistamaan paitsi riskit myös

mahdollisuudet. Jotta tiedolla johtamisesta saataisiin hyödyt irti, johdolle tarjottavien raporttien tulisi olla selkeitä, erityyppistä tietoa yhdisteleviä (esimerkiksi talous- ja henkilöstötieto) ja niiden tulisi sisältää tarkoituksenmukaista vertailutietoa. Data-analytiikkaosaamisen kehittäminen on tässä keskeistä.

Tiedolla johtamisen esteitä tunnistettiin haastatteluissa useita. Näitä olivat tarjolla olevan tiedon hahmottamisen haasteet (*"Emme tiedä, mitä tietoa pitäisi käyttää"*) ja tiedon hajanaisuus (*"Eri lähteiden tietojen yhdistäminen on vaikeaa"*) sekä resurssihaasteet (*"Tiedolla johtamiseen ja ennakointiin ei ole aikaa"*).

Toimenpide-ehdotukset:

- Kehitetään virastotason HR-mittareita. Pitkän aikavälin mittarit:
 - Kootaan mittaritieto **CAF-viitekehyksen** mukaiseksi kokonaisuudeksi ja hyödynnetään sitä HR-johtamisen ja tulosohtauksen tukena.
 - Jatketaan VMBaro-**työtyytyväisyyskyselyn** tekemistä vuosittain. Valtionhallinnon organisaatioiden on tärkeää arvioida järjestelmällisesti henkilöstönsä tyytyväisyyttä.
 - Tehdään jatkossakin **henkilöstötilinpäätös** ja henkilöstökertomus, mutta kevennetään niitä huomattavasti ja keskitytään niissä vain kaikkein olennaisimpiin mittareihin. Kehittämisestä vastaa HR-osuamiskeskus, valtiovarainministeriö osallistuu strategisena toimijana työhön ja työtä tehdään tiiviisti virastojen kanssa.
 - Johtamisen kehittymistä seurataan erityisesti säännöllisesti tehtävän **esimiesten 360-arvioinnin perusteella**. Tulokset käsitellään virastojen johtoryhmissä.
- Kehitetään virastotason HR-mittareita ja niiden seurantaa. Lyhyen aikavälin mittarit:
 - **Sisäisiä suorituskymittareita** seurataan johtoryhmissä vähintään puolivuositain. Mittareita ovat muun muassa sairauspoissaolot, henkilöstön vaihtuvuus, henkilöstön aktiivisuus yhteisessä kehittämisessä, koulutusmäärärahojen tuloksellinen käyttö.
 - Kehitetään **asiakaskokemuksen mittaamiseen** nopeita mittareita, joiden tietoa käytetään palvelujen ja asiakaspalveluosaamisen kehittämisen suunnittelussa.
 - Muutosten aikana seurataan henkilöstön tyytyväisyyttä hyödyntämällä nopeita **pulssimittauksia** (luku 3.5.4.3).
- Kehitetään **data-analytiikkaosaamista** valtiolla ja tarjotaan siihen liittyvää koulutusta ja muita oppimismahdollisuuksia. Jo olemassa oleva data-analytiikkaosaajien verkosto tuottaa ehdotuksen etenemisestä valtiovarainministeriö-vetoiselle ministeriöiden HR-johtajien ryhmälle alkuvuonna 2017. Palkeet voisi hyödyntää data-analytiikkaosaajien verkostoa kehitettäessä virastoille tarjottavaa raportointipalvelua.

Mikä muuttuu?

Organisaatioiden johtamisessa (johtoryhmissä) hyödynnetään HR-tietoa HR-johtajan johdolla. Tiedolla johtamisen tason nosto tekee HR:stä strategisen johdon kumppanin.

3.7 Henkilöstöhallintoa on olennaisesti sujuvoitettava ja kevennettävä

Henkilöstöhallinnon prosesseja, palvelumalleja ja järjestelmiä on viimeisen 10 vuoden aikana kehitetty tarmokkaasti. Kehitystyötä on tehty pala palalta, mutta toimenpiteet eivät kuitenkaan ole vähentäneet henkilöstöhallinnon rutiinitehtäviä. Vaikka prosesseja on keskitetty, sähköistetty ja yritetty yksinkertaistaa, henkilöstöhallintoon käytettävät resurssit eivät juurikaan ole vähentyneet ja rutiinitehtävistä vain pieni osa on pystytty siirtämään palvelukeskukseen. Kokonaisuuteen liittyvää monimutkaisuutta ei näillä sinänsä oikeilla toimenpiteillä ole siis pystytty poistamaan.

Valtion henkilöstöhallinnon juridinen pohja on moniulotteinen ja yksityiskohtainen, ja hallinto perustuu vahvaan kontrolliin. Tämä tuo prosesseihin ja toimintatapoihin raskautta ja monimutkaisuutta, jota on jatkossa olennaisesti vähennettävä. Hallinnollisen taakan ja operatiivisen tekemisen vähentäminen on edellytys luvussa 3.3 kuvatulle HR:n roolin muuttumiselle.

Henkilöstöhallintoon ja henkilöstön kehittämiseen käytetään valtiolla yhteensä noin 1850 henkilötyövuotta. Näin suurella joukolla on valtavasti kehittämispotentiaalia, joka voitaisiin ottaa paremmin käyttöön.

Henkilöstöhallinnon sujuvoittamiseksi ja keventämiseksi esitetään muutamien prosessien yksinkertaistamista sekä joidenkin operatiivisten tehtävien siirtoa virastoista palvelukeskukseen.

3.7.1 Palvelussuhteen hallinnan tehtävät virastoista Palkeisiin

Palvelussuhteen hallinnalla tarkoitetaan tässä valtion henkilöstön palvelussuhteisiin liittyviä hallinnollisia toimenpiteitä, jotka suoritetaan pääosin Kieku-järjestelmässä (esimerkiksi virkavapaudet, palkanmuutokset, palvelussuhteen perustaminen ja palvelussuhteen muutokset). Lisäksi prosessi kattaa henkilöstön ja esimiesten neuvonnan palvelussuhdeasioissa. Nykytilan palvelumallissa henkilöstö ja esimiehet ovat palvelussuhteeseen liittyvissä asioissa yhteydessä oman viraston henkilöstöhallintoon, joka on edelleen tarvittaessa yhteydessä palvelukeskukseen. Virastot hoitavat palvelussuhdeasiat pääosin sähköisten lomakkeiden avulla. Tapauksissa, joita varten ei ole sähköistä valmislomaketta, virasto tekee palvelupyynnön Palkeisiin. Käytännössä tieto kulkee siis henkilön, viraston henkilöstöhallinnon ja Palkeiden välillä. Virastoilla ei pääsääntöisesti ole oikeutta päivittää tietoa suoraan SAP-taustajärjestelmään.

Nimikkeillä henkilöstöasiainhoitaja, henkilöstösihteeri, palkkasihteeri tms. työskentelee tällä hetkellä virastoissa noin 200–300 henkilöä. Luku ei sisällä palvelukeskuksia (Palkeet, Puolustusvoimien palvelukeskus) eikä suurimpia jakso-työtä tekeviä aloja (poliisit, Rajavartiolaitos). Valtiokonttorin laskelmien mukaan valtion koko HR:n resurssipanoksesta noin 30 prosenttia käytetään nykytilassa palvelussuhteiden hallintaan. Nykyään vain noin 15 prosenttia palvelussuhteiden hallintaan kohdistuvasta työpanoksesta tehdään Palkeissa.

Toimenpide-ehdotus

- Valtiovarainministeriö antaa Valtiokonttorille toimeksiannon **pilotoida** palvelussuhteen hallinnan siirtoa yhdessä virastojen ja palvelukeskuksen kanssa vastaavin periaattein kuin parhaillaan tehdään strategisen hallitusohjelman mukaisessa kirjanpidon siirto -hankkeessa. Valtiokonttori vastaa toimeksiannon läpiviennistä ja virastojen muutostuesta. Palkeet vastaa palvelumallin sekä palvelukanavien kehittämisestä sekä henkilöstön osaamisen kehittämisestä.

Pilottiin osallistuvien virastojen tulee olla niin sanottuja asiantuntijavirastoja (normaalia virastotyöaikaa tekeviä) ja niiden henkilömäärän tulee olla vähintään 300. Edellytyksenä siirron onnistumiselle on, että siirto valmistellaan hyvin ja että Palkeiden palvelukyky ja erityisesti osaaminen varmistetaan.

Pilotointi aloitetaan selvittämällä palvelukeskukseen siirrettävät tehtävät ja suunnittelemalla viraston ja palvelukeskuksen uusi työnjako näiden tehtävien osalta. Vähintään siirretään henkilöstön palvelussuhde- ja palkkanuovonta. Myös esimiesten palvelutehtävät siirretään mahdollisimman laajasti. Lisäksi tarkastellaan palvelussuhteiden perustamiseen ja muutoksiin liittyviä tehtäviä sekä työaikojen hallintaan liittyviä tehtäviä. **Pilotoinnin tavoitteena** on, että pilottivirastojen esimiehet ja henkilöstö ovat yhteydessä palvelussuhdeasioissa **suoraan Palkeisiin**, joka hoitaa tietojen tarkistamisen ja tietosisällön ja dokumenttien valmistelun virastossa tapahtuvaa esittelyä ja päätöksentekoa varten. Pilottivirastojen HR-henkilöstöä siirretään tehtävineen Palkeisiin vähintään pilotoinnin ajaksi esimerkiksi henkilökiertomenettelyä hyödyntäen. On huomioitava, että kyse ei ole toimivallan siirrosta virastosta palvelukeskukseen vaan operatiivisen tekemisen siirtämisestä.

Olennainen edellytys pilotoinnin onnistumiselle on **palvelukanavien** kehittäminen tehokkaan palvelun varmistamiseksi. Käytännössä tarvitaan puhelinpalvelu sekä käyttäjälle helppo digitaalinen palvelu (ei nykyisen kaltainen asiakastiketoitijärjestelmä). Ohjaavana periaatteena tulee olla palvelun helppokäyttöisyys loppukäyttäjälle (virastojen esimiehet ja henkilöstö).

Pilotoinnin tulosten perusteella päätetään toimintamallin **kehittämisestä ja skaalaamisesta** laajemmalle virastojoukolle. Pidemmän aikavälin tavoitteena on joka tapauksessa oltava palvelussuhteen hallinnan hallinnollisten tehtävien siirtäminen mahdollisimman pitkälle palvelukeskuksessa tehtäväksi. Tämä on edellytys sille, että HR:n rooli virastoissa voi muuttua strategisempaan suuntaan ja että valtion henkilöstöhallinto kokonaisuutena voi tehostua.

Pilotoitavaksi ehdotettua mallia vastaava toimintatapa on käytössä suhteellisen laajalti, ja Suomen valtionhallinnon edustajat ovat tutustuneet siihen muun muassa Hollannissa sekä Ison-Britannian New Hampshire Countyssä. Näissä tapauksissa se on tehostanut ja yhtenäistänyt henkilöstöhallintoa huomattavasti. Suomessa tilanne poikkeaa vertailumaista siinä, että sopimusrakenteemme on huomattavan pirstaleinen, mikä vaikeuttaa yhtenäisen palvelun rakentamista. Monimutkaisen sopimusrakenteen hoitaminen keskitetyssä mallissa on kuitenkin mahdollista, kun hyödynnetään digitaalisia mahdollisuuksia (esimerkiksi tietämyksen hallinta, älykkäät asiakaspalvelujärjestelmät ja robotiikka). Pidemmällä aikavälillä tavoitteena oleva

sopimusrakenteen yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen mahdollistaa prosessin edelleen tehostamisen. Toimintamalliin jää tavoitetilassakin kuitenkin muutamia poikkeuksia, esimerkiksi jaksotyötä tekevien virastojen vahvuushallinta ja työvuorosuunnittelu sekä ulkoasiainhallinnon henkilökierto. Nämä on järkevintä hoitaa jatkossakin virastoissa, koska niiden voidaan katsoa olevan virastojen ydintoiminnan suunnittelua.

Mikä muuttuu?

Palvelumallin muutos mahdollistaa viraston HR:n roolin muuttumisen hallinnollisesta suorittajasta ydintoiminnan partneriksi. Henkilöstöhallinnon neuvonta- ja toimeenpanotehtävien kokoaminen palvelukeskukseen mahdollistaa prosessin tehostamisen sekä lisää yhtenäisyyttä toimintatavoissa. Virastojen työnantajatehtävät ja toimivalta palvelussuhdeasioissa eivät muutu.

3.7.2 Luovutaan tarpeettomista, aikaa vievistä prosesseista

3.7.2.1 Koulutuspäivien rekisteröinti

Nykytilassa koulutuksessa olostä tulee tehdä poissaoloilmoitus järjestelmään. Kieku-järjestelmässä erilaisia koulutus-poissaololajeja on yhteensä 12, joista henkilöstön on osattava valita tilanteeseen sopiva poissaololaji. Valtionvarainministeriön tulkinnan mukaan tulisi käyttää lähes poikkeuksetta sellaisia koulutuspoissaololajeja, joissa koulutusta ei lueta työaikaan (poissaololajin nimi *henkilöstökoulutus, ei työaika*). Tulkinnan taustalla on valtion työaikasopimuksen 3 §, jonka mukaan *työajaksi luetaan työhön käytetty aika sekä aika, jonka virkamies tai työntekijä on velvollinen olemaan työpaikalla työnantajan käytettävissä*. Nykytulkinnan mukaan virkamiehen ollessa koulutuksessa hän ei ole käytettävissä työtehtäviin työpaikallaan. Nykyisessä ajasta ja paikasta pitkälti riippumattomassa työelämässä tämä tulkinta ei ole tarkoituksenmukainen.

Kiekun vuoden 2015 tietojen mukaan pohjalta voidaan todeta, että yli 80 prosenttia virastojen käyttämistä koulutuspoissaololajeista on ollut sellaisia, jotka luetaan työaikaan. Virastojen tulkinta siis poikkeaa valtiovarainministeriön tulkinnasta.

Nykytilan haasteena on mallin **monimutkaisuus**, joka on seurausta monimutkaisesta säädöspohjasta. Käytännössä näyttää siltä, että nykyinen malli on liian vaikea ohjeistaa läpi valtionhallinnon niin, että tulokset olisivat oikeita. Väärät kirjaukset aiheuttavat epäluotettavuutta koulutuspäivien tilastoihin sekä väärin maksettuja ylityökorvauksia. Nykyinen malli on myös erittäin työläs, sillä siinä lyhyetkin koulutuspoissaolot (esimerkiksi kielikoulutustunti) on vietävä järjestelmään, josta ne kulkevat edelleen esimiehen hyväksyttäväksi. Sen jälkeen koulutuspoissaolomerkinnät kulkevat Kieku-järjestelmässä niin sanottuun väli-tauluun, josta ne siirretään palkkasovellukseen Palkeissa manuaalisesti yksi kerrallaan.

Nykytilaan tuo lisää haastetta voimassaoleva **koulutuskorvauskäytäntö**, jossa virastojen tulee korvauksen saadakseen raportoida koulutuspäivistä valtiovarainministeriölle erittäin tarkalla tasolla. Kieku-järjestelmään on syyskuussa 2016 tuotu raportti, joka tuottaa tarvittavan tiedon, edellyttäen että tiedot on osattu viedä oikein järjestelmään. Tähän asti virastot ovat käyttäneet Kiekun ulkopuolella omia tapojaan seurata koulutuskorvaukseen oikeuttavia

koulutuksia. Koulutuskorvauksen hakemisprosessi on siis ollut hyvin työläs ja virastojen näkemyksen mukaan koulutuskorvauksen hakemiseen tarvittavien tietojen kerääminen on maksanut usein työaikana virastotasolla enemmän kuin koulutuskorvauksena saatu summa. Kieku-raportoinnin kehittämällä on pyritty vastaamaan tarpeeseen, mutta haasteeksi jäivät edelleen kokonaisuuden mutkikkuus ja siitä johtuvat puutteet tietojen laadussa.

Valtiokonttorin laskelman mukaan pelkästään koulutuspoissaolojen kirjaamiseen ja hyväksymiseen käytetään vuositasolla valtionhallinnossa **noin 20 henkilötyövuotta**. Arvio on tehty sillä oletuksella, että virkamiehellä on keskimäärin 2 koulutuskirjausta kuukaudessa ja että häneltä menee yhden poissaolon kirjaamiseen 60 sekuntia aikaa. Vastaavasti esimiehellä kuluu yhden poissaolon hyväksymiseen 60 sekuntia ja Palkeissa välitauluun siirtämiseen 10 sekuntia. Todellisuudessa prosessiin kuuluu myös paljon ohjeistus- ja selvittelytyötä sekä poissaolomerkintöjen korjaamista jälkikäteen palvelukeskuksessa. Näin ollen, vaikka oletus 2 poissaolomerkinnästä kuukaudessa voi olla yliarvioitu, aikaa prosessiin kuluu joka tapauksessa silti noin 10–20 htv:tä.

Toimenpide-ehdotukset

- Valtiovarainministeriö muuttaa valtion työaikasopimuksen 3 § tulkintaa niin, että jatkossa kaikki koulutus on työhön liittyvää ja työajaksi luettavaa. Muutoksen jälkeen useista koulutuspoissaololajeista voitaisiin luopua, mikä yksinkertaistaisi ja tehostaisi prosessia. Työaikaan luettavat poissaolot eivät menisi esimiehelle hyväksyttäväksi, mikä myöskin tehostaisi prosessia ja vähentäisi esimiesten hallinnollista työtä. Myös koulutuksen tilastointi helpottuisi. Maksettavien ylityökorvausten määrä (31 milj. euroa vuonna 2015) todennäköisesti kasvaisi jonkin verran, mutta prosessisäästöä syntyisi oletettavasti vastaava määrä. Ylitöiden määrän kasvun vain pientä muutosta puoltaa Tahti-järjestelmän tietojen perustella ainakin turvasektorilla, jolla ylitöitä tehdään eniten, työvuorot on useimmiten suunniteltu niin, että koulutus ja lisätyö tai ylityö ajoittuvat vain harvoin samalle jaksolle.
- Valtiovarainministeriö keventää koulutuskorvauksen käsittelyprosessin käytäntöjä ja tarkistaa korvauksen hakemiseen liittyvää ohjeistusta koulutuksen korvaamisesta annetun lain (1140/2013) mahdollistamalla tavalla. Käytäntöjen keventämisessä selvitetään muun muassa, mitä tietoja virastojen on korvausta hakiessaan toimitettava vuosittain valtiovarainministeriölle ja mitä tietoja valtiovarainministeriö voi saada keskiteysti. Tavoitteena tulee olla virastojen hallinnollisen taakan vähentäminen.
- Palkeet kehittää poissaolotietojen käsittelyä Kieku-järjestelmässä esimerkiksi robotiikkaa hyödyntämällä niin, ettei enää tarvita henkilötyötä tietojen siirtämiseen välitaulusta palkkoihin.

Mikä muuttuu?

Toimenpiteiden myötä virkamiesten ja esimiesten hallinnolliset rutiinit vähenevät ja poissaolojen ilmoittamisen prosessi selkeytyy. Pidemmällä tavoitetilassa

tulisi kyseenalaistaa kokonaan koulutuspäivien seuraaminen ja vastaavanlainen kriittinen tarkastelu tulisi ulottaa myös muihin poissaololajeihin.

3.7.2.2 Työajan kohdentamisen käytännöt

Nykytilassa lähes jokainen valtionhallinnon työntekijä kohdentaa tehdyn työaikaansa seurantakohteille pääosin Kieku-järjestelmässä. Työaikaa kohdennetaan, jotta voidaan tuottaa luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa virastojen tärkeimmän voimavaran, henkilöstön käytöstä eri tehtäviin. Tiedon perusteella voidaan laskea mm. suoritteiden ja tehtävien kustannukset ja tuottaa tietoa johtamisen tueksi ja eri tavoin hyödynnettäviksi. Tämä työajan kohdennus koetaan usein tarpeettoman raskaaksi prosessiksi niissä tehtävissä, jossa ei tehdä maksullista toimintaa, tai projektitoimintaa ja joissa työ pysyy hyvin samanlaisena kuukaudesta toiseen.

Toimenpide-ehdotus:

- Siirrytään laajemmin käyttämään **oletuskohdennuksia** niissä tehtävissä, joissa työ pysyy hyvin samanlaisena kuukaudesta toiseen. Toimintamallin toimeenpanosta ja ohjeistuksesta vastaa Valtiokonttori. Palkeet vastaa oletuskohdennusmallien viemisestä Kieku-järjestelmään osana normaalia palvelutuotantoa.

Mikä muuttuu?

Uusi toimintamalli vähentää työajan kohdennukseen käytettävää työmäärää sekä virheitä.

3.7.2.3 Osa-aikaisten työrytmit

Nykytilassa osa-aikaisten henkilöiden työrytmit eli se, miten osa-aikaisten tunnit jakautuvat viikolle tai jaksolle, ylläpidetään Kieku-järjestelmässä. Prosessi aiheuttaa virastojen henkilöstöhallinnossa paljon manuaalista työtä:

- Toimintamallissa oletuksena on, että osa-aikaiset noudattaisivat valittua työrytmiä eikä siihen tulisi poikkeuksia. Työ vaatii kuitenkin usein työrytmin väliaikaista muutosta (esimerkiksi osa-aikaeläkepäivän siirto päiväältä toiselle) ja nämä muutokset on yksittäin vietävä virastossa järjestelmään. Yhden siirron tekeminen vie henkilöstöhallinnolta vain vähän aikaa, mutta jokainen muutos on käsiteltävä erikseen, ja lisäksi aikaa kuluu virkamieheltä itseltään asian viestimiseen. Toimintatapa kuormittaa henkilöstöhallintoa erityisesti niissä virastoissa, joissa osa-aikaisia on paljon.
- Kun työviikolle osuu arkipyhä, on henkilöstöhallinnon vietävä kaikille osa-aikaisille erikseen oikeat vuorot järjestelmään. Toimenpide on työläs.
- Kun henkilö siirtyy kokoaikaisesta osa-aikaiseksi, eikä kukaan muu henkilö tee virastossa samaa työrytmiä, on toimenpide monivaiheinen ja työläs.

Toimenpide-ehdotukset:

- Käynnistetään **pilotti**, jossa muutamassa virastossa luovutaan osa-aikaisten työrytmien viemisestä järjestelmään ja seurataan henkilöiden **kokonaistyöaikaa**. Työrytmistä sovitaan esimiehen kanssa, ja tavoitteena ovat yleisesti käytössä olevat mallit. Pääosin siis edelleen toimitaan samojen työrytmien mukaan, mutta yksittäisten, työstä johtuvien muutosten rekisteröinnistä sekä arkipyhien aiheuttamasta lisätyöstä voidaan luopua.
- Vaihtoehtona kokonaistyöajan käytölle on kehittää järjestelmää niin, että vapaapäivien ja työpäivien muokkauksesta pystyttäisiin luopumaan. Olennaista kuitenkin on, että henkilöstöhallinnon rooli prosessissa poistuisi.

Mikä muuttuu?

Henkilöstöhallinnon sekä osa-aikaisen henkilöstön työaikaa säästyy, kun turhauttavasta työvaiheesta päästään eroon ja työrytmien muutoksiin ei liity enää lainkaan hallinnollisia toimenpiteitä.

3.7.2.4 Matkustusprosessi

Nykyinen matkustusprosessi on monella tavalla työllistävä. Erityisesti työllistävät matkustussäännön monet eri korvausmuodot (esimerkiksi ateriakorvaus, yömatkaraha, pysäköinnin korvaaminen vain tietyissä tapauksissa) ja niihin liittyvät soveltamis- ja tulkintaerot. Samoin työllistävät kuittien ja liitteiden skannaaminen ja liittäminen laskulle, jota matkustussäännön rinnalla säätelevät taloushallinnon säädökset ja ohjeistukset. Matkasuunnitelman edellyttäminen kotimaan matkoilta koetaan tarpeettomaksi. Valtiokonttorin tuottavuusseurannan mukaan HR-kokonaistyöpanoksesta noin 13 prosenttia on matkahallintoon liittyvää työtä.

Lisäksi ongelmia on aiheuttanut se, että verottajan tulkinnan mukaan virasto ei ole voinut maksaa toisen viraston virkamiehelle matkakustannusten korvauksia verovapaasti. Tämä on aiheuttanut tarpeetonta hallinnollista taakkaa tilanteissa, joissa työtä on tehty jossain muualla kuin omassa virastossa, kuten henkilökierrossa. Jotteri henkilölle olisi muodostunut veroseuraamuksia, on pitänyt toimia niin, että palkanmaksajavirasto on maksanut korvaukset ja laskuttanut ne sitten siltä virastolta, jolle työ tehtiin. Valtiokonttori on tuonut tämän epäkohdan useissa yhteyksissä esiin, viimeksi henkilökiertopilotin yhteydessä keväällä 2016. Syyskuussa 2016 Verohallinto kertoi muuttavansa tulkintaa niin, että jatkossa valtio tulkitaan näissä tapauksissa yhdeksi työnantajaksi. Näin ollen edellä kuvatussa hallinnollisesta taakasta päästään eroon. Tämä on siinä pienä mutta kokoaan merkittävämpi askel kohti sujuvampaa ja kevyempää henkilöstöhallintoa.

Toimenpide-ehdotukset:

- **Matkalaskujen tarkastusvaatimukset** määritellään suhteessa riskiin. Käytännössä se tarkoittaa esimerkiksi sitä, että liikkuvalla työllä ominai-

sista lyhyistä kotimaan matkoista riittää matkasuunnitelma, jota tarvittaessa täydennetään matkan toteuduttua. Tämän jälkeen korvaukset lähtevät järjestelmästä maksuun.

- **Kuittien** skannaamisesta ja liittämisestä luovutaan valtion maksukortilla maksettujen menojen osalta ja hyödynnetään korttitapahtumaan liitettyä, sähköisesti järjestelmään saatavaa tietoa. Sisäinen valvonta toteutetaan järjestelmään rakennetuilla kontrolleilla ja pistokokein. Muutetaan ja kevennetään käytäntöjä muiden liitteiden, esimerkiksi tilaisuuden ohjelman, lentolippujen ja matkakertomusten, liittämisessä.

Matkustussäännön muuttaminen edellyttää valtiovarainministeriön toimenpiteitä. Valtiokonttori vastaa uuden prosessin ohjauksesta (määräykset, vastuunjakotaulukko, ohjeet) ja Palkeet toteutuksesta (mukaan lukien matkahallintapalvelun käytön operatiivinen ohjeistus).

Mikä muuttuu?

Muutosten jälkeen matkustusprosessi tehostuu ja muuttuu manuaalisesta kontrollipainotteisesta järjestelmäavusteiseksi ja luottamukseen perustuvaksi. Tämä toimintamalli ja vastuunjako vastaavat tavoiteltavaa, hyvää johtamisjärjestelmää ja sen soveltamista.

LIITTEET

LIITTEET





11.3.2016

Julkinen

Valtiokonttori

Johtamisen ja toimeenpanon parantamisen kärkihankkeen toimeenpano

SELVITYS VALTION HR-JOHTAMISESTA

Johtamisen ja toimeenpanon parantamisen kärkihankkeen tavoitteena on yhteensovittaa valtioneuvoston ja valtionhallinnon johtamisprosessit strategisen hallitustyöskentelyn tueksi sekä vahvistaa hallinnonalojen rajat ylittävää, tietoon perustuvaa johtamista ja toimeenpanoa. Digitalisaatio ja käyttäjälähtöisyys ovat läpileikkaavia teemoja kaikissa uudistushankkeissa.

Uuden henkilöstöstrategian valmistelua varten valtiovarainministeriö on kartoittanut vuoden 2015 lopulla laajalla kyselyllä virastojen johdon, henkilöstöjohdon sekä henkilöstön edustajien tulevaisuuden näkemyksiä henkilöstövoimavarojen johtamisesta, osaamisen kehittämisestä sekä HR-prosesseista ja -työkaluista. Myös analyysit valtion henkilöstön työtyytyväisyydestä ja johtamisesta sekä työkyvystä ja muutosjohtamisesta (mm. VMBaro ja työolobarometri) antavat hyvän tietopohjan tulevaisuuden henkilöstöjohtamiselle.

Valtiovarainministeriö määrää Valtiokonttorin laatimaan virastotasolle ulottuvan selvityksen henkilöstöjohtamisen ja henkilöstövoimavarojen osaamisen vahvistamisesta. Valtiokonttorin tulee tehdä ehdotukset siitä, että millä konkreettisilla toimintatapojen uudistuksilla sekä tehtävien ja toimivaltuuksien muutoksilla voidaan yhtenäistää osaamisen kehittämistä, HR-prosesseja sekä henkilöstöjohtamista siten, että kokonaisuutena valtion virastojen ja laitosten tuottavuus ja vaikuttavuus paranevat ja valtionhallinnon konserniohjauksen malli vahvistuu.

Ehdotukseen tulee sisältyä analyysi nykyisistä virastojen ja laitosten HR-prosesseihin sitoutuvista voimavaroista. Lisäksi tulee tarkastella verkostomaisen johtamisen edellytyksiä ja vaihtoehtoja, joilla nykyistä HR-henkilöstöä voitaisiin hyödyntää strategisten hankkeiden tehokkaammaksi läpiviemiseksi sekä henkilöstöjohtamisen uudistamiseksi erityisesti niukkeiden voimavarojen ja nopean muutosjohtamisen toimintaympäristössä.

Valtiokonttorilla on jo nykyisin keskeinen rooli muun muassa konsernipalveluissa, taloushallinnossa, HR-työkalujen kehittämisessä sekä yhtenäisten



toimintatapojen ja raportoinnin kehittämisessä. Palkeilla on palvelukeskukseksi keskeinen rooli henkilöstö- ja taloushallinnon tukiprosesseissa. Virastoilla on puolestaan itsenäinen vastuu työnantajana niin tuloksellisuudesta kuin resursseistaan. Hankkeessa tulee tarkastella Valtiokonttorin ja Palkeiden sekä virastojen itsenäisyyttä sekä ohjausta eri rooleissa, toimivallassa HR-prosesseissa ja tehdä tarvittavat perustellut ehdotukset muutoksiksi.

Selvityksessä on tarkasteltava valtiokonsernin henkilöstöjohtamisen ja henkilöstövoimavarojen osaamisen kehittämisen vahvistamista sekä tarvetta valtion HR-johtajan tehtävän perustamiseksi. Valtion henkilöstöjohtajan tehtävänä olisi vastata valtionhallinnon yhtenäisen henkilöstö- ja johtamispolitiikan strategisesta kehittämisestä ja toimeenpanosta.

Ehdotukset voivat sisältää myös tehtävien ja resurssien uudelleenallokointia yli virasto- ja hallinnonalarajojen. Ehdotukset tulee aikatauluttaa siten, että niistä muodostuisi ns. tiekartta kuluvan hallituskauden tavoitteille.

Aikataulu: Selvitystyö tulee aloittaa välittömästi.
Välitarkastelu kesäkuun loppuun 2016 mennessä.
Loppuraportti 30.9.2016

Selvitystyö toteutetaan Valtiokonttorin virkatyönä. Mahdolliset määrärahaesitykset toimeksiannon toteutuksessa tarpeellisten ostopalveluiden osalta Valtiokonttorin tulee tehdä valtiovarainministeriölle.

Selvitys on osa johtamisen ja toimeenpanon parantamisen kärkihanketta.

Kunta- ja uudistusministeri


Anu Vehviläinen

Hallinto- ja kehitysjohtaja,
ylijohtaja

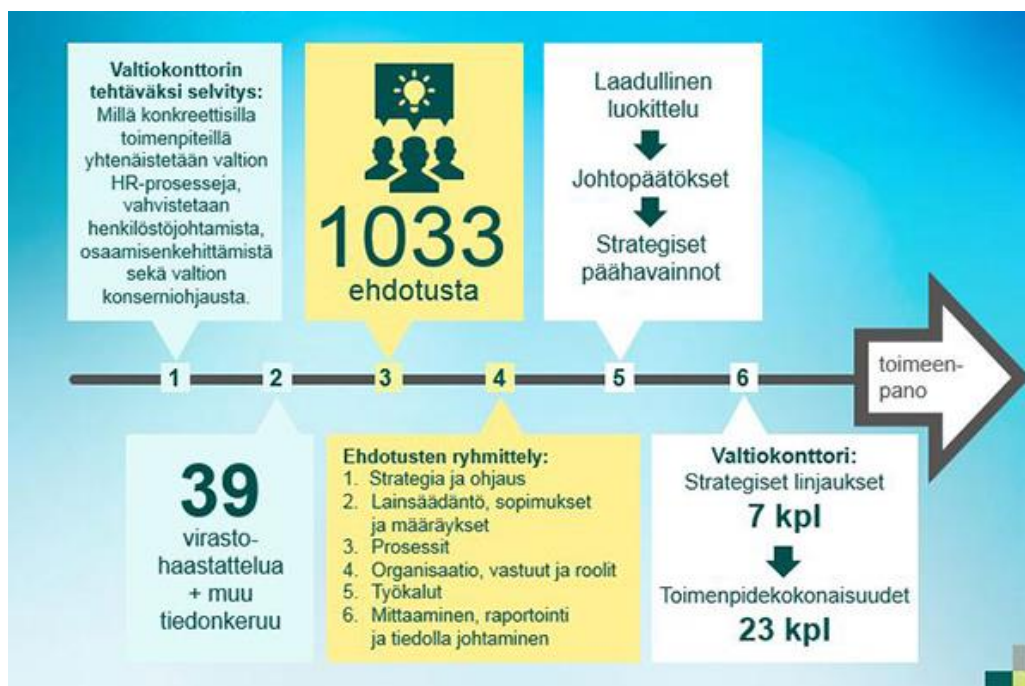

Helena Tarkka

Tiedoksi

Ministeriöt ja virastot
VM osastot

Liite 2: Selvityksen toteutuksen kuvaus

Selvitys toteutettiin vaiheittain seuraavan kuvan mukaisesti.



Kuva: Selvitystyön eteneminen.

Virastohaastattelukonsepti

Valtiokonttori haastatteli yhteensä 39 virastoa touko-kesäkuussa 2016. Haastateltavat virastot valittiin vaiheittain seuraavasti

- Kaikki ministeriöt
- Suurimmat keskusvirastot hallinnonaloittain
- Eri virastotyyppit, eli mukaan vähintään yksi tutkimuslaitos, palvelukeskus jne.
- Eri hallinnon tasot, eli mukaan myös aluetason toimijoita (erityisesti oikeushallinnosta)
- Mukaan sellaisia virastoja, joita Valtiokonttori ei haastatellut digitalisatioselvityksen yhteydessä

Haastatellut virastot sekä haastatellut henkilöt on kuvattu liitteessä 3. Haastattelukonsepti jaettiin kahteen osaan:

- Ennakkokysely, jonka avulla selvitettiin nykytilaa muun muassa tehtävien, vastualueiden ja prosessien näkökulmasta
- Haastattelumalli, jonka avulla tunnistettiin osa-aluekohtaisia kehitysideoita HR-johtamisen ja osaamisen kehittämisen yhtenäistämiseksi ja tehostamiseksi

Sekä ennakkokysely että virastohaastattelut oli jaettu kuuteen eri osa-alueeseen:



Kuva: Selvitystyön osa-alueet.

Ennakkokysymyksissä kysyttiin sekä HR-johdamisesta että osaamisen kehittämistä. Kysymykset koostuivat vastuutahoja määrittävistä kysymyksistä ja väittämistä, jotka on jaettu edellä kuvattujen osa-alueiden mukaisesti. Lisäksi virastoja pyydettiin ilmoittamaan ne tehtävät ja prosessit, joissa he kaipaavat nykyistä enemmän tukea. Virastot vastasivat ennakkokysymyksiin nykytilan perusteella.

Haastatteluissa virastoilta pyydettiin kehittämis ehdotuksia kustakin osa-alueesta sekä HR-johdamisen kehittämiseksi että osaamisen kehittämiseksi.

Muu tiedonkeruu

Valtiokonttori järjesti kaksi 3 tunnin mittaista keskustelutilaisuutta elokuussa. Tilaisuuksiin kutsuttiin ne virastot, jotka eivät olleet mukana virastohaastatteluluotoksessa. Tilaisuuksissa käytiin läpi koko virastohaastattelukonsepti ja kerättiin osallistujien näkemyksiä kehittämiskohteista. Tilaisuuksilla varmistettiin, että myös otoksen ulkopuolelle jääneiden virastojen näkemykset keskeisimmistä kehittämiskohteista olivat samansuuntaiset kuin haastateltujen virastojen. Tilaisuuksiin osallistuneiden lista on liitteessä 3.

Valtion pääsopijajärjestöjä osallistettiin selvitykseen kahdella tavalla. Ensin Valtiokonttorin pääjohtaja Timo Laitinen tapasi pääsopijajärjestöjen johdon edustajat. Lisäksi valtion virastojen pääluottamusmiehille suunnattiin kysely, jonka tulokset on kuvattu liitteessä 4.

HR-konsernitoimijoita (valtiovarainministeriö, Palkeet, HAUS) haastateltiin erikseen. Haastatellut ryhmät ja henkilöt on listattu liitteessä 3.

Liite 3: Haastatellut organisaatiot ja henkilöt sekä tilaisuuksiin osallistuneet⁵

1. Haastatteluihin osallistuneet organisaatiot ja henkilöt hallinnonaloit- tain

Eduskunta

Valtiontalouden tarkastusvirasto KONSERNITOIMIJANA

Kalijärvi Teemu
Mustonen Vuokko
Yli-Viikari Tytti

Valtiontalouden tarkastusvirasto TYÖNANTAJANA

Alatalo Nina
Koiranen Mikko
Yli-Viikari Tytti

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslia / VNHY

Jalonen Aino
Kajander Riitta
Kerkelä Janne
Nevasalo Jenni

Ulkoasianministeriön hallinnonala

Ulkoasiainministeriö

Hämäläinen Pirkko
Korpivaara Riitta
Lehtonen Vesa
Ottman Juha
Rouhe Ari

Oikeusministeriön hallinnonala

Oikeusministeriö

Kinnunen Aarne
Muttalainen Olli
Ritari Taru
Sistonen Kaisa

Helsingin oikeusaputoimisto

Eilittä Tuula
Kurki Marjo
Viljanen Tuija

⁵ Nimiluettelossa saattaa olla yksittäisiä puutteita.

Helsingin käräjäoikeus

Helander Jaana
Niemitalo Jaana
Nurmi Tuomas
Palojärvi Matti
Rautalin Juha

Valtakunnanvoudinvirasto

Arpiainen Elina
Minkkinen Veikko
Petäkoski Noora
Ranta Heidi

Rikosseuraamuslaitos

Herna Heli
Järvinen Katri
Kinnari Anu
Oresmaa Marko
Vesterbacka Esa

Sisäministeriön hallinnonala

Sisäministeriö

Aalto Jukka
Aulanko Riitta
Kukkonen-Suvivuo Tiina
Männikkö Tiina
Päivärinne Sirkku

Maahanmuuttovirasto

Pyysalo Raimo
Repo Esko
Saari Susanna
Suominen Tiina
Vuorio Jaana

Rajavartiolaitos

Kolehmainen Jarkko
Kumpula Heikki
Saarinen Mika

Helsingin poliisilaitos

Hytönen Tuija
Koskimäki Ilkka
Lotta Tuomo
Siponen Mikko
Toivio Heidi

Poliisihallitus

Koivu Satu
Kolehmainen Seppo
Reponen Kirsi
Wasastjerna Jyrki

Puolustusministeriön hallinnonala

Puolustusministeriö

Antikainen Hannu
Hyötyläinen Tapani
Korkala Antti
Laurila Petri
Penttilä Teemu

Puolustusvoimat

Kärkkäinen Ilpo
Pohja Heikki
Pohja Minna
Pääkkönen Petri
Törrönen Kaarle

Valtiovarainministeriön hallinnonala

Valtiovarainministeriö

Kalsi Salla
Valli-Lintu Auli
Pellikka Pilvi
Peltonen Irja
Spolander Mikko

Tulli

Lappi Hannu
Madetoja Juha

Verohallinto

Koskinen Kati
Kämpe Tommi
Rautio Niko
Saarensilta Anne-Mari
Tuomolin Mari

Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori

Hannula Sari-Anne
Hännikäinen Elina
Nevatalo Nanna
Suopajarvi Kimmo

Tilastokeskus

Henriksson Pasi
Härö Pirkko
Jormakka Sanni
Ylä-Jarkko Mari

Valtiokonttori

Fromholtz Maritta
Hartikainen Lea
Laitinen Timo
Vallivaara Satu

Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Koskela Satu
Kuurberg Malin
Melanen Tuija
Nousiainen Anu
Takkinen Sanna

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Liukkonen Leo
Nyblom Pia
Patosalmi Iiris
Pirhonen Eeva-Riitta
Somervuori Eija

Opetushallitus

Heikkilä Petri
Heikkinen Tuija
Tiihonen Raakel

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Maa- ja metsätalousministeriö

Itkonen Riitta
Kokkonen Marja
Marttila Päivi
Pystynen Eeva
Viljanen Tanja

Elintarviketurvallisuusvirasto

Ahtiainen Henriikka
Kaiponen Arja
Kartio Mirja
Semenius Erik

Maanmittauslaitos

Hyytinen Matti
Kokkonen Arvo
Lähetkangas Irma
Manninen Tuula
Vermanne Katri

Luonnonvarakeskus

Karppinen Raija
Mellas Tiina
Pruuki Veijo
Ryhänen Eeva-Liisa
Walls Mari

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Liikenne- ja viestintäministeriö

Luomajärvi Jussi
Ristola Juhapekka
Vilkkonen Laura

Liikennevirasto

Mattila Heli
Mäkikangas Hannu
Tapio Raimo
Vehviläinen Antti

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto

Salonen Mika
Ukkonen Jarmo

Patentti- ja rekisterihallitus

Haavisto Nina
Hagman Rauni
Hanski Jorma
Mantere Eero
Räsänen Liisa

Innovaatiorahoituskeskus Tekes

Haikarainen Ara
Leino Jaana
Määttänen Pilvi
Ylä-Sulkava Laura

Työ- ja elinkeinoministeriö

Anttikoski Mari
Pyykönen Tuula
Silfverberg Anne

ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus

Salmenoja Mikko
Vuorinen Taina

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Sosiaali- ja terveysministeriö

Kaario Arita
Koski Jaana
Kölhi Virpi
Perttula Liisa

Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus

Happonen Pertti
Kiiski Esko
Palva Erkki
Pelkonen Eija
Pietilä Leena
Sandholm Tuula

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Eskola Juhani
Kanerva Leena
Luomala Janne
Salminen Mika

Ympäristöministeriön hallinnonala

Ympäristöministeriö

Tiainen Ismo
Sederholm Heidi
Siippainen Jaana

Konserniohjaajien keskustelut:

VM/HO: HRD/HRM-asiat

Einola-Pekkinen Virpi
Holopainen Ari
Laine Marjaana
Lanttola Päivi
Lindqvist Asko
Sarkio Juha

VM/HO: Työnantaja-/toimivalta-asiat

Petrow Seija
Piepponen Anna Kaarina
Sarkio Juha
Wilska Tuija

VM/HO: Konserniohjausasiat

Hytönen Tomi
Lindqvist Asko
Meltti Tero
Sarkio Juha
Siltanen Markus
Äijälä Kirsi

M/HO: Ylimmän johdon kokonaisuus

Bäck Riitta
Holopainen Ari
Sarkio Juha
Äijälä Kirsi

VM HO johtoryhmä, yhteenveto

VM HO johtoryhmä

Palkeet

Lappalainen Helena
Mäenpää Taina
Pöyhiä Pirjo
Röppänen Soile
Saarinen Piia

HAUS

Saharinen Anna
Snellman Johanna
Temmes Anneli

2. Tilaisuuksiin osallistuneet henkilöt

15.8.2016 Tilaisuus Valtiokonttorissa

Teemu Lehti, Hätäkeskuslaitos
Hanna Leimola, Ilmatieteen laitos
Jaana Palmunoksa, Ilmatieteen laitos
Carolina Ansinn, Museovirasto
Tiina Tähtinen, Museovirasto
Hannele Ahola, Palkeet
Terhi Wainio-Biese, Suomen ympäristökeskus
Niina Oksanen, Suomen ympäristökeskus
Virpi Launonen, Säteilyturvakeskus
Johanna Mäki, Säteilyturvakeskus
Anita Patoluoto, Valvira
Lea Krohns, Väestörekisterikeskus

18.8.2016 Skype-tilaisuus

Kaisa Lehtimäki, Asumisen rahoitus- ja kehittämis-
keskus
Henna Sirjola, Energiavirasto
Elli Aaltonen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Timo Jauhiainen, Hätäkeskuslaitos
Virpi Meri, Hätäkeskuslaitos
Eeva-Liisa Hoffren, Niuvanniemen sairaala
Ilpo Kääriäinen, Niuvanniemen sairaala
Sari Takanen, Puolustushallinnon rakennuslaitos

Liite 4: Luottamusmieskyselyn tulosten yhteenveto

Kyselyyn saatiin vastaukset 97 luottamusmieheltä. Suurimpaan osaan kysymyksistä on tosin vastannut 88–90 henkilöä, eli vastauksia on annettu osin valikoiden. Avovastauksissa on joitain kommentteja siitä, että kysymykset koettiin vaikeiksi. Luottamusmiehet vastasivat kysymyksiin pitkälti yksittäisten virastojen näkökulmasta. Konserninäkökulma ja laajempi työelämänäkökulma ovat vastauksissa esillä vähemmän. Toinen vastauksia leimaava piirre on kahtiajako joko tyytyväisyydessä kyseisen asian nykytilaan tai ehdotetuissa keinoissa tilanteen parantamiseksi. Yhtenäisempiä näkökantoja löytyy tarpeesta panostaa osaamisen kehittämiseen.

Vastausten yleislinjat

Puolet vastaajista kokee, että nykyinen lainsäädäntö ja sopimukset eivät rajoita liikkuvia rooleja ja verkostomaista johtamista ja yhteistyötä ja että henkilöstöjohtamisen vastuut ja tehtävät on selkeästi määritelty eri toimijoiden kesken. Toinen puoli vastaajista taas on sillä kannalla, että lainsäädäntöä ja sopimuksia tulisi uudistaa liikkuvia rooleja ja verkostomaista johtamista edistäviksi ja että henkilöstöjohtamisen vastuissa on selkeyttämisen varaa.

Uudistamistarpeista eniten mainintoja saa työaikalainsäädännön muuttaminen tukemaan ajasta ja paikasta riippumatonta työtä. Myös virkaehtosopimusten kokonaisuudistus ”silpusta” yhtenäisemmäksi kokonaisuudeksi saa jonkin verran kannatusta, samoin palkkausjärjestelmän yhtenäistäminen ja uudistaminen sekä matkustussäännön joustavoittaminen.

Avovastauksissa tulee esille luottamusmiesten hämmennys eri virastojen ja hallinnonalojen erilaisista henkilöstöhallinnon toimintatavoista, erilaista VES-tulkintoista ja henkilöstöetujen erilaisuudesta. Muutosta tähän kaivataan, mutta avovastausten perusteella hyväksi nähty muutosten suunta jakautuu jälleen kahteen. Osa toivoo yhdenmukaisuutta koko valtiolle, kaikille yhteisiä VES-tulkintoja ja jopa etätyön valvomista. Toiset vastaajat taas toteavat, että hyvä henkilöstöpolitiikka vaatii tapaus- ja alakohtaista joustoa, johon päästään paikallisen sopimisen laajentamisella ja pitämällä henkilöstöjohtamisen painopiste arjen työn tukemisessa keskittämisen sijaan.

Jonkin verran kannatusta virastojen omien henkilöstöhallintojen roolituksen yhtenäistämiseksi vaikuttaisi olevan vastaajien keskuudessa. Avovastaukset tosin eroavat paljon sen mukaan, toimiiko vastaaja luottamusmiehenä pienessä vai isossa virastossa. Pienimmillä virastoilla ei ole henkilöstöpäälliköitä tai muita HR-tehtäviin erikoistuneita henkilöitä. Suuria eroja on myös siinä, mitä asioita virastossa tehdään keskitetysti ja mitä hajautetusti osana esimiestyötä. Jonkin verran toiveita esitetään työmarkkinalaitoksen vahvemmasta roolin otosta nimienomaan ihmisten johtamisessa nykyisen rahankäyttöön (htv-määriin) keskitetyn näkökulman sijaan. Moni vastaaja nostaa esiin jo tehdyn konsernitason keskittämisen (VNHY, Kieku, Palkeet, Valtori) huonoja puolia eli pitkään jatkuvaa vastuiden epäselvyyttä ja palvelujen etääntymistä epätarkoituksenmukaisen kauas.

Varsin yksimielisiä vastaajat ovat siitä, että johto ja esimiehet tarvitsisivat enemmän osaamista ihmisten johtamiseen ja että johtamisosaaminen tulisi nostaa oikeasti tärkeäksi kriteeriksi johtajien ja esimiesten rekrytoinnissa. Nykyistä parempaa ja säännöllistä johtajien ja esimiesten koulutusta kaivataan.

Kolme neljäsosaa vastaajista kaipaa lisää toimenpiteitä tehtävä- ja henkilökiertoon, liikkuvuuden edistämiseen, seuraajasuunnitteluun sekä osaamisen siirtoon. 86 prosenttia vastaajista on myös sitä mieltä, että valtion nykyiset palkkaus- ja palkitsemiskäytännöt eivät tue riittävästi henkilöstön osaamisen kehittymistä. 60 prosenttia vastaajista ei pidä nykyistä tulos- ja kehityskeskustelukäytäntöä strategialähtöistä osaamisen kehittymistä tukevana.

Osaamisen kehittämisen edistäminen nähdään asiaksi, johon tulisi panostaa nykyistä enemmän. Käytännön keinoina mainitaan muun muassa aito tuki osaamisen kehittämiseksi työajan ja rahan varaamisen muodossa sekä kannustus liikkuvuuteen ja moniosaamiseen. Toivotaan myös yhteistä avointa osaamisen työvälinettä sekä osaamis- ja uranäkökulman lisäämistä kehityskeskusteluihin, tehtäväkiertoon ja seuraajasuunnitteluun. Osa vastaajista painottaa substanssikoulutuksen tärkeyttä; osa pitää substanssiosaamista riittävänä ja kaipaa panostusta digitalisaatio-osaamiseen ja muihin metaosaamisiin.

Liite 5: Parhaat käytännöt

HR-toimintojen parhaita käytäntöjä voidaan määritellä usealla eri tavalla ja eri näkökulmista katsoen. Yleisesti voidaan todeta, että pilvipalveluihin perustuvat toiminnot sekä tiiviimmän yhteistyön mahdollistava teknologia ja analytiikka, joka mahdollistaa reaaliaikaisen, tietoon perustuvan päätöksenteon ja ennakoinnin, ovat keskeisiä tulevaisuuden henkilöstöhallinnossa. Tulevaisuuden henkilöstöhallinto perustuu digitaalisaation tarjoamiin hyötyihin ja asiakaskeisyyteen. Seuraavassa on lueteltu parhaat tunnistetut käytännöt osa-alueittain, jotka perustuvat Accenturen Valtiokonttorille tuottamaan käsitykseen parhaista käytännöistä:

Strategia ja ohjaus:

- Henkilöstöjohtamiseen ja osaamisen kehittämiseen liittyvät strategiat nähdään tärkeänä osana organisaatiuta strategista suunnittelua.
- Henkilöstöhallinnon strategialta ja toimintamalleilta odotetaan reagointia yhteiskunnassa muutenkin vaikuttaviin muutosvoimiin.
- Asiakaskeisyys tulee huomioida sekä työn suunnittelussa, ohjauksessa että tarvittavissa työkaluissa.
- Digitaalisuus avaa mahdollisuuksia työn tekemiseen uudella tavalla, mikä vaatii myös työn ja vapaa-ajan suhteen uudelleen tarkastelua.
- Digitaalisuus asettaa sekä vaatimuksia työvoimalle että mahdollistaa työvoiman hyödyntämisen uudella tavalla.
- Henkilöstöhallinnalta edellytetään muuttuvassa ympäristössä yksilökohtaisesti räätälöityjä asiantuntijapalveluita.
- Johtajuus muuttuu hierarkkisesta horisontaaliseksi.

Prosessit ja työtavat:

- Henkilöstöhallinnon prosessit ovat pitkälle integroituja ja yhteydessä ydintoiminnan tarpeisiin.
- Osaamisen kehittäminen nähdään laaja-alaisesti, pitäen sisällään muun muassa strategian, työntekijöiden rekrytoinnin, koulutuksen ja perehdyttämisen, työvoiman suunnittelun, suorituksen arvioinnin, urasuunnittelun, työntekijöiden sitouttamisen, palkitsemisen ja seuraajasuunnittelun. Osaamista pystytään hyödyntämään joustavasti yli organisaatorajojen.
- Prosessit ovat eri virastoissa yhdenmukaisia ja päällekkäisen työn tekeminen on minimoitu.
- Työn luonne muuttuu projektiluonteiseksi.

Organisaatio, vastuut ja roolit:

- Vastuut henkilöstöhallinnon prosesseista, laajasti ymmärrettynä, on jaettu HR-johdon, keskitettyjen asiantuntijapalveluiden, hallinnonalan, paikallisten yksiköiden ja palvelukeskusten välillä.
- Mukautuva organisaatiokulttuuri, analytiikka, muutosvalmiuden nostaminen ja yhteistyö mahdollistavat työntekijäresurssien hyödyntämisen siellä, missä heitä tarvitaan.
- Organisaation ulkopuolista osaamista pystytään hyödyntämään joustavasti.
- Osaamisen kehittämisestä tulee jatkuvaa joustavien roolien ja oikea-aikaisten koulutusten myötä.
- Tulevaisuuden trendinä nähdään yli organisaatorajojen toimiva henkilöstöhallinto.

Työkalut:

- Palveluiden tuottamisessa hyödynnetään uusia kanavia, kuten pilvipalveluita, mobiilipalveluita, analytiikkaa ja sosiaalisia väyliä.
- Käyttäjälähtöisyys ja tehokkuus lisääntyvät, kun palveluiden tuottaminen tapahtuu digitaalisia kanavia hyödyntäen.
- Koulutuksessa hyödynnetään yksilöityä sisältöä, joka on käytettävissä ajasta ja paikasta riippumattomasti.
- Digitaalisuus mahdollistaa liikkuvuuden ja joustavuuden esimerkiksi työnhaussa, haastatteluissa, pätevyyden arvioinnissa, oppimisessa ja työajan hallinnassa.
- Henkilöstöhallinnon ja suorituksen johtaminen pelillistyvät.

Mittaaminen, raportointi ja tiedolla johtaminen:

- Analytiikan hyödyntäminen mahdollistaa tietoon perustuvan, reaaliaikaisen päätöksen teon, jossa on mahdollisuus ottaa huomioon myös ennusteet tulevaisuudesta.
- Analytiikkaa voidaan hyödyntää esimerkiksi henkilöstöresurssien suunnittelussa ja optimoinnissa, rekrytoinnissa, pätevyyden arvioinnissa, oppimisen mittaamisessa, palkitsemisessa sekä haluttaessa parantaa sitoutumista työnantajaan sekä vähentää vaihtuvuutta ja poissaoloja.
- Työvoiman optimaalinen hyödyntäminen ja varautuminen tuleviin tarpeisiin pienentää kuluja, tehostaa toimintaa ja lisää työtyytyväisyyttä.

Liite 6: Selvitystyöhön Valtiokonttorissa osallistuneet henkilöt

Ahonen Olli
Fromholtz Maritta
Heiskala Taru
Hokkinen Anna
Hopia Jenni
Kangaspunta Mikko
Kuusisto Sonja
Laitinen Timo
Näätsaari Mari
Peltola Leena
Perälä Anna
Ronkainen Helena
Ruhanen Ann-Mari
Sievänen Juha-Petri
Skog Lasse
Snygg Merja
Särmälä Aila
Tammeaid Marika
Turumäki Niina
Virolainen Liisa

