



# JULKINEN HALLINTO 2020-LUVUN HYVINVOINTIVALTIOSSA

SDP:N JULKISEN HALLINNON  
LINJAUKSET





## Sisällys

Tiivistelmä .....	5
1. Johdanto .....	11
2. Vastuullinen julkisen hallinto toimii kansalaisten arvojen mukaisesti .....	13
3. Tulevaisuuden julkinen hallinto uudistuu maailman mukana .....	15
3.1 Kansalaislähtöinen julkinen hallinto on ihmisiä varten .....	15
3.2 Julkisen hallinnon oltava yhtenäinen .....	16
3.3 Julkisen hallinnon johtamisjärjestelmällä lisää vaikuttavuutta .....	18
3.4 Työn inhimillisyys ja kiinnostavuus takaavat parhaan julkisen hallinnon .....	19
3.5 Julkinen hallinto palvelee laadukkaasti siellä, missä ihmiset ovat .....	22
3.6 Tulevaisuuden julkinen hallinto on avoin ja läpinäkyvä .....	24
4. Julkisen hallinnon suhde kansalaisyhteiskuntaan ja yrityksiin .....	27
4.1 Kansalaisyhteiskunnan, yritysten ja tieteen suhde julkiseen hallintoon .....	27
4.2 Julkisten palvelujen järjestäminen ja tuottaminen .....	27
4.3 Lisää vastuullisuutta julkisten hankintojen järjestämisessä .....	30
5. Kansainvälinen hallinnon yhteistyö .....	33



# TIIVISTELMÄ

Suomalaisen hyvinvointivaltion oikeutuksen kannalta on välttämätöntä, että julkinen hallinto toimii jatkossa entistä vaikuttavammin edistäen kansalaistensa hyvinvointia. Siksi SDP:n tavoitteena on, että Suomessa on maailman paras julkinen hallinto myös 2030-luvulla. Siihen tähdätään neljällä uudistamisteemalla. Uudistaminen edellyttää kansalaisten arvoihin nojaavaa vastuullisuutta, jossa huomioidaan niin sosiaaliset, ekologiset kuin taloudelliset näkökohdat. Julkisessa hallinnossa lähtökohtana on tasa-arvo, jossa otetaan huomioon ihmisten erilaiset tarpeet ja pitkän aikavälin vaikutukset eri sukupolvien näkökulmasta. Kansalaisten oikeusturvan toteutuminen on yhdenvertaisuuden kannalta välttämätöntä.

## 1. Tulevaisuuden julkinen hallinto on avoin ja kansalaislähtöinen

Julkisen hallinnon oikeutus perustuu toimivaan demokratiaan sekä aktiiviseen kansalaisuuteen ja niin yksilöiden kuin yhteisöjen hyvinvointiin. Ihmisillä on oikeus odottaa ajanmukaisia ja käyttäjälähtöisiä palveluita. Kansalaislähtöisyyden vahvistamiseksi eduskunnan asemaa tulee vahvistaa edelleen lisäämällä sen osallistumista pitkän aikavälin ylivaalikautiseen strategiseen suunnitteluun. Kansanvaltaa edistää myös vahva paikallinen hallinto. Kansalaisten suoraa vaikuttamista tulee tukea ottamalla käyttöön niin sanottu keskustelualoite kaikilla hallinnon tasoilla. Kaikille on taattava edellytykset vaikuttaa ja osallistua hallintoon. Kansalaisyhteiskunta tulee myös pitää mukana yhteiskunnallisten uudistusten valmistelussa.

***”Julkisen hallinnon tulee niin omissa kuin hankkimis-  
saan palveluissa huolehtia vahvasta tietoturvasta,  
jolla suojellaan kansalaisten sekä yhteisöjen  
yksityisyyttä.”***

Demokratian ytimessä on kansalaisten mahdollisuus arvioida julkisen hallinnon toimintaa. Se voi toteutua vain, kun kansalaisilla on avoin näkymä

Julkisen hallinnon toimintaan helposti ymmärrettävässä muodossa. Julkisen hallinnon tulee soveltaa avoimen datan periaatetta jakamalla osamistaan sekä hallussaan olevia tietoja avaamalla julkiset rajapinnat yhteiskunnan eri toimijoiden hyödynnettäväksi. Tietoaineistoja käsittelevien virastojen tulee tuottaa viranomaisten ja kansalaisten tarpeisiin vastaavia tietoaineistoja ja tarjota niitä saataville joustavasti ja edullisesti. Julkisen hallinnon tulee myös kartoittaa yksityisellä sektorilla oleva keskeiset tietovarannot, jotta niitä voidaan tarvittaessa ottaa yleisesti hyödylliseen käyttöön. Julkisen hallinnon tulee niin omissa kuin hankkimisissaan palveluissa huolehtia vahvasta tietoturvasta, jolla suojellaan kansalaisten sekä yhteisöjen yksityisyyttä. Ihmisillä tulee myös olla mahdollisuus saada helposti tietoa heistä itsestään tietojärjestelmiin kerätyistä tiedoista ja hallita sekä hyödyntää niitä.

## **2. Yhtenäinen julkinen hallinto tuo parempia vaikutuksia**

Hallinnon hajanaisuus ja siilomaisuus haittaavat yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamista. Koko julkishallinto tulee jatkossa saada yhteisten tavoitteidenasettelun piiriin eri julkisen hallinnon tasojen yhteisellä toiminnan suunnittelulla. Samalla tarvitaan joustavuutta muun muassa antamalla suurille kaupungeille pieniä kuntia enemmän vapautta toimintaansa siten, että erilaisille kunnille voidaan asettaa erilaisia tehtäviä.

Nyky-yhteiskunta edellyttää myös entistä enemmän hallinnonalojen välistä yhteistyötä. Siksi hallituksen poliittista ohjausta tulee vahvistaa yhtenäistämällä valtioneuvoston toiminnallista rakennetta ja toimintaprosesseja sekä lisäämällä valtioneuvoston kanslian koordinaatio- ja ohjausmahdollisuuksia. Esimerkiksi valtioneuvoston kanslialle on lisättävä resursseja ja mahdollisuuksia poikkihallinnollisten toimien koordinointiin, kun sellaiset toimet ovat välttämättömiä.

***”SDP:n tavoitteena on, että Suomessa on maailman paras julkinen hallinto myös 2030-luvulla.”***

Julkisen hallinnon korkeatasoinen johtaminen on edellytys sille, että se tuottaa hyviä tuloksia ja kestää vertailun muiden organisaatioiden kanssa. Julkisen hallinnon organisaatio ja johtaminen on järjestettävä siten, että ne ohjaavat ja kannustavat julkisen hallinnon johtoa oikeisiin tavoitteisiin. Vaikuttavuuden lisääminen edellyttää koko julkisen hallinnon johtamis- ja organisaatiomallin kehittämistä.

Vaikuttavuustavoitteet on määritettävä kunkin yksikön toiminnan sekä poliittisesti asetettujen tavoitteiden pohjalta. Poikkihallinnollisten tavoitteiden seurantaan on asetettava selkeät vastuut, ja siihen on luotava esimerkiksi

julkisen talouden suunnitelman tapainen säännönmukainen seurantamalli. Tavoitteet on saatava myös kiinteäksi osaksi esimerkiksi lainsäädännön valmistelun vaikuttavuusarviointia, lainsäädännön valmistelun arviointia sekä valtion ja kuntien yksiköiden tuloksellisuuden arviointia.

Julkisen hallinnon tavoitteiden asettaminen ja johdon kannustimet on perustettava mahdollisuuksien mukaan objektiivisesti arvioitaviin mittareihin. Myös ennaltaehkäisevät vaikutukset ja vaihtoehtoiskustannukset on tehtävä näkyväksi. Tavoitteita ja niiden seurannassa käytettyjä mittareita tulee uudistaa säännöllisesti esimerkiksi hallituskausien vaihtuessa, millä varmistetaan myös se, etteivät mittarit ohjaa toimintaa väärään suuntaan.

### **3. Työn inhimillisuus ja kiinnostavuus takaavat parhaan julkisen hallinnon**

Julkisen hallinnon menestys nojaa olennaiselta osin henkilöstöön ja sen osaamiseen. Keskeistä on, että julkinen hallinto säilyttää ja tarvittaessa hankkii itselleen avainosaamisen, jota tarvitaan tulokselliseen johtamiseen ja kehittämiseen. Siksi julkisen hallinnon tulee olla houkutteleva työpaikka osaajille.

Julkisen hallinnon on erotuttava työnantajana omilla vahvuuksillaan. Sen tulee olla ennen muuta inhimillinen työnantaja, joka tarjoaa turvallista ja mielekästä työtä paremman yhteiskunnan luomiseksi. Julkisen hallinnon tulee mahdollistaa ihmisille työn, vapaa-ajan ja perheen yhteensovittaminen sekä itsensä kehittäminen työuran aikana. Julkisen hallinnon tulee olla joustava työnantaja etätöön, monipaikkaisen sekä paikkariippumattoman työn ja työaikaohjelmien suhteen. Etätööhön on tarjottava nykyaikaiset ja tietoturvalliset työvälineet.

Julkisen hallinnon on kiinnitettävä erityistä huomiota sukupuolten tasa-arvoon purkamalla epätasa-arvon juurisyyt. Etnisten ja muiden vähemmistöjen hakeutumista virkauralle pyritään rohkaisemaan ja edistämään. Julkisen hallinnon monenlaiset työpaikat mahdollistavat erityisryhmien ottamisen mukaan työelämään ja voivat toimia väylänä työmarkkinoille vaikeammin työllistyville.

Julkisen hallinnon palkkauksen tulee motivoida tulokselliseen työhön ja kehittymiseen työuralla. Sen tulee myös mahdollistaa työnkierto erilaisten tehtävien välillä julkisen hallinnon sisällä hyvien käytäntöjen leviämiseksi. Se edellyttää yhdenmukaista palkkausmallia, jossa alakohtaiset erot huomioidaan riittävässä määrin.

Julkisen hallinnon johdon ja asiantuntijoiden on oltava ammattitaitoista. Se edellyttää, että työtehtävät ovat kiinnostavia ja mahdollistavat monipuolisen urakehityksen. Johtajille tulee suunnitella urapolkuja ja toisaalta

edistää johdon tarpeellista vaihtumista.

#### **4. Julkinen hallinto palvelee laadukkaasti siellä, missä ihmiset ovat**

Julkiset palvelut kuuluvat kaikille ja julkisen hallinnon tulee olla läsnä koko maassa. Kaikkia palveluja ei kuitenkaan tarvitse tarjota joka kunnassa kaikkina arkipäivinä vaan palvelut tulee järjestää ihmislähtöisesti ja tehokkaasti. Siksi kunnat, hyvinvointialueet ja valtio tulee saattaa toimimaan yhdessä palveluverkon kehittämisessä.

Digitaalisuus mahdollistaa laajan palvelukirjon tarjoamisen ajasta ja paikasta riippumatta. Siksi sähköisistä palveluista tulee tehdä ensisijainen vaihtoehto aina, kun se on mahdollista. Digisyrjäytymisen ehkäisyyn tulee kiinnittää erityistä huomiota tarjoamalla riittävästi tukea sähköisten palveluiden käyttöön. Apua tulee tarjota etenkin erityisryhmille ja kaikille tulee tarjota mahdollisuus käyttää sähköisiä palveluja julkisilla laitteilla. Myös julkisessa päätöksenteossa tulee pyrkiä automatisointiin ihmisten oikeusturva ja palvelujen laatu varmistaen.

***”Julkiset palvelut kuuluvat kaikille ja julkisen hallinnon tulee olla läsnä koko maassa.”***

Käyntiasioinnin vähentäminen mahdollistaa säästämisen muun muassa tilakustannuksissa. Palvelupisteverkkoa voidaan kuitenkin kehittää etäyhteyksiä hyödyntävien yhteispalvelupisteiden lisäämisellä, jolloin kaikki viranomaiset eivät pidä pienemmän väestöpohjan alueilla omia tilojaan ja henkilöstöjään.

Julkisen hallinnon kannattaa ottaa järjestettäväkseen ja tuotettavakseen palveluja silloin, kun näin saatavat kokonaishyödyt ovat suuremmat kuin kustannukset ja muut haitat. Siksi julkisen vallan käyttö ja hyvinvoinnin peruspalvelut tulee jatkossakin järjestää ja tuottaa pääosin julkisesti. Julkinen hallinto voi ottaa uusia tehtäviä esimerkiksi täyttääkseen markkinoiden aukkoja luomalla edellytyksiä hyvinvoinnin ja elinkeinotoiminnan kehitykselle.

Julkisen palvelujen ulkoistaminen ei saa johtaa laadun heikkenemiseen eikä valvonnan, oikeusturvan tai läpinäkyvyyden vähenemiseen. Riippuen järjestettävän palvelun luonteesta voidaan esimerkiksi edellyttää palvelun tuottamiseen liittyvien tietojen sekä tilinpäätös- ja verotietojen julkisuutta. Julkisissa hankinnoissa tulee lisätä vastuullisuuskriteerien käyttöä valintaperusteena, jolloin hinnan rooli hankinnan perusteena vähenee. Myös vuoropuhelulla, sopimusehdoilla sekä niiden valvonnalla tulee varmistaa,



että vastuulliset toimijat menestyvät julkisissa hankinnoissa ja laiminlyönneistä seuraa riittävät sanktiot. Hankintayksikköjen yhteistyöllä sekä yhteishankinta- ja palveluyksikköjen käytön laajentamisella on keskeinen rooli, jotta vastuullisuutta painottavat uudet hankintamallit ja niiden edellyttämä asiantuntemus saadaan laajemmin käyttöön. Olennaista on saada hankintayksiköille kattavasti ja helposti tietoa potentiaalisista sopimuskumppaneista ja niiden laiminlyönneistä, jotta ongelmiin voidaan puuttua.



# 1. JOHDANTO

Sosialidemokraattisen puolueen (SDP) 46. puoluekokouksen elokuussa 2020 hyväksymä periaatejulistus sekä poliittinen ohjelma nojaavat pohjoismaiseen hyvinvointivaltioon. Siihen kuuluu olennaisena osana vahva ja laaja julkinen hallinto. Suomen julkinen hallinto on useilla mittareilla mitaten maailman paras. Hyvinvointivaltion oikeutuksen kannalta on silti välttämätöntä, että julkinen hallinto toimii jatkossa entistä vaikuttavammin edistämällä kansalaistensa hyvinvointia taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla samalla demokratiaa vahvistaen. Siksi julkisen hallinnon järjestäminen ja toiminnan kehittäminen ovat ensiarvoisen tärkeitä SDP:lle. Puolueen tavoitteena on, että Suomessa on maailman paras julkinen hallinto myös 2020-luvulla.

Vuonna 2020 globaaliksi levinnyt koronapandemia on korostanut julkisen hallinnon ja valtioiden yhteistyön merkitystä. Julkisen vallan toimia ja instituutioita on tarvittu, kun on rajoitettu ihmisten liikkumista, järjestetty terveydenhuoltoa ja kanavoitu taloudellista tukea koronasta kärsineille ihmisille ja yrityksille. Julkisen hallinnon rooli tulee olemaan ratkaiseva kestävä kehityksen varmistamisessa myös pidemmällä aikavälillä. Sitä tarvitaan, jotta teknologinen kehitys valjastetaan palvelemaan kaikkien hyvinvointia ekologisesti kestäväällä tavalla. Julkista hallintoa on uudistettava, jotta demokratia sekä osallisuus vahvistuvat ja taloudellinen sekä sosiaalinen eriarvoistuminen saadaan käännettyä laskuun. Julkisen hallinnon rakenteet määrittävä myös sen, miten alueellisessa rakennemuutoksessa ja kaupungistumisessa onnistutaan.

Tämä asiakirja sisältää SDP:n linjaukset julkisen hallinnon kehittämiseen tulevana vuosina. Asiakirjassa otetaan kantaa julkisen hallinnon rakenteita organisointia ja niiden kehittämistä ohjaaviin periaatteisiin, muttei suoraan julkisten palvelujen laajuuteen ja sisältöön. Julkisella hallinnolla tarkoitetaan laajasti ymmärrettyä sekä demokratiaan nojaavaa poliittista päätöksentekoa että viranomaisten julkisen vallan käyttöä ja hallinnointia. Asiakirjan 2 luku sisältää julkisen hallinnon uudistamista koskevat arvo- ja lähtökohdat ja luvuissa 3–5 kuvataan linjaukset koskien julkisen hallinnon toimintaa ja sen suhdetta muuhun yhteiskuntaan sekä kansainväliseen yhteistyöhön.



## **2. VASTUULLINEN JULKISEN HALLINTO TOIMII KANSALAISTEN ARVOJEN MUKAISESTI**

Luottamus julkiseen hallintoon vahvistuu, kun sen toiminta perustuu ihmisten arvoihin. Se edellyttää laaja-alaista vastuullisuutta, jossa huomioidaan niin sosiaaliset, ekologiset kuin taloudelliset näkökohdat. Suomessa julkinen hallinto toimii verraten hyvin ja esimerkiksi korruptiota arvioivissa mittauksissa olemme maailman kärkeä. Luottamuksen säilyttäminen edellyttää kuitenkin jatkuvaa vastuullisuuden kehittämistä.

Julkinen hallinto on vetovastuussa siirryttäessä ympäristön kannalta kestävämpään tuotantoon ja kulutukseen. Lakisäateisten taloudellisten kannustimien ja rajoitusten ohella julkisen hallinnon omalla toiminnalla on suuri merkitys muutoksessa. Julkinen hallinto pyrkii omassa toiminnassaan, investoinneissaan ja hankinnoissaan systemaattisesti tekemään ilmaston ja elinympäristön kannalta kestävämpiä valintoja. Näin edistään ekologisia ratkaisuja myös muilla yhteiskunnan sektoreilla. Julkinen hallinto huomioi kaikessa toiminnassaan ihmisoikeudet ja pyrkii esimerkillään edistämään huolellisesti niiden toteutumista. Huolellisuusvelvoitteella vähennetään myös harmaata taloutta ja parannetaan vastuullisesti toimivien yritysten asemaa. Taloudellinen vastuullisuus tarkoittaa myös sitä, että julkisen hallinnon toiminnassa tulee pyrkiä kokonaistaloudellisuuteen, jossa kustannusten ohella huomioidaan laatu.

Julkisessa hallinnossa lähtökohtana tulee olla tasa-arvo, jossa otetaan huomioon ihmisten erilaiset tarpeet ja pitkän aikavälin vaikutukset muun muassa eri sukupolvien näkökulmasta. Erityisesti suurien hallinnollisten ja rakenteellisten uudistusten tähtäin on kauempana tulevaisuudessa – siinä, kuinka rakennamme toimivaa, kestävää ja mahdollistavaa julkista hallintoa pidemmälle kuin seuraavalle vaalikaudelle.

Suomi on oikeusvaltio ja kansalaisten oikeusturvan toteutuminen on varmistettava laadukkaalla eri ihmisryhmät huomioivalla palvelulla sekä oikeusturvakeinoilla, kuten mahdollisuudella valittaa viranomaisten päätöksistä tuomioistuimiin. Lisäksi viranomaisten toiminnan laatu tulee varmistaa viranomaisten toiminnan johtamisjärjestelmillä, sisäisellä tarkastuksella sekä ulkoisella laillisuusvalvonnalla.



## 3. TULEVAISUUDEN JULKINEN HALLINTO UUDISTUU MAAILMAN MUKANA

### 3.1 Kansalaislähtöinen julkinen hallinto on ihmisiä varten

Julkisen vallan ja sen myötä julkisen hallinnon oikeutus perustuu toimitaan demokratiaan sekä aktiiviseen kansalaisuuteen ja niin yksilöiden kuin yhteisöjen hyvinvointiin. Näiden tavoitteiden toteutumista hallinto palvelee. Se käyttää valtaa ja tuottaa palveluita kansalaisten hyväksi ilmentäen lain takaamia oikeuksia ja tasavertaisuutta. Näin julkinen hallinto tukee koko kansalaisyhteiskunnan toimintaa. Kansalainen ei ole hallintoalamainen vaan osallistuva toimija, jolla on yhteiskunnalliset velvollisuutensa ja niiden vastineena oikeus odottaa ajanmukaisia ja käyttäjälähtöisiä palveluita.

Suomi on länsimaiseen demokratiakäsitykseen perustuva kansanvaltainen oikeusvaltio, joka on sitoutunut noudattamaan kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia sekä EU:n perusoikeuksia. Päätöksenteko ja hallinto perustuvat suurelta osin vallan kolmijaon mukaiseen, lakia säätävään eduskunnan, toimeenpanovaltaa käyttävään valtioneuvoston ja tasavallan presidentin sekä tuomiovaltaa käyttävien riippumattomien tuomioistuinten toimintaan. Toisaalta kansalaisyhteiskunnan autonomisuus on keskeinen arvo. Suomalaiseen oikeusvaltioon kuuluvien instituutioiden luottamuksesta on pidettävä yhteiskunnassa laajasti kiinni ja sitä on vahvistettava muun muassa eri kulttuuritaustasta tulevien keskuudessa.

***”Kansalaisten suora vaikuttamista tulee tukea muun muassa ottamalla käyttöön niin sanottu keskustelualoite kaikilla hallinnon tasoilla.”***

Eduskunnan asema kansalaisten vaikutuskanavana korostuu Suomen parlamentarisessa järjestelmässä. Eduskunnan asemaa tulee vahvistaa edelleen lisäämällä sen osallistumista pitkän aikavälin ylivaalikautiseen strategiseen suunnitteluun. Kansanvaltaa edistää myös vahva paikallinen

hallinto, jonka tulee osaltaan vahvistaa väestön osallistumista ja vaikuttamismahdollisuuksia. Kansalaisten suoraan vaikuttamista tulee tukea muun muassa ottamalla käyttöön niin sanottu keskustelualoite kaikilla hallinnon tasoilla.

Kansalaisyhteiskunta ja yritykset tulee pitää mukana niin lainsäädännön kuin muiden yhteiskunnallisten sekä paikallisten uudistusten valmistelussa. Tämä edellyttää vähimmillään sitä, että asiaan liittyviä keskeisiä tahoja kuullaan, jotta heidän näkemyksensä voidaan ottaa päätöksissä huomioon. Isommissa yhteiskunnallisissa tai esimerkiksi sisällöltään tiivistä yhteistyötä edellyttävissä uudistuksissa hyödynnetään valmistelussa työryhmiä, joihin osallistuu asian luonteen huomioiden poliittisten tahojen ja viranomaisten ohella muun muassa kansalaisjärjestöjen ja eturyhmien edustajia sekä riippumattomia asiantuntijoita.

Osallisuuden kautta ihmiset voivat kokea julkisen hallinnon omakseen. Tekninen kehitys mahdollistaa uudenlaisen aktiivisuuden kansalaisille. Aivan kaikilla ei ole samoja edellytyksiä vaikuttaa ja käyttää uusia kanavia. Erityisesti heidän mahdollisuuksiaan vaikuttaa on tuettava, jotta laajempi osa väestöstä saadaan mukaan rakentamaan yhteistä julkista hallintoa. Myös erilaiset kielelliset ja kulttuurilliset lähtökohdat on otettava huomioon osallisuuden vahvistamisessa. Samalla on ilmeistä, että syrjäytymisen torjunta ja yhdenvertaisuuden varmistaminen edellyttävät myös juurisyihin puuttumista muun muassa sosiaalipolitiikalla.

Lakiin perustuvan hallinnon keskeiset periaatteet ennustettavuus ja oikeusvarmuus ovat välttämättömiä, mutta myös jäykistävät palvelujen järjestämistä käyttäjälähtöisesti. Samalla uudet viestintäkanavat ovat luoneet uusia odotuksia hallintoa kohtaan muun muassa vastavuoroisuudesta ja läpinäkyvyydestä. Julkinen hallinto ei ole kyennyt riittävässä määrin reagoimaan uudenlaiseen toimintaympäristöön, mikä on osaltaan johtanut turhautumiseen sekä hallintoa että poliittista järjestelmää kohtaan. Aito kansalaislähtöisyys ei tarkoita vain kansalaisen aloitteellisuutta, vaan hallinnon kykyä ja halua tunnistaa jo ennakolta kansalaisten tuleva palvelutarve ja tarjota palvelua aktiivisesti. Uusia osallistavia toimintamalleja ja dialogisia menetelmiä tarvitaan varmistamaan, että julkista hallintoa kehitetään vastaamaan alati muuttuviin olosuhteisiin. Tavoitteena on, että julkiset palvelut järjestäjätahosta riippumatta on järjestetty ihmisten, kansalaisyhteiskunnan ja yksityisen sektorin tarpeista lähtien.

### **3.2 Julkisen hallinnon oltava yhtenäinen**

Vaikuttavaa ja tehokasta kansanvaltaista ohjausjärjestelmää heikentää hallinnon hajanaisuus ja siilomaisuus, jota tuleva aluehallinto voi lisätä. Sen ehkäisemiseksi hyvinvointialueiden tulee vastata ensi sijassa sosiaa-



li- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluista. Muista tehtävistä vastaavat jatkossakin lähtökohtaisesti vahvat itsehallinnolliset kunnat ja valtio. Suomessa on huolehdittava siitä, että kunnat pystyvät huolehtimaan asukkaidensa hyvinvoinnista, perusoikeuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta, palvelujen järjestämisestä ja elinvoiman edistämisestä.

Koko julkishallinto tulee saada yhteisten tavoitteiden piiriin. Eri julkisen hallinnon tasojen yhteistyötä tulee vahvistaa yhteisellä toiminnan suunnittelulla. Esimerkiksi maankäytön, asumisen ja liikenteen MAL-sopimukset ovat olleet tähän onnistunut toimintamalli, sillä niiden avulla kaikki toimijat ovat voineet saada konkreettista lisäarvoa yhteisen tavoitteen edistämiseksi. Myös tiedonkulun eri toimijoiden välillä tulee olla kunnossa, jota palvelee muun muassa järjestelmällinen keskusteluyhteys toimeenpanevien viranomaisten ja keskushallinnon välillä.

Samalla on syytä varmistaa, että alueiden monimuotoisuus ja erilaiset tarpeet voidaan ottaa huomioon. Ne ovat korostuneet kaupungistumisen myötä niin kaupungeissa kuin alueilla, joissa väestö on vähentynyt. Kaikissa kunnissa on jatkossakin pystyttävä takaamaan ihmisten sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutuminen. Toisaalta kuntakehitystä on arvioitava laajasti eri tekijöiden kautta. Suurten kaupunkien merkitys yhteiskunnan haasteiden ratkaisussa ja kehityksessä on kiistaton, kun 20 suurimmassa kaupungissa on väestöstä ja työpaikoista noin 80 prosenttia. Yksi vaihtoehto perusoikeuksien toteuttamiseksi ja elinvoiman vahvistamiseksi olisi arvioida, miten kunnille voitaisiin antaa erilaisia tehtäviä riippuen niiden kyvystä järjestää palveluja.

Valtionhallinto on organisoitu hyvinvointivaltion rakentamisen pohjalta hallinnonaloitain siten, että hyvinvoinnin perustoiminnoilla on oma vastuuministeriönsä ja viranomaisensa. Nyky-yhteiskunta edellyttää kuitenkin entistä enemmän hallinnonalojen yhteistyötä. Keskitetyn poliittisen ohjauksen puute on johtanut jopa hallinnon sektorikohtaiseen erisuuntaisuuteen. Lisäksi puuttuvat poikkihallinnolliset rakenteet ovat johtaneet läpinäkyvyyden vähenemiseen, kun päätöksiä on jouduttu tekemään epävirallisissa kokouksissa, joita päätöksenteon muotomääräykset eivät koske. Esimerkiksi sosiaalisen eriarvoisuuden ja segregaaation vähentäminen, elinkeinojen vahvistaminen, ilmastonmuutoksen torjunta sekä luonnon monimuotoisuuden turvaaminen edellyttävät poikkihallinnollista yhteistyötä. Tällaisiin ilmiöihin vastaamiseksi hallituksen poliittista ohjausta tulee vahvistaa yhtenäistämällä valtioneuvoston toiminnallista rakennetta ja toimintaprosesseja sekä lisäämällä valtioneuvoston kanslian koordinaatio- ja ohjausmahdollisuuksia. Esimerkiksi valtioneuvoston kanslialle on lisättävä resursseja ja mahdollisuuksia poikkihallinnollisten toimien koordinointiin, kun sellaiset toimet ovat välttämättömiä. Samalla varsinainen sisältövalmistelu voidaan säilyttää vastuuministeriöillä. Poikkihallinnollisten tavoitteiden toteutuminen

on varmistettava myös kuntien ja valtion konserniohjauksessa sekä niiden rakenteita uudistettaessa.

### 3.3 Julkisen hallinnon johtamisjärjestelmällä lisää vaikuttavuutta

Julkisen hallinnon korkeatasoinen johtaminen on edellytys sille, että se tuottaa jatkossakin hyviä tuloksia ja kestää vertailun muiden organisaatioiden kanssa. Ihmisillä on myös oikeus odottaa osaavaa ja ihmiset huomioivaa johtamista. Julkisen hallinnon toiminta ja johtaminen on järjestettävä siten, että se edistää tehokkaasti ja vastuullisesti ihmisten hyvinvointia. Se edellyttää toimivan organisaation ohella sitä, että julkisen hallinnon johtoa ohjataan ja kannustetaan oikeisiin tavoitteisiin. Keskeistä on myös se, että julkinen hallinto säilyttää itsellään ja tarvittaessa hankkii itselleen avainosaamisen, jota tarvitaan johtamiseen ja kehittämiseen.

Julkisessa hallinnossa on monia erilaisia toimintoja, eikä niiden erilaisien tavoitteiden määrittäminen ja mittaaminen ole aina helppoa. Lisäksi näiden erilaisten toimintojen on tuettava toisiaan, mikä edellyttää myös johdon yhteistyötä ja toimimista eri aloilla. Erityisen vaikeaa on julkishallinnon toiminnan epäsuorien ja ennaltaehkäisevien vaikutusten havaitseminen. Lisäksi tavoitteita ja niiden seuraamista on pystyttävä muokkaamaan joustavasti vaatimusten muuttuessa. Edeltävien näkökohtien huomioiminen edellyttää koko julkisen hallinnon johtamis- ja organisatiomallin kehittämistä.

Julkisen hallinnon tuottavuuden lisääminen on välttämätöntä, mutta siihen ei voi suhtautua tavoitteena yksioikoisesti. Julkisen hallinnon tuotosten määrittäminen ja mittaaminen on usein vaikeaa, jolloin tuottavuuden mittareiden suoraviivainen tarkastelu voi johtaa haitallisiin tuloksiin ja lyhytjänteiseen toimintaan. Siksi tuottavuuden ohessa on tarkasteltava toiminnan vaikutuksia laaja-alaisemmin eli pyrittävä vaikuttavuuden lisäämiseen. Vaikuttavuustavoitteet on määritettävä kunkin organisaation erityistehtävän sekä poliittisesti asetettujen tavoitteiden pohjalta. Poikihallinnollisten tavoitteiden seurantaan on asetettava selkeät vastuut, ja siihen on luotava esimerkiksi julkisen talouden suunnitelman tapainen säännönmukainen seurantamalli. Tavoitteet on saatava myös kiinteäksi osaksi esimerkiksi lainsäädännön valmistelun vaikuttavuusarviointia, lainsäädännön valmistelun arviointia sekä valtion ja kuntien yksiköiden tuloksellisuuden arviointia.

Julkisen hallinnon tavoitteiden asettaminen ja johdon kannustimet on syytä perustaa mahdollisuuksien mukaan objektiivisesti arvioitaviin mittareihin. Se edellyttää myös uusia mittareita, joiden luomista tulee edistää esimerkiksi Tilastokeskuksen aineistoja kehittämällä. Objektiivisten mittarien ohella on kuitenkin hyödynnettävä myös muunlaista arviointia, joka

osaltaan varmistaa numeeristen mittareiden luotettavuutta sekä estää sen, että vaikeammin mitattavat tavoitteet unohtuvat. Myös ennaltaehkäisevät vaikutukset ja vaihtoehtoiskustannukset on tehtävä näkyväksi. Tavoitteita ja niiden seurannassa käytettyjä mittareita tulee uudistaa säännöllisesti esimerkiksi hallituskausien vaihtuessa, millä varmistetaan myös se, etteivät mittarit ohjaa toimintaa väärään suuntaan.

Erilaisilla julkisen hallinnon yksiköillä on erilaisia tehtäviä, joten niiden tavoitteet muun muassa tulossopimukseen on asetettava erikseen vuoropuhelussa toimivan johdon kanssa. Kukin yksikkö tuntee parhaiten oman toimintansa, joten ne lähtökohtaisesti vastaavat sisäisen toimintansa johtamisesta ja seurannasta. Tähän luodaan kuitenkin yhdenmukaisia toimintamalleja vuoropuhelussa, jotta yksiköt voivat hyödyntää toistensa oppeja. Tavoitteellisuus on osa työtä kaikilla julkisen hallinnon työpaikoilla. Toisaalta poikkihallinnolliset strategiset tavoitteet vaikkapa toiminnan päästöjen vähentämisestä edellyttävät ylätasolta tulevaa koordinaatiota, jossa on välttämätöntä lisätä esimerkiksi valtioneuvoston koordinoitavuutta (ks. luku 3.2). Myös näiden tavoitteiden seurannassa voidaan hyödyntää yhdenmukaisia malleja.

Julkisen hallinnon kehittämisessä tulee pystyä myös pidemmän aikavälin tulevaisuusinvestointeihin, joiden seuranta ei onnistu tavanomaisessa vuosittaisessa prosessissa. Esimerkiksi sote-uudistuksen kaltaisen hallintouudistuksen tai tietojärjestelmien uudistukset voivat viedä jopa vuosikymmenen, jolloin myös hankkeen onnistumista on pystyttävä seuraamaan eri tavalla. Tällaisille pidemmän aikavälin hankkeille on luotava erilliset seurantajärjestelmät.

### **3.4 Työn inhimillisuus ja kiinnostavuus takaavat parhaan julkisen hallinnon**

Julkisen hallinnon menestys nojaa olennaiselta osin sen henkilöstöön ja sen osaamiseen. Työ julkisessa hallinnossa on itsessään merkityksellistä ja julkishallinnon tehtävissä voi vaikuttaa yhteiskunnan kehitykseen. Näistä ominaispiirteistä on pidettävä kiinni, sillä ne tekevät työstä kiinnostavaa ja motivoivat parempaan. Keskeistä on, että julkisen hallinnon työntekijöillä on paitsi motivaatiota myös riittävä osaaminen kehittämistä ja johtamista varten. Se on ratkaisevaa, sillä julkisen hallinnon työ on tulevaisuudessa yhä enemmän asiantuntijatyötä tai muuta erikoistuvaa koulutusta vaativaa työtä. Monilla aloilla julkisen hallinnon on kilpaileva työntekijöistä yksityisen sektorin ja järjestöjen kanssa. Julkisen hallinnon tulee olla houkutteleva työpaikka osaajille, jotta sen tavoitteiden saavuttamisessa onnistutaan.

Julkisen hallinnon on erotuttava työnantajana omilla vahvuuksillaan. Sen tulee olla ennen muuta inhimillinen työnantaja, joka tarjoaa turvallista ja

mielekästä työtä paremman yhteiskunnan luomiseksi. Julkisen hallinnon tulee mahdollistaa ihmisille työn, vapaa-ajan ja perheen yhteensovittaminen sekä itsensä kehittämisen työuran aikana muun muassa kouluttautumalla. Työntekijöiden oikeuksien toteutumiseksi parannetaan muuna muassa osa-aikaisten asemaa ja kitketään palkatonta ylityötä. Johtajien palkitsemisessa tulee ottaa huomioon myös henkilöstön tyytyväisyys ja työhyvinvointi. Johtamisosaamisen merkitystä johtajien valinnassa ja koulutuksessa on kasvatettava. Työhyvinvoinnin ohjelmilla pyritään varmistamaan julkisen hallinnon pitkät työurat. Työurien loppupäässä luodaan mentorointiohjelmia ja muita ratkaisuja, joilla varmistetaan osaamisen siirtymistä ja mielekästä siirtymää eläkkeelle. Julkisen hallinnon tulee myös olla joustava työnantaja esimerkiksi etätöön, monipaikkaisen sekä paikkariippumattoman työn ja työaikojen suhteen. Etätööhön on tarjottava nykyaikaiset ja tietoturvalliset työvälineet. Koronakriisi on osaltaan nopeuttanut työn tekemisen muutosta julkisessa hallinnossa, kun uusia työn tekemisen muotoja on otettu käyttöön ja etätöystä on tullut monille ensisijainen työn tekemisen muoto. Hyviksi tunnistettuja työtapoja tulee ottaa pysyvästi käyttöön. Työn muuttuessa joustavammaksi myös johtamisen muututtava.

Julkisen hallinnon on kiinnitettävä erityistä huomiota eri sukupuolten tasa-arvoon. Monilla hallinnon aloilla esimerkiksi naiset ovat yliedustettuina suorittavassa portaassa ja aliedustettuina johtoportaanissa. Kehityksen juurisyiden purkamiseksi on käynnistettävä toimenpiteitä, jotta tasa-arvo toteutuu sukupuolten välillä paremmin kaikilla tasoilla ja naisten osuus johtotehtävissä kasvaa. Samoin etnisten ja muiden vähemmistöjen hakeutumista virkauralle pyritään rohkaisemaan ja edistämään. Ehdoton pääsääntö on, että julkisessa hallinnossa niin työyhteisössä kuin rekrytoinneissa jokaista tulee kohdella yksilönä, eikä minkään ryhmän edustajana. Esimerkiksi etnisten ja kielivähemmistöjen työskentely julkisessa hallinnossa voi kuitenkin vahvistaa julkisen hallinnon legitimeettiä vähemmistöjen näkökulmasta sekä edistää väestöryhmien integroitumista yhteiskuntaan. Tällainen yleinen etu voi perustella positiivista diskriminointia, jossa vähemmistöjen ja muiden heikommassa asemassa olevien ryhmien edustajia rekrytoidaan kohdennetusti esimerkiksi poliisiin. On myös poistettava tarpeettomia esteitä, jotka estävät vähemmistöjen palkkaamista. Esimerkiksi ulkomaiset tutkinnot tulee lähtökohtaisesti voida huomioida rekrytoinneissa ja virkakielivaatimuksista voidaan joustaa, jos palvelutaso ei vaarannu.

Julkisen hallinnon monenlaiset työpaikat mahdollistavat erityisryhmien ottamisen mukaan työelämään ja voivat toimia väylänä työmarkkinoille haasteellisemmin työllistyville. Tässä voidaan hyödyntää esimerkiksi osa-aikatyötä ja muita joustavia järjestelyjä. Julkisella hallinnolla on kostonut intressi auttaa osatyökykyisiä työelämään pois tukiriippuvuuden

piiristä. Ongelmaksi voi muodostua se, että yksittäinen julkisen hallinnon yksikkö kantaa kustannuksia heikommin työkykyisen työllistymisestä. Siitä syntyvät hyödyt jakautuvat kuitenkin laajemmin koko julkiseen talouteen. Tällaisten ongelmien sivuuttamiseksi tarvitaan yhteistyötä ja toimivia kannustinmalleja.

Julkisen hallinnon palkkauksen on oltava tasapuolista ja perustuttava työn vaatimukseen markkinoilla syntyvän lisäarvon sijaan. Julkisen hallinnon palkkamallin tulee motivoida tulokselliseen työhön ja kehittymiseen työuralla. Sen tulee myös mahdollistaa työnkierto erilaisten tehtävien välillä julkisen hallinnon sisällä. Se edellyttää yhdenmukaista palkkausmallia, jossa alakohtaiset erot huomioidaan riittävässä määrin. Julkisomisteisten kaupallisten yhtiöiden palkkausta ja henkilöstöpolitiikkaa arvioidaan erikseen suhteessa niiden toimintaympäristöön.

Julkisen hallinnon johdon on oltava ammattitaitoista. Se edellyttää, että työtehtävät ovat kiinnostavia ja mahdollistavat monipuolisen urakehityksen. Julkisessa hallinnossa kehittyville ja yksityiseltä sektorilta siirtyville johtajille tulee suunnitella urapolkuja, joihin sisältyy eri vaiheisiin liittyviä johtajakoulutuksia. Johtajien työnkiertoa eri julkishallinnon yksiköiden välillä tulee lisätä suunnitelmallisesti, joka monipuolistaa johdon uravaihtoehtoja julkisen hallinnon sisällä ja parantaa hyvien käytäntöjen leviämistä. Näin saadaan myös enemmän julkisen hallinnon ammattijohtajia, joiden osaaminen ei rajoitu yksittäiseen hallinnonalaan. Samalla tulee poistaa käytäntöjä, jotka estävät johtajien siirtymistä yksityiseltä sektorilta. Yhdenmukaisilla johdon palkkausjärjestelmillä vahvistetaan osaltaan tavoitteiden saavuttamista, ja varmistetaan, että johtajilla on myös taloudellisesti kiinnostavaa liikkua eri yksiköiden välillä. Julkisessa hallinnossa on myös oltava mahdollisuus johdon vaihtamiseen ja ohjaamiseen uusiin tehtäviin, jos työn tulokset eivät vastaa tavoitteita eikä tähän löydetä muita ratkaisuja. Pysyvät työsuhteet ja rekrytointeihin liittyvien valitusmahdollisuuksien rajaaminen ovat keino lisätä julkisen hallinnon johtotehtävien kiinnostavuutta. Samalla tulisi kuitenkin vahvistaa rekrytointiprosessien läpinäkyvyyttä sekä parantaa mahdollisuuksia johtajien vaihtamiseen.

Julkisen hallinnon ylimmälle johdolle ja esimerkiksi asiantuntijoille voi kertyä tietoa, jonka hyödyntämisestä esimerkiksi yksityisellä sektorilla voi olla haittaa yhteiskunnalle. Tällaisten tilanteiden syntymistä ehkäistään muun muassa kriittisten työntekijöiden karenssisopimuksilla ja muilla sopimusehdoilla, jotka tarvittaessa rajoittavat suoraa siirtymistä muiden työnantajien palvelukseen tai tiedon hyödyntämisestä muutoin. Lähtökohta kuitenkin on, että julkinen hallinto ei rajoita ihmisten elinkeinon harjoittamista ilman vahvaa perustetta. Joustavuudella ja vain välttämättömällä sääntelyllä lisätään myös julkisen hallinnon kiinnostavuutta työnantajana.

### 3.5 Julkinen hallinto palvelee laadukkaasti siellä, missä ihmiset ovat

Suomessa julkiset palvelut kuuluvat kaikille. Julkisen vallan legitimiteetin kannalta on tärkeää, että julkinen valta ja hallinto ovat läsnä kaikkialla maassa. Julkisen hallinnon palvelujen on oltava aidosti saatavilla kaikkialla. Se ei kuitenkaan tarkoita, että kaikkia palveluja olisi fyysisesti tarjolla kaikilla paikkakunnilla kaikkina arkipäivinä. Sen sijaan palvelut tulee järjestää ihmislähtöisesti ja tehokkaasti.

Digitaalisuus mahdollistaa palvelujen tarjoamisen ja käyttämisen ajasta ja paikasta riippumatta. Tietojärjestelmät mahdollistavat myös laajan palvelukirjon tarjoamisen yhdessä palvelupisteessä etäyhteyksien avulla. Ihmistä ei siis enää tarvitse palvella yhdellä asialla yhdeltä luukulta, vaan asioinnin on oltava saumatonta ja saavutettavaa. Ihminen ei tarvitse kaikkia palveluja koko ajan, vaan palvelujen suhteen on voitava tehdä saavutettavuuteen liittyvää arviointia sen mukaan, mikä on kohtuullista asioinnin näkökulmasta. Erilaiset saavutettavuuteen liittyvät mittarit on hyödynnettävä palveluverkon rakentamisessa.

Kunnat, hyvinvointialueet ja valtio tulee saattaa toimimaan yhdessä palveluverkon kehittämisessä. Ihmisten näkökulmasta olennaista on palvelujen saanti, eikä se, mikä yksikkö niitä tarjoaa. Sellaiset julkiset palvelut, jotka vaativat alueellista läsnäoloa, organisoidaan alueellisesti.

Koronakriisi on muuttanut julkisen hallinnon toimintaa pysyvästi, sillä se on nopeuttanut siirtymää digitaaliseen yhteiskuntaan, kun muun muassa etätö ja sähköisten palvelujen käyttö ovat kasvaneet jopa moninkertaisesti lyhyessä ajassa. Kokemukset ovat osoittaneet, että sähköisiä palveluja voidaan tarjota asiakaskohtaisesti ja samalla entistä laajemmalle joukolle. Kriisin aikaan myös esimerkiksi viranomaiskuulemisia on järjestetty sähköisesti, mikä antaa mahdollisuuden osallistua tasapuolisesti kaikkialla maassa.

Koronakriisistä saatuja kokemuksia on hyödynnettävä, kun sähköisistä palveluista tehdään jatkossa ensisijainen vaihtoehto aina, kun se on mahdollista. Sitä varten kansalaisille on luotava julkisesti ylläpidetty digitaalinen identiteetti. Digisyrjäytymisen ehkäisyyn tulee kiinnittää erityistä huomiota. Esimerkiksi vanhuksille ja erityisryhmille tulee tarjota riittävästi tukea digitaalisten palveluiden käyttöön. Laajimmin käytetyissä palveluissa sähköisten palvelujen käyttöön tulee olla tarjolla etätukea vuorokauden ympäri. Kaikille tulee tarjota mahdollisuus käyttää sähköisiä palveluja julkisilla laitteilla, jotta esimerkiksi varojen puute ei rajaa palveluiden saantia. Käyntiasiointi on kuitenkin oltava aina vaihtoehto, sillä kaikilla kansalaisilla ei ole mahdollisuuksia digitaaliseen asiointiin. On myös palveluita, jotka jo luonteensa vuoksi edellyttävät käyntiasiointia.

Palvelujen digitaalisuuden lisääminen edellyttää julkiselta hallinnolta entistä suurempaa panostusta tietoturvaan. Julkisen hallinnon on kiinnitettävä erityistä huomiota ihmisten henkilötietojen, yksityisyyden sekä yritysten liikesalaisuuksien suojaamiseen, kun tietoja kerätään sähköisiin järjestelmiin. Ihmisillä ja yhteisöillä tulee olla mahdollisuus saada helposti tietoa heistä itsestään tietojärjestelmiin kerätyistä tiedoista ja hallita sekä hyödyntää niitä (MyData-periaate). Sähköisissä palveluissa tulee myös varmistaa sen käyttäjän tietoturvallinen identifiointi.

Julkisten palvelujen parantamiseksi on välttämätöntä huolehtia niiden kustannustehokkuudesta. Käyntiasioinnin vähentyminen mahdollistaa säästämisen muun muassa tilakustannuksissa, mutta nykyisessä palvelupisteisiin nojaavassa mallissa tätä potentiaalia ei saada täysimääräisesti hyödynnettyä. Onkin perusteltua pyrkiä yhteispalvelupisteiden käytön kasvattamiseen, jolloin kaikki viranomaiset eivät pidä pienemmän väestöpohjan alueilla omia tilojaan ja henkilöstöjään. Myös yksityistä sektoria voidaan hyödyntää palvelujen tarjoamisessa, kun siitä on saatavissa synergiaetuja, kuten on saatu esimerkiksi passien luovutuksessa kioskeissa.

***“Olennaista on, että ihminen saa palvelun mahdollisimman laadukkaasti silloin, kun sitä tarvitsee.”***

Yhteispalvelupisteissä voi olla tarjolla rajatumpaa palvelua eri viranomaisilta ja tiettyä erikoistuneempaa viranomaispalvelua esimerkiksi vain yksittäisinä päivinä tai varauksella. Siksi muun muassa julkisten palvelujen aukioloaikoja koskeva asetus on viranomaispalvelun näkökulmasta arvioitava uudelleen. Yhteispalvelupisteissä voidaan hyödyntää etäyhteyksiä palvelun tarjoamiseksi, jolloin laajempi palvelukirjo varmistaa palvelujen riittävän kysynnän. Tämä mahdollistaa nykyistä laajemman palveluverkoston ja räätälöidymmän palvelun erityisasiakasryhmille. Palveluja voidaan tarjota esimerkiksi eri kielillä paikallisten tarpeiden mukaan tai liikkuvissa palvelupisteissä. Yhä enemmän on siis pyrittävä siihen, että asiointipalvelut viedään joustavasti kansalaisten luokse. Siellä missä palvelujen kysyntä on laajaa, julkisia palveluja on saatava myös iltaisin ja viikonloppuisin. Olennaista on, että ihminen saa palvelun mahdollisimman laadukkaasti silloin, kun sitä tarvitsee.

Julkisen hallinnon paikkariippumattomuutta tulee hyödyntää myös julkisen hallinnon omassa toiminnassa ja sisäisissä palveluissa. Etäkokoouksista tulee olla säännönmukainen tapa kokoontua. Näin säästetään aikaa sekä säästetään tila-, matka- ja henkilöstökustannuksissa. Etätyöskente-

lyllä tulee myös vähentää julkisen hallinnon aiheuttamia päästöjä erityisesti vähemmän tarpeellisia lentomatkoja karsimalla.

Myös julkisessa päätöksenteossa tulee pyrkiä digitalisuuteen ja automatisointiin. Asiakohtaista viranomaiskäsittelyä voidaan korvata automatisoiduilla päätöksillä sekä jälkikäteisvalvonnalla. Myös tekoälyä voidaan hyödyntää päätöksenteon automatisoinnissa. Lainsäädäntöä tuleekin tarkastaa laajemman automaattisen päätöksenteon mahdollistamiseksi. Automaattista päätöksentekoa kehittäessä tulee samalla varmistaa päätöksenteon tasapuolisuus, luotettavuus ja oikeusturvan toteutuminen. Päätöksenteon algoritmien tulee aina perustua lakiin ja niiden päättelyketjujen tulee olla läpinäkyviä.

### 3.6 Tulevaisuuden julkinen hallinto on avoin ja läpinäkyvä

Demokratiassa kansalaisilla on oikeus odottaa, että julkinen hallinto toimii heidän parhaakseen mahdollisimman riippumattomasti ja tehokkaasti. Siksi demokratian ytimessä on kansalaisten mahdollisuus arvioida julkisen vallan ja julkisten resurssien käyttöä sekä vaikuttaa niihin demokraattisessa prosessissa. Tämä voi toteutua vain, kun kansalaisilla on laaja oikeus saada tietoa julkisen hallinnon toiminnasta. Olennaista on myös se, että tieto on helposti saatavilla ymmärrettävässä muodossa.

Hallinnon läpinäkyvyys, avoimuus ja laillisuusvalvonta ylläpitävät luottamusta viranomaisiin ja julkisiin instituutioihin. Viranomaistoiminnassa on olennaista, että kansalaisilla on itsellään myös mahdollisuus varmistua siitä, että viranomaiset toimivat riippumattomasti ja puolueettomasti. Korkea läpinäkyvyys ja viranomaisten toiminnan laillisuusvalvonta paitsi ehkäisevät suoranaisia väärinkäytöksiä ja korruptiota, myös tukevat hallinnon tehokkuutta, kun toimintaa alistetaan jatkuvasti julkiselle arvioinnille. Hallinnon itsensä kannalta läpinäkyvyys on tärkeää myös hallinnon alojen välillä, jotta tieto kulkee tehokkaasti ja eri yksiköt voivat omaksua parhaita käytäntöjä toisiltaan. Näin ehkäistään myös hallinnonalojen siiloutumista.

Samalla on tunnistettava ja tunnustettava, että julkishallinnon yksilöt ja organisaatiot eivät aina halua olla arvioinnin kohteina. Suomessa julkisuuslain mukaan viranomaisten hallussa olevat aineistot ovat lähtökohtaisesti julkisia, mutta kaikki viranomaiset eivät ole toimineet laajan julkisuuden periaatteen mukaisesti. Tämä johtuu siitä, että julkisuuslaki antaa viranomaisille mahdollisuuden kieltäytyä luovuttamasta asiakirjoja käytännössä ilman seuraamuksia. Se on johtanut siihen, että viranomaiset ovat jopa selvissä tapauksissa kieltäytyneet luovuttamasta julkisia asiakirjoja esimerkiksi varovaisuuteen vedoten, minkä vuoksi julkisten asiakirjojen saanti voi lykääntyä jopa vuosilla ennen kuin hallinto-oikeus on ratkaissut asian. Siksi julkisuuslakia tulee uudistaa sanktioimalla julkisen



hallinnon vastuullisia työntekijöitä julkisten tietojen luovuttamatta jättämisestä, jotta asiakirjajulkisuus toteutuu tosiasialliseksi nykyistä paremmin.

Toisena julkisuuslain ongelmana voidaan pitää sitä, että se ei koske yhtiömuotoista toimintaa edes silloin, kun yhtiö on kokonaan julkisesti omistettu. Tämä voi antaa mahdollisuuden salata tietoja, joiden laaja julkisuus olisi muutoin perusteltua. Julkisuuslain soveltamista tulisi siksi laajentaa julkisesti omistettuihin yhtiöihin, jotka eivät kilpaile yksityisten yritysten kanssa ja joiden toiminta voitaisiin kilpailulainsäädännön pohjalta järjestää myös julkisyhteisön omana toimintana (esim. kuntalain yhtiöittämisvelvollisuuden ulkopuolelle jäävä toiminta). Julkisesti omistettujen yhtiöiden läpinäkyvyyttä lisättäessä tulee myös arvioida, mitä tietoja kunnissa ja valtiolla tarvitaan päätöksentekoa varten.

Julkisen hallinnolla on hallussaan laajasti tietoa, jota voidaan hyödyntää esimerkiksi tutkimuksessa ja kehittämisessä. Läpinäkyvyys edistää tämän tiedon hyödyntämistä. Julkisen hallinnon tulee soveltaa avoimen datan periaatetta jakamalla osaamistaan sekä hallussaan olevia tietoja muun muassa avaamalla julkiset rajapinnat yhteiskunnan eri toimijoiden hyödynnettäväksi. Julkisen hallinnon esimerkillä kannustetaan myös yksityisen hallinnon toimijoita yhteistyöhön tiedon ja datan hyödyntämisessä. Avoimen datan tulee aina olla sellaista, että se suojaa yksittäisen ihmisen luottamuksellista tietoa siten, ettei se ole yksilöitävissä.

Julkisella rahoituksella tai julkisista palveluista tuotettu tieto on oltava julkisesti omistettua ja mahdollisuuksien mukaan yhteiskunnan avoimessa käytössä. Tästä on huolehdittava myös silloin, kun julkisesti rahoitettu palvelu tuotetaan yksityisesti ja tieto kertyy ensi vaiheessa yksityiselle palveluntarjoajalle. Julkisen hallinnon tulee myös kartoittaa yksityisellä sektorilla oleva keskeiset tietovarannot ja rekisterit, jotta niitä voidaan tarvittaessa ottaa yleisesti hyödylliseen käyttöön. Tilastokeskuksen ja muiden tietoaineistoja käsittelevien virastojen tulee tuottaa viranomais- ja kansalaisten tarpeisiin vastaavia tietoaaineistoja ja tarjota niitä saataville joustavasti ja edullisesti. Keskeisimmät aineistot tulee olla saatavilla ilmaiseksi sähköisesti. Samalla on huomioitava turvallisuusnäkökohdat muun muassa anonymisoimalla tai pseudonymisoimalla arkaluonteista tai muutoin luottamuksellista tietoa. Yksityisyydensuoja ja muut tietoturvanäkökohdat on huomioitava myös tietojen hallinnoinnissa ja käsittelyssä.



## 4. JULKISEN HALLINNON SUHDE KANSALAI-SYHTEISKUNTAAN JA YRITYKSIIN

### 4.1 Kansalaisyhteiskunnan, yritysten ja tieteen suhde julkiseen hallintoon

Julkista hallintoa, kansalaisyhteiskuntaa ja yrityksiä ei pidä asettaa vastakkain, sillä ne tarvitsevat toisiaan ja menestyvät vain yhdessä. Julkinen hallinto perustuu demokratiaan ja sen oikeutus lähtee siitä, että se tuottaa hyvinvointia kansalaisille. Kansalaisilla, yrityksillä ja järjestöillä on keskeinen omaehtoinen rooli liiketoiminnasta sekä yleishyödyllisestä kansalaistoiminnasta, kuten kulttuurista, taiteesta ja liikunnasta. Julkinen hallinto osallistuu kuitenkin myös näiden toimintojen järjestämiseen ja tuottamiseen eri tavoin, kuten pitämällä yllä kulttuurilaitoksia, kirjastoja ja tukemalla seuroja, järjestöjä sekä taiteen tekijöitä. Näin julkinen hallinto vahvistaa kansalaisyhteiskuntaa ja lisää ihmisten hyvinvointia sekä aktiivisuutta.

Julkinen hallinto luo palveluillaan edellytyksiä työille ja liiketoiminnalle muun muassa tutkimuksen, kehityksen, koulutuksen ja infrastruktuurin kautta sekä kantamalla riskiä muun muassa sosiaaliturvan ja terveydenhuollon rahoituksella. Näiden edellytysten toteutumiseksi myös yliopistojen ja muun tutkimustoiminnan riittävä riippumattomuus on välttämätöntä, joten niitä tulee tuottaa pääosin julkisin varoin. Myös elinkeinotoimintaa tukevia palveluja tarjottaessa pyritään tuottamaan ulkoishyötyjä ja poistamaan ulkoishaittoja, johon markkinatoimijoiden kannustimet ovat pienemmät. Tällaisia palveluja voidaan järjestää myös paikallisesti tai alueellisesti, sillä paikallisyhteisöllä on intressi edistää liiketoimintaa verotulojen kasvattamiseksi ja työpaikkojen luomiseksi.

### 4.2 Julkisten palvelujen järjestäminen ja tuottaminen

Suomalaisessa hyvinvointiyhteiskunnassa julkisella hallinnolla on suuri rooli palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa kansalaisille, yrityksille ja järjestöille. Näin on syytä olla vastakin. Toisaalta palvelujen järjestäminen ja tuottaminen julkisesti ei ole itseisarvo vaan palvelujen luonne ratkaisee, mitä palveluja tulee tuottaa ja järjestää julkisesti. Tärkeää on

myös varmistaa, että julkisella hallinnolla itsellään säilyy kriittinen avainosaaminen, jota tarvitaan julkisen toiminnan johtamiseen ja kehittämiseen sekä palvelujen ja tavaroiden tehokkaaseen hankkimiseen.

***”Julkisesti järjestetyt palvelut tulee tuottaa laadukkaasti, kokonaistaloudellisesti ja vastuullisesti.”***

Keskeinen päätös koskee sitä, mitä palveluja julkinen hallinto tarjoaa eli järjestää. Toinen keskeinen kysymys on se, mitä palveluja julkinen hallinto tuottaa itse ja minkä palvelujen tuottamisessa se hyödyntää yrityksiä ja järjestöjä. Julkisen hallinnon kannattaa ottaa järjestettäväkseen ja tuotettavakseen palveluja silloin, kun näin saatavat kokonaishyödyt ovat suuremmat kuin kustannukset ja muut haitat. Julkisen hallinnon tulee valintoja tehdessään tarkastella erityisesti palvelujen järjestämisen ja tuottamisen koko yhteiskunnalle synnyttämiä ulkoishyötyjä sekä niiden vähentämiä ulkoishaittoja, sillä yksityisillä tahoilla ei tähän ole välttämättä intressiä. Esimerkiksi varhaiskasvatuksessa syntyy tällaisia vaikutuksia, kun hoidolla ja kasvatuksella vähennetään lapsen riskiä syrjäytyä ja samalla mahdollistetaan vanhempien työssäkäynti. Osa julkisen hallinnon järjestämistä palveluista on siis sellaisia, että niillä luodaan edellytyksiä hyvinvoinnin ja elinkeinotoiminnan kehitykselle markkinoiden aukkoja paikkaamalla. Osassa julkisista palveluista on kyse sen ohella yksikön perusoikeuksien toteutumisesta huolehtimisesta. On selvää, että palvelujen järjestämisen on perustuttava kaikissa tilanteissa julkisen hallinnon tehtäviin ja lainsäädäntöön.

Julkisesti järjestetyt palvelut tulee tuottaa laadukkaasti, kokonaistaloudellisesti ja vastuullisesti. Tuottamistavan valinnan tulee palvella tätä tavoitetta ja siitä päätettäessä tulee ottaa huomioon muun muassa palvelun luonne sekä markkinatilanne. Markkinakilpailua hyödyntämällä on mahdollista tehostaa toimintaa ja saada säästöjä, kun tuotettavan palvelun tavoitteet ovat selkeästi mitattavissa ja alan kilpailu on toimivaa. Vastaavasti vaikeammin mitattavat tulokset tai laajat ja toisiinsa kytkeytyvät palvelukokonaisuudet voivat johtaa tilanteeseen, jossa yksityisten palvelutuottajien käyttämisestä on enemmän haittaa kuin hyötyä julkisen hallinnon tavoitteiden kannalta. Markkinamekanismiin kuuluva voitontavoittelu ja osaoptimointi voivat myös johtaa koko yhteiskunnan kannalta korkeisiin kustannuksiin, huonoon laatuun ja muihin haittoihin.

Toimintoja ulkoistaessa ja ulkoisia palveluja hankittaessa on varmistet-

tava, että julkisen hallinnon oma osaaminen ja resurssit ovat riittäviä hankintojen tekemiseksi ja niiden laadun valvomiseksi, jotta veronmaksajien etu voidaan turvata. Julkisen hallinnon on ohjattava ja kannustettava lainsäädännön ohella sopimusehdoilla sekä niiden valvonnalla laadukkaaseen ja tasapuoliseen palvelutuotantoon. Tuotettaessa palveluja julkisin varoin tulee yrityksiltä ja järjestöiltä edellyttää erityistä vastuullisuutta niiden toiminnassa. Palvelujen ulkoistaminen ei saa johtaa laadun heikkenemiseen eikä valvonnan, oikeusturvan tai läpinäkyvyyden vähenemiseen. Riippuen tarjottavan palvelun luonteesta voidaan esimerkiksi edellyttää palvelun tuottamiseen liittyvien tietojen ja mittarien sekä tilinpäätös- ja verotietojen julkisuutta.

Julkisen hallinnon tulee sekä järjestää että tuottaa itse palvelut, joissa toiminnan riippumattomuus on keskeistä. Tämä koskee erityisesti julkisen vallan käyttöä, kuten oikeusvaltion oikeus- ja turvallisuusviranomaisia. Samoin keskeisten hallinnollisia päätöksiä tekevien viranomaisten toiminnassa riippumattomuus on välttämätöntä, sillä ne tekevät kansalaisten ja yritysten talouteen ja perusoikeuksiin suoraan vaikuttavia päätöksiä. Silloinkin, kun julkisen vallan käyttö on järjestettävä ja tuotettava julkisin varoin, voidaan tukitoiminnoissa hyödyntää ulkopuolisia tuottajia.

Julkisen hallinnon tulee myös järjestää ja tuottaa pääosin hyvinvoinnin peruspalvelut. Näiden palvelujen julkisesta tuottamisesta syntyy ulkoishyötyjä, kun sillä voidaan varmistaa resurssien parempi kohdentuminen, jota palvelujen johdonmukainen ja yhdenvertainen toteuttaminen valtakunnallisesti edellyttää. Tämä koskee esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluja sekä peruskoulutusta eli palveluja, joiden järjestämiseen julkinen hallinto on osin velvoitettu perustuslaissa. Samoin julkisin varoin kokonaan tai osittain rahoitettu varhaiskasvatus, toisen asteen koulutus sekä korkeakoulutus on perusteltua järjestää ja tuottaa pääosin julkisesti. Näiden palvelujen tuottamisessa voidaan kuitenkin hyödyntää yksityisiä toimijoita sekä ydin- että tukipalveluissa, jos siitä on saatavissa hyötyjä. Se edellyttää muun muassa sitä, että markkinoilla on riittävästi tarjontaa ja palvelujen hankinnoissa on mahdollista asettaa kriteerit ja valvoa niiden toteutumista tehokkaasti, jotta palvelun laatu varmistetaan.

Monissa tilanteissa julkisrahoitteisesti järjestetyn palvelun tuottaminen yksityisesti ei ole kannattavaa. Julkisen hallinnon on viime kädessä varmistettava kaikille järjestettävien palvelujen järjestäminen yhdenvertaisesti ja laadukkaasti kaikissa oloissa. Tällaisten palvelujen tuottaminen täysin yksityisesti on vaikeaa toteuttaa kokonaistaloudellisesti julkisen hallinnon näkökulmasta, sillä resurssit palvelujen tuottamiseen ovat rajalliset. Kilpailun hyötyjä mahdollistavaa ylimääräistä tarjontaa ei voi syntyä tilanteessa, jossa palvelun tuottamiseen tarvittava henkilöstö, tilat ja välineistö ovat pitkälti kulloinkin palvelua tuottavan tahon käytössä.

Näissä tilanteissa yksityisestä palvelutuotannosta voi syntyä huomattavia lisäkustannuksia, kun julkisen hallinnon on pidettävä yllä perusoikeuksien toteutumisen edellyttämää valmiutta tuottaa palveluja itse ja valvottava perusoikeuksien toteutumista yksityisessä tuotannossa. Lisäksi toisiinsa kytkeytyvissä palveluissa on vaarana niin kutsuttu kerman kuorinta, jossa yksittäisen toimijan tehokkaalta näyttävä toiminta johtaa kustannuksiin toisaalla. Tätä korostaa vaikeus ja kalleus mitata palvelujen laatua sopimusehtoja ja kilpailutusta varten, kun esimerkiksi koulutuksen ja terveyspalvelujen hyödyt syntyvät epäsuorasti pitkällä aikavälillä. Monilla toimialoilla ei myöskään ole esimerkiksi paikallisesti riittävää tarjontaa ja kilpailua, jotta ulkoistamisesta voisi syntyä sen potentiaalisia hyötyjä.

### 4.3 Lisää vastuullisuutta julkisten hankintojen järjestämisessä

Julkisen hallinnon eri yksiköt hankkivat yrityksiltä ja järjestöiltä tavaroita ja palveluja vuosittain noin 35 miljardilla eurolla. Se vastaa noin puolta kuntien ja valtion verotuloista. Julkisen hallinnon hankinnoilla on huomattava merkitys koko yhteiskunnassa ja hankinnoissa on asetettava yhteiskunnan kehitystavoitteita vastaavia kriteereitä. Parhaimmillaan julkisilla hankinnoilla tehostetaan julkisen hallinnon palvelujen tuottamista ja luodaan edellytyksiä kestävällä liiketoiminnalle.

Julkisia hankintoja tekevät tuhannet ihmiset sadoissa eri julkisen hallinnon yksiköissä. Siksi hankintojen johtaminen ja koordinointi ovat keskeisessä roolissa, jotta hankinnoista saadaan vaikuttavampia. Lisäksi julkisen hallinnon poikkileikkaavien tavoitteiden, kuten tuotteiden ja palvelujen hankinnan kokonaistaloudellisuuden sekä niiden tuotannon ekologisen ja sosiaalisen vastuullisuuden huomioiminen edellyttää erityisasiantuntemusta, jota ei ole kaikilla hankintayksiköillä itsellään. Etenkään pienemmillä hankintayksiköillä ei ole riittävää omaa asiantuntemusta vastuullisuuden eri näkökohdista tai riittäviä resursseja sopimusehtojen valvontaan. Siksi tarvitaan osaamisen sekä toimintamallien jakamista, jotta hankinnoille asetettavat talouspolitiikan yleiset tavoitteet saadaan toimeenpantua erilaisissa hankintayksiköissä.

Osaamisen saamiseksi käyttöön eri toimijoiden yhteistyötä on kasvatettava. Hankkijoiden yhteistyöllä, yhteispalveluyksiköillä sekä muilla hankkijoille palveluja tarjoavilla yksiköillä on keskeinen rooli, jotta uudet toimintamallit ja asiantuntemus saadaan entistä laajemmin käyttöön. Siksi tällaista yhteistyötä tuetaan ja yhteispalveluyksikköjen roolia kasvatetaan julkisissa hankinnoissa.

Uudet toimintamallit mahdollistavat vastuullisuuskriteerien käytön julkisissa hankinnoissa, jolloin hinnan rooli hankinnan perusteena vähenee. Yhteiskunnalliset tavoitteet ohjaavat kriteerien valintaa ja niitä hyödynne-

tään systemaattisesti siellä, missä vaikutuksia on saatavissa. Hankintojen tarjouspyynnöissä tulee edellyttää esimerkiksi tietyn määrän pitkäaikaisyöttömien työllistämistä, vaatia kestävästä kehityksen ratkaisuja tai kiertotalouden edistämistä. Vastuullisuuden ja muut hankintojen poikkeileikkavat tavoitteet asetetaan ja niitä seurataan kansallisesti sekä paikallisesti eri yksiköissä. Tavoitteen toteuttamista tuetaan hankintalainsäädännön velvoittavilla säännöksillä.

Sopimuskumppanien käyttö julkisten palvelujen tuottamisessa on kasvanut, mikä on osaltaan johtanut lieveilmiöihin, kun esimerkiksi alihankkijoiden toiminnassa ei ole kunnioitettu työntekijöiden oikeuksia. Tämä heikentää paitsi työntekijöiden hyvinvointia myös vastuullisten yritysten asemaa. Jotta palvelutuotannon ulkoistaminen ei johda huonoon laatuun ja kesämättömään liiketoimintaan, julkisen hallinnon on samalla valvottava, että ostopalvelun tuottajat toimivat vastuullisesti ja lakien mukaisesti. Vuoropuhelulla, tarjouskilpailujen kriteereillä, sopimusehdoilla sekä niiden valvonnalla tulee varmistaa, että vastuulliset toimijat menestyvät julkisissa hankinnoissa ja mahdollisista laiminlyönneistä seuraa riittävät sanktiot. Varsinaisten valvontaviranomaisten ohella myös hankkijat valvovat omalta osaltaan sopimusehtojen toteutumista ja tarjoajien vastuullista toimintaa.

Läpinäkyvyyttä tulee lisätä hankinnoissa, jotta vastuullisesti toimivat yritykset menestyvät paremmin hankinnoissa. Tarvitaan siis kattavasti ja helposti tietoa potentiaalisista sopimuskumppaneista. Hankintayksiköiden tulee saada automaattisesti eri viranomaisten rekistereistä tiedot rikoksista ja muista laiminlyönneistä, jotta ne voivat sulkea vakaviin laiminlyönneihin syyllystyneet hankintojen ulkopuolelle ja vaatia oikaisua epäkohtiin tai muita muun muassa sopimukseen perustuvia seuraamuksia. Jos palvelun tarjoaja ei ole esimerkiksi maksanut verojaan tai on muutoin syyllystynyt harmaan talouden toimintaan, tulee varmistaa, että tämä tieto annetaan julkiselle hankintayksikölle. Myös vakaviin laiminlyönneihin syyllystyneiden yritysten vastuuhenkilöt ja heidän uudet yrityksensä tulee voida rajata hankintojen ulkopuolelle. Tavoitteena on varmistaa, että julkinen hallinnon käyttää vain lainsäädännön mukaisesti toimivia luotettavia ja vastuullisia sopimuskumppaneita.





## 5. KANSAINVÄLINEN HALLINNON YHTEISTYÖ

Suomi tunnetaan pohjoismaisena hyvinvointivaltiona hyvästä hallinnostaan sekä vahvasta oikeusvaltiosta, joka ilmenee muun muassa matalana korruptiona. Kansainväliset vertailut ovat tärkeitä, sillä niillä valtiot kiritävät toisiaan parempaan hallintoon ja ne helpottavat hyvien käytäntöjen omaksumista.

Suomi on myös ollut aktiivinen jäsen kansainvälisissä järjestöissä. Pienenä valtiona Suomi voi parhaiten vaikuttaa maailman kehitykseen juuri kansainvälisen yhteistyön kautta. Näin voidaan edistää myös Suomen omaa pitkän aikavälin etua. Suomen tulee olla aktiivinen kansainvälisessä yhteistyössä ja muiden maiden avustamisessa julkishallintojen kehittämisessä, sillä näin saadaan parasta osaamistamme käyttöön. Levittämällä hyviä hallinnon käytäntöjä Suomi voi tukea muiden maiden omaehtoista kehitystä, mikä luo mahdollisuuksia myös Suomelle. Suomen kannalta on erityisen tärkeää osallistua työhön muiden demokraattisten oikeusvaltioiden kanssa, jotta valtioiden kehittymistä ohjaavat kestävät demokratiaan ja sääntöperäiseen järjestykseen nojaavat periaatteet.

***”Pienenä valtiona Suomi voi parhaiten vaikuttaa maailman kehitykseen juuri kansainvälisen yhteistyön kautta. Näin voidaan edistää myös Suomen omaa pitkän aikavälin etua.”***

