

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

Väliraportti: Julkisen hallinnon systeminen ohjaus – Strategia 2.0?

20.11.2023

Petri Uusikylä, Petri Virtanen, Harri Jalonen, Harri
Ketamo ja Urho Lintinen

Sisällys

1. Arviointiasetelma ja aineistot

2. Julkisen hallinnon strategia – tausta ja tavoitteet

3. Julkisen hallinnon strategian toimeenpanon tekoälypohjainen analyysi

4. Analyysi Julkisen hallinnon strategian toteutumisesta

5. Kansainvälinen vertailu

6. Alustavat johtopäätökset ja kehittämissuosituks

Lähteet ja liitteet

1. Arviointiasetelma ja aineistot

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

VN TEAS –hankkeen toimeksianto

1. Strategia ohjauksen ja uudistamisen keinona: Mitkä ovat strategisen ohjauksen mahdollisuudet ja haasteet?

2. Linjausten sisällön arviointi: Millaiset edellytykset julkisen hallinnon uudistamisen strategian sisältö (päämäärät, linjaukset ja lupaus) antaa suomalaisen julkisen hallinnon uudistamiseen?

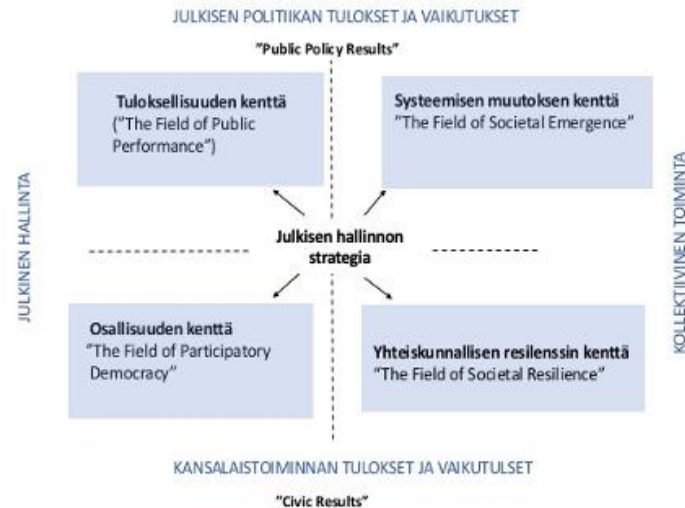
Tehtävänä on arvioida Julkisen hallinnon strategian merkittävyyttä, vaikutusta julkisen hallinnon toimintaan sekä tuottaa tietoa sen onnistumisista ja kehittämistarpeista

3. Valmistelu- ja toimeenpanoprosessien arviointi: Millaiset edellytykset strategian valmisteluprosessi ja toimeenpanon ensivaiheet ovat antaneet julkisen hallinnon uudistamiseen?

4. Hallinnon uudistamisen seuranta ja arviointi: Miten ja millaisin menetelmin julkisen hallinnon strategian mukaista uudistamista voidaan seurata, arvioida ja mahdollisesti mitata tulevina vuosina?

Arviointihankkeen viitekehys: osallistavan ja uudistuskykyisen hallinnon muutoksen kentät

- Kuviossa on hahmotettu hallinnan rakenteita ja prosessia julkisen hallinnan (*top-down*) ja kollektiivisen kansalaistoiminnan (*bottom-up*) näkökulmasta sekä peilattu toiminnan tuloksia ja vaikuttavuutta julkisen toiminnan ja kansalaistoiminnan näkökulmista.
- Lähtökohtana on ymmärrys siitä, että ilmiöillä on systeemiset syynsä ja seurauksensa, minkä vuoksi ilmiöiden lokerointi olemassa oleviin hallinnon siiloihin ei toimi vaan tuottanee enemmän ongelmia kuin ratkaisuja.
- Kuitenkin kullakin kentällä on omat toimintaa ohjaavat logiikkansa, joiden tilannekohtainen yhteensopivuus pitkälti sanelee myös strategisen ohjauksen vaikuttavuuden.
- Arvioinnissa sovelletaan ns. triangulaatiota, so. kohdetta lähestytään usean eri aineiston ja analyysimenetelmän kautta. Näin saadaan kontrolloitua aineisto- ja tutkijalähtöinen varianssi ja samalla taataan tutkimuksen validiteetti ja aineistojen luotettavuus. Tutkimustuloksia testataan myös selvityshankkeen edetessä yhteisillä keskusteluilla ohjausryhmän sekä eri sidosryhmien kanssa.



Arviointihankkeen toteutus ja aineistot (03/2023 - 03/2024)

TP1

Julkisen hallinnon strategian valmistelun, sisällön ja toimeenpanon arviointi (I)

- Julkisen hallinnon strategian valmisteluun liittyvän asiakirja-aineiston analyysi
- Julkisen hallinnon uudistamiseen ja strategiseen ohjaukseen liittyvä tutkimuskirjallisuuskatsaus
- Kansainvälinen maavertailu (yht. 8 kv. verrokkia)
- Haastatteluiden I kierros: julkisen hallinnon strategian valmisteluun osallistuneet (yht. 14 haastattelua)



TP2

Julkisen hallinnon strategian valmistelun, sisällön ja toimeenpanon arviointi (II)

- Haastatteluiden II kierros: Julkisen hallinnon strategian soveltajat (valtio – aluehallinto – hyvinvointialueet – maakunnat – kunnat = yht. 19 haastattelua)
- Sähköinen kysely julkisten organisaatioiden johdolle sekä kolmannen ja yksityisen sektorin edustajille (otos n. 1600 ja vastaajia yht. 238 / vastausprosentti n. 15 %)



TP3

Julkisen hallinnon strategian päämäärien ja linjausten arviointi tekoölyanalyysillä

- Strategioiden analysointivitekehyyksen luominen älykästä tekstianalytiikkaa hyödyntämällä
- Valittujen strategiadokumenttien analysointi (50 erilaista strategia-asiakirjaa julkisen hallinnon kaikilta tasoilta)



TP4

Strategia ohjauksen ja uudistamisen keinona

- 3-5 kpl. Julkisen hallinnon eri tasoille kohdennettuja strategiatyöpajoja, joiden tavoitteena validoida arviointihankkeen alustavia havaintoja ja johtopäätöksiä sekä kehittää yhdessä julkisen hallinnon strategian jatkotoimenpiteitä

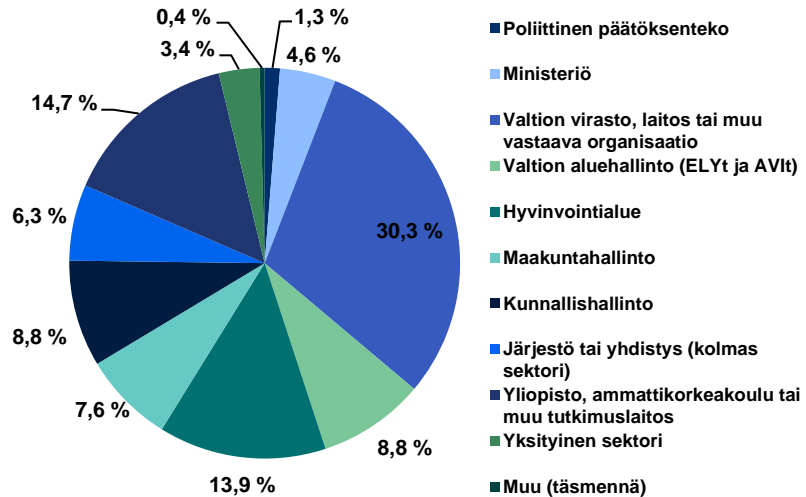
TP5

Loppuraportointi

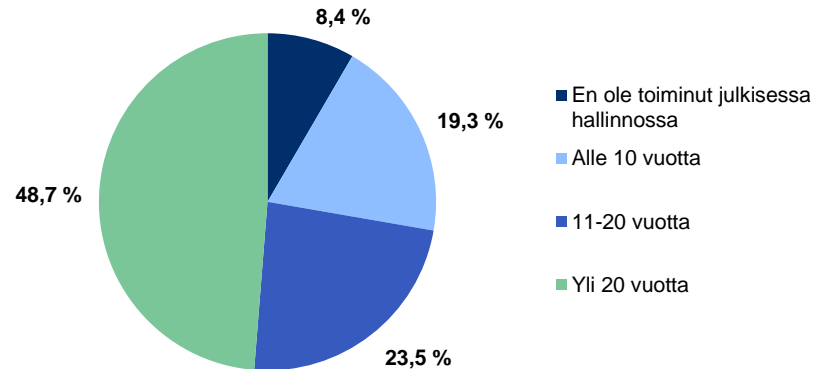
- Loppuraportin kirjoittaminen edellisten työvaiheiden ja ohjausryhmältä saadun palautteen perusteella
- Loppuraportin julkaisutilaisuuden järjestäminen

Kyselyyn vastanneiden taustatiedot

Edustamasi viiter ryhmä / organisaatiotyyppi (N=238)



Jos olet itse toiminut julkisen hallinnon palveluksessa, kuinka pitkä ura sinulla on hallinnon palveluksessa ollut? (N=238)



Kyselyssä tehdyt ristiintaulukoinnit

Kyselydataa analysointiin myös kahden ristiintaulukoinnin avulla:

1. Vastaajien edustaman organisaatiotyypin mukaan, jonka mukaan vastaajat jaettiin kolmeen ryhmään:
 - i. Ministeriöt, virastot ja valtion aluehallinto
 - ii. Hyvinvointialueet, maakunnat ja kunnat
 - iii. Kaikki muut
2. Julkisen hallinnon strategian tuntemisen tasoa koskevan kysymyksen vastausten perusteella, jonka pohjalta luotiin kaksi ryhmää
 - i. Julkisen hallinnon strategiaa hyvin tai erittäin hyvin tuntevat (asteikolla 1-7 vaihtoehdot 6 ja 7 valinneet)
 - ii. Julkisen hallinnon strategiaa huonosti tai erittäin huonosti tuntevat (asteikolla 1-7 vaihtoehdot 1 ja 2 valinneet)

2. Julkisen hallinnon strategia – tausta ja tavoitteet

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

Julkisen hallinnon strategian tausta

- Taustalla oli Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman linjaus, jonka mukaan tuli laatia julkisen hallinnon strategia, jonka keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin kansalaisille annettava palvelulupaus.
- Julkisen hallinnon strategia (JHS) on ensimmäinen yritys luoda julkiselle hallinnolle yhteinen viitekehys, joka ohjaisi ja vahvistaisi julkisen hallinnon kehittämistä ja vahvistamista. Tavoitteita ovat:
 1. Julkisen hallinnon yhtenäisyys ja ihmislähtöisyys
 2. Palvelujen saatavuuden ja laadun kohentuminen
 3. Muutoskykyisen hallinnon parantuneet mahdollisuudet rakentaa demokraattista yhteiskuntaa
- Julkisen hallinnon strategia laadittiin valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton johdolla.
- Julkisen hallinnon strategian valmisteluvaiheessa (2019-2020) järjestettiin mm. useita työpajoja ja yhteiskehittämistilaisuuksia sekä laaja kysely julkisen hallinnon edustajille ja muille sidosryhmille julkisen hallinnon uudistamisen suuntaviivojen ja keinojen määrittelemiseksi yhdessä.
- Julkisen hallinnon strategian toimeenpanoa tuettiin kaksivuotisella hankkeella (2021-2022), jonka aikana harjoitettiin i) strategista viestintää ja käytiin keskusteluja julkisen hallinnon edustajien kanssa; ii) tuotettiin ja levitettiin strategian hyödyntämistä tukevaa aineistoa avoimiin oppimisympäristöihin ja julkishallinnon oppimis- ja valmennusohjelmiin sekä; iii) laajennettiin tietopohjaa ja vahvistettiin yhteistä erilaisten analyysien ja selvitysten avulla.
- Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmakirjauksen mukaan Julkisen hallinnon strategia ajantasaistetaan ja sen toimeenpanolle laaditaan suunnitelma.

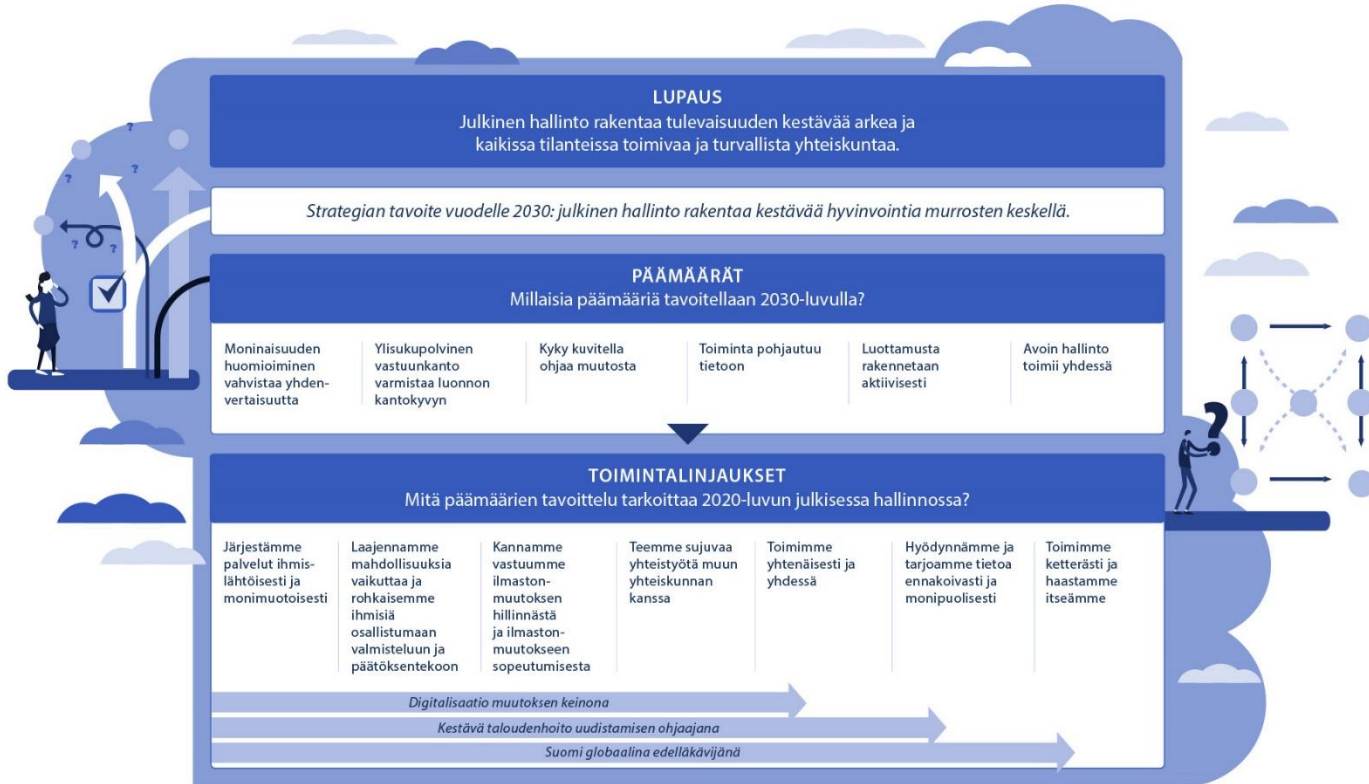
Tulevaisuuskuvat julkisen hallinnon muutoskyvykkyydestä 2030



Hallinnon muutosten ulottuvuudet ja strategian osa-alueet



Julkisen hallinnon strategian lupaus, päämäärät ja toimintalinjaukset



Julkisen hallinnon strategian toimeenpano 2021-2022

Näin panemme toimeksi julkisen hallinnon strategiaa 2021–22

Tuemme strategia-päivityksiä kunnissa, alueilla ja virastoissa

Kuntapäättäjä-palvelu, hyvinvointialueiden verkosto

Kiritämme ja kytkemme yhteen hankkeita, jotka edistävät strategian toteutumista

Digin edistämisen ohjelma, avoin hallinto, Demokratia 2025, palvelut ja toimitilat, valtionavustukset, Aurora AI jne.

Jaamme tietoa ja innostamme sisäisissä ja ulkoisissa kanavissa

Artikkeleita, kolumneja, somejulkaisuja, videoita, parhaita käytäntöjä

Ruokimme vuorovaikutusta ja kierrämme alueilla tilaisuuksin ja tapahtumin – myös yli hallintorajojen

Lähes 100 tilaisuutta, lähes 1 000 osallistujaa

Kuntatason selvitys valtio-kunta-kumppanuudesta jne.

Laajennamme tietopohjaa selvityksin ja analyysein

eOppiva, Mahdollistaja- ja Uudistuja-koulutukset jne.

Uudistamme osaamistamme vastaamaan tulevaisuuden hallinnon tarpeisiin



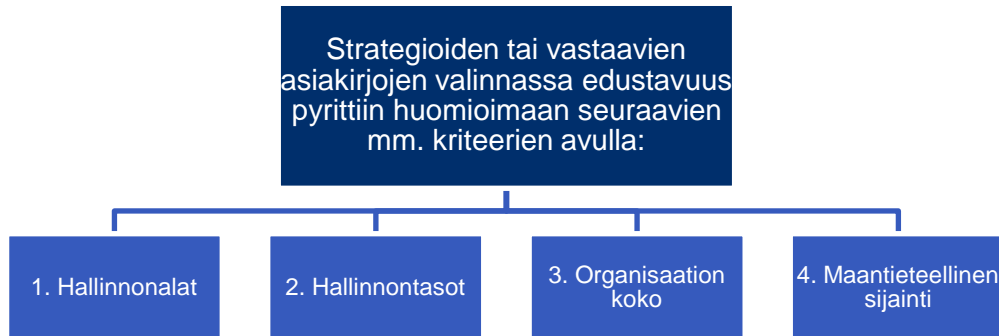
3. Julkisen hallinnon strategian toimeenpanon tekoälypohjainen analyysi

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

Tekoälyanalyysin tavoite

Kokeilun tavoitteena oli tuottaa tietoa siitä, miten tekoälyä, kielianalytiikkaa ja täsmällisiä kielimalleja voidaan käyttää strategioiden ja niiden toimeenpanon tukena

Tarkasteluun valitut strategiat (listattu liitteessä 1)



Ministeriöt, valtion virastot ja poikkihallinnolliset dokumentit - 18 kpl.

Hyvinvointialueet - 11 kpl.

Kunnat ja maakunnat - 21 kpl.

Tekoälyanalyysin metodologia

Analyysissä käytettiin Headai:n kehittämää Graphmind -teknologiaa, joka täsmälliseen kielimalliin perustuen osaa muuttaa kirjoitetun, strukturoimattoman, tekstin knowledge graph:ksi - tietomalliksi, joka perustuu normalisoiuihin käsitteisiin (*nodes*) ja niiden välisiin suhteisiin (*edges*). Normalisoidut käsitteet ja niiden väliset suhteet löytyvät teksteistä ja näiden teemojen relaatioiden kautta voidaan myös muodostaa teemaklustereita. Teemaklusterit ovatkin yksittäistä sanaa mielenkiintisempia analyysin kohteita, koska niissä nousee esiin teemojen kontekstit.

Kokeilussa mallinnettiin Julkisen hallinnon strategian tavoitteet ja toimintalinjaukset kolmeksitoista 'knowledge graph':ksi sekä näiden yhteenlasketuksi koko strategiapohjaa kuvaavaksi knowledge graph:ksi. Headai:n Graphmind –valmishjelmisto muuntaa tekstit normalisoiduiksi tietorakenteiksi (knowledge graph':ksi), joita voidaan verrata keskenään.

Vastaavasti, 50 kunnan, maakunnan, hyvinvointialueen, valtion viraston ja ministeriöiden strategiaa määriteltyine liitteineen mallinnettiin vastaavan tarkkuustason knowledge graph:eiksi. Näistä laskettiin kunta, maakunta, hyvinvointialue, valtion virasto ja ministeriö -tasoiset summa graph:it.

Valittuja 50 strategiaa vertailtiin Julkisen hallinnon strategiaan ja tuloksia analysoitiin sekä yksittäisten strategioiden että organisaatiotyyppien mukaan muodostettujen pääryhmien suhteen.

Tutkimuksessa käytettävä analyysi ei validoi tai aseta arvioituja strategioita paremmuusjärjestykseen. Analyysi kuvaa kirjoitetun tekstin henkeä, ts. Mitä kone saa tekstistä irti. Analyysin tarkoituksena on nostaa esiin teemoja, joiden pohjalta asiantuntijat voivat käydä tarkempaa keskustelua. Huomionarvoista on, että jos analyysi ei löydä jotain teemaa, ei sitä löydä hakukoneetkaan. Jos asian tulisi näkyä, sen sanoittamista toisin kannattaa harkita.

Tekoälyanalyysin tulokset

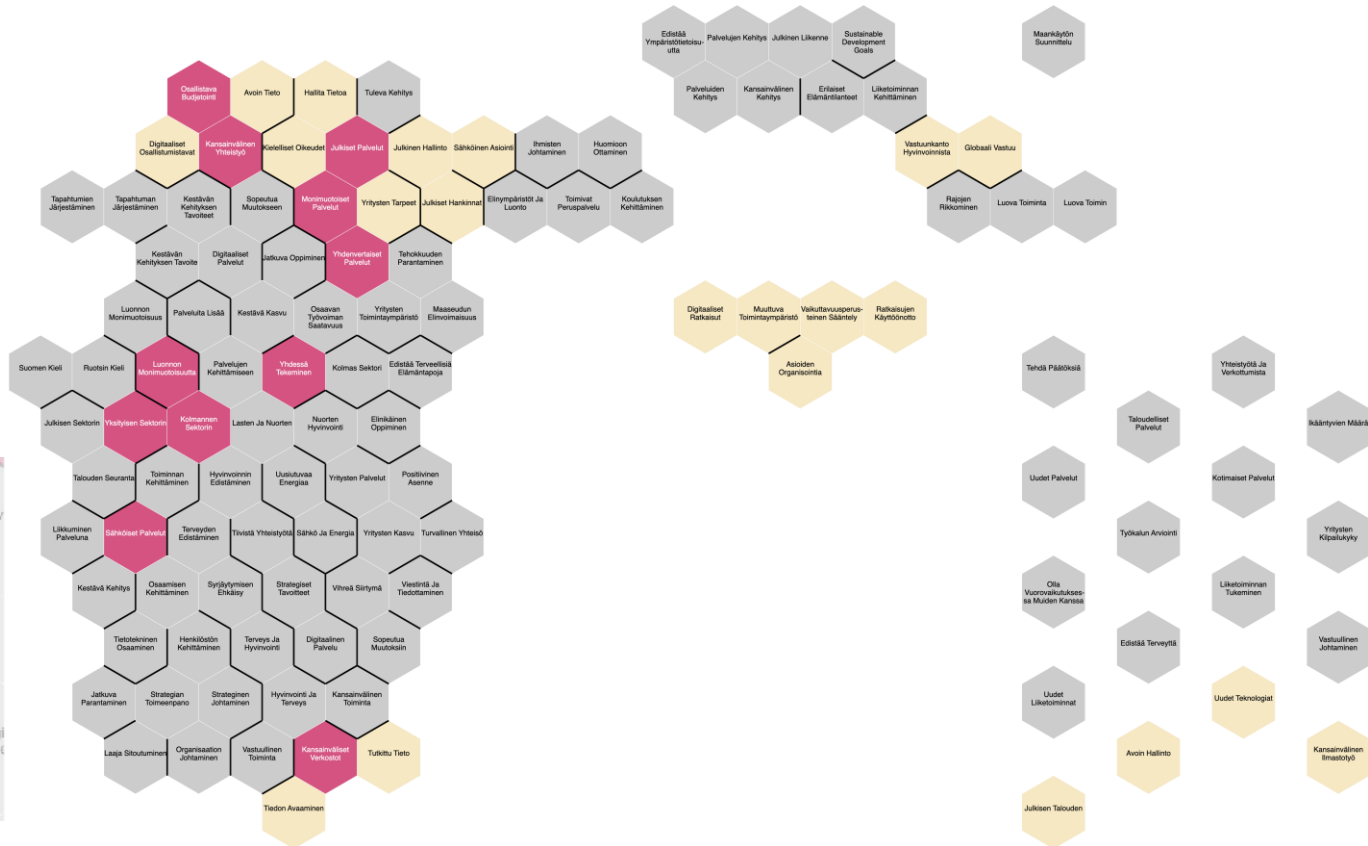
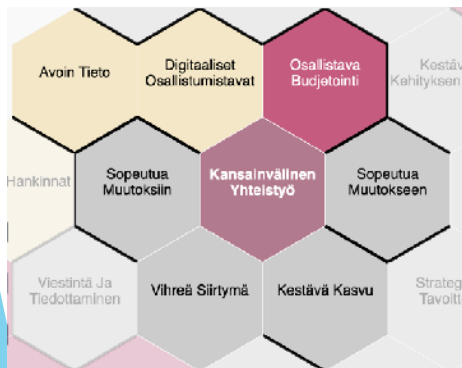
Tässä väliraportissa on esitetty kaksi kuvaa esimerkkeinä tekoälyn tuottamista analyyseista. Johtuen kuvien koosta ne eivät näy raportissa kovin selkeinä mutta niihin ja muihin kuviin voi tutustua Headai:n Graph Viewerillä.

Pääsy datanäkymään

- Linkki sivustolle:
https://headai.com/SDG_viewer/
- Syötä alla oleva salasana kohtaan "Token here" ja sitten klikkaa "Validate":
PfulF0uGc9rSIKX7diX6RPuzUwPzxfIW

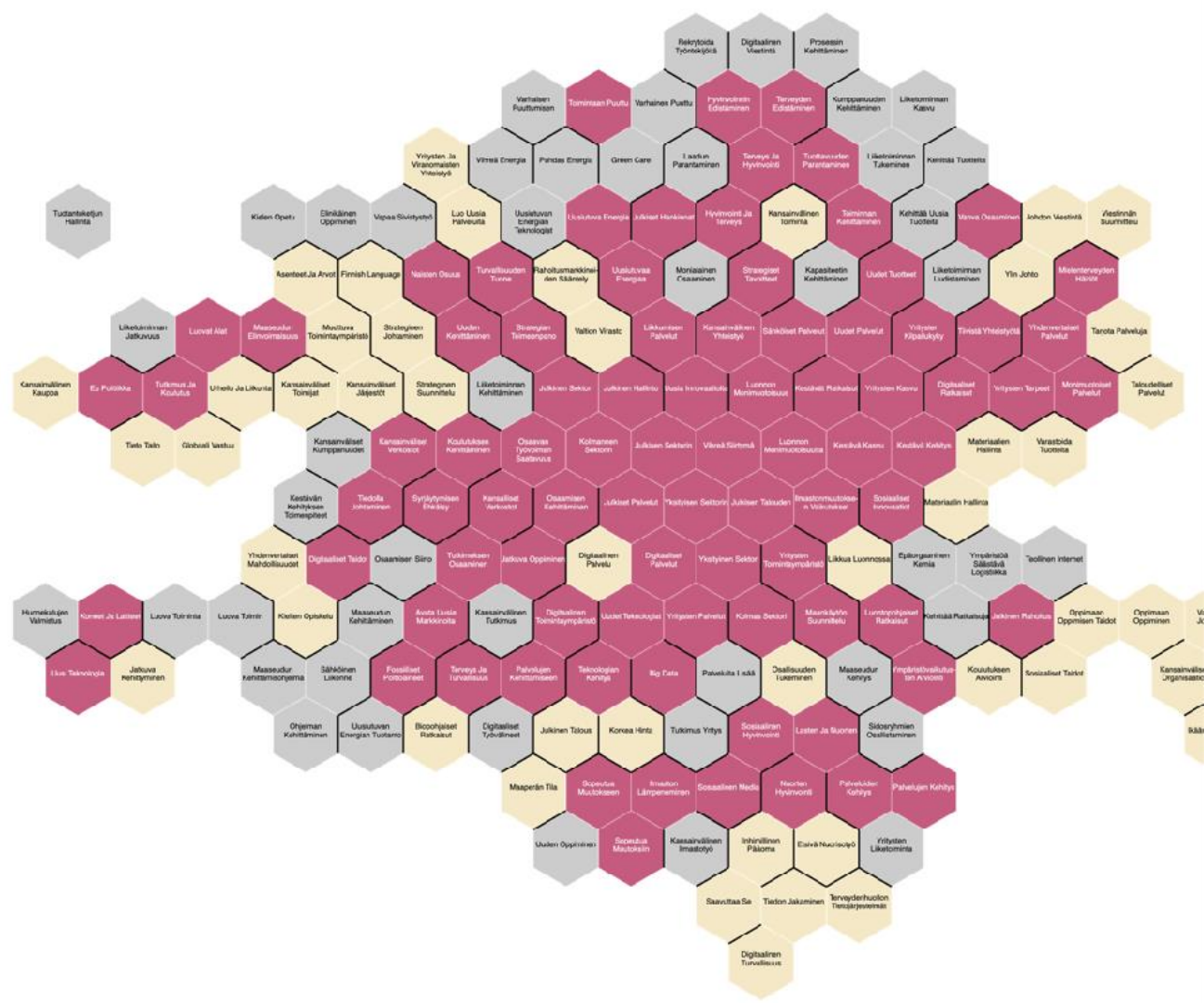
Kuva 1: Julkisen hallinnon strategian ja kuntien strategioiden vertailu

- Punainen = JHS:n ja kuntien strategioiden väliset osumat
- Keltainen = JHS:n sisällöt, joita ei tunnistettu kuntien strategioissa
- Harmaa = Kuntien strategioissa esiintyvät teemat joita ei ole JHS:ssä



Kuva 2: Ministeriöiden ja maakuntien strategioiden vertailu

- Punainen = Ministeriöiden ja maakuntien strategioiden väliset osumat
- Keltainen = Ministeriöiden strategioiden sisällöt, joita ei ole maakuntien strategioissa
- Harmaa = Maakuntien strategioiden sisällöt, joita ei ole ministeriöiden strategioissa



Miten analysoidut strategiat vastaavat Julkisen hallinnon strategian osa-alueisiin?

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

Jokainen vertailtu strategia huomioi vähintään 3 Julkisen hallinnon strategian osa-aluetta (vaihteluväli 3-13).

Puolet strategioista huomioi 9 tai enemmän Julkisen hallinnon strategian osa-aluetta (keskiarvo 8).

10 / 50 tai vähemmän strategiaa mainitsee: *Toiminta pohjautuu tietoon ja Avoin hallinto toimii yhdessä.*

11-20 / 50 strategiaa mainitsee: *Luottamusta rakennetaan aktiivisesti ja Kyky kuvitella ohjaa muutosta.*

21-30 / 50 strategiaa mainitsee: *Moninaisuuden huomioiminen vahvistaa yhdenvertaisuutta.*

31-40 / 50 strategiaa mainitsee: *Ylisukupolvinen vastuunkanto varmistaa luonnon kantokyvyn, Toimimme yhtenäisesti ja yhdessä, Hyödynnämme ja tarjoamme tietoa ennakoivasti ja monipuolisesti, Järjestämme palvelut ihmislähtöisesti ja monimuotoisesti, Laajennamme mahdollisuuksia vaikuttaa ja rohkaisemme ihmisiä osallistumaan valmisteluun ja päätöksentekoon.*

Yli 40 / 50 strategiaa mainitsee: *Kannamme vastuamme ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta, Teemme sujuvaa yhteistyötä muun yhteiskunnan kanssa sekä Toimimme ketterästi ja haastamme itseämme.*

Yhteenvetot tekoälyanalyysista

Yhteenveto julkisen hallinnon strategian toteutumisesta

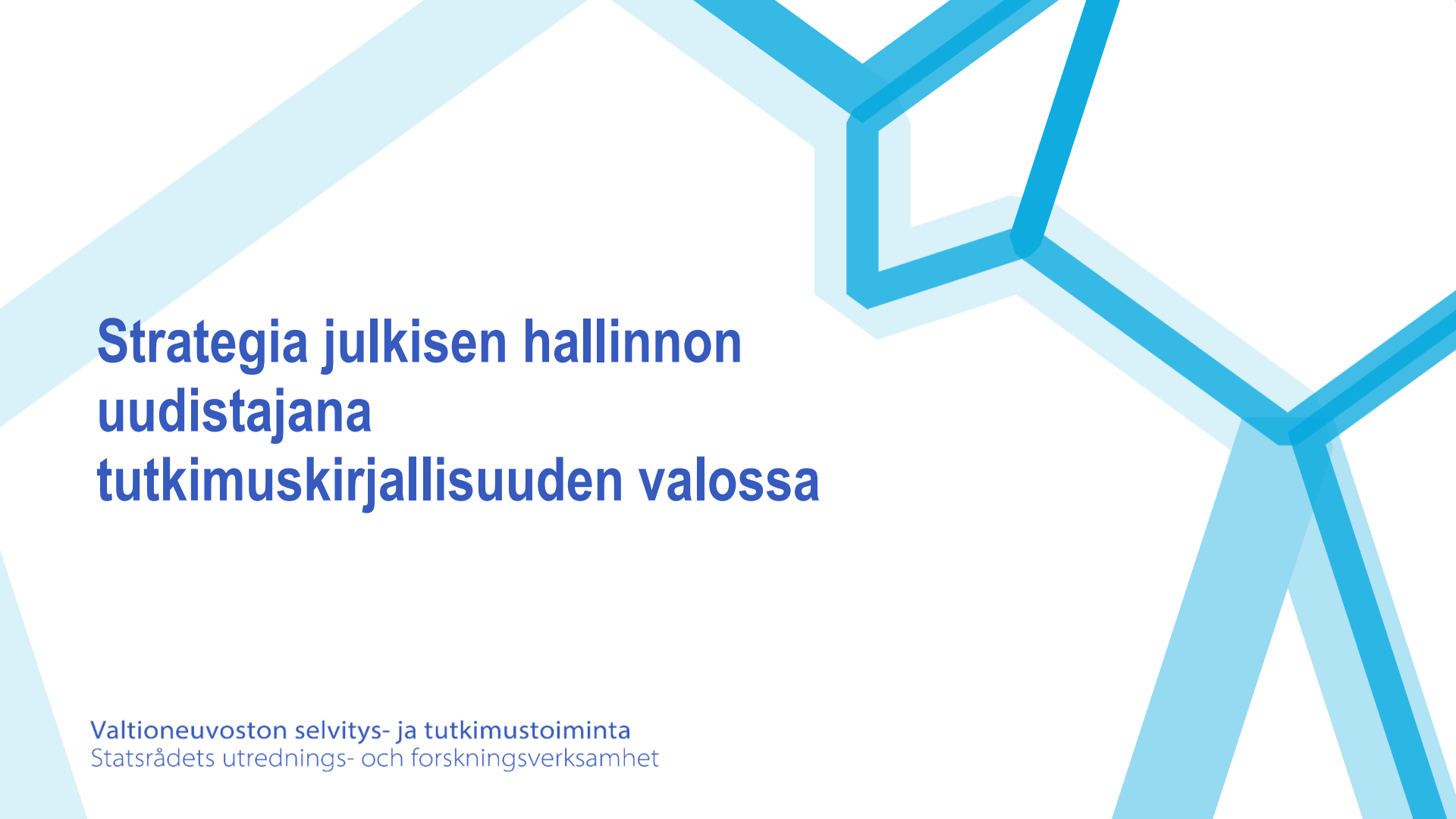
- Kaikki strategiat toivat esiin teemoja, jotka näkyivät julkisen hallinnon strategiassa.
- Analyysin perusteella hyvinvointialueet ja valtion virastot näyttävät sanoittavan strategiansa hieman eri tavoin kuin kaupungit, maakunnat ja ministeriöt. Tästä syystä tekstimassaan suhteutettuina hyvinvointialueet ja valtion virastot saivat vähemmän osumia.
- Vihreä siirtymä toistui myös eri hallinnon alojen strategioissa, vaikka se ei sellaisenaan julkisen hallinnon strategiassa olekaan. Kuitenkin tämä teema on huomioitu Julkisen hallinnon strategian tavoitteessa 2 ja toimintalinjauksessa 3. Erityisesti maakuntien ja ministeriöiden strategioissa vihreä siirtymä muodosti varsin vahvan teemaklusterin. Valtion virastojen ja hyvinvointialueiden strategioista vihreä siirtymä ei noussut esiin (koneellinen analyysi ei nostanut esiin).
- Tekoälyanalyysi itsessään ei kuitenkaan kerro, onko kyseessä kausaliteetti vai korrelaatio, miksi Julkisen hallinnon strategian sisällöt näkyvät jossain toisessa strategiassa.

Yhteenveto eri hallinnontasojen strategioiden samankaltaisuudesta

- Kaikilla hallinnonaloilla on omanlaisensa strategiat eikä mikään niistä ole täysin toisensa kaltainen teemojen suhteen.
- Lähimpänä samankaltaisuutta ovat maakunnat ja ministeriöt.
- Erilaisimpia ovat kaupungit verrattuna valtion virastoihin.
- Strategioiden vertailu on tehty temaattisten eroja ja samankaltaisuuksien selvittämiseksi. Tällä vertailulla ei kuitenkaan voida arvioida strategioiden laatua tai paremmuutta.

4. Analyysi Julkisen hallinnon strategian toteutumisesta

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet



Strategia julkisen hallinnon uudistajana tutkimuskirjallisuuden valossa

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

Tutkimuskirjallisuushaun toteutus

Tietokanta

DATABASES: Web of Science & Scopus

Hakukriteerit

TOPIC=(“strategic plan*” OR “strateg*” OR “reform*” OR “policy design”)
AND
TOPIC=(“public administer*” OR “public govern*” OR “public policy”)

JOURNAL=(“Administrative Science Quarterly” OR “Journal of Public Administration Research and Theory” OR “Public Administration Review” OR “Educational Administration Quarterly” OR “Journal of European Public Policy” OR “Public Management Review” OR “Review of Public Personnel Administration” OR “Journal of Policy Analysis and Management” OR “Governance” OR “Government and Opposition” OR “Research and Politics” OR “Journal of Public Relations Research” OR “Policy Studies Journal” OR “Policy Sciences” OR “Policy and Politics” OR “Public Administration” OR “American Review of Public Administration” OR “International Public Management Journal”)
AND
YEARS=(2015–2023)

Haun tulokset

Yhteensä 569 artikkelia

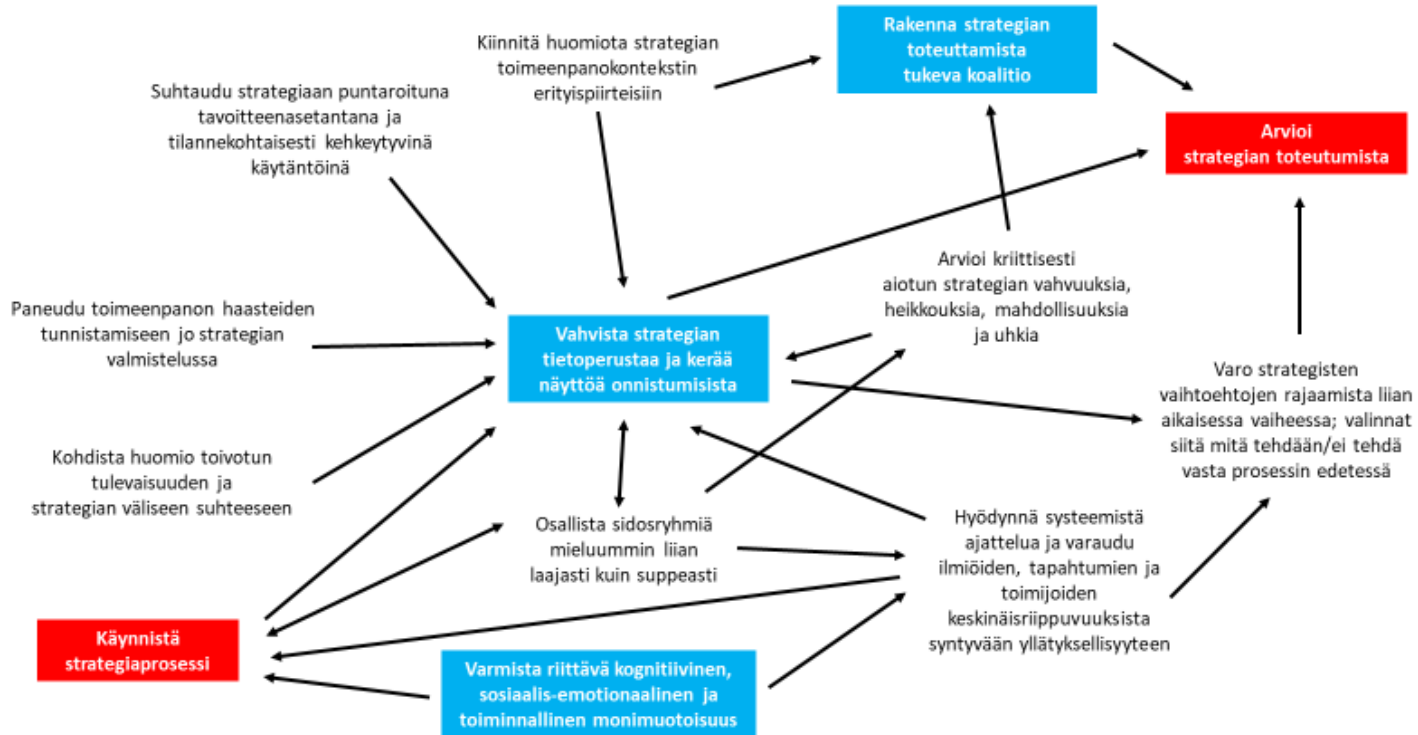
Otsikoiden ja abstraktien perusteella 25 artikkelia valittiin lähilukuun

Seitsemän lähestymistapaa

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet



Julkishallinnon strategiointi (mukailien Bryson ym. 2022)





Julkisen hallinnon strategia

Tarve ja kattavuus

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

Julkisen hallinnon strategian kaksi keskeisintä ajuria haastatteluiden perusteella

1) Tarve vahvistaa julkisen hallinnon yhtenäisyyttä

- Suurien ilmiöiden / megatrendien synnyttämät haasteet kohdistuvat laajasti julkisen hallinnon eri sektoreihin ja tasoihin eikä niitä voida enää ratkoa ”siiloista” käsin.
 - Mm. ilmastonmuutos ja koronapandemia tuoneet esille yhtenäisyyden merkityksen ja kehittämistarpeen -> Tarve tarkastella julkista hallintoa kokonaisuutena.
- Tarve rakentaa yhteistä arvopohjaa, luottamusta ja yhteisymmärrystä julkisen hallinnon keskuudessa.
 - Jännitteet kunta-valtio –suhteessa ja ministeriöiden välillä tiedostettu.
- Jaettu käsitys julkisen hallinnon tarkoituksesta -> Kysymys toiminnan legitimitetistä yksi julkisen hallinnon eri tasoja ja sektoreita yhdistävä tekijä.
 - ”Kansalaisille ei väliä, mikä taho julkiset palvelut tuottaa”.

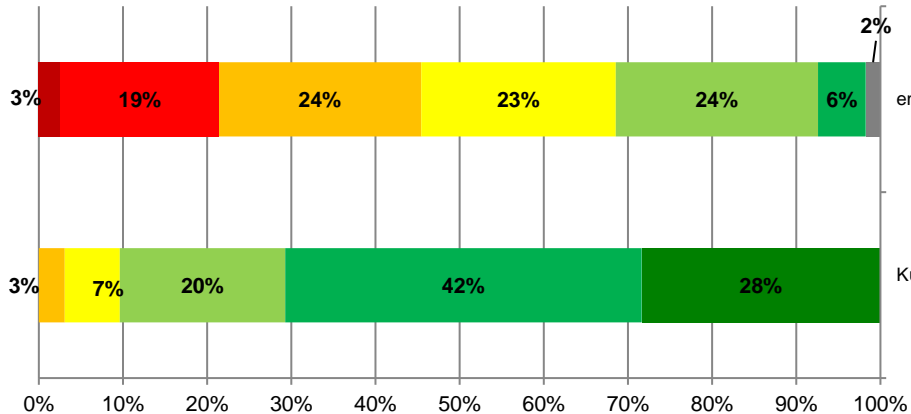
2) Tarve vahvistaa julkisen hallinnon uudistamisen strategisuuutta

- Tarve sellaiselle julkisen hallinnon uudistamisen viitekehykselle, joka toisi yksittäiset kehittämissuunnitelmat yhteen ja joka takaisi uudistamisen jatkuvuuden.
- Tarve hallituskaudet ylittävälle strategiselle aikajänteelle, koska vaikutukset näkyvät usein pitkälle viiveellä.
- Taustalla keskeisenä tekijänä politiikan disruptiivinen vaikutus, jonka takia julkisen hallinnon uudistaminen on nähty poukkoilevaksi ja lyhytjänteiseksi.
 - Sipilän hallituksen aikainen maakuntauudistus yksi muttei ainoa esimerkki.
 - Toisaalta jokainen hallitus kohtaa samat megatrendit/ilmiöt ja niistä juontuvat haasteet.

Kyselyyn vastanneiden näkemykset julkisen hallinnon tilasta (I)

(Kaikki / N=229)

■ 1 ■ 2 ■ 3 ■ 4 ■ 5 ■ 6 ■ 7 ■ En osaa arvioida

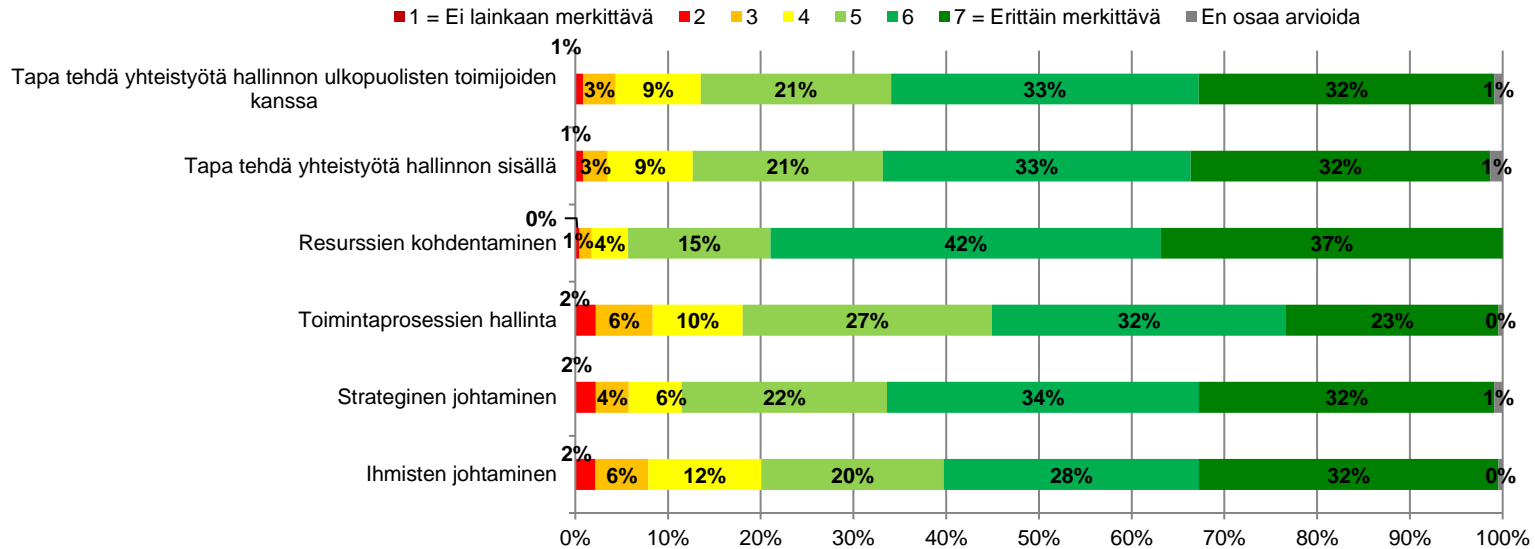


Onko omasta mielestäsi hallintoa uudistettu viime vuosikymmeninä Suomessa rohkeasti ja ennakkoluulottomasti, yhteiskunnan tarpeita edellyttämällä tavalla? (Asteikko: 1 = Ei lainkaan ja 7 = Erittäin merkittävästi)

Kuinka hyvin tunnet Suomen hallinnon rakenteita ja toimintaa? (Asteikko: 1 = Erittäin huonosti ja 7 = Erittäin hyvin)

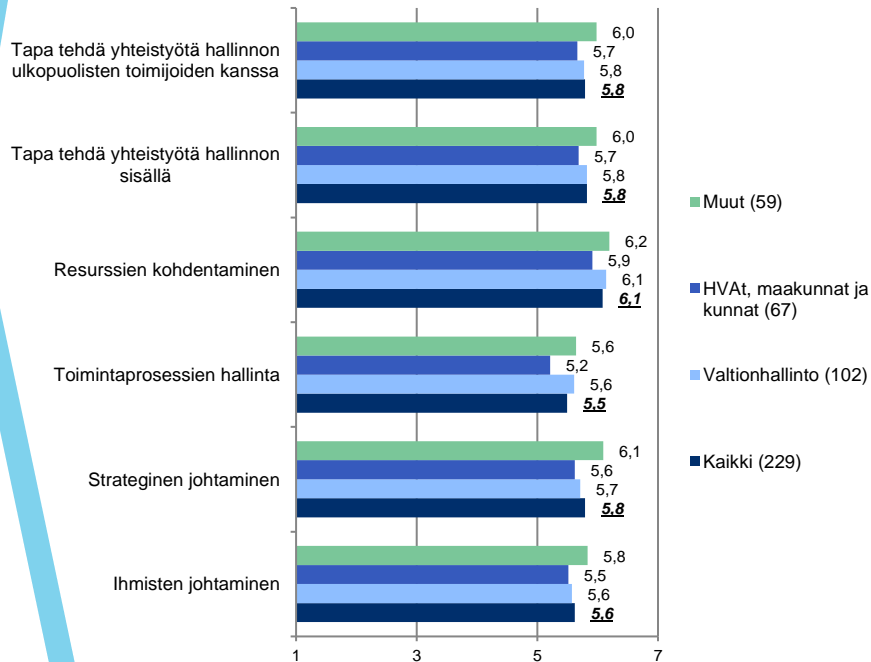
Kyselyyn vastanneiden näkemykset julkisen hallinnon tilasta (II)

Kuinka merkittäviksi haasteiksi arvoisit seuraavat asiat Suomen julkisen hallinnon kehittämisen kannalta? (Kaikki / N=229)

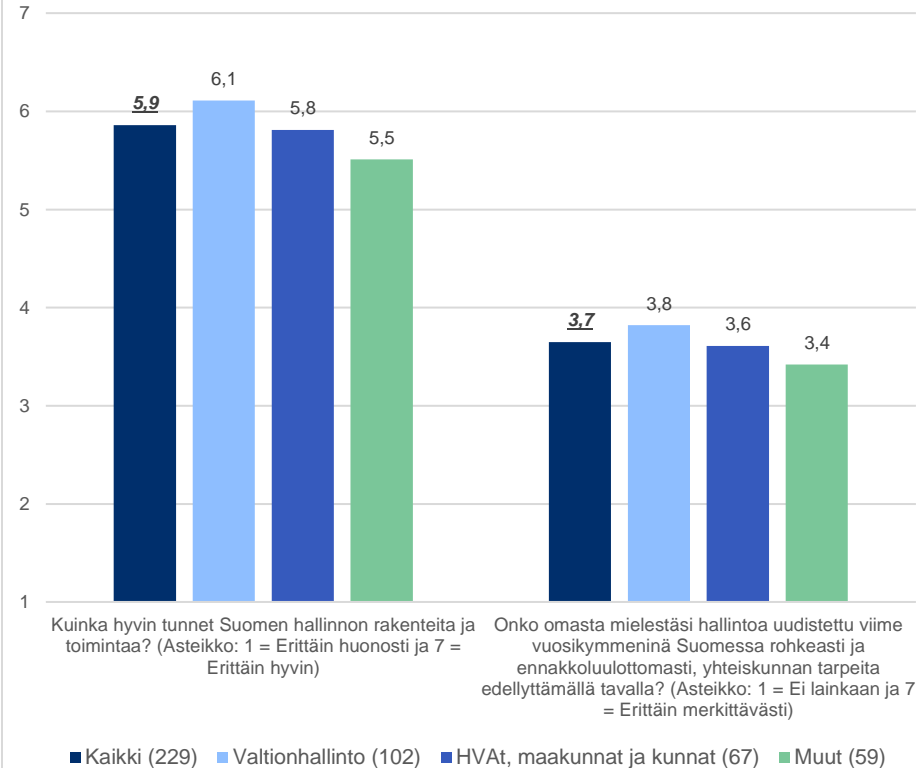


Kyselyyn vastanneiden näkemykset julkisen hallinnon tilasta (III)

Kuinka merkittäviksi haasteiksi arvioisit seuraavat asiat Suomen julkisen hallinnon kehittämisen kannalta? (Painotettu ka.)



(Painotettu ka.)



Julkisen strategian tarpeeseen ja kattavuuteen liittyvät huomiot ja päätelmät

Havainnot

- Kyselyn eri vastaajaryhmien näkemykset julkisen hallinnon uudistarpeesta ja haasteista eivät käytännössä poikenneet toisistaan, kuten eivät myöskään haastateltavien näkemykset.
- Niin kyselyyn vastanneet kuin haastatellut korostivat erityisesti poikkihallinnollisuuden ja yhteistyön merkitystä, jonka edistämisessä johtamiskulttuurilla nähtiin olevan merkittävä rooli.
- Vaikka Julkisen hallinnon strategian kaikkien hallinnonalojen ja –tasojen kattavuutta pidettiin varsin yksimielisesti hyvänä ja tavoiteltavana asiana, niin osa haastatelluista suhtautui varauksellisesti sen toimeenpanon mahdollisuuksiin, johon vaikuttavat eri organisaatioiden lainsäädännöllinen asema ja tehtävät sekä keskinäinen kilpailu resursseista.
- Uudistamisen tulisi perustua luottamukseen, tasavertaisuuteen ja yhteistyövalmiuteen kontrollin, hierarkkisuuuden ja ”oman reviirin” suojelemisen sijasta.
- Uudistamisen katsottiin edellyttävän määrätietoisuutta, ennakkoluulotonta asennetta ja valmiutta haastaa vanhoja toimintamalleja -> Katseen oltava tulevaisuudessa ja oltava näkemys muutoksesta.

Päätelmät

- Julkisen hallinnon eri tasot jakavat yleisen tason käsityksen julkiseen hallintoon kohdistuvista jaetuista haasteista (megatrendit), uudistamistarpeista sekä yhtenäisemmän toimintatavan tarpeesta, minkä takia Julkisen hallinnon strategian henkiselle työkalulle on olemassa tarve.
- Vaikka nämä asiat ja ilmiöt ovat jo entuudestaan tuttuja, niin Julkisen hallinnon strategia on voinut osaltaan edesauttaa yhteisen tilanneymmärryksen validointia ja tekemistä näkyvämmäksi.
- Vaikka yhtenäisen ja kattavan julkisen hallinnon uudistamisen viitekehykselle on olemassa tarve ja Julkisen hallinnon strategia myös osin vastaa tähän tarpeeseen, niin toimeenpanon kannalta on tärkeää selvittää, millaiseen toimintaympäristöön se asettuu, mikä on sen rooli ja mikä on sen taustalla vaikuttava muutosteoria.



Julkisen hallinnon strategia

Valmisteluprosessi

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

Valmisteluprosessin tietopohja ja osallistaminen

(tietopohjaa ja osallistamista koskevat havainnot perustuvat pääasiassa haastatteluaineistoon)

Tietopohja

- Julkisen hallinnon strategiaa varten ei tehty erillistä tilannekuvaselvitystä, vaan tietopohja perustui olemassa oleviin kotimaisiin tietoihin ja kansainvälisiin lähteisiin (mm. OECD ja kv. verrokkit) sekä strategian valmisteluohjausryhmän jäsenten omaan tietämykseen.
- Haasteiksi koettiin tiedon pirstaloituminen eri organisaatioihin sekä se, ettei saatavilla oleva tieto ollut tulevaisuussuuntautunutta (kuvasi mennyttä toimintaa) tai soveltuvaa tietoa ei ollut saatavissa (esim. arvoihin liittyvää).
- Tilannekuvaa luotiin myös itse valmisteluprosessin aikana mm. pienempien erillisten selvitysten, skenaariotyöskentelyn ja osallistamisen avulla.
- Kuitenkin osa haastateltavista katsoi, että selkeä tilannekuva on kriittinen edellytys strategian luomiselle, koska se mm. luo yhteistä ymmärrystä (mitä kentällä oikeasti tapahtuu) ja tuo strategiaan realismia.

Osallistaminen

- Osallistamisessa keskityttiin pääasiassa julkisen hallinnon edustajiin, mutta tilaisuuksiin kutsuttiin mukaan myös kansalaisyhteiskunnan edustajia.
- Laajaa osallistamista pidettiin perusteltuna valintana, koska sen avulla luodaan sekä yhteistä ymmärrystä ja sitoutumista suhteessa strategiaan.
- Vaikka tilaisuuksia järjestettiin runsaasti ja ne toteutettiin onnistuneesti, niin odotukset osallistujien määrän suhteen eivät täysin täyttyneet esim. kuntaedustajien kohdalla.
 - Mahdollisina selityksenä tälle nousi esille mm. aiheen abstraktius tai etäisyys suhteessa kuntiin, ajanpuute, koronapandemia sekä se, että hyvinvointialueet olivat vasta muotoutumassa valmisteluprosessin aikana.
- Osa haastateltavista katsoikin, että julkisen hallinnon strategiasta välittyi julkisen hallinnon tai spesifimmin valtionhallinnon näkemys.
 - Esim. Otakantaa.fi -kyselyn kautta tulleista JHS:ää koskevien kommenttien edustajista 85 prosenttia edusti valtionhallintoa (676 vastaajaa).
- Haastattelujen perusteella osallistamista pidettiin onnistuneena (mm. keskusteluja käytiin avoimesti ja hyvässä hengessä), vaikka etenemisen myötä osa haastatelluista katsoi Julkisen hallinnon strategian viimeistelyn siirtyneen pienemmän piiriin käsiin.

Valmisteluprosessin tietopohjaan ja osallistamiseen liittyvät päätelmät

Tutkimuskirjallisuuden valossa strategian valmistelussa keskeisiä huomioitavia kysymyksiä ovat i) millaiseen tietopohjaan niiden tekeminen perustuu, ii) millaisilla kognitiivisilla kyvykkyyksillä strategiaprosessiin osallistuvat ihmiset toimivat ja iii) millaisella institutionaalisella herkkyydellä strategioita tehdään (esim. miten muutostilanteet ymmärretään ja mikä on niihin liittyvä strategisen sensitiivisyyden aste).

Julkisen hallinnon strategian tietopohja kehittyi iteratiivisesti hankkeen edistymisen myötä mutta se ei näy strategiassa eksplisiittisesti esim. konkreettisen tilannekuvan muodossa.

Julkisen hallinnon strategiassa panostettiin huomattavasti osallistamiseen ja vaikka se ei toteutunut täysin toivotussa laajuudessa, niin arviointihankkeen toteuttaman kyselyn ja haastattelujen perusteella Julkisen hallinnon on kuitenkin saatu mukaan sellaiset asiat, jotka ovat laajasti hyväksytyjä.

Kuitenkin Julkisen hallinnon strategian tietopohjan selkeyden puutteet ja laaja osallistuminen ovat voineet osaltaan vaikuttaa siihen, miksi haastattelujen ja kyselyn vastausten valossa Julkisen hallinnon strategia on myös koettu liian abstraktiksi ja etäiseksi.



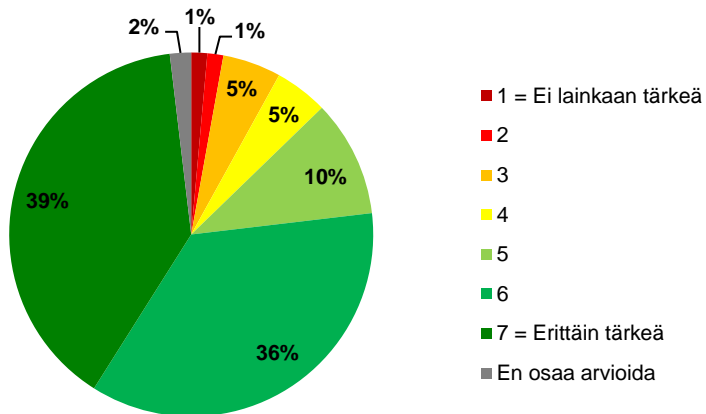
Julkisen hallinnon strategia

Sisältö, toimeenpano, seuranta ja omistajuus

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

Kyselyyn vastanneiden näkemykset yhteiskunnalle annetusta lupauksesta: ”Julkinen hallinto rakentaa tulevaisuuden kestäväää arkea ja kaikissa tilanteissa toimivaa ja turvallista yhteiskuntaa.”

Kuinka tärkeänä pidät Julkisen hallinnon strategiassa yhteiskunnalle annettua lupautta? (Kaikki / N=212)



Näkemykset Julkisen hallinnon strategiassa yhteiskunnalle annetun lupauksen tärkeydestä olivat varsin yksimielisiä myös tarkasteltaessa tuloksia niin vastaajaryhmien (ka. vaihteluväli 5,68-6,13) kuin strategian tuntemisen tasoa koskevan väittämän valossa (ka. vaihteluväli 5,76-6,07).

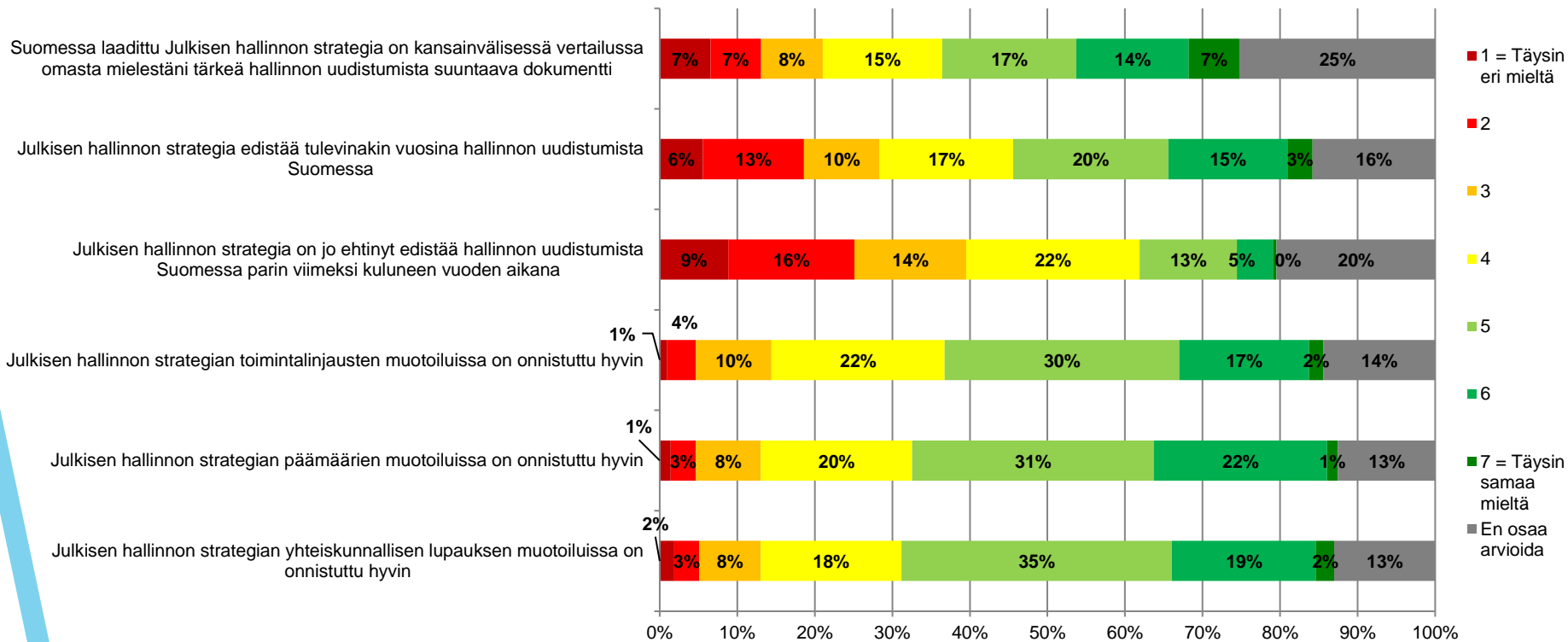
Kysely: ”Millaiseen tärkeysjärjestykseen asettaisit Julkisen hallinnon strategian päämäärät?”

| Päämäärä | Kaikki yht. (215) | Valtionhallinto (98) | HVAat, maakunnat ja kunnat (63) | Muut (53) | JHS:n hyvin tai erittäin hyvin tuntevat (55) | JHS:n huonosti tai erittäin huonosti tuntevat (55) |
|---|-------------------|----------------------|---------------------------------|-----------|--|--|
| I) Moninaisuuden huomioiminen vahvistaa yhdenvertaisuutta | 5 | 5 | 6 | 5 | 6 | 5 |
| II) Ylisukupolvinen vastuunkanto varmistaa luonnon kantokyvyn | 4 | 4 | 4 | 2 | 4 | 4 |
| III) Kyky kuvitella ohjaa muutosta | 6 | 6 | 5 | 6 | 5 | 6 |
| IV) Toiminta pohjautuu tietoon | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| V) Luottamusta rakennetaan aktiivisesti | 2 | 2 | 2 | 3 | 2 | 2 |
| VI) Avoin hallinto toimii yhdessä | 3 | 3 | 3 | 4 | 3 | 3 |

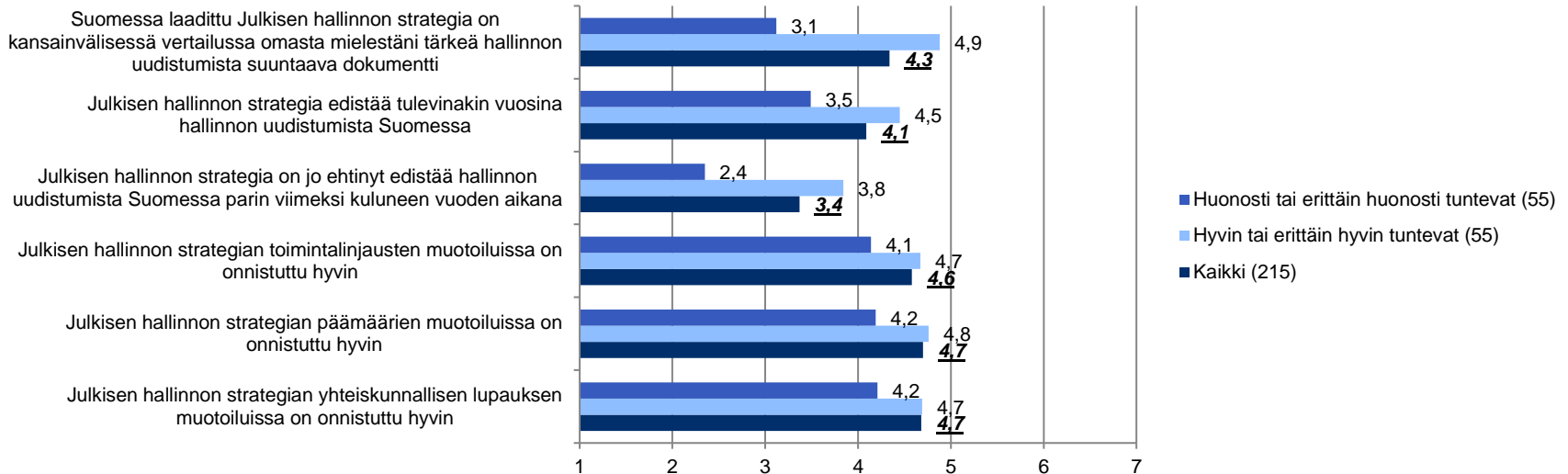
Kysely: ”Millaiseen tärkeysjärjestykseen asettaisit Julkisen hallinnon strategian toimintalinjaukset?”

| Toimintalinjaus | Kaikki yht. (215) | Valtionhallinto (98) | HVA, maakunnat ja kunnat (63) | Muut (53) | JHS:n hyvin tai erittäin hyvin tuntevat (55) | JHS:n huonosti tai erittäin huonosti tuntevat (55) |
|--|-------------------|----------------------|-------------------------------|-----------|--|--|
| i) Järjestämme palvelut ihmislähtöisesti ja monimuotoisesti | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| ii) Laajennamme mahdollisuuksia vaikuttaa ja rohkaisemme ihmisiä osallistumaan valmisteluun ja päätöksentekoon | 6 | 7 | 5 | 5 | 6 | 5 |
| iii) Kannamme vastuamme ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta | 4 | 3 | 7 | 4 | 7 | 4 |
| iv) Teemme sujuvaa yhteistyötä muun yhteiskunnan kanssa | 3 | 4 | 4 | 2 | 3 | 2 |
| v) Toimimme yhtenäisesti ja yhdessä | 5 | 5 | 3 | 7 | 4 | 7 |
| vi) Hyödynnämme ja tarjoamme tietoa ennakoivasti ja monipuolisesti | 2 | 2 | 2 | 3 | 2 | 3 |
| vii) Toimimme ketterästi ja haastamme itseämme | 7 | 6 | 6 | 6 | 5 | 6 |

Kysely: Näkemyksiä Julkisen hallinnon strategian sisällöstä ja vaikutuksesta (kaikki / N=215)



Kysely: Näkemyksiä Julkisen hallinnon strategian sisällöstä ja vaikutuksesta JHS:n tuntemisen tason mukaan (painotettu ka.)



Suhtautuminen JHS:ään näiden ja myös kyselyn muiden väittämien kohdalla oli yleisesti positiivisempaa niiden vastaajien kohdalla, jotka tunsivat JHS:n entuudestaan.

Julkisen hallinnon strategian sisältö: onnistumiset ja puutteet

Onnistumiset

- Niin kyselyyn vastanneet kuin haastateltavat katsoivat, että yleisellä tasolla Julkisen hallinnon strategiassa on tunnistettu oikeat (isot) asiat ja se on sisältönsä ja rakenteensa puolesta riittävän selkeä. Moni myös katsoo, että strategia on edelleen relevantti sisältönsä puolesta.
- Julkisen hallinnon strategian kattavuuteen (koko julkinen hallinto) nähden strategian sisältö on määritelty sopivan yleisiä tasolla ja strategian sisältämistä asioista vallitsee laaja yksimielisyys ja ne ovat laajasti jaettu julkisen hallinnon eri tasoilla.
- Julkisen hallinnon strategian katsottiin sisältävän paljon sellaisia asioita, joihin julkiset organisaatiot voivat tarttua tai jotka on jo huomioitu niiden omista strategioissa (tosin painotuseroin).
- Kyselyn perusteella Julkisen hallinnon strategian tavoitteista 7 ("Toiminta pohjautuu tietoon") ja toimintalinjoista 1 ("Järjestämme palvelut ihmislähtöisesti ja monimuotoisesti") erottuivat selkeästi suhteessa muihin tavoitteisiin ja toimintalinjaukseen.
- Vaikka Julkisen hallinnon strategian ei katsottu sisältävän täysin uusia asioita, niin osa haastateltavista ja kyselyyn avoimen vastauksen antaneista katsoi, että Julkisen hallinnon strategian arvo ei ole ns. lopputuotteessa, vaan yhteistä ymmärrystä luoneessa strategiaprosessissa.

Puutteet

- Toisaalta Julkisen hallinnon strategian yleisyyden / abstraktiuden nähtiin vaikeuttavan otteen saamista siitä (etäisyys arjesta), minkä takia sitä tulisi fokusoida ja konkretisoida enemmän.
- Joiden Julkisen hallinnon strategian tavoitteiden ja toimintalinjausten välillä katsottiin esiintyvän tautologiaa, monitulkinnallisuutta tai niiden katsottiin sijoittuneen väärälle tasolle, mikä osaltaan lisäsi strategian epäselvyyttä.
- Julkisen hallinnon strategiassa ei tehdä varsinaisia valintoja tai priorisointeja, minkä takia (yhdistettynä sen abstraktisuuteen) katsottiin heikentävän merkittävästi sen ohjausvaikutusta.
- Valintojen tekemättömyyden aihe on läheisesti yhteydessä konkreettisemmän tilannekuvan puuttumiseen Julkisen hallinnon strategista, ja haastatteluista ja kyselyistä nousevan palautteen mukaan strategiassa tulisi jatkossa huomioida paremmin esimerkiksi julkisen hallinnon talouden realiteetit, demografisen muutoksen aiheuttamat vaikutukset tai nykyinen turvallisuusympäristö.
- Muun muassa yllä mainituista syistä johtuen Julkisen hallinnon strategiaa ei aina mielletä varsinaiseksi strategiaksi, vaan julistukseksi tai yleisiä toimintalinjauksia tai –suosituksia antavaksi paperiksi (jotka tulisi muutenkin huomioida julkisen hallinnon toiminnassa).

Julkisen hallinnon strategian sisältöön liittyvät päätelmät

- Julkisen hallinnon strategian yleisyys / abstraktisuus selittyy yhteisen ymmärryksen luomisen tavoitteen kautta: julkista hallintoa yhdistäviin asioihin keskittymisen seurauksena lopullisesta strategiasta ovat karsiutuneet pois ristiriitaisuuksia herättävät asiat, joiden sisällyttäminen strategiaan olisi tarkoittanut valintojen tekemistä.
 - Yksi keskeisimmistä selityksistä tälle valinnalle liittyy mandaattikysymykseen (erityisesti kuntien itsehallinnolliseen asemaan), joka asetti rajat Julkisen hallinnon strategian ohjausmahdollisuuksille.
 - Myös strategian valmisteleminen laajan osallistamisen keinoin on osaltaan hionut särmät strategiasta.
- Julkisen hallinnon strategian sisältöön liittyvä palaute (ja myös muihin strategian piirteisiin kohdistuneet näkemykset) kertoo Julkisen hallinnon strategian erilaista tulkintatavoista sekä laajemminkin erilaisista strategian määritelmiin liittyvistä näkemyksistä suhteessa ohjauksen laatuun.
- ”Pehmeän” ja ”kovan” strategianäkemyksen omaavia esiintyi kaikilla julkisen hallinnon tason edustajien joukossa mutta Julkisen hallinnon strategian suhteen valtionhallinnon piiriin kuuluvat toivat enemmän esille ”kovan” strategiatulkinnan piiriin liittyviä näkemyksiä, kun taas maakuntien ja kuntien edustajien näkemyksissä korostuivat ”pehmeän” strategiatulkinnan mukaiset näkemykset.



Julkisen hallinnon strategian toimeenpano

- Julkisen hallinnon strategian toimeenpanovaihe perustui tiedottamiseen ja yhteiseen tekemiseen strategiaa koskevan tietoisuuden ja osallisuuden lisäämiseksi.
 - Koronapandemia ollut oma vaikutuksensa toimeenpanon mahdollisuuksiin.
- Toimeenpanovaihe oli suppeampi (ajallisesti ja resurssien suhteen) verrattuna valmisteluvaiheeseen.
- Toimeenpanovaiheessa tavoitettiin kaikkein parhaiten valtionhallinnon edustajat ja heikommin muiden hallinnontasojen edustajat mutta niin kyselyyn vastanneet kuin haastateltavat arvioivat Julkisen hallinnon strategian tunnettavuuden jääneen kokonaisuudessaan heikoksi.
 - Kuitenkin haastatteluissa toimeenpanon tason arvioiminen katsottiin hankalaksi tiedon puuttumisen takia, koska toimeenpanoa ei olla varsinaisesti seurattu.
- Näkemykset Julkisen hallinnon strategian toimeenpanon laadusta ja luonteesta vaihtelevat sen mukaan, kuinka velvoittavaksi tai sitovaksi strategia mielletään.
- Toimeenpano-ohjelman laatimisen lisäksi Julkisen hallinnon strategiaa olisi mahdollista jalkauttaa muiden ohjausinstrumenttien kautta, kuten esim. valtionhallinnon johtaja- ja tulossopimusten välityksellä.

A) Vapaaehtoisuus / Pehmeä strategia

Julkisen hallinnon strategian toimeenpanon on tarkoitus toteutua julkisten organisaatioiden omien strategioiden kautta eli se toimisi tukevana (ei-velvoittavana) työkaluna (viitekehyksenä) eri organisaatioiden omille strategiaprosesseille

Julkisen hallinnon strategiaa ei ole varsinaisesti toimeenpantu, koska sitä varten ei ole laadittu ja resursoitu toimeenpano-ohjelmaa (jossa strategia olisi pilkottu osiin ja tehty selkeitä valintoja edistettävien asioiden suhteen)

B) Velvoittavuus / Kova strategia

Julkisen hallinnon strategian seuranta ja omistajuus

Seuranta

- Jo Julkisen hallinnon strategian valmisteluvaiheessa käytiin keskusteluja seurannasta mutta sen järjestäminen tiedettiin vaikeaksi toteuttaa mm. soveltuvien indikaattoreiden puutteesta johtuen.
- Seurannan järjestämisen haasteellisuus nousee Julkisen hallinnon strategian yleisyydestä ja sen sisältämien asioiden asettumisesta ilmiöiden tasolle.
- Osa haastateltavista kuitenkin katsoi Julkisen hallinnon strategian sisältävän joitakin mitattavissa tai arvioitavissa olevia asioita / ilmiöitä mutta tällöin haasteena olisi sen osoittaminen, toteutuvatko tällaiset asiat / ilmiöt strategian ansioista vai siitä huolimatta (kausaliteetti – korrelaatio).
- Yleisesti seurannan järjestämistä pidettiin tärkeänä mm. toiminnan konkretisoimisen ja tilannekuvan ylläpitämisen vuoksi mutta sen yksityiskohtaisuuden ja järjestämisen tason suhteen näkemykset vaihtelivat jonkin verran (esim. yleisellä tasolla riittää kevyempi arviointi Julkisen hallinnon strategian toteutumisesta mutta yksityiskohtaisempi seuranta tapahtuu julkisten organisaatioiden parissa).
- Julkisen hallinnon strategian mittarointi kuitenkin edellyttää toimeenpano-ohjelmaa ja/tai strategisten valintojen suorittamista tavoitteiden suhteen (mikä on tavoiteltava muutos?).
 - Mittarointi on suoritettava huolellisesti ja pyrittävä tunnistamaan olennaisimmat indikaattorit harhapolkujen välttämiseksi, koska mittarit itsessään ohjaavat toimintaa.

Omistajuus

- Näkemykset Julkisen hallinnon strategian omistajuudesta vaihtelivat haastateltujen keskuudessa.
- Periaatteessa Julkisen hallinnon strategian tulisi kuulua koko julkiselle hallinnolle ja laajan omistajuuden tavoittelemista pidettiin hyvänä asiana mutta sen ei kuitenkaan uskottu toteutuneen mm. julkisen hallinnon heterogeenisyydestä johtuen.
- Käytännön näkökulmasta katsottuna haastateltavat pitivät tärkeänä, että Julkisen hallinnon strategialla olisi selkeä omistaja, jolla oli käytössään riittävät resurssit strategian toimeenpanoa varten (mm. tietoisuuden ylläpitäminen ja edistäminen). Samalla kuitenkin tunnistettiin, ettei Suomen julkisessa hallinnossa ole sellaista toimijaa, jolla olisi riittävä mandaatti edistää Julkisen hallinnon strategian toimeenpanoa tehokkaasti kaikilla hallinnontasoilla..
- Useimmiten haastateluissa valtiovaraministeriö nousi Julkisen hallinnon strategian pääasialliseksi omistajaksi ja Kuntaliitto osa-omistajaksi.
 - Vaikka VM:llä on käytössään joitakin ohjausinstrumentteja Julkisen hallinnon strategian toimeenpanoa varten (mm. tulosohjausta koskeva ohjeistus), niin näiden vaikutusmahdollisuudet ovat rajalliset, koska esim. ministeriöt ovat lopulta varsin itsenäisiä.
 - Kuntaliiton mahdollisuuksia toimeenpanna Julkisen hallinnon strategiaa puolestaan rajoittaa se, että se on edunvalvontajärjestö eikä sillä ole varsinaista ohjausvaltaa kuntiin.

Julkisen hallinnon strategian toimeenpanoa, seuranta ja omistajuutta koskevat päätelmät

Julkisen hallinnon strategian toimeenpano perustuu pohjimmiltaan informaatio-ohjaukseen, jossa julkiset organisaatiot itse päättävät, kuinka Julkisen hallinnon strategia lopulta ohjaa niiden toimintaa. Tästä ja sisältönsä yleisyydestä johtuen onkin odotettavissa, että Julkisen hallinnon strategian huomioimisessa esiintyy suuria vaihteluita.

Viestintään ja osallistamiseen panostaminen Julkisen hallinnon strategian toimeenpanovaiheessa ovat olleet oikeansuuntaisia valintoja mutta strategian tunnettavuus julkisen hallinnon keskuudessa on kuitenkin jäänyt heikoksi tai se on jäänyt muiden asioiden taakse. Tämä kertoo, ettei Julkisen hallinnon strategiaa koskevaa viestintää ole kyetty ylläpitämään riittävän pitkään jotta se ehtisi juurtua julkiseen hallintoon. Kuitenkin todennäköisempää on, ettei viestintä itsessään riitä Julkisen hallinnon strategian jalkauttamiseen.

Toteutuakseen Julkisen hallinnon strategia tarvitsisi tuekseen selkeän ja konkreettisen toimeenpano-ohjelman, jossa olisi tehty suoritettu valintoja ja priorisointeja (mikäli näitä ei tehdä itse strategiassa). Tämä loisi samalla mahdollisuuksia Julkisen hallinnon strategian toteutumisen seurannan järjestämiselle, joka puuttuu nykyisestä strategiasta. Säännöllinen raportointi myös edistäisi osaltaan Julkisen hallinnon strategian toimeenpanoa mm. tuottamalla tietoa resurssien kohdentamistarpeita varten.

Seurannassa hyödynnettäviä indikaattoreita tulisi lähtökohtaisesti kartoittaa jo olemassa olevien kansallisten ja kansainvälisten joukosta. Vaikka Julkisen hallinnon strategian toteutumisen seurannassa päädyttäisiin yksinkertaiseen arviointiasteikkoon (esim. liikennevalomalliin), niin tällaisenkin mallin tietopohjan olisi oltava perusteltu.

Vaikka ideaan Julkisen hallinnon strategian yhteisomistajuudesta suhtaudutaan positiivisesti, niin käytännössä strategia näyttää jääneen vaille omistajaa tai omistajia. Tästäkin syystä Julkisen hallinnon strategia tarvitsisi konkreettisemmän toimeenpanomallin, jossa myös kysymykseen toteutuksen vastuuttamisesta olisi vastattu.



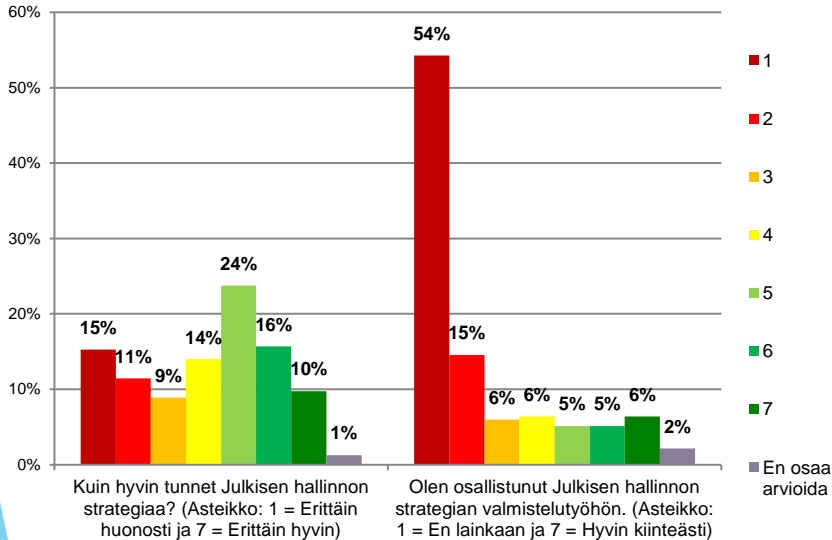
Julkisen hallinnon strategia

Hyödyntäminen ja vaikuttavuus

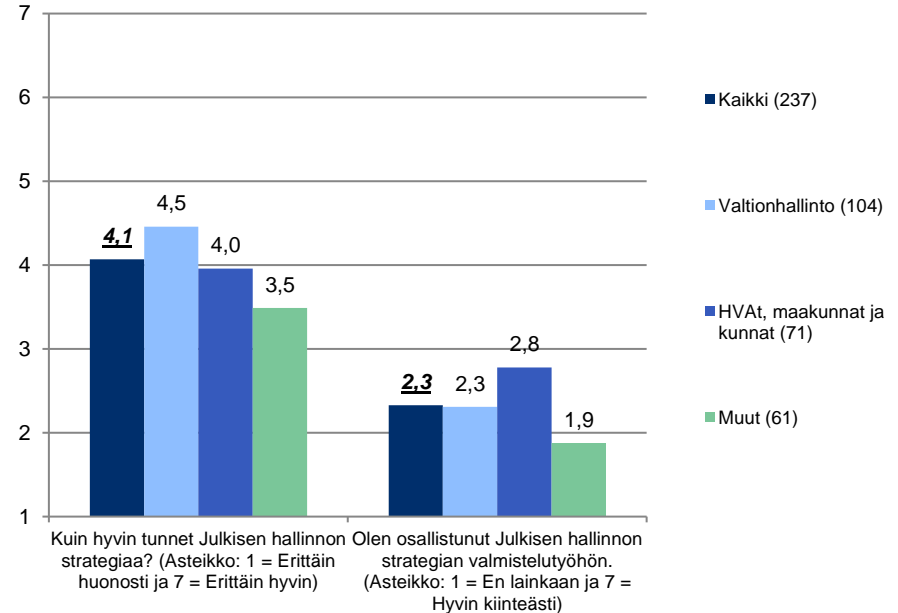
Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

Kysely: Julkisen strategian tunnettavuus

Kaikki (Kaikki / N=237)

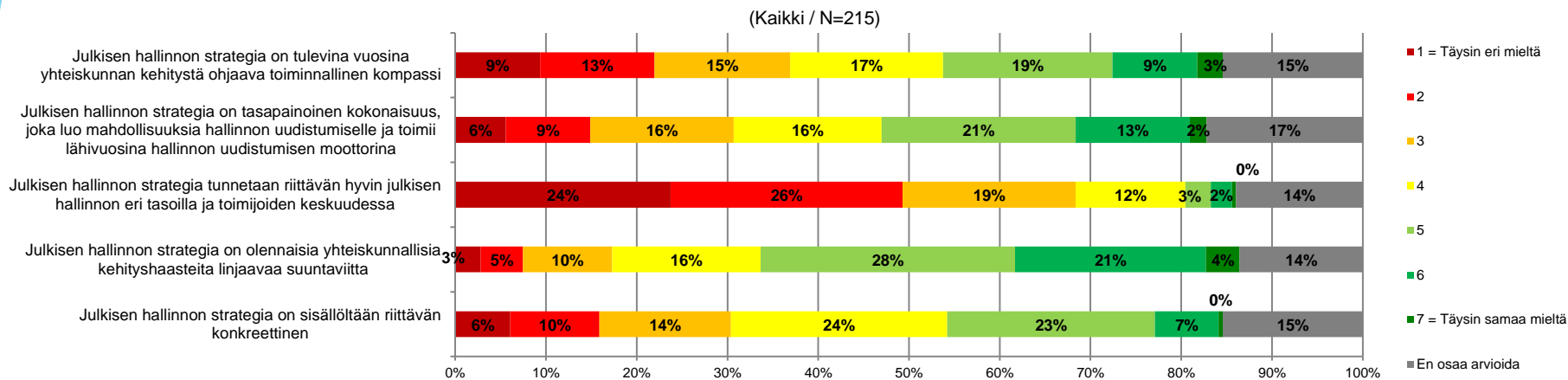


Vastaajaryhmät (painotettu ka.)

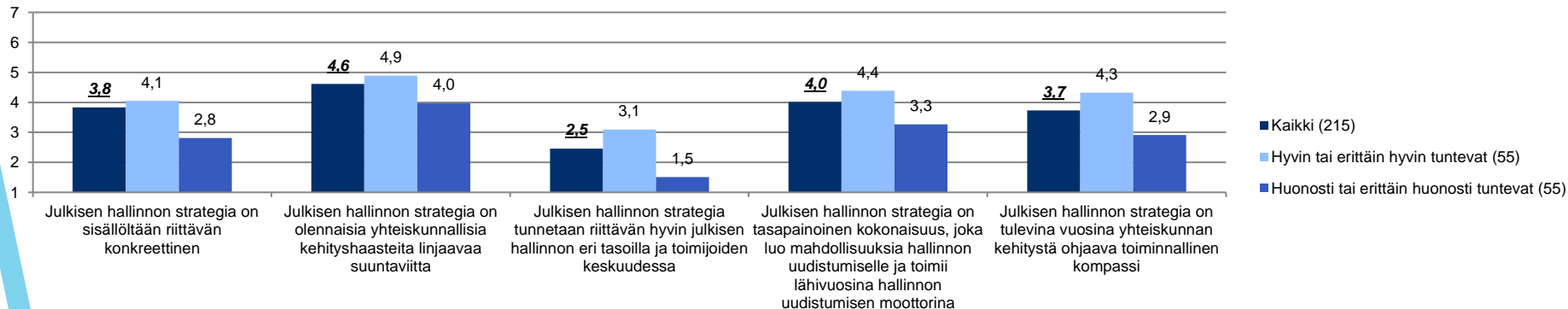


Kysely: Näkemyksiä Julkisen hallinnon strategian hyödynnettävyydestä

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet



JHS:ää koskevan tuntemisen tason mukaiset vastaukset (painotettu ka.)



Julkisen hallinnon strategiaan sitoutuminen ja hyödyntäminen

- Julkisen hallinnon strategiaan sitoutumisen asteesta ei ole olemassa tarkempaa seurantatietoa mutta kyselyn tulosten ja haastatteluiden perusteella se näyttää jääneen alhaiseksi.
- Haastatteluiden ja kyselyn perusteella sitoutuminen on toteutunut parhaiten valtionhallinnon parissa mutta heikkenee siirryttäessä muille tasoille (tosin myös valtionhallinnonkin piirissä sitoutuneisuuden asteen arveltiin vaihtelevan merkittävästi).
 - Sitoutuneisuutta on osaltaan edesauttanut osallistuminen Julkisen hallinnon strategian valmisteluprosessiin ja/tai tietoisuus sen olemassaolosta.
- Julkisen hallinnon strategian yleisyyden / abstraktisuuden takia koettiin vaikeaksi hahmottaa, mihin julkiset organisaatiot tosiasiallisesti ovat sitoutumassa tai onko sitoutuminen edes mahdollista.
 - Toisaalta haastattelujen perusteella monet julkiset organisaatiot ovat jo huomioineet omissa strategioissaan Julkisen hallinnon strategian sisältämiä asioita mutta itse JHS ei ole syy tälle.
- Joissakin haastatteluissa tuotiin esille yksittäisiä esimerkkejä, kuinka Julkisen hallinnon strategia oli hyödynnetty organisaatioiden omien strategiaprosessien tai kehittämisohjelmien tukityökaluna/viitekehiksenä tai keskusteltu sen merkityksestä omalle organisaatiolle.
 - Kuitenkin näissä tapauksissa Julkisen hallinnon strategia ei enää tulkittu olevan läsnä organisaation toiminnassa tai ohjaavan aktiivisesti.
- Hyödyntämisen näkökulmasta katsottuna Julkisen hallinnon strategian yleisyydellä oli kaksi puolta:
 - A. Yleisyytensä vuoksi Julkisen hallinnon strategia nähtiin edelleen ajankohtaiseksi ja joustavasti hyödynnettäväksi erilaisissa toimintakontesteissa.
 - B. Toisaalta yleisyytensä vuoksi Julkisen hallinnon strategiasta oli vaikea saada otetta, koska sen koettiin jäävän etäiseksi julkisten organisaatioiden arjesta.

Julkisen hallinnon strategian vaikuttavuus ja lisäarvo

Vaikuttavuus

- Julkisen hallinnon strategian toimeenpanoa tai vaikuttavuutta ei ole aktiivisesti seurattu mutta aineiston perusteella suorat vaikutukset ovat jääneet vähäisiksi julkisessa hallinnossa.
- Julkisen hallinnon strategialla on voinut olla joitakin välillisiä vaikutuksia, jotka ovat ilmenneet esim. muiden kehittämissuunnitelmien välityksille, organisaatioiden omissa strategiaprosesseissa tai koulutuksissa (esim. HAUSin järjestämät).
- Toisaalta monet Julkisen hallinnon strategiaan liittyvät asiat sijoittuvat ilmiötasolle, jolla tapahtuvat muutokset (esim. toimintakulttuurissa ja ajattelumalleissa) ja vaikutukset näkyvät vasta pidemmällä aikavälillä.
- Merkittävä Julkisen hallinnon strategian sisältämistä asioista on entuudestaan tuttuja ja/tai ne on jo huomioitu julkisen hallinnon organisaatioiden toiminnassa, minkä takia Julkisen hallinnon strategian ohjaava vaikutus jäänee heikoksi tai se toteutuu hyvin vaihtelevasti eri organisaatioiden keskuudessa.
 - Tähän vaikuttavat myös Julkisen hallinnon strategian heikko tunnettavuus ja velvoittamattomuus.
- Edelleen strategian vaikuttavuutta heikentävät selkeän toimeenpano-ohjelman tai –mallin puute (ml. resursointi), selkeiden valintojen/priorisointien puute ja kytkeminen muihin olemassa oleviin ohjausinstrumentteihin (esim. hallitusohjelmataivoitteisiin ja tulossopimuksiin).

Lisäarvo

- Julkisen hallinnon strategian ohjauksellinen lisäarvo jää vähäiseksi, jos sen sisältämät asiat ovat jo laajasti läsnä julkisen hallinnon eri organisaatioiden toiminnassa.
 - Tässä valossa nykymuotoisen Julkisen hallinnon strategian tarpeellisuus on kyseenalainen.
- Toisaalta Julkisen hallinnon strategia voi tarjota syötteitä kehittämistyölle erilaisille organisaatioille ja yksilöille (esim. sellaisille, jotka eivät ole omassa kehittämis-toiminnassaan kovin pitkällä) eikä strategia itsessään sulje mitään asioita pois.
- Erityisesti haastatteluissa ja joissakin kyselyn avoimissa vastauksissa esitetyissä tulkinnoissa Julkisen hallinnon strategian lisäarvo ei niinkään sijainnut lopputuotteessa / strategiadokumentissa, vaan itse strategiaprosessissa.
 - Tällöin lisäarvo sijaitisi strategiaprosessin aikana toteutuneissa yhteisissä keskusteluissa ja vuorovaikutustilanteissa, joissa haettiin yhteistä ymmärrystä julkisen hallinnon tilasta ja kehittämisen suunnasta sekä vahvistettiin keskinäistä luottamusta julkisen hallinnon toimijoiden välillä.
 - Tässä valossa Julkisen hallinnon strategialla on arvoa, jos se on lähentynyt julkisen hallinnon eri sektoreita ja tasoja keskenään ja myötävaikuttanut ajattelutapojen muuttumiseen (tällöin strategian konkreettisuus ei ole tärkeintä vaan sen oivaltaminen/sisäistäminen).
- Julkisen hallinnon strategia voisi tuottaa lisäarvoa julkisen hallinnon brändille ja lisätä julkisen hallinnon legitimitettä, jos strategiasta ja sen toteutuksesta viestittäisiin ja raportoitaisiin ei vain virkakunnalle vaan myös kansalaisyhteiskunnalle.

Julkisen hallinnon strategian hyödyntämiseen ja vaikuttavuuteen liittyvät päätelmät

Julkisen hallinnon strategian yleisyyden ja velvoittamattomuuden vuoksi vaikuttavuutta on vaikea todentaa luotettavasti julkisen hallinnon keskuudessa mutta arvioinnin tuottamien aineistojen perusteella se on jäänyt vaatimattomaksi.

Arvioinnin keräämän aineiston perusteella strategian vaikuttavuus on ilmennyt hajanaisesti ja välillisesti "pieninä interventioina" muissa julkishallinnon kehittämissuunnitelmissa ja strategiaprosesseissa. Koska tällaisten ohjelmien ja prosessien muotoutumiseen vaikuttavat monet muutkin tekijät, niin Julkisen hallinnon strategian vaikutus on voinut jäädä pieneksi näissäkin tapauksissa.

Laajemman ja yhtenäisemmän vaikuttavuuden aikaansaaminen edellyttäisi strategian fokusoimista, selkeämmän toimeenpanomallin määrittelemistä ja resursointia sekä kytkemistä ohjaaviin rakenteisiin. Nämä toimet (strategiasta viestimiseen panostamiseen) tukisivat myös syvemmän ja yhtenäisemmän kulttuurisen muutoksen aikaansaamista. Nykymuodossaan Julkisen hallinnon strategia mahdollistaa hyvin monimuotoiset ja jopa ristiriitaiset tulokset, joka voi aiheuttaa riskin julkisen hallinnon yhtenäisen kehittämisen pyrkimykselle.

Julkisen hallinnon strategian soveltamisen ja vaikuttavuuden kannalta on myös tärkeää pyrkiä määrittelemään sen suhde poliittiseen ohjaukseen, jotta strategian toimeenpanolle olisi riittävä mandaatti.

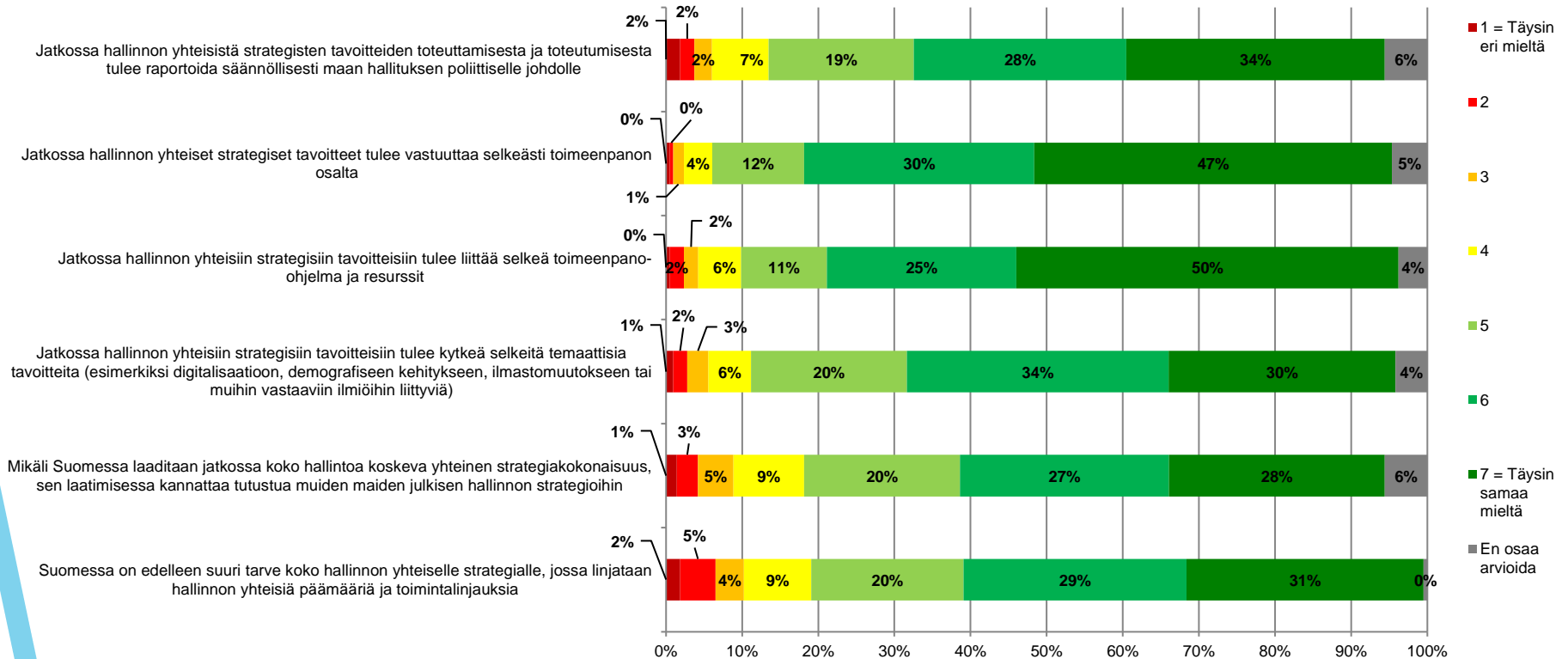


Julkisen hallinnon strategia

Strategian kehittäminen tulevaisuudessa

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

Kysely: Näkemyksiä Julkisen hallinnon strategian kehittämisestä (kaikki / N=215)



Kuinka Julkisen hallinnon strategia tulisi ajantasaistaa?

Arviointiaineistosta esiin nousevia näkemyksiä

Osallista

- Nykyisen Julkisen hallinnon strategian sisällöt tulisi altistaa laaja-alaiselle keskustelulle.
- Osallistamisen tulisi olla riittävän laajaa ja hyvin resursoitua, koska osallisuus luo samalla perustan strategian omistajuudelle.

Fokusoi

- Strategiassa olisi kyettävä tekemään valintoja ja priorisointeja: keitä strategia ohjaa ja mitä asioita halutaan muuttaa?
- Näiden valintoja tukena tulisi olla riittävän laajasti jaettu ymmärrys yhteisestä tilannekuvasta, jossa tunnistettu keskeisimmät muutostekijät ja niiden aiheuttamat haasteet (mm. julkisen talouden tilanne, muuttunut turvallisuusympäristö ja demografiset muutokset).
- Tärkeää huolehtia, ettei strategia irtaannu liikaa todellisuudesta.

Toimeenpane

- Toteutuakseen strategia tarvitsee selkeän toimeenpano-ohjelman tai -mallin, joka tulee olla riittävän hyvin resursoitu ja jossa toimeenpanon vastuutukset ovat selkeät.
- Toimeenpanossa on myös huolehdittava, että strategia löytää tiensä olemassa oleviin julkisen hallinnon toimintaa ohjaaviin rakenteisiin.

Seuraa

- Strategian toteutumista tulee seurata ja raportoida siitä säännöllisesti, jotta strategia tulee huomioituksi julkisten organisaatioiden toiminnassa.
- Indikaattoreiden valinnassa tulisi pyrkiä hyödyntää olemassa olevia mittareita ja valittava olennaisimmat.



5. Kansainvälinen vertailu

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

Vertailussa tarkastellut kansainväliset strategiat

1) Alankomaat: *Vision of Public Leadership. The Netherlands Senior Civil Service (2017)*

Julkiseen johtamiseen keskittyvä strategiadokumentti, jossa mukana implementoinnin yleisperiaatteet.

2) Australia: *Australian Public Service (APS) reform (2022)*

Julkisia palveluja koskeva strategisten tavoitteiden kokoelma, jossa 4 prioriteettia ja joka pitää sisällään selkeitä toimeenpanoaloitteita ja ohjelmia

3) Iso-Britannia: *UK Declaration on Government Reform. Policy paper (2021).*

10-sivuinen strategiadokumentti, jossa julkisen hallinnon reformin perustelut ja tavoitteet. Strategian liitteenä mittava lista toimenpiteitä strategian toimeenpanoon liittyen.

4) Uusi-Seelanti: *Public Service Act (2020)*

Julkisia palveluja koskeva parlamentin kuusikohtainen laki (elokuulta 2020). Toimeenpanovastuussa Public Service Commission.

5) Ranska: *Transforming French Civil Service to Meet the Challenges of the 21st Century (2021)*

26-sivuinen dokumentti, jossa kuvataan Ranskan julkisen palvelun ja eritasoisen hallinnon uudistamiseen haasteet ja periaatteet. Toimeenpanovastuussa Direction générale de l'administration et de la fon

6) Irlanti: *Our Public Service (2017)*

Kokonaisvaltainen julkisten palvelujen uudistamisohjelma ml. toimeenpano ja toimeenpanon arviointi.

7) Singapore: *Transformation in the Singapore Public Service: Emerging Stronger from the Pandemic (2021)*

Kokonaisvaltainen strategiadokumentti, jossa mukana selkeät strategiset painopisteet ja toimeenpanomekanismi.

8) Tanska: *National Strategy for Digitalisation. Together in the Digital Development (2022)*

Kokonaisvaltainen strategia, joka sisältää 9 näkökulmaa ja jossa luodaan kokonaisvaltainen näkökulma julkiseen hallintoon ja palveluihin digitaalisessa toimintaympäristössä.

Kansainvälisen vertailun kahdeksan kriteeriä (Bourgonia 2017 mukailten)

1) Julkisen toiminnan vaikuttavuus (*public results*)

Kertoo siitä, miten yhteiskunta kehittyy. Oleellista tässä on ymmärtää, että julkisen toiminnan vaikuttavuutena ajatellaan julkisten instituutioiden yhteisvaikutusta, ei yksittäisten instituutioiden toiminnan tuloksena.

2) Kansalaisten kyvykkyys (*civic results*)

Viittaa kansalaisten kollektiiviseen ongelmanratkaisukykyyn. Kyseessä on näkemys, jossa kansalaiset osallistuvat yhteiskunnan rakentamiseen ja julkisen hallinnon uudistamiseen paremman yhteiskunnan rakentamisen toivossa. Kansalaisten kyvykkyys tekee yhteiskunnista myös hallittavampia. Näkökulma perustuu kansalaiskeskeiseen ajatteluun.

3) Viranomaisvalta (*the authority of the state*)

Liittyy poliittishallinnollisen eliitin resursseihin ja mandaattiin rakentaa auktoriteettia. Tähän sisältyy lainsäädäntö, mahdollisuus hallita "pakolla" (esim. verotus) ja rahoittaa julkista politiikkaa ja hallintoa. Näkökulma liittyy siihen, mitä kaikkea valtio voi tehdä ja mitä se ei voi tehdä.

4) Yhteiskunnan kokonais- tai kollektiivinen kyvykkyys (*the collective power of society*)

Perustuu laajasti hajautettuun yhteiskunnalliseen vallankäyttöön, jossa keskeisiä toimijoita julkisten instituutioiden lisäksi ovat yritykset, järjestöt ja erilaiset intressiryhmät. Näkökulma perustuu siihen, miten kansalaisyhteiskunnan jäsenet voivat tehdä yhdessä.

5) Yhteiskunnan määräystenmukaisuus (*compliance function*)

Perustuu yhteiskuntarauhan ja stabiileetin turvaamiseen. Määräystenmukaisuus perustuu yhteiskunnassa kulloinkin vallitsevaan normatiiviseen kehukseen.

6) Suorituskyky (*performance function*)

Mittaa sitä, miten hyvin tai huonosti julkiset instituutiot toimivat ja miten hallittava instituutioiden näkökulmasta yhteiskunta on.

7) Muotoutuva emergoituva kapasiteetti (*emergence*)

Kohdistaa katseen yhteiskunnan kykyyn ennakoida muutoksia ja nousevia yhteiskunnallisia haasteita, kykyä uudistaa ja rakentaa yhteiskunnallista yhteistyötä yli ja ohi erilaisten sektorirajojen.

8) Yhteiskunnallinen resilienssi (*resilience*)

Kertoo yhteiskunnan kyvykkyydestä adaptoitua suhteessa erilaisiin muutostekijöihin.

Johtopäätökset

Johtopäätös 1. Maailmalta löytyy julkista hallintoa ja julkisia maastrategioita koskevia käytäntöjä, joista kannattaa ottaa mallia uudistettaessa edellisen hallituksen (2019–2023) aikana laadittua julkisen hallinnon strategiaa ja laaditaan ajantasaistettavalle strategialle toimeenpano-ohjelmaa.

Johtopäätös 2. Maailmalta löytyy esimerkkejä, joissa laaditaan kokonaisvaltaisia periaatelinjauksia kansallisiin hallintojärjestelmiin ja sen eri tasoille (valtakunnallinen, alueellinen ja paikallinen taso) (esim. Iso-Britannia).

Johtopäätös 3. Joissakin maatapauksissa julkisen hallinnon maastrategiaa tarkastellaan hallinnon työn ja virkamiesten toiminnan näkökulmasta (esim. Alankomaat ja Ranska).

Johtopäätös 4. Yhtenä keskeisenä johtopäätöksenä kansanvälisten käytäntöjen perusteella voidaan todeta, että monissa maissa julkisen hallinnon yleisstrategioista on luovuttu, ja julkisten hallinnan ja toiminnan yhteiskunnallista asemaa tarkastellaan julkisten palvelujen kautta (esim. Singapore, Irlanti, Australia ja Uusi-Seelanti) ja että julkisen hallinnon strategiat ovat nimenomaan julkisia palveluja koskevia strategioita.

Johtopäätös 5. Joissakin maissa julkisia palveluja koskeva strategia-ajattelu on toteutettu suhteessa keskeisiin yhteiskunnan systeemiin muutostekijöihin liittyen (esim. Tanskassa julkisia palveluja koskevassa analyysissä tarkastellaan systemaattisesti yhteiskuntaa digitalisoituneena toimintaympäristönä). Tämänkaltaisia digitaalisuuteen liittyviä toimenpiteitä on tehty Suomessakin omina strategiakokonaisuuksinaan.

Johtopäätös 6. Monissa maissa strategiisiin tavoitteisiin on kytketty seikkaperäinen toimeenpano-ohjelma (esim. Iso-Britannia ja Singapore), kun taas esimerkiksi Suomessa julkisen hallinnon strategian osalta spesifi toimeenpanosuunnitelma ja -ohjelma puuttuvat.

Johtopäätös 7. Maavertailu kertoo siitä, että kansallisissa hallinnon strategioissa painopiste ajautuu usein viranomaisvaltaan ja julkisen hallinnon vaikuttavuuden näkemisen keskeisenä tavoitteena (tilivelvollisuusnäkökulma). Vähemmälle huomiolle kansallisissa strategioissa jää yhteiskunnan ja hallinnon adaptiivisuuden ja kansakunnan kyvykkyyden teemat.

Suosituksset Suomen Julkisen hallinnon strategian kehittämiseksi

1. Edellisellä hallituskaudella laadittu julkisen hallinnon strategia pitää ajantasaistaa ja sille pitää laatia selkeä, mitattava ja hallintoa ja palveluja ohjaava toimenpideohjelma aikatauluineen ja resursseineen. Strategian päivityksessä tulee hyödyntää alan tutkimustietoa ja soveltuvia kansainvälisiä esimerkkejä ja tämän lisäksi valmisteluprosessin tulisi olla mahdollisimman avoin ja osallistava.

2. Päivitettävän julkisen hallinnon strategia ja sen toimenpideohjelman toteutus tulee raportoida säännöllisesti hallitukselle esimerkiksi osana hallituksen vuosikertomusta, joka kokoaa tiedot hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta.

3. Kansainväliset käytännöt viittaavat siihen, että päivitettävän julkisen hallinnon strategian ja siihen liittyvän toimenpideohjelman tulee fokuoittaa julkisiin palveluihin ja julkisten palvelujen johtamiseen, mikä lisää strategian ohjaavaa merkitystä. Kysymys ohjauskeinojen terävöittämisestä on valtioneuvoston kannalta ajankohtainen, ottaen huomioon hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen ja kuntatalouden haasteet. Palveluihin fokuoiva koko julkista hallintoa koskeva strategia yksityiskohtaisella toimeenpano-ohjelmalla voisi tarjota uuden mahdollisuuden perinteisten politiikkainstrumenttien (resurssit, tieto, säädökset) rinnalla.

6. Alustavat johtopäätökset ja kehittämisseuraukset

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

Arvioinnin päähavainnot aineistojen mukaan

Haastattelut

1. JHS on sinänsä koettu tarpeelliseksi, mutta toteutus on jäänyt puolitiehen, kun toimeenpanosuunnitelma, raportointi, omistajuus ja poliittinen mandaatti on puuttunut.
2. JHS on koettu ihan toimivaksi ja oikeaan osuvaksi rakenteeltaan.

Kysely

3. JHS on koettu ihan toimivaksi rakenteeltaan, mutta sen ohjaava vaikutus on ollut kyseenalainen kohdassa 1. edellä mainituista syistä.
4. Vastaajien taustamuuttujien analyysi ei tuo eroja juurikaan sen suhteen, mikä on vastausprofiili eri väittämässä.

Kansainvälinen vertailu

5. Monissa maissa tehdään edelleen kansallisia julkisen hallinnon strategioita, mutta ne ovat luonteeltaan fokusoidumpia (liittyvät usein julkisiin palveluihin) ja niihin on kytketty toimeenpanosuunnitelma ja poliittinen vastuu.

Kirjallisuuskatsaus

6. On tärkeä ymmärtää, että strategiat eivät valua automaattisesti ylhäältä alas hallinnossa, vaan jonkun täytyy tehdä asialle jotain - jos senkin takia, että strategiat ymmärretään eri hallinnon tasoilla eri tavoin.
7. Strategiadokumenttien sijasta kannattaa kiinnittää huomiota siihen, minkä tiedon varassa strategioita tehdään, millaisilla kognitiivisilla kompetensseilla ja millaisella institutionaalisella herkkyydellä (esim. miten muutostilanteita ymmärretään ja mikä on niihin liittyvä strategisen sensitiivisyyden aste).

Tekoälysovellus

8. Julkisen hallinnon strategia resonoi vähintäänkin kohtalaisen hyvin monien sen jälkeen konstruoitujen strategiadokumenttien kanssa. Olisi silti virhe unohtaa unohtaa kontrafaktuaalinen ajattelutapa, eli monet Julkisen hallinnon strategiassa mainituista teemoista nostoista olisivat tulleet kirjatuiksi muihin strategioihin ilman Julkisen hallinnon strategiaakin. Sen sijaan on ollut kiinnostavaa katsoa, millaisten käsitteellisten kehysten ympärille nämä julkisen hallinnon strategiassakin mainitut teemat sijoitetaan näissä muissa strategioissa.

1. Strategia ohjauksen ja uudistamisen keinona

- JHS:ssa on hahmoteltu julkishallinnon toimintaympäristön muutosta ja muutoksen vaikuttavia treندهjä laajasta ja kattavasta perspektiivistä käsin. Tämä voi edistää hallinnon toimijoiden kykyä sopeutua muutoksiin eikä sekään ole mahdotonta, etteikö strategia toisi yli hallituskausien ulottuvaa jatkuvuutta julkishallinnon uudistamiseen.
- Toisaalta JHS:n päämäärät ja toimintalinjat ovat siinä määrin yleisiä ja abstrakteja, että ne mahdollistavat monenlaiset ja joskus jopa ristiriitaiset tulkinnat. Riskinä on, etteivät päämäärät muutu toiminnaksi, jos eri toimijat mieltävät ne kovin erilaisin tavoin.
- Kysymys JHS:n omistajuudesta on jäänyt vaille riittävän selkeää vastausta. Tämän yhtenä ulottuvuutena on se, että JHS on irrallaan julkishallinnon muista ohjausinstrumenteista ja tämä tekee käytännössä mahdolltomaksi (tai ainakin hyvin vaikeaksi) seurata strategian toimeenpanoa.

2. Linjausten sisällön arviointi

- JHS:ssa on tunnistettu keskeisimmät keskeisimmät ilmiöt / megatrendit, joista vallitsee laaja yhteisymmärrys julkisen hallinnon keskuudessa.
- Toisaalta JHS:n sisältämät asiat ja ilmiöt ovat pääasiassa entuudestaan tunnistettuja sekä jo laajasti huomioitu julkisen hallinnon eri organisaatioiden toiminnassa, minkä takia JHS:n ohjaava vaikutus ei ole suuri.
- Vaikka JHS:n sisällön yleisyys/abstraktisuus ja kattavuus tukevat strategian laaja-alaista hyväksyttävyyttä, niin strategiasta puuttuvat selkeät valinnat ja priorisoinnit heikentävät sen operationalisointimahdollisuuksia.

3. Valmistelu- ja toimeenpanoprosessien arviointi

- JHS:n valmisteluvaiheen perustaminen laajalle osallistamiselle oli oikea valinta, koska osallistaminen synnyttää omistajuutta. Kuitenkin osallistaminen ei toteutunut täysin tavoitellussa mittakaavassa/laajuudessa, vaan JHS:n valmistelussa oli korostuneesti läsnä valtionhallinnon edustajat.
- JHS:n tunnettavuus ja tietoisuus sen sisällöstä on jäänyt vaatimattomalle tasolle, joka heikkenee sitä mukaa mitä etäämmälle siirrytään valtionhallinnon piiristä.
- JHS:n vaikutus julkisen hallinnon toiminnassa ilmenee usein pienten interventioiden muodossa hajanaisesti ja välillisesti. Siksi JHS tarvitsisi tuekseen toimeenpano-ohjelman perustavamman ja kattavamman muutoksen aikaansaamiseksi.

4. Hallinnon uudistamisen seuranta ja arviointi

- Tärkeää on erottaa hallinnon uudistamisen ja strategian toteutuksen seuranta, arviointi ja mittaaminen
- Hallinnon uudistamisen arvioinnissa tulee ottaa huomioon ajallinen ja temaattinen ulottuvuus. Hallinnon uudistamista tulee raportoida vuosittain hallituksen toimintakertomuksen yhteydessä ja hallituskauden lopussa. Arvioinnin viitekehityksessä olennaista julkisen hallinnon vaikuttavuus, palvelukyky ja laatu sekä rooli julkisen arvon tuottajana.
- Julkisen hallinnon strategian ja sen toimeenpanon arvioinnissa viitekehityksenä tulee lähtökohtaisesti olla hallinnon kehittämiseen liittyvät hallitusohjelmakirjaukset, strategian tunnettuus ja itse strategiaan liittyvät vaikutukset (esim. kirjaukset valtionhallinnon tulossopimuksiin ja tulossopimusten toteutusta koskeva raportointi, kunnissa ja hyvinvointialueilla julkisen hallinnon ohjaava vaikutus)
- Mittaamisessa tulee hyödyntää mahdollisimman paljon olemassa olevia tietolähteitä ja indikaattoreita ja mahdollisuuksien mukaan myös kansainvälisiä vertailutietoja.



Julkisen hallinnon strategian ajantasaistamisen vaihtoehdot

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

VAIHTOEHTO 1: Kevyt päivitys nykyiseen Julkisen hallinnon strategiaan

Nykyisen JHS-strategian tekninen ajantasaistaminen ja sille toimeenpanosuunnitelman laatiminen

Tavoite

Koko julkista hallintoa koskeva yhteinen strategia, jossa lähtökohtana on julkisen hallinnon yleinen lupaus, yleiset toimintaperiaatteet ja –tavat sekä tietyt erityiskysymykset (esim. digitalisointi ja ilmastomuutos).

Toteutustapa ja omistajuus

Työryhmätyö, asiantuntijoiden kuuleminen osallistavissa työpajoissa valmisteluprosessin aikana.
Prosessinomistaja: VM

Strategian sisältö

Nykytuotoinen kevyesti päivitetty strategia, johon kirjataan strategian lupaus, päämäärät ja toimintalinjat kenties pienillä muutoksilla.

Strategian fokusointi

Ei erityistä toiminnallista fokusta. Strategia kattaa koko julkisen hallinnon kokonaisuuden.

Toimeenpanoa koskeva suunnitelma

Suppea toimeenpanosuunnitelma, jossa kohdennetaan resursseja erilaisten kokeilujen toteuttamiseen. Vuosittainen raportointi osana hallituksen toimintakertomusta.

Mittarit

Käytetään olemassa olevia kv. mittareita (esim. <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators> ja OECD). Lisäksi hyödynnetään joitakin olemassa olevia koko hallinnolle yhtenäisiä ja yhdenvertaisia mittareita.

VAIHTOEHTO 2: Kokonaisvaltainen päivitys nykyiseen Julkisen hallinnon strategiaan

Nykyisen JHS-strategian kokonaisvaltainen ajantasaistaminen ja yksityiskohtaisen toimeenpanosuunnitelman laatiminen

Tavoite

Koko julkista hallintoa koskeva strategia, jossa lähtökohtana on julkisen hallinnon yleinen lupaus, yleiset toimintaperiaatteet ja -tavat sekä tietyt erityiskysymykset (esim. digitalisointi ja ilmastonmuutos). Tässä vaihtoehdossa käydään yksityiskohtaisesti läpi JHS:n nykyisten eri strategiakomponenttien päivitystarve.

Toteutustapa ja omistajuus

Toimintaympäristöanalyysi, laaja-alainen työryhmätyö ja asiantuntijoiden kuuleminen, kansainvälisten hyvien käytäntöjen huomioon ottaminen ja osallistavat työpajat ja kuuleminen prosessin eri vaiheissa.
Prosessinomistaja: VM

Strategian sisältö

Nykyuotoinen kokonaisvaltaisesti päivitetty strategia (ml. analyysi julkisesta taloudesta), johon kirjataan strategian lupaus, päämäärät ja toimintalinjat.

Strategian fokusointi

Ei erityistä toiminnallista fokusta. Strategia kattaa koko julkisen hallinnon kokonaisuuden.

Toimeenpanoa koskeva suunnitelma

Suppea toimeenpanosuunnitelma, jossa kohdennetaan resursseja erilaisten kokeilujen toteuttamiseen. Vuosittainen raportointi osana hallituksen toimintakertomusta.

Mittarit

Yksityiskohtainen toimeenpanosuunnitelma, jossa kohdennetaan tarkoituksenmukaiset resurssit kokeilujen toteuttamiseen. Vuosittainen raportointi osana hallituksen toimintakertomusta.

VAIHTOEHTO 3: Kokonaisvaltainen JHS-päivitys, jonka tavoitteena fokusoidumpi strategiaformaatti

Kokonaan uudentyyppinen JHS-strategia, jossa mahdollisesti fokusoidumpi teema ja perustana hallinnon toimintaympäristön seikkaperäinen analyysi

Tavoite

Koko julkista hallintoa koskeva yhteinen strategia, jossa lähtökohtana on julkisen hallinnon yleinen lupaus, yleiset toimintaperiaatteet ja –tavat sekä tietyt erityiskysymykset (esim. digitalisointi ja ilmastonmuutos). Tässä vaihtoehdossa käydään yksityiskohtaisesti läpi eri strategiakomponenttien päivitystarve, hyödynnetään kv. parhaat käytännöt ja kohdistetaan fokus julkisen hallinnon lisäksi myös enemmän julkisiin palveluihin.

Toteutustapa ja omistajuus

Toimintaympäristöanalyysi, laaja-alainen työryhmätyö ja asiantuntijoiden kuuleminen, kansainvälisten hyvien käytäntöjen huomioon ottaminen ja osallistavat työpajat ja kuuleminen prosessin eri vaiheissa.
Prosessinomistaja: VM

Strategian sisältö

Päivitetty strategiarakenne, jossa lähtökohtana ovat esim. hallinnon tehtävä yhteiskunnassa, julkiset palvelut julkisen arvon tuottajana, ihmiskehinen johtamisajattelu, hallinto yhteistyötoimijana, hallinto kansalaisten osallisuuden mahdollistajana (*co-design*) ja palveluekosysteemien toimintamalli.

Strategian fokusointi

Fokus viritetään kahdelle ulottuvuudelle: julkiseen hallintoon ja julkisiin palveluihin. Fokusoinnilla tähdätään a) julkisen hallinnon periaatteiden kirkastamiseen ja b) hallinnon brändiarvon vahvistamiseen.

Toimeenpanoa koskeva suunnitelma

Yksityiskohtainen toimeenpanosuunnitelma, jossa kohdennetaan tarkoituksenmukaiset resurssit kokeilujen toteuttamiseen. Vuosittainen raportointi osana hallituksen toimintakertomusta ja JHS-kytkentä ainakin valtionhallinnossa ja hyvinvointialueilla vv. 2024-2027 koskeviin tulossopimuksiin.

Mittarit

Käytetään olemassa olevia kv. mittareita (esim. <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators> ja OECD). Lisäksi hyödynnetään olemassa olevia yhtenäisiä ja yhdenvertaisia kuntien, hyvinvointialueiden ja valtionhallinnon mittareita.

Julkisen hallinnon strategian ajantasaistamisen vaihtoehtojen SWOT-analyysi (Hallitusohjelma/3.3./s. 58)

| TARKASTELU- LOTTUVUUS | VAIHTOEHTO 1: Kevyt päivitys nykyiseen Julkisen hallinnon strategiaan (JHS) Nykyisen JHS-strategian tekninen ajantasaistaminen ja sille toimeenpanosuunnitelman laatiminen | VAIHTOEHTO 2: Kokonaisvaltainen päivitys nykyiseen Julkisen hallinnon strategiaan (JHS) Nykyisen JHS-strategian kokonaisvaltainen ajantasaistaminen ja ja sille yksityiskohtaisen toimeenpanosuunnitelman laatiminen | VAIHTOEHTO 3: Kokonaisvaltainen JHS-päivitys, jonka tavoitteena fokusoidumpi strategiaformaatti Kokonaan uudentyypinen JHS-strategia, jossa mahdollisesti fokusoidumpi teema ja perustana hallinnon toimintaympäristön seikkaperäinen analyysi |
|--|---|---|--|
| JULKISEN HALLINNON JA JULKISTEN PALVELUJEN SISÄINEN NÄKÖKULMA | | | |
| VAHVUUDET | <ul style="list-style-type: none"> - Nopea ”päivitysprosessi” - Hallitusohjelmakirjauksen muodollinen toteuttaminen | <ul style="list-style-type: none"> - Vaihtoehtoon 1 verrattuna selkeämpi tapa uudistaa strategiaa ja strategiaprossia - Vaihtoehtoon 1 verrattuna yksityiskohtaisempi toimeenpanosuunnitelma | <ul style="list-style-type: none"> - Kokonaisvaltainen hahmotus julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen roolista taloudellisen haasteiden oloissa - Systemaattinen toimintaympäristöanalyysi ja osallistava tekotapa ja kansainvälisten kokemusten ja esimerkkien hyödyntäminen - Yksityiskohtainen toimeenpanosuunnitelma |
| HEIKKOUEDET | <ul style="list-style-type: none"> - Strategiaprosessin jääminen ”suppeaksi ryhmätyöksi” ja strategian jääminen edelleen aika yleiselle tasolle - Strategiaan sitoutumattomuus hallinnossa - Toimeenpanon pinnallisuus | <ul style="list-style-type: none"> - Ajallinen kesto hieman pidempi kuin vaihtoehdossa 1 - Strategian päivitys mielletään pinnalliseksi - Mahdolliset asiantuntijakustannukset | <ul style="list-style-type: none"> - Ajallinen kesto hieman pidempi kuin vaihtoehdossa 1 - Strategian päivitys mielletään pinnalliseksi - Mahdolliset asiantuntijakustannukset |
| JULKISEN HALLINNON JA JULKISTEN PALVELUJEN TOIMINTAYMPÄRISTÖN NÄKÖKULMA | | | |
| MAHDOLLISUUDET | <ul style="list-style-type: none"> - Strategiaa koskevassa viestinnässä onnistuminen lisää julkisen hallinnon tavoitteiden yhteiskunnallista tunnettuutta | <ul style="list-style-type: none"> - Strategiaa koskevassa viestinnässä onnistuminen lisää julkisen hallinnon tavoitteiden yhteiskunnallista tunnettuutta ja yhteiskunnallisen roolin kirkastumista - Toimeenpanosuunnitelman konkreettisuuden herättämä yhteiskunnallinen mielenkiinto | <ul style="list-style-type: none"> - Strategiaa koskevassa viestinnässä onnistuminen lisää julkisen hallinnon tavoitteiden yhteiskunnallista tunnettuutta, hallinnon brändiarvoa ja houkuttelevuutta (esim. työnantajana) ja roolia julkisen arvon luojana - Julkisten hallinnon palvelusysteemien toimivuuden ja vaikuttavuuden parantuminen - Toimeenpanosuunnitelman konkreettisuuden ja yksityiskohtaisuuden herättämä yhteiskunnallinen mielenkiinto |
| UHKAT | <ul style="list-style-type: none"> - Julkisen hallinnon ja sen strategian yhteiskunnallisen tunnettuuden hiipuminen sen myötä, että strategian raportointi jää muodolliseksi | <ul style="list-style-type: none"> - Strategian sisältöjen jääminen yhteiskunnallisessa keskustelussa taka-alalle palvelujen leikkaustarpeiden johdosta | <ul style="list-style-type: none"> - Strategian sisältöjen jääminen yhteiskunnallisessa keskustelussa taka-alalle palvelujen leikkaustarpeiden johdosta |

Suositus

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmapaperissa mainittu julkisen hallinnon strategian ajantasaistaminen ja siihen liittyvän toimeenpanosuunnitelman rakentaminen pitäisi saada liikkeelle mahdollisimman pian ja väliraportissa vaihtoehtona nro 3 esitetyllä tavalla, kokonaisvaltaisena uudistamisena ja niin, että tuleva JHS on fokusoidumpi, julkisiin palveluihin ja julkisen arvon tuottamiseen liittyvä, rakennetaan avoimesti, ja että tähän nyt konstruoitavaan strategiaan rakennetaan selkeä toimeenpanosuunnitelma ml. raportointi hallituksen vuosittaisen toimintakertomuksen yhteydessä. Strategiaprosessin päävastuullinen toimija olisi valtiovarainministeriö.

Lähteet ja liitteet

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

Lähteet

- Bourgon, J. (2017). The new synthesis public administration. Fieldbook. Dansk psykologisk förlag.
- John M. Bryson, Barbara C. Crosby & Danbi Seo (2022) Strategizing on behalf of social enterprises: the case of the Metropolitan Economic Development Association and Catalyst, Public Management Review, 24:1, 124-141, DOI: [10.1080/14719037.2020.1798128](https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1798128)
- [Julkisen hallinnon uudistamisen strategia](#)
- Valtioneuvosto (2023). Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2023:58.
- Valtioneuvosto (2019). Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma 10.12.2019. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.

Muut hankkeessa tuotetut tekstit

- Jalonen, Harri (12.9.2023). [Hyvä julkisen hallinnon strategia antaa suunnan, tunnistaa edistymisen ja mobilisoi resursseja](#). Blogi: Tieto käyttöön!
- Jalonen, H., Virtanen, P., Uusikylä, P., & Lintinen, U. (2023). Julkisen hallinnon strategia on näkemistä ja tekemistä. Blogi: Tieto Käyttöön! (*julkaistaan marraskuussa 2023*)
- Virtanen, Petri (15.9.2023). [Julkisen hallinnon strategiat – Kansainvälinen maavertailu](#). Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarja 31/2023.
- Ketamo, Harri (2023). Julkisen hallinnon strategian analyysi tekoälyn ja kielimallin avulla. *Julkaistaan Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarjassa vuoden 2023 loppuun mennessä.*



Liite 1: Tekoälyanalyysiin valitut strategiat

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

Valtionhallinnon strategiat

| Organisaatio | Strategian nimi | Julkaisu vuosi |
|--------------------------------|---|----------------|
| Ulkoministeriö | Kehityspolitiikan ylivaalikautinen selonteko | 2021 |
| Valtiovarainministeriö | Valtiovarainministeriön strategia 2030 | 2022 |
| Valtioneuvosto | Ministeriöiden tulevaisuus katsaus 2022 : Yhteiskunnan tila ja päätöksiä vaativat kysymykset | 2022 |
| Ympäristöministeriö | Parempi ympäristö tuleville sukupolville Ympäristöministeriön strategia vuoteen 2035 | 2022 |
| Työ- ja elinkeinoministeriö | Aluekehittämisen suuntaviivat 2040 | 2022 |
| Maa- ja metsätalousministeriö | Kansallinen metsästrategia 2035 | 2022 |
| Sisäministeriö | Sisäministeriön hallinnonalan konsermistrategia | 2022 |
| Puolustusministeriö | Puolustushallinnon materiaali poliittinen strategia | 2023 |
| Tuomioistuinlaitos | Tuomioistuinlaitoksen strategia 2023-2033 | 2023 |
| Valtiokonttori | Valtiokonttori: tiedolla ja taidolla | 2021 |
| TUKES | Kansallinen markkinavalvontastrategia. Suomi 2022-2025. | 2022 |
| Suomen ympäristökeskus | SYKE:n strategia 2021-2025 | 2021 |
| Patentti- ja rekisterihallitus | PRH:n strategia 2023- | 2022 |
| Maanmittauslaitos | Maanmittauslaitoksen tutkimuspolitiikka | 2022 |
| Maahanmuuttovirasto | Maahanmuuttoviraston organisaatiostrategia 2023-2027 | 2023 |
| Kansaneläkelaitos | Kelan strategia | 2023 |
| Hätäkeskuslaitos | Laadukas, luotettava, yhdenvertainen hätäkeskuspalvelu. Strategia 2021-2024 | 2021 |
| Huoltovarmuuskeskus | Huoltovarmuuskeskuksen uudistettu strategia 2021–2023. FIKSUA HUOLTOVARMUUTTA YHDESSÄ. VARMUUDEN VUOKSI | 2021 |

Hyvinvointialueet

| Organisaatio | Strategian nimi | Julkaisu vuosi |
|------------------------------------|---|----------------|
| HUS | Strategia 2023-2027 | 2022 |
| Vantaan ja Keravan hyvinvointialue | Vantaan ja Keravan hyvinvointialuestrategia 2023-2026 | 2022 |
| Varsinais-Suomen hyvinvointialue | Turvaamme, parannamme, pelastamme hyvinvointia yhdessä, joka päivä. Varsinais-Suomen hyvinvointialueen strategia | 2022 |
| Satakunnan hyvinvointialue | Satavarmaa hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta, lähellä ihmistä. Satakunnan hyvinvointialueen strategia 2023–2025 | 2023 |
| Pirkanmaan hyvinvointialue | Tärkeintä on ihminen. Pirkanmaan hyvinvointialueen strategia 2023-2025 | 2023 |
| Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue | Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialuestrategia 2023-2030 | 2022 |
| Pohjois-Karjalan hyvinvointialue | Hyvinvointialuestrategia 2023-2026 | 2022 |
| Lapin hyvinvointialue | Lapin hyvinvointialueen strategia | 2022 |
| Kymenlaakson hyvinvointialue | Kymenlaakson hyvinvointialuestrategia 2023-2025 | 2022 |
| Keski-Suomen hyvinvointialue | Keski-Suomen hyvinvointialuestrategia 2030 | 2022 |
| Itä-Uudenmaan hyvinvointialue | Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen strategia 2022–2026 | 2022 |

Kunnat ja maakunnat

| Organisaatio | Strategian nimi | Julkaisuvuosi |
|---------------------------|---|---------------|
| Kaarina | Yhdessä paras Kaarina. Kaarina-strategia 2023-2030 | 2022 |
| Laukaa | Liekkiä Laukaaseen. Kuntastrategia vuoteen 2030 | 2022 |
| Nurmijärvi | Nurmijärvi - Paremman arjen ilmiö. Nurmijärven kuntastrategia 2022-2030 | 2022 |
| Lempäälä | Lempäälä - Kunta, joka sanoo kyllä | 2022 |
| Kuopio | Kuopion strategia vuoteen 2030. Hyvän elämän pääkaupunki. | 2022 |
| Espoo | Espoo-tarina (strategia 2021-2025) | 2021 |
| Äänekoski | Ilmiömäinen Äänekoski 2028 | 2022 |
| Varkaus | Varkauden kaupunkistrategia 2025 | 2022 |
| Uusikaupunki | Uudenkaupungin strategia - Oikeenlaista kemiaa | 2021 |
| Turku | Kaupunkistrategia. Turku 2030-luvulla. | 2022 |
| Savonlinna | Savonlinnan kaupunkistrategia 2022-2025 | 2022 |
| Kokkola | Kokkolan kaupunkistrategia 2022-2025 | 2021 |
| Kemi | Kemin kaupunkistrategia 2022-2025 | 2021 |
| Kajaani | Kajaani - Aikaa elämällesi. Kajaanin kaupunkistrategia 2023-2026 | 2021 |
| Imatra | Energinen Imatra 2030 -strategia | 2022 |
| Hamina | Hamina 2030 Kaupunkistrategia | 2021 |
| Uudenmaan liitto | Reilusti edellä. Uusimaa-ohjelma 2022-2025 | 2021 |
| Pohjois-Savon liitto | Pohjois-Savon maakuntasuunnitelma 2040 ja maakuntaohjelma 2022–2025 | 2021 |
| Päijät-Hämeen maakunta | Päijät-Hämeen maakuntastrategia 2022-2025 | 2021 |
| Keski-Pohjanmaan maakunta | Keski-Pohjanmaan MAAKUNTASTRATEGIA 2040 ja MAAKUNTAOHJELMA 2022–2025 | 2021 |
| Kainuun liitto | Kainuu-ohjelma | 2021 |

Hanketiimi

"Julkishallinnon asiantuntijat"



Harri Jalonen (FT)

Professori
Vaasan yliopisto



**Petri Virtanen
(VTT)**

Senior Advisor
Frisky & Anjoy Oy

"Hankkeen vetäminen ja koordinaatio"



**Petri Uusikylä
(VTT)**

Hankkeen
vastuullinen johtaja
Frisky & Anjoy Oy



**Urho Lintinen
(YTM)**

Arviointiasiantuntija
Frisky & Anjoy Oy

"Tekoälyn ja tekstianalytiikan asiantuntijat"



**Harri Ketamo
(FT, KL)**

Perustaja ja
hallituksen pj.
Headai Oy



**Anu Passi-Rauste
(KM)**

CMO
Headai Oy

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

Lisätietoja hankkeesta:

Petri Uusikylä, hankkeen vastuullinen johtaja / toimitusjohtaja (F&A)

Puh. 040 577 7516 / S-posti: petri.uusikyla@frisky.fi

Jukka Erkkilä, ohjausryhmän puheenjohtaja / neuvotteleva virkamies (VM)

Puh. 0295 530 909 / S-posti: jukka.erkkila@gov.fi

