



Selvitys

## **Strategiatyö ministeriöhallinnossa**



Valtiontalouden tarkastusviraston  
selvitys 1/2014



**Strategiatyö ministeriöhallinnossa**  
Vertaileva selvitys strategiatyöstä osana  
hallinnonalojen ohjausjärjestelmiä

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8107 (PDF)  
ISBN 978-952-499-274-9 (PDF)  
URN:ISBN:978-952-499-274-9  
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-274-9>

Edita Prima Oy  
Helsinki 2014

# Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys

Dnro 284/54/2014

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on tehty vuosina 2008—2014 ohjausjärjestelmätarkastuksia, jotka ovat kohdistuneet 10 eri ministeriön hallinnonalaan. Viimeisin, opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kohdistuva, tarkastus valmistuu vuonna 2015. Tarkastukset on tehty tuloksellisuustarkastuksen ja tilintarkastuksen yhteistyönä.

Ohjausjärjestelmätarkastusten ehkä kiinnostavimmaksi kohteeksi on muodostunut hallinnonalojen strateginen suunnittelu. Tehdyt tarkastukset antavat hyvän läpileikkauksen siitä, millaiseksi strateginen suunnittelu ja strategioiden taustalla tehtävä työ on 2000-luvun alun suomalaisessa keskushallinnossa muodostunut. Keväällä 2014 tarkastusvirastossa päätettiin, että ohjausjärjestelmätarkastuksissa muodostettu näkemys hallinnon strategiatyöstä kannattaa koota yhteen. Tämän työn lopputuloksena syntyi nyt käsillä oleva julkaisu Strategiatyö ministeriöhallinnossa – Vertaileva selvitys strategiatyöstä osana hallinnonalojen ohjausjärjestelmiä.

Selvityksen on tehnyt valtiotieteiden kandidaatti Ville Aula työskennellessään tarkastusvirastossa korkeakouluharjoittelijana touko-elokuussa 2014. Kiitämme Ville Aulaa ansiokkaasta selvitystyöstä. Toivomme, että julkaisusta on hyötyä uudistettaessa maamme hallintoa yhä tuottavammaksi ja vaikuttavammaksi.

Helsingissä 17. päivänä marraskuuta 2014

Ylijohtaja Marko Männikkö

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi

Selvityksen tekijä:

Harjoittelija Ville Aula

Selvityksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi

Asiasanat:

strateginen suunnittelu, tulosohjaus, valtionhallinto, valtiontalous,  
hallitusohjelmat

# Sisällys

<b>Yhteenveto</b>	<b>7</b>
Päähavainnot	7
Päätelmät	9
Suositukset strategiayön tarkastamisen kehittämisestä	12
<b>1 Johdanto</b>	<b>15</b>
<b>2 Selvitysasetus ja tarkastukselliset perusteet</b>	<b>16</b>
<b>3 Ministeriöt strategiayön kontekstina</b>	<b>21</b>
3.1 Strategiayön oikeudelliset lähtökohdat	21
3.2 Ministeriöiden lähtökohtaiset edellytykset strategiayölle	24
3.3 Strategiayön tausta suomalaisessa ministeriöhallinnossa	28
3.4 Ministeriöiden strategiakäytännöt 2010-luvulla	33
<b>4 Strategioiden rooli ministeriöhallinnon ohjaajina</b>	<b>37</b>
4.1 Ministeriöiden strategiakäytäntöjen vertailu	37
4.2 Strategiat osana ohjausketjua	41
4.3 Strategiat tuloksellisuuden tukijoina ja strategioiden tuottama ohjauksellinen lisäarvo	47
<b>5 Strategisuuden ongelmakohtia</b>	<b>54</b>
5.1 Kuka on strateginen toimija?	54
5.2 Strategioiden suhde hankehallintoon	55
5.3 Strategiat ja resurssien ohjaaminen	56
Liitteet	58
Lähteet	68





# Yhteenveto

Selvityksessä on esitetty runsaasti erilaisia huomioita ja näkökulmia ministeriöiden strategiayöhön. Tässä luvussa esitellään keskeisimmät strategiayön tarkastamista käsittelevät päätelmät sekä lähtökohdat, joista strategiayötä tulisi tarkastuksellisesti lähestyä.

## Päähavainnot

1. Strategiat ja strategisuus ovat toisistaan erillisiä asioita. Kaikki ministeriöhallinnossa laadittavat strategiat eivät ole strategisia eivätkä kaikki strategisesti merkittävät asiakirjat ole nimeltään strategioita.
2. Ministeriöiden strategiayön liikkumavara on rajattu. Keskeisimmät rajoittajat ovat lainsäädäntö ja poliittiset painotukset.
3. Eri ministeriöillä on lähtökohtaisesti erilaiset mahdollisuudet toimia strategisesti. Strategiayötä arvioitaessa tulee arviointi ulottaa myös käsiteltävän kokonaisuuden edellytyksiin toimia strategisesti.
4. Ministeriöt eivät kaikissa tapauksissa muodosta strategisuuden kannalta selkeästi jäsentynyttä ja helposti hallittavaa ohjauskokonaisuutta. Yksittäisen ministeriön sisällä voi olla sekä onnistuneita että epäselviä ohjausketjuja. Strategisuutta tulisi arvioida ensisijaisesti toimialakohtaisesti ja ohjauskokonaisuus kerrallaan.
5. Ministeriöiden kokonaistason haasteet strategisuudelle johtuvat yleis- tasolla joko vaikeuksista muodostaa hallittavissa olevia ohjauskokonaisuuksia (horisontaalisuus) tai ohjausketjuja (vertikaalisuus).
6. Strategioiden nimellä kirjoitetaan hallinnossa hyvin erilaisia asiakirjoja. Selvityksessä on löydetty kahdeksan erilaista strategiatyyppeä ja ohjausasetelmaa. Luokittelu on muodostettu erityisesti tarkastuksellisesta näkökulmasta.
  - a. Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma
  - b. Ministeriön toimialan strategia
  - c. Ministeriöiden organisatoriset strategiat

- d. Hallinnolliset strategiat
  - e. Muodolliseen ohjaukseen sisältyvät strategiat
  - f. Substanssipoliittiset strategiat
  - g. Hanke- ja ohjelmamuotoiset strategiat
  - h. Selvitysmuotoiset strategiat
7. Strategioilla ei ole suoraa lainsäädäntöön perustuvaa ohjausvaltaa. Strategiatyö tulee tämän vuoksi erikseen sitoa osaksi laissa määriteltyjä ohjausmekanismeja.
  8. Tuloksellisuus on ohjausjärjestelmän kokonaistason ominaisuus. Strategiat voivat tuottaa lisäarvoa ja tukea tuloksellisuutta vain osana ohjaukokonaisuutta. Kaikki kokonaisuuden tasot eivät voi yhtäaikaaisesti olla strategisia samojen asioiden suhteen, ja eri tasojen tulisi tunnistaa oma roolinsa ohjausketjussa.
  9. Strategioiden muodollinen rooli vaihtelee strategioiden hyväksyjätahon mukaan. Korkeimmalla tasolla ovat eduskunnassa ja valtioneuvostossa hyväksytyt strategiat, kun taas matalin muodollinen rooli on ministeriöiden osastoilla hyväksytyillä strategioilla.
  10. Strategioiden yhteys resurssiohjaukseen on epäjohdonmukainen ja sidoksissa hallituksen tekemiin painotuksiin. Taloudellinen suunnittelu ja toiminnan sisällöllinen suunnittelu ovat eriytyneet toisistaan.
  11. Strategiatyö on joissakin tapauksissa perinteisen suunnittelun ja ohjauksen uudelleenkehystämisestä strategioiksi. Tämä korostuu erityisesti substanssipoliittisissa, hanke- ja ohjelmamuotoisissa ja selvitysmuotoisissa strategioissa.
  12. Strategioiden ohjausvaikutukset ovat usein epäselviä ja jäsentymättömiä. Kaikkien strategioiden toteutumista ei tavoitella määrätietoisesti ja osa strategioista on merkitykseltään julistuksen-omaisia. Tämä ilmenee erityisesti selvitysmuotoisissa strategioissa.
  13. Strategisen ohjauksen näkökulmasta ministeriöiden työskentelyn ohjausrakenne on eriytynyt kolmeen prosessiin, jotka eivät kommunikoivat riittäväällä tavalla keskenään. Poliittisiin painotuksiin perustuva ohjaus, taloudellinen ohjaus ja ministeriöiden toiminnan sisällöllinen ohjaus eivät kohtaa riittävästi.

# Päätelmät

## 1. Strategioiden ongelmakohdat vaarantavat hyvän hallinnon toteutumisen

Strategioiden suuri määrä yhdistettynä strategioiden ohjausvaikutuksia koskeviin ongelmiin on riski hyvän hallinnon toteutumiselle. Ministeriöhallinnon ulkopuolisen tarkkailijan on strategioiden ja muiden suunniteluasiakirjojen perusteella mahdotonta tietää, mitä ministeriöt toiminnassaan tosiasiallisesti painottavat, mitä tavoitteita hallinto pyrkii seuraamaan ja mitä toimenpiteitä näiden eteen tehdään. Taipumus nimetä strategiassa useampia ja laajempia tavoitteita kuin tosiasiaassa pyritään toteuttamaan antaa ulkopuoliselle tarkkailijalle virheellisen kuvan ministeriöhallinnon toiminnasta. Tämä voi heikentää yleistä luottamusta hallintoon.

Ongelma on merkittävä myös poliittisen päätöksenteon toteutuksen ja vaikuttavuuden näkökulmasta. Nykyinen nimellisesti strategioita ja strategisuutta korostava ohjausmalli ei anna poliittisille päätöksentekijöille riittävää kuvaa tehtyjen päätösten tavoittelemisen eteen tehdystä työstä tai työn vaikuttavuudesta. Ongelma korostuu erityisesti substanssipoliittisilla ja erikoistuneilla politiikan alueilla, joissa strategia-asiakirjojen sisällöllä on suuri julkisuusarvo mutta joiden käytännön ohjausvaikutus on epäselvä tai vähäinen.

## 2. Strategiat tukevat vain harvoin toiminnan tuloksellisuutta

Selvityksessä strategian määriteltiin tukevan tuloksellisuutta, kun siinä hahmotetaan ja määritetään käsitellyn kokonaisuuden suuntalinjoja, tehdään valintoja erilaisten vaihtoehtojen välillä, määritetään toimintatavat niihin pääsemiseksi, mobilisoidaan resursseja toiminta-tapojen toteuttamiseksi sekä toteutetaan valittua linjaa johdonmukaisesti usean vuoden ajan. Näiden lisäksi tärkeänä nähtiin myös toteuttamiskelpoisuus ja mahdollisuus arvioida strategian onnistumista. Koska tuloksellisuuden tukeminen on ohjausjärjestelmän kokonaistason ominaisuus, on osa elementeistä delegeoitavissa muihin asiakirjoihin.

Vain harvat asiakirjat täyttävät edes kolmea määritellyistä kriteereistä. Valtaosa strategia-asiakirjoista ei täytä näitä yleisiä tuloksellisuuden tukemisen kriteerejä, eivätkä nämä ominaisuudet toteudu yksiselitteisesti ohjausjärjestelmien kokonaistasollakaan. Usein keskeisin ongelma on, ettei kaikkia näkökulmia ole käsitelty riittävästi tai kokonaisvaltaisesti. Tyyppillisesti strategioissa korostuu suuntalinjojen määrittäminen, mutta muiden kriteereiden toteutuminen on harvinaisempaa.

3. Ohjauk käsitteistön epäjohdonmukaisuus vaikeuttaa ohjauksen ymmärrettävyyttä ja selkeyttä

Ministeriöiden tulisi selkeämmin määrittää, mikä on strategia ja mikä on strategioiden ohjauksellinen tarkoitus. Kaikilla ministeriöhallinnossa laadittavilla strategioilla ei ole tosiasiallista ohjausvaikutusta eivätkä kaikki strategioiksi nimetyt asiakirjat ole todellisia strategioita. Ohjauksen selkiyttämiseksi tulisi erilaisia ohjauksiakirjoja kutsua johdonmukaisesti niiden merkitystä kuvaavilla käsitteillä ja nimillä. Selventämistä vaativat erityisesti strategioiden, suunnitelmien, ohjelmien ja raporttien väliset erot. Lisäksi tulisi selventää, mitä tarkoitetaan suunnittelun asiakirjoilla, joissa käytetään adjektiivisia strateginen (esim. strateginen suunnitelma tai strateginen ohjelma).

4. Ohjauksen järjestelmiä tulisi hallinnoida järjestelmällisemmin

Ministeriöiden tulisi kiinnittää huomiota erilaisten ohjauksiakirjojen kokonaisuuteen hallintoihin. Erilaisten asiakirjojen ohjauksuhteita, toimialueita ja voimassaoloja ei yleensä ole järjestelmällisesti määritelty, mikä vaikeuttaa ohjauksen kokonaisuuden hallintaa. Nykymuodossa ohjaus on sirpaloitunut useisiin eri prosesseihin eivätkä resurssi-ohjaus, tuloso-ohjaus ja toiminnan sisällöllinen ohjaus kohtaa toisiaan riittävästi.

5. Talousarviovalmistelun sekä ministeriöiden toiminnallisen ja sisällöllisen suunnittelun prosesseja tulisi lähentää

Valtaosalla ministeriöhallinnon strategioista ei ole suoraa tai johdonmukaista yhteyttä talousarvion määrärahoihin. Talousarvio- ja resurssi-ohjauksen yhteensovittamisen vaikeaksi, sillä strategiat sijaitsevat ja ne valmistellaan muodollisen ohjauksen ulkopuolella. Erilaisissa suunnittelun ja valmistelun prosesseissa noudatetaan erilaisia aikatauluja. Valmistelumekanismeja ja aikatauluja tulisi yhdenmukaistaa ja sovittaa paremmin yhteen.

6. Ministeriöiden ylimpien strategia-asiakirjojen ohjauksrooli tulisi määrittää tarkemmin

Ministeriöiden laatimat ylimmät strategia-asiakirjat (esim. valtiovarainministeriön strategia 2016 ja ympäristöministeriön strategia 2020) ovat ohjauksrooliltaan vaihtelevia ja niiden tuottama tosiasiallinen lisäarvo kyseenalainen. Ministeriöiden tulisi nykyistä paremmin määrittää, mikä

näiden strategioiden rooli on ministeriön kokonaisuohjauksessa, sekä yhdenmukaistaa ministeriöiden käytänteitä valittujen mallien mukaisesti.

## 7. Hallitusohjelman valmisteluprosessia tulisi arvioida

Ministeriöiden ohjausjärjestelmät perustuvat valtioneuvoston tekemiin painotuksiin ja niiden toteuttamiseen. Hallinnon kehittämisessä valtaosa huomiosta on suunnattu hallitusohjelman toimeenpanoon ja seurantaan, mutta hallitusohjelman valmistelu on jäänyt liki huomiotta. Valtioneuvoston toiminnan kehittämiseksi tulisi suunnata huomiota myös hallitusohjelman valmisteluun tai vähintään systemaattisesti arvioida nykyisiä käytäntöjä. Nykyinen toimintamalli, jossa hallinnon roolista ei ole muodollisia linjauksia ja hallinnon valmistelutyön merkitys on epäselvä, ei ole hyvän hallinnon periaatteiden tai hallintojärjestelmän toimivuuden kannalta perusteltavissa.

## 8. Hallinnonalojen laajentaminen lisää tarvetta strategisuudelle, mutta ei edesauta strategisuuden toteutumista

Ministeriöiden hallinnonalat ja rakenteet poikkeavat toisistaan huomattavasti. Vain vähemmistössä ministeriöitä voidaan arvioida organisatoristen tekijöiden tukevan strategista työskentelyä. Ministeriöiden koon kasvattamisen ei voida selvityksen perusteella sanoa edesauttavan niiden kykyä toimia strategisesti. Suomalaiselle hallinnolle tyypilliset siiloutuneet rakenteet muodostuvat myös hallinnonalojen sisälle, eikä siiloutuminen ole ainoastaan hallinnonalojen välinen ongelma.

Ministeriöiden strategiatyön kehittäminen ja strategisen työskentelyn vahvistaminen vaativat ensisijaisesti toimintatapojen ja ohjausjärjestelmien muutosta, eikä organisaatorakenteiden muutoksella voida nähdä olevan suoraa vaikutusta asiaan. Laaja hallinnonala ja uusien aineiden poikkeavien tehtävien liittäminen osaksi hallinnonala lisäävät ohjauksen tarvetta strategisuudelle ja voivat kasvattaa strategisuuden onnistumisesta saatavaa hyötyä, mutta ne eivät tee strategisuuden toteuttamisesta helpompaa. Pikemminkin hallinnonalojen organisatorinen laajentaminen vaikeuttaa strategiatyötä, ja parhaimmat edellytykset strategisuudelle ovat usein hallinnonaloilla, joiden organisaatorakenne ja toimiala ovat yksiselitteisimmät.

# Suositukset strategiatyön tarkastamisen kehittämiseksi

Edellä luetellut havainnot käsittelevät strategiatyötä yleistasolla. Havaintojen pohjalta on muodostettu malli strategioiden tarkastamiseksi. Arvioitaessa yksittäisiä strategioita tai niiden roolia osana ohjausketjuja tulisi ottaa huomioon viisi osa-aluetta: sijainti, muoto, sisältö, suhde ja merkitys. Nämä näkökulmat käsittelemällä on mahdollista muodostaa johdonmukainen ja realistinen kuva yksittäisestä strategiasta ja sen roolista osana ohjausketjua. Viittä osa-aluetta on mahdollista käyttää pohjana tulevissa strategioita käsittelevissä tarkastuksissa, mutta malli ei korvaa vuoden 2011 strategiataarkastuksen mallia, jossa on määritelty tarkemmin strategioita koskevia tarkastuskysymyksiä.

## 1. Sijainti

Strategiat on aina laadittu jossakin ohjauskontekstissa ja osana jotakin ohjausketjua. Strategioita arvioitaessa tulisi tunnistaa, mikä taho strategian on laatinut ja millainen laatijatahon asema on osana kokonaisuohjausta. Keskeisimmät sijaintiin liittyvät yleistasoiset haasteet ovat a) vaikeudet muodostaa käsiteltävistä asioista yhtenäinen kokonaisuus, joka on edellytys yhtenäisen strategian luomiselle b) vaikeudet muodostaa käsiteltävälle kokonaisuudelle yhtenäinen ohjausketju, joka on edellytys ohjauksen johdonmukaisuudelle. Selvityksen luvussa 3.2 on käsitelty muuttujia, jotka tulisi ottaa huomioon arvioitaessa ministeriöiden kokonaistason strategisuuden edellytyksiä. Luvuissa 4.1 ja 4.2 on vertailtu strategiatyön ilmenemistä eri konteksteissa ja eri hallinnon tasoilla.

## 2. Muoto

Strategioiden muoto vaihtelee ministeriöhallinnossa huomattavasti. Strategia-käsitteen laajan ja epäyhtenäisen käytön vuoksi strategia-nimisiä asiakirjoja on huomattavan paljon, eivätkä nämä kaikki välttämättä ole kovin strategisia (ks. luku 2). Kuitenkin tiettyjen ohjausasetelmien ja strategioiden ilmenemismuotojen on nähty toistuvan. Luvussa 3.4 on yleisesitys strategioiden erilaisista ilmenemismuodoista. Luokittelun avulla on mahdollista arvioida erilaisia strategioita suhteessa toisiin samankaltaisiin strategioihin. Luvussa 4 on käytetty tätä jaottelua lähtökohtana vertailulle, ja luvun arvioita voi käyttää vertailukohtana yksittäisissä tarkastuksissa tehtäville havainnoille ja suuntaa-antavana ohjenuorana arvioiden tekemisessä.

### 3. Sisältö

Strategian on tarkoitus olla konkreettinen väline toiminnan suuntalinjojen määrittämiseksi ja saavuttamiseksi. Sisällön tulisi lähtökohtaisesti noudattaa seuraavia periaatteita ollakseen onnistunut:

- a. Strategiassa tunnistetaan käsiteltävän kokonaisuuden vaihtoehtoisia suuntalinjoja ja tehdään valintoja niiden välillä.
- b. Valittuja suuntalinjoja on konkretisoitu ja toiminnallistettu nimeämällä keinot ja toimintamallit, joilla tavoitteisiin päästään.
- c. Strategiassa tehtyihin painotuksiin on tehty vastaavat resurssipainotukset, jotka voivat olla osaamista, henkilö-työvuosia, määrärahoja tai muita tavoitteiden toteutumisen kannalta tarvittavia tekijöitä.
- d. Strategian sisältöä ja suuntaa ylläpidetään usean vuoden ajan ilman, että ne vanhentuvat tai osoittautuvat toteuttamiskelvottomiksi.
- e. Tavoitteet, toimenpiteet ja resurssit ovat keskenään tasapainossa siten, että kokonaisuus on toteuttamiskelpoinen ja realistinen.

Ei ole välttämätöntä määrittää kaikkia näitä tekijöitä itse strategiassa, mikäli jokin elementeistä on tietoisesti siirretty johonkin muuhun ohjausketjun osaan. Tällaisessa tapauksessa siirron tulee kuitenkin olla hallittu, ja onnistuneessa strategiassa käsitellään kaikkia edellä mainittuja tekijöitä, vaikkei niihin annettaisikaan suoraa vastausta. Erityisesti kohdat b ja c on usein siirretty muun suunnittelun vastuulle, mutta näkökulmien laajempi käsittely olisi useimmissa tapauksissa ollut tarpeen itse strategia-asiakirjassa. Kolmen sisällöllisen elementin (a, b ja c) hajautuminen ohjausketjun eri osiin ei selvityksen perusteella ole juurikaan edesauttanut strategisuuden toteutumista.

#### 4. Suhde

Strategian ei koskaan tulisi olla tuotos sinänsä, vaan väline asioiden saavuttamiseksi. Tämän vuoksi strategia voi olla strateginen ainoastaan ollessaan tiedostetussa ja johdonmukaisessa suhteessa johonkin toimintaan ja muuhun ohjaukseen. Strategioita arvioitaessa tulisi aina tunnistaa a) strategiaa ylempi ohjaus, joka asettaa strategian liikkumavaran b) strategiaa alempi ohjaus ja toiminta, jonka suhteen strategia pyrkii olemaan strateginen, ja c) strategian ohella tapahtuva ohjaus, johon strategia tulisi suhteuttaa. Näiden lisäksi strategiaa tulee aina arvioida suhteessa resurssiohjaukseen sekä tulosohjaukseen.

#### 5. Merkitys

Viimekätisenä strategiatyön arvioinnin kohteena tulisi olla strategian merkityksen tutkiminen. Merkityksellä tarkoitetaan strategian laatijoiden, vahvistajien ja kohteiden sille antamaa arvoa ja roolia. Merkityksen arviointi on strategiassa käsitellyn kokonaisuuden toimijoiden subjektiivinen näkemys strategiasta. Strategian ei voida nähdä onnistuneen, mikäli sen laatijat tai ohjauskohteet eivät ota sitä vakavasti tai anna sille arvoa. Mikäli strategiaa ei nähdä merkityksellisenä tai merkitys nähdään vähäisenä verrattuna muihin asiakirjoihin, on ohjausketjussa edelleen tarvetta kehittämiseksi. Merkityksettömyyden syyt voivat olla monimutkaisia ja osaksi strategia-asiakirjasta riippumattomia, mutta niiden ratkaiseminen on olennaista ohjauksen kehittämiseksi.



# 1 Johdanto

Strategiatyö ministeriöhallinnossa -selvityksen tarkoituksena on esittää yleisnäkemyksiä ministeriöissä tehtävästä strategiatyöstä. Selvityksessä käsitellään käytäntöjen luokittelua ja vertailua, ohjausjärjestelmien analysointia ja arviointia sekä tarkastustyön kehittämistä. Perustana selvitykselle ovat vuosina 2008–2014 laaditut ministeriöiden ohjausjärjestelmätarkastukset, tarkastajien haastattelut sekä selvityksen yhteydessä tehty asiakirjojen ja ohjausasetelmien analysointi. Selvityksen lopputuloksena on esitetty päätelmiä ministeriöiden strategiatyön tilasta sekä uusi arviointimalli strategiatyön tarkastamiselle. Selvityksen rinnalla toteutettiin pro gradu -tutkimus ”Strategiakäsitteistö Suomen keskushallinnon kehittämistyössä – Merkityksien rakentuminen, ristiriidat ja tyhjentyminen”.

Käytäntöjen vertailua varten selvityksessä on muodostettu analyttisiä malleja. Malleja on mahdollista käyttää missä tahansa ministeriöiden strategiatyötä sivuavassa tarkastuksessa ja arvioinnissa. Muodostettujen mallien pohjalta on arvioitu tyypillisiä strategia-asiakirjojen ohjaus-asetelmia. Arviot ovat samalla esimerkkejä tavoista, joilla ministeriöiden arviointia, strategioiden ilmenemismuotojen luokittelua, ministeriö-hallinnon tasoja ja ohjausketjujen analysointia on mahdollista yhdistää. Selvityksen arviot perustuvat tarkastusviraston vuosina 2008–2014 toteuttamiin ministeriöiden ohjausjärjestelmätarkastuksiin ja tarkastajien haastatteluihin. Yksittäisiä ministeriöitä sivuava arviointi tulee nähdä suuntaa-antavana ja esimerkinomaisena.

Selvitys on jaettu kuuteen lukuun. Luvussa 2 on käsitelty strategioiden arviointia tarkastamisen näkökulmasta. Luvussa esitetään vertailun tarkastuksellinen perusta, yleisiä huomioita strategioiden tarkastamisesta sekä selvityksessä käytetyt aineistot. Luvussa 3 esitellään ministeriöiden strategiatyön taustoja ja lähtökohtia suomalaisessa ministeriöhallinnossa. Luku sisältää myös strategiatyön luokittelumallin. Luvussa 4 vertaillaan ministeriöiden käytäntöjä ja esitellään keskeisimmät havainnot strategiatyön ominaispiirteistä ja ministeriökohtaisista erityispiirteistä. Luvussa 5 nostetaan esiin ministeriöiden strategiatyön keskeisimmät ongelmakohdat. Selvityksen päähavainnot ja suositukset on koottu selvityksen alkuun.

Selvityksen on tehnyt harjoittelija Ville Aula touko-elokuussa 2014.

## 2 Selvitysasetus ja tarkastukselliset perusteet

Suomen lainsäädännössä ei ole velvoitettu ministeriöitä laatimaan strategioita tai harjoittamaan strategiatyötä, mutta strategiatyöllä toteutetaan tiettyjä lainsäädännön velvoitteita. Lainsäädännöllinen pohja nojautuu lakiin valtion talousarviosta (423/1988) ja sitä tarkentavaan asetukseen valtion talousarviosta (1243/1992). Talousarviolain 12 § velvoittaa ministeriöt suunnittelemaan toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Säädestä on tarkennettu asetuksessa valtion talousarviosta, jonka 10 §:n mukaan ministeriöillä sekä virastoilla ja laitoksilla on oltava valtion talouden suunnittelua varten monivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma, johon ministeriöillä sisältyy myös toimialan tärkeimmät suunnitelmat, tulostavoitteet, määrärahatarpeet ja tuloarviot. Strategiat osaltaan toteuttavat näitä velvoitteita ja täydentävät muita suunnitteluasiakirjoja.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan valtion varojen tarkoituksenmukaisen käytön tarkastamiseen sisältyy myös tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta tukevien ohjausjärjestelmien tarkastaminen. Virasto on antanut ohjausjärjestelmätarkastuksen ohjeen, jossa määritetään tarkastusten sisältö ja painotukset.<sup>1</sup> Ohjausjärjestelmällä tarkoitetaan ”hallinnonalan johdon toimintatapoja ja järjestelmiä, joiden avulla johto pyrkii aikaansaamaan hallinnonalansa tuloksellisuuden sekä raportoimaan toiminnastaan eduskunnalle”. Ohjausjärjestelmä jakaantuu viiteen osaan, jotka ovat suunnittelu, johtaminen, raportointi, laskentatoimi ja arviointijärjestelmät sekä sisäinen valvonta.

Osana ohjausjärjestelmätarkastuksen ohjetta on yhdeksi suunnittelun tarkastuskohteeksi määritelty strateginen suunnittelu ja pitkän tähtäimen taloudellinen suunnittelu. Näiden tarkastuskohteiden tarkempaa analysointia varten on edelleen määritelty strategisen suunnittelun tarkastusmalli<sup>2</sup>, joka on toiminut laatimisensa jälkeen ohjausjärjestelmätarkastusten strategiaosioiden pohjana. Tarkastusmallissa mainitaan, että strategioiden ja strategiaprosessien tarkastamisella pyritään vastaamaan ensisijaisesti ky-

---

<sup>1</sup> *Ohjausjärjestelmätarkastuksen ohje (VTV 2010).*

<sup>2</sup> *Ohjausjärjestelmätarkastus, osien kuvaus – Taustamuistio: Strategisen suunnittelun tarkastaminen (VTV 2011).*

symykseen ”Onko hallinnonalalla selvä menettelytapa, jolla hallinnonalan pidemmän tähtäimen strategia luodaan ja sitä ylläpidetään?” Lisäksi tarkastuksissa on vastattu kysymyksiin ”Ovatko hallinnonalan suunnitteluasiakirjat asianmukaisia?” ja ”Ovatko hallinnonalan suunnitteluasiakirjojen sisällöt loogisessa suhteessa toisiinsa?”. Strategiatyön tarkastusmalli on liitetty osaksi suunnittelun osa-alueetta, mutta strategiat liittyvät olennaisesti myös ministeriöiden johtamiseen sekä osittain raportointiin.

Ohjausjärjestelmätarkastuksia on toteutettu vuodesta 2008, ja viimeiset tarkastukset päättyvät vuonna 2015. Tarkastusohje on annettu vuonna 2010 ja strategiatarkastusten malli vuonna 2011, mutta tarkastusohjeita on täydennetty ja täsmennetty tämänkin jälkeen. Ohjeissa on jätetty tarkastusten suorittamiselle liikkumavaraa ja mahdollisuuksia suunnata tarkastuksia esiselvityksen perusteella. Tarkastusajankohdat sijoittuvat usealle vuodelle, ja valtionhallinnon ohjausmallit ovat ohjausjärjestelmätarkastusten toteuttamisen aikana muuttuneet ja kehittyneet. Näistä seikoista johtuen tarkastukset eivät ole strategiatyön tarkastamisen näkökulmasta yhtenäisiä tai suoraan vertailukelpoisia. Kaikissa tarkastuksissa ei ole käsitelty strategista suunnittelua tavalla, joka mahdollistaisi järjestelmällisen hallinnonalojen vertailun.

Valtiontalouden tarkastusviraston mandaatti arvioida ministeriöiden strategiatyötä perustuu ensisijaisesti ministeriöiden itsensä strategiatyölle antamaan merkitykseen ja rooliin ministeriöiden johtamisessa ja suunnittelutyössä. Strategioilla pyritään toteuttamaan eräitä lakisääteisiä suunnittelun velvollisuuksia (ks. luku 3.1), mutta pohjimmiltaan strategisuutta korostetaan, koska strategisuus koetaan tärkeäksi ja sen avulla pyritään ratkaisemaan hallinnon ja ohjauksen ongelmia. Strategioilla on sekä onnistuessaan että epäonnistuessaan merkittävää ohjauksellista ja taloudellista merkitystä valtion toiminnan tuloksellisuudelle.

Vaikka strategioiden tarkastaminen on osa tarkastusviraston tarkastusohjetta, ei strategisuutta ole ohjeessa tarkasti määritelty eikä yhtenäisiä määritelmiä ole tehty valtionhallinnossakaan. Strategia-käsite on käytetään hyvin moninainen eikä sille ole annettavissa yksiselitteistä sisältöä, mikä tekee strategioiden vertailusta ja arvioinnista haasteellista. Ymmärrettävyyden vuoksi on siksi määriteltävä, mitä käsitteellä lähtökohtaisesti tässä selvityksessä tarkoitetaan. Mikäli käsitettä ei ole asiayhteydessään erikseen määritetty, *strategisuudella* tarkoitetaan tässä selvityksessä johtamisen ja suunnittelun ulottuvuutta, jolla pyritään hahmottamaan ja määrittämään käsitellyn kokonaisuuden (organisaatio, politiikan alue, hanke) suuntalinjoja, tekemään valintoja erilaisten vaihtoehtojen välillä sekä toteuttamaan valittua linjaa johdonmukaisesti usean vuoden ajan. *Strategialla* tarkoitetaan suunnitelmaa, jolla pyritään toteuttamaan strategisuutta ja

joka yleensä on kirjoitettu asiakirjan muotoon. Hyvä strategia toteuttaa strategisuutta ja on toteuttamiskelpoinen.

On huomionarvoista, että strategisuudesta johdetussa merkityksessä käsite ei sitoudu strategia-sanan käyttöön. Selvityksen aikana todettiin, etteivät valtionhallinnon strategia-asiakirjat välttämättä ole strategisia. Strategia-sanan käyttö kuvaakin yleensä enemmän sitä, millainen toiminnan tai asiakirjan merkityksen halutaan olevan kuin sitä, millainen sen käytännön merkitys ja vaikutus toimintaan on. Toiminnan todellinen ohjaaja voikin olla jokin aivan toinen asiakirja tai tarkemmin määrittelemätön ajattelumalli. Mikäli jonkin strategian ei voida realistisesti arvioida toteuttavan strategisuutta tai palvelevan ministeriön pyrkimystä strategisuuteen, voidaan selvityksessä todeta, ettei kyseinen strategia-asiakirja ole ns. todellinen strategia.

Selvityksen perustana on neljä kysymystä:

1. Miten ministeriöiden strategiat vertautuvat toisiinsa?
2. Muodostavatko ministeriöiden strategia-asiakirjat hallitun ja loogisen kokonaisuuden, jossa eri asiakirjojen ohjausvaikutus on selkeä?
3. Tukevatko strategiat osana ohjausjärjestelmää hallinnonalan tuloksellisuutta?
4. Tuottavatko ministeriöiden strategiaprosessit ohjauksellista lisäarvoa?

Selvityksessä ei ollut mahdollista tutkia ja vertailla kaikkia strategisuutta toteuttavia asiakirjoja. Strategisuutta olisikin löydettävissä käytännössä kaikesta ministeriötason suunnittelusta ja johtamisesta, koska ne jo lähtökohtaisesti käsittelevät laajoja ja kauaskantoisia yhteiskunnallisia teemoja. Arviointi kohdistuu toimintatapoihin, jotka ministeriö itse kokee strategiseksi, ja asiakirjoihin, joita ministeriö nimittää strategioiksi. Selvityksessä ei arvioida, toimivatko ministeriöt yleisellä tasolla strategisesti. Sen sijaan selvityksessä tarkastellaan, mitä ministeriöt tekevät, kun ne korostavat strategisuuttaan esimerkiksi kirjoittamalla strategia-asiakirjoja. Tämän vuoksi selvityksessä ei määritellä, toimiiko jokin ministeriö toista strategisemmin, vaikka selvityksessä onkin arvioitu ministeriöiden lähtökohtaisia edellytyksiä strategiselle toiminnalle. Esimerkiksi oikeusministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö pyrkivät molemmat suunnitelmiensa ja kehittämissi asiakirjojensa perusteella toimimaan strategisesti, mutta oikeusministeriössä erilaisia strategia-asiakirjoja on vain kourallinen siinä missä työ- ja elinkeinoministeriössä strategioita on kymmenittäin. Selvityksessä ei ollut mahdollista vertailla näiden ministeriöiden onnistumista strategisuudessaan, mutta selvityksessä voidaan todeta, etteivät kymmenetkään strategia-asiakirjat välttämättä tee ministeriöstä strategisempää.

Tarkastuksellisesti on vaikeaa erottaa toisistaan niitä ministeriöitä, joiden strategiat ovat vain nimellisiä toimintalinjoja ja tosiasialliset painotukset määritetään muualla, niistä ministeriöistä, joiden strategiat ovat merkittävämpiä ohjausvälineitä. Samoin vaikeuksia tuottaa ministeriöiden vertailu: ministeriö voi toimia erinomaisen strategisesti myös ilman virallisia strategia-asiakirjoja, tai vastaavasti selkeäkään strategiajärjestelmän olemassaolo ei takaa ministeriön toimivan kovin strategisesti.

Strategiatyön kyky tukea tuloksellisuutta ja kyky tuottaa ohjauksellista lisäarvoa kietoutuvat toisiinsa, ja ohjausjärjestelmien näkökulmasta strategiatyö voi tuottaa vain rajoittunutta lisäarvoa, mikäli se ei tue tuloksellisuutta. Tuloksellisuudella tarkoitetaan toiminnan kustannusten ja vaikutusten optimaalista suhdetta<sup>3</sup>, ja strategiatyön katsotaan tukevan tuloksellisuutta, kun se osana muuta ohjausta luo edellytyksiä haluttujen asioiden tapahtumiselle mahdollisimman taloudellisesti ja vaikuttavasti. Tämän tulkitaan toteutuvan, kun strategiassa hahmotetaan ja määritetään käsitellyn kokonaisuuden suuntalinjoja, tehdään valintoja erilaisten vaihtoehtojen välillä, määritetään toimintatavat niihin pääsemiseksi, mobilisoidaan resursseja toimintatapojen toteuttamiseksi sekä toteutetaan valittua linjaa johdonmukaisesti usean vuoden ajan. Näiden lisäksi strategian ja toimenpiteiden onnistumista tulee pystyä arvioimaan, sillä strategisuuden perusajatukseseen sisältyy toisin tekemisen mahdollisuus. Ilman arviointimahdollisuutta ei voida tietää, onko toiminnan suunta ollut oikea tai onko valituilla toteuttamistavoilla vaikutusta. Strategiat osana ohjausketjua ovat vain asioiden saavuttamisen väline, ja organisaatioiden tekemän itsearvioinnin kautta tulisi pystyä arvioimaan, onko organisaatio tehnyt oikeita asioita.

Strategiatyön tuottama lisäarvo muodostuu sen roolista muuta ohjausta täydentävänä tai korvaavana ohjausmuotona. Strategiatyö voi palvella molempia rooleja yhtä aikaa, mutta strategioita arvioitaessa tulee huomioida, ettei ohjauksen ja ohjausasiakirjojen määrä tai yhteispituus välttämättä paranna ohjauksen laatua tai vaikuttavuutta. Ohjausjärjestelmän kyky tukea tuloksellisuutta on kokonaistason ominaisuus, ja yksittäisten osasten merkitystä voidaan arvioida vain kokonaisuuden osana.

Koska erilaisten strategia-asiakirjojen valtaisa määrä, poikkeavat toteutusmuodot ja erilaiset ohjaukselliset asemat asettavat niiden kattavan vertailun tämän selvityksen ulkopuolelle, on selvityksessä pyritty kuvaamaan ja luokittelemaan tyypillisiä strategiamuotoja ja niiden ominaisuuksia ohjausjärjestelmien osana. Tarkempi ministeriöiden strategiatyön arviointi tulisi tehdä kutakin ministeriötä ja sen sisältämiä toimialoja omana kokonaisuutenaan tarkastellen. Kunkin toimialan ohjaaminen muodostaa oman

---

<sup>3</sup> *Ohjausjärjestelmätarkastuksen ohje (VTV 2010).*

kokonaisuutensa, ja saman ministeriönkin sisällä eri toimialat ja ohjaukset voivat antaa erilaiset vastaukset selvityskysymyksiin.

Selvitystä tehtäessä kolme ministeriötä jouduttiin jättämään tarkemman analyysin ulkopuolelle. Maa- ja metsätalousministeriön, oikeusministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön osalta ei ole käsitelty selvityskysymyksiä 2, 3 ja 4. Kahdessa ensimmäisessä tapauksessa aineistona käytettävä tarkastusmateriaali ei ole vertailukelpoista muiden tarkastusten kanssa, koska tarkastukset saivat vakiintuneen muodon vasta myöhemmin. Myös tarkastusajankohdat (2008 ja 2009) tekevät tarkastuksista suurimaksi osaksi vanhentuneita.<sup>4</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriön ohjauksjärjestelmätarkastusta ei selvityshetkellä ollut vielä aloitettu. Näistä kolmesta ministeriöstä on selvityksen yhteydessä kerätty tarpeellinen määrä tietoa strategioiden ilmenemismuotojen ja ministeriön strategia-asiakirjojen vertailun mahdollistamiseksi.

---

<sup>4</sup> Myös sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksjärjestelmätarkastus on toteutettu vuonna 2009, mutta tarkastukseen sovellettiin standardoitua tarkastusohjetta, mikä tekee tarkastuksesta käyttökelpoisemman. Kuitenkaan sosiaali- ja terveysministeriöstäkään ei ollut mahdollista tehdä syvällistä analyysia.

# 3 Ministeriöt strategiatyön kontekstina

Suomen valtion keskushallinto muodostaa erityisen kontekstin, jonka puitteissa ministeriöiden strategiatyötä arvioidaan. Luvussa käsitellään keskeisimmät juridiset, rakenteelliset ja historialliset tekijät, jotka vaikuttavat 2010-luvun strategiatyöhön ministeriöissä. Luvun aloittaa strategiatyön lainsäädännöllisen liikkumavaran kuvaaminen. Tämän jälkeen esitellään ministeriöiden strategiatyöhön vaikuttavat erilaiset rakenteelliset ja toiminnalliset puitteet. Kukin ministeriö muodostaa ainutkertaisen ohjauskontekstin omine erityispiirteineen. Strategiatyötä on mahdollista arvioida ainoastaan suhteessa ministeriöiden lähtökohtaisiin strategisen toiminnan edellytyksiin ja mahdollisuuksiin, jotka poikkeavat toisistaan suuresti. Kolmannessa alaluvussa esitellään lyhyesti strategiatyön historiallista taustaa Suomessa ja sen kehitystä erityisesti 2000-luvulla. Neljännessä alaluvussa syvennyttään tarkemmin ministeriöiden nykykäytäntöihin ja strategisuuden ilmenemismuotoihin.

## 3.1 Strategiatyön oikeudelliset lähtökohdat

Ministeriöhallinnon strategiatyössä kohdataan useita erilaisia haasteita, joita yksityisissä tai palvelukeskeisissä organisaatioissa ei kohdata. Tällä on olennainen vaikutus siihen, millainen on ministeriöiden kyky ja liikkumavara tehdä strategioita. Ministeriöiden toiminta ja rakenne ovat lainsäädännössä määriteltyjä, eivätkä ministeriöt voi itse päättää niiden muuttamisesta.

Suomen perustuslain (731/1999) 68 §:ssä säädetään valtioneuvostossa olevan tarvittava määrä ministeriöitä, joiden päällikkönä toimii ministeri, ja ministeriöiden lukumäärä ja toimialat velvoitetaan säädettäväksi lailla. Laissa valtioneuvostosta (175/2003) määritetään valtioneuvostossa olevat ministeriöt, mutta laissa ei määritellä ministeriöiden toimenkuvia tai toimintaa tarkemmin kuin säätämällä ne osastoihin jakautuviksi tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi (7 §) ja velvoittamalla ministeriöt toimimaan tarpeen mukaan yhteistyössä (2 §). Ministeriöiden tarkemmas- ta työnjaosta päätetään valtioneuvoston asetuksena annettavalla valtioneuvoston ohjesäännöllä (262/2003). Ohjesäännössä määritetään toimivaltaiset ministeriöt sekä niiden toimialat. Lisäksi ohjesäännössä velvoitetaan

kaikki ministeriöt vastaamaan tietyistä yleisistä oman toimialansa hallinnollisista asioista ja hallinnonalansa ohjauksesta.

Kustakin ministeriöstä on säädetty valtioneuvoston asetuksella, jossa määritetään ministeriöiden tehtävät tarkemmin. Tehtävien määrä ja muoto voivat olla hyvin seikkaperäisiä, ja esimerkiksi valtiovarainministeriölle on säädetty 41 erilaista tehtävää, jotka voivat sisältää myös osatehtäviä<sup>5</sup>. Vastaavasti ympäristöministeriölle on säädetty 15 eri tehtävää, mikä kuvaa ministeriöiden lähtökohtaista erilaisuutta<sup>6</sup>. Edelleen ministeriöistä annetuissa asetuksissa säädetään ministeriön organisaatiosta, johtavien virkamiesten vastuista ja toimivallasta sekä ministeriön toimialaan kuuluvista organisaatioista.

Lainsäädäntöön sitomisesta johtuen ministeriöt pystyvät muuttamaan toimialaansa ja organisaatiotaan vain valtioneuvoston tukemana ja hyväksymänä. Lainsäädännössä myös todetaan ministeriöiden olevan jatke valtioneuvostolle, mikä osaltaan korostaa ministeriöiden yhtenäisyyttä, vaikka ministeriöiden toiminta onkin nykypäivän näkökulmasta varsin eriytyntä.

Sen lisäksi, että ministeriöiden toimialoista, tehtävistä ja osastoista säädetään lailla ja asetuksilla, sitoo lainsäädäntö myös ministeriöiden toiminnan suunnittelua. Eduskunnan säätämä valtion talousarvio on laintasoisesti velvoittava ja sen sisältämät yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet siten ministeriöitä velvoittavia.

Talousarviolain (423/1988) 12 §:n mukaan ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Edelleen valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) 10 §:ssä säädetään ministeriöiden olevan velvollisia laatimaan monivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma, jonka lähtökohtana ovat valtioneuvoston linjaukset. Suunnitelman tulee määrärahatarpeiden ja tuloarvioiden lisäksi sisältää tulostavoitteita tunnuslukuineen. Muodollisen sisällön lisäksi ministeriöt ovat sidottuja valtion talousarvion laatimisaikatauluun, joka alkaa kalenterivuoden alussa valtiontalouden kehysten valmistelulla ja etenee läpi vuoden päättyen joulukuussa talousarvion hyväksymiseen.

Ohjauksellisesti keskeistä on myös hallituksen ohjelman rooli ministeriöiden toiminnassa. Suomen perustuslaissa (731/1999) säädetään eduskuntaryhmien neuvottelevan hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta ennen pääministerin valintaa (61 §). Valtioneuvoston tultua nimittetyksi tulee sen viivytyksettä antaa ohjelmansa tiedonantona eduskunnal-

---

<sup>5</sup> *Valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä (610/2003).*

<sup>6</sup> *Valtioneuvoston asetus ympäristöministeriöstä (708/2003).*



le (62 §). Valtioneuvoston antama ohjelma on ministeriöitä velvoittava, ja ministeriöt vastaavat hallinnon asianmukaisesta toiminnasta valtioneuvoston ohjelman toteuttamiseksi.

Ministeriöiden toiminta, toiminnan suunnittelu ja toiminnasta päättäminen ovat siten lainsäädännössä tarkasti määriteltyä aluetta, ja ministeriöiden strategiatyö on lähtökohtaisesti edellä mainittujen prosessien ulkopuolella; strategiat eivät korvaa mitään olemassa olevaa suunnittelujärjestelmää vaan tulevat niiden lisäksi.<sup>7</sup> Keskeisenä ehtona ministeriöiden strategi työn onnistumiselle onkin sen sidosteisuus lakisääteisiin suunnitteluprosesseihin, eikä strategioissa ole mahdollista suoraan tehdä ministeriöiden toiminnan perusteita muuttavia linjauksia tai luoda ristiriitoja säädettyihin tehtäviin tai hallitusohjelmaan nähden. Lainsäädännöllisesti strategioilla ei ministeriön itsensä antamien merkitysten ja roolien lisäksi ole mitään suoraa vaikutusta. Strategiatyössä tehtävien linjausten vaikutus muodostuu yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta niiden suhteista virallisiin suunnittelu- ja päätösprosesseihin, valtioneuvostotasoiseen päätöksentekoon ja ministeriön itsensä niille antamaan merkitykseen, joita ei kuitenkaan tule väheksyä.

Osalle strategia-asiakirjoista tulee myös muodollista ohjausvaltaa niiden hyväksymismuodon kautta. Hyväksymismuodot eivät kuitenkaan ole johdonmukaisia, ja samankaltaisia asiakirjoja hyväksytään erilaisissa muodoissa. Kevyintä muodollista tasoa edustavat strategiat, joita ei varsinaisesti hyväksytä, vaan ne otetaan vastaan selvityksinä ja raportteina. Ministeriöiden tai virastojen johtoryhmien sekä osastojen johdon päätöksellä hyväksymät strategiat ovat asemaltaan muodollisempia, mutta näidenkään strategioiden velvoittavuus ei havaintojen perusteella ole yksiselitteistä. Vahvin muodollinen asema on valtioneuvoston hyväksymillä tai sen mandaatilla valmistelluilla strategioilla. Valtioneuvoston periaatepäätökset ja hallitusohjelman linjauksiin perustuvat strategiat ovat muodolliselta asemaltaan korkeimpia. Eduskunnan päättämä valtion talousarvio on vielä näitäkin korkeampi, ja se voidaan nähdä valtionhallinnon sitovimpana strategiaa painotuksia määrittävänä asiakirjana, mutta havaintojen perusteella talousarvion laatimisessa ei tehdä varsinaista strategiatyötä: talousarvion linjaukset ovat peräisin muusta strategiatyöstä, joskin yhteydet re-

---

<sup>7</sup> Ohjeistuksiin liittyy myös tulkinnan varaa: valtiovarainministeriön suostumuksella työ- ja elinkeinoministeriö luopui erillisen TTS-asiakirjan laatimisesta valtiovarainministeriön todettua ministeriön kehusehdotuksen ja konsernistrategian täyttävän suunnitteluvaihteen. Tarkastusvirasto huomautti työ- ja elinkeinoministeriötä asiasta vuonna 2011, minkä jälkeen ministeriö alkoi jälleen laatia TTS-asiakirjaa.

surssien ja painotusten välillä ovat harvoissa tapauksissa johdonmukaiset. Talousarvion rooli strategiana kumpuaa sen luonteesta resurssipainotusten jakajana, mutta sen merkitys tavoitteiden tai toiminnan määrittäjänä on tosiasiallisesti vähäinen.

## 3.2 Ministeriöiden lähtökohtaiset edellytykset strategiatyölle

Valtioneuvostossa on 12 ministeriötä, joista kaikki valtioneuvoston kansliaa lukuun ottamatta vastaavat tietyistä toimialoista ja politiikan sektoreista. Valtioneuvoston kanslian tehtävänä on koota yhteen muiden ministeriöiden työtä sekä vastata eräistä muista suoraan valtioneuvostoa palvelevista tehtävistä. Kukin ministeriö on oma erillinen kokonaisuutensa omine rakenteellisine, toiminnallisine ja kulttuurisine piirteineen. Suomalaisessa hallinnossa ministeriöiden on todettu olevan erityisen itsenäisiä ja toisistaan erillisiä, mikä heijastuu suoraan myös ministeriöiden strategiatyöhön ja sen vertailtavuuteen<sup>8</sup>. Vaikkei selvityksessä vertailla ministeriöiden onnistumista strategisuudessa, on selvityksessä havaittu hallinnonalojen organisatoristen ja toimintakenttää koskevien erojen vaikuttavan niiden lähtökohtaiseen kykyyn toimia strategisesti. Erilaisuudestaan johtuen ministeriöillä ei ole yhtäläisiä mahdollisuuksia toimia strategisesti tai vaikuttaa toimialaansa omilla toimillaan. Eri politiikan lohkoilla strategisuus tarkoittaa hyvin eri asioita, ja ministeriön kyky toimia strategisesti on sidottu sen lainsäädännöllisiin, rakenteellisiin ja toiminnallisiin erityisehtoihin.

Erityisesti seuraavien viiden tekijän on havaittu vaikuttavan edellytyksiin:

1. ministeriön toimialan luonne
2. ministeriön tehtävien määrä
3. ministeriön sisäinen rakenne
4. ministeriön hallinnonalan rakenne
5. ministeriön toiminnallinen ja kulttuurinen historia.

Toimialojen eroista johtuen ministeriöillä ei ole yhtäläisiä mahdollisuuksia toimia strategisesti ja on tulkinnanvaraista, mitä strategisuus milläkin toimialalla tarkoittaa. Puolustusministeriön toimialalla strategisuus on

---

<sup>8</sup> *OECD Public Governance Reviews – Finland, working together to sustain success (OECD 2010).*

luonnollista ja koko hallinnonalan perusta. Vastakohtaisesti oikeusministeriön hallinnonalalla on epäselvää, minkä suhteen ministeriö edes olisi strateginen: oikeusturvan, demokratian ja lainsäädännön laadun varmistaminen eivät mahdollista kovin suurta strategista liikkumavaraa, eikä niistä luopumista tai niiden vähentämistä voida pitää vaihtoehtona. Lisäksi joidenkin hallinnonalojen, kuten työ- ja elinkeinoministeriön ja ympäristöministeriön, toimintakenttään vaikuttavat myös monet muut tahot kuin ministeriö ja sen hallinnonala. Tällöin toimialan tavoitteissa tai tehtävissä onnistuminen ei riipu vain ministeriön toimenpiteistä, ja yksittäisten toimenpiteiden vaikuttavuutta on vaikeaa mitata. Informoitu valinta painopisteiden, toimenpiteiden ja tavoitteiden välillä vaatii erityistä työtä.

Lainsäädännössä on hallinnonaloille määritelty vaihteleva määrä tehtäviä. Tehtävien määrä vaikuttaa suoraan ministeriöiden strategiseen liikkumavaraan, koska ministeriö ei voi tehdä valintaa lakisääteisten tehtävien toteuttamisen ja laiminlyönnin välillä rikkomatta hallinnon oikeudellisia perusteita. Ministeriöllä ei ole mahdollisuutta olla huolehtimatta tehtävistään, eikä vaihtuvien priorisointialueiden valikointia lakisääteisistä tehtävistä voida nähdä aitona strategisuutena, ellei valintaan sisälly selkeitä resurssipanostuksia. Myöskään hallitusohjelmassa tehtävien painotusten siirtämistä sellaisenaan ministeriöiden strategioihin ei voida nähdä ministeriöiden strategisuutena: strategisuuden taso on tällöin valtioneuvostotasolla eikä ministeriö itse osallistu valinnan tekemiseen. Tästä johtuen ministeriöt, joilla on runsaasti lakisääteisiä tehtäviä, ovat lähtökohtaisesti muita vaikeammassa tilanteessa strategisuuden suhteen.<sup>9</sup>

Ministeriöiden osastorakenne säädetään valtioneuvoston asetuksella, mutta jakoa on mahdollista muuttaa. Osastojako määrittää, millaisen toiminnallisen mallin kautta ministeriö pyrkii toimialansa tehtäviä toteuttamaan. Ministeriön osastojako toimii puitteina ministeriön toimialan sisäiselle strategisuudelle, ja osastojen määrällä, suhteilla ja itsenäisyydellä on olennainen vaikutus ministeriön kykyyn toimia strategisesti. Hajautuneella ja eriytyneellä osastorakenteella on vaikeaa toimia strategisesti, ja osastojako kulkeekin usein rinnan ministeriöiden toimiala- ja tehtäväkentän kanssa.

Kunkin ministeriön ohjausvastuulle on nimetty virastoja, yhtiöitä, liikelaitoksia ja muita ministeriölle alisteisia organisaatioita. Joillakin hallinnonaloilla ministeriön vastuulla on myös alue-, paikallis- ja kuntahallinnon ohjausta. 2000-luvulla on painotettu ministeriöiden roolia strategisina toimijoina vastapainona hallinnonalan muille organisaatioille, joiden tehtävissä on painotettu toiminnallisuutta. Hallinnonalan organisaatioiden

---

<sup>9</sup> Ks. tehtävien määrän ja resurssiniukkuuden välisestä erityistilanteesta luku 5.3.



erilaiset oikeudelliset asemat, ohjaussuhteet ja toimintamallit vaikuttavat olennaisesti hallinnonalan kykyyn toimia strategisesti. Samoin eroja on siinä, kuinka paljon henkilöstöä hallinnonalalla työskentelee ja kuinka toimintaorientoitunutta hallinnonalan työ on. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön, sisäministeriön ja puolustusministeriön hallinnonaloilla työskentelee huomattavan paljon henkilöstöä, kun taas liikenne- ja viestintäministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön suorassa alaisuudessa olevan henkilöstön määrä on huomattavasti pienempi ja työ on painottunut erityisten hallinto- ja viranomaistehtävien hoitamiseen.

Suomen valtionhallinnossa yhteisenä ongelmana on pidetty hallinnon siiloutumista, jolla tarkoitetaan yhteiskuntapoliittisten näkökulmien rajautumista ja hahmottamista liiallisesti organisaatiorakenteiden ja muodollisen vastuunjaon mukaisesti sekä kulttuurista eriytymistä. Siiloutuminen ja siilojen jakolinjat vaikuttavat olennaisesti valtioneuvoston kykyyn toimia strategisesti. Myös epämuodolliset painotukset, sisäiset kulttuuripiirteet ja organisaatioiden reviiritaistelut heijastuvat strategisuuteen. Siiloutuminen ja erilaiset toimintakulttuurit ovat vakava este strategisuudelle, jonka avulla pyritään usein ratkaisemaan monisäikeisiä ja laaja-alaisia ongelmia.

Esiteltyjen viiden tekijän kautta on selvityksessä arvioitu ministeriöiden ja hallinnonalojen lähtökohtaisia edellytyksiä toimia strategisesti. Ministeriökohtaisten arvioiden tarkoituksena on taustoittaa ministeriöiden välistä vertailua, edesauttaa ministeriöiden johtamis- ja suunnittelujärjestelmien ymmärtämistä sekä helpottaa strategiatyön tuottaman lisäarvon ministeriökohtaista ja strategioiden ilmenemismuotokohtaista (ks. luku 3.4) arviointia luvussa 4. Taulukossa 1 on kuvattu ministeriöiden ominaispiirteitä ja arvioitu hallinnonalan mahdollisuuksia toimia strategisesti. Arviointi on toteutettu lueteltujen muuttujien pohjalta ja hallinnonalojen toimialojen erityispiirteet huomioiden. Suuntaa-antavassa jaottelussa on hallinnonaloilla arvioitu olevan joko hyvät tai haastavat edellytykset strategisuudelle. Lisäksi on arvioitu, että joillakin ministeriöillä strategisuuteen liittyy erityisiä rajoituksia, joiden vuoksi hallinnonalojen ei voida nähdä olevan arvioinnin suhteen samalla viivalla vertailukohtiensa kanssa. Tarkempi ministeriökohtainen vertailu ja arvioinnin perustelut on kuvattu liitteessä 1.

**TAULUKKO 1. Ministeriöiden toiminnallis-rakenteellinen luokittelu ja arvio hallinnonalojen edellytyksistä toimia strategisesti.**

	LVM	MMM	OM	OKM	PLM	SM	STM	TEM	UM	VM	YM
<b>Luokittelu</b>	Sektori	Sektori	Sektori	Sektori	Toteutus	Toteutus	Sektori / Konserni	Konserni	Toteutus	Konserni	Sektori
<b>Arvio</b>	Hyvät		Rajoittuneet	Haastavat	Hyvät	Haastavat		Rajoittuneet	Haastavat	Haastavat	Hyvät

Hyvät	
Haastavat	
Rajoittuneet	

Luokittelussa pätee yleistasolla linja, jonka mukaan hyvät edellytykset omaavilla hallinnonaloilla syyt arvioille ovat samankaltaisia, mutta haastavat tai rajoittuneet edellytykset omaavilla hallinnonaloilla vaikuttavat piirteet ovat hallinnonalakohtaisempia. Haasteellisten edellytysten perusongelma koostuu kuitenkin yleistasolla vaikeudesta joko muodostaa hallinnonalan sisällä yhtenäisiä ohjausketjuja (OKM, SM ja STM) tai tehdä hallinnonalasta järkevä ohjauskokonaisuus (TEM ja VM).

Niille hallinnonaloille, joilla arvio edellytyksistä strategisuuden toteutamiselle on hyvä (LVM, MMM, PLM ja YM), on yhteistä ohjauskontekstin selkeys ja yksinkertaisuus. Näistä hallinnonaloista kaikki puolustusministeriötä lukuun ottamatta on myös luokiteltu sektoriministeriöiksi. Mikäli ministeriöstä on onnistuttu muodostamaan toimialaltaan ja toiminnaltaan yhtenäinen kokonaisuus, on sen myös helpompaa toimia strategisesti. Hyvät edellytykset omaavilla hallinnonaloilla yhtenäisen ja johdonmukaisen ohjausketjun muodostaminen on helpompaa kuin muilla aloilla. Kaikki sektoriministeriöt oikeusministeriötä ja opetus- ja kulttuuriministeriötä lukuun ottamatta ovatkin saaneet arviokseen hyvät edellytykset.

Haastavat edellytykset strategisuudelle on arvioitu olevan viidellä ministeriöllä (OKM, SM, STM, TEM ja VM). Erityisen näistä kokonaisuuksista tekee se, että kolmella hallinnonalalla (OKM, STM ja VM) on arvioitu olevan erityisen suuri tarve strategisuudelle hallinnonalojen toimintaluonteen vuoksi (ks. liite 1). Tarve strategisuudelle ja hallinnonalan edellytykset toimia strategisesti eivät arvioiden perusteella ole yhteydessä toisiinsa. Haastavuuden yhtenä perussyyinä ovat vaikeudet ohjata konkreettista toimintaa (OKM:n ja STM:n hallinnonalojen palveluiden kuntakes-

keisyys, SM:n hallinnonalan organisaatioiden itsenäisyys), jolloin pitkäjäsuuntaisten ohjausketjujen muodostaminen on vaikeaa. Toisena perussyynä ovat vaikeudet muodostaa hallinnonalasta selkeää ohjauskokonaisuutta (TEM ja VM) hallinnonalan monimutkaisen ja jäsentymättömän rakenteen vuoksi. On jossain määrin ristiriitaista, että konserninomaisuutta korostava työ- ja elinkeinoministeriö on haasteellinen ympäristö strategisuudelle, vaikka hallinnonalan organisoinnissa on nimenomaisesti tavoiteltu parempaa strategista työkykyä.

Osa hallinnonaloista on luokiteltu toteutusministeriöiksi (PLM, SM ja UM), millä tarkoitetaan ministeriön toimialojen olevan erityisen toimintakeskeisiä ja konkreettisia. Puolustusasiat ja turvallisuuden ympärille kiertävät sisäministeriön vastuualueet ovat erityisiä toimialoja, joissa ministeriön ohjauksella on huomattavia suoria vaikutuksia yhteiskunnan toimintaan. Ulkoasiainministeriön hallinnonalan keskeisin tehtävä on ulkopoliittikan tekeminen, mikä asettaa sen toteuttajaluokkaan. Ministeriö ei vain valmistele ja ohjaa ulkopoliittikkaa vaan konkreettisesti tekee sitä. Kaikilla toteutusministeriöillä on kuitenkin arvioitu olevan erilaiset edellytykset strategisuudelle, ja hallinnonalojen ominaispiirteet ovat todella erilaisia.

Kahdella ministeriöllä (OM ja UM) on arvioitu olevan rajoittuneet strategisuuden edellytykset. Molemmilla hallinnonaloilla toimialan luonteessa on erityispiirteitä, joiden vuoksi asiat, joiden suhteen ministeriö pystyy olemaan strateginen, tai asiat, joihin ministeriö voi omilla toimillaan vaikuttaa, eivät mahdollista samankaltaista toimintaa kuin muilla hallinnonaloilla. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteivät ministeriöt voisi toimia strategisesti tai hyötyä merkittävästi strategisuudesta.

### **3.3 Strategiatyön tausta suomalaisessa ministeriöhallinnossa**

Laajamittainen strategioiden kirjoittaminen alkoi ministeriöissä 2000-luvulla, mitä edeltäneen viidentoista vuoden aikana strategiakäsitteistö rantautui Suomeen ja integroitui osaksi hallinnon sanastoa. Strategisuuden korostamisen ja strategioiden kirjoittamisen tausta on johdettavissa Suomen 1980- ja 1990-lukujen taitteesta, jolloin toteutettiin useita koko valti-onhallintoa koskevia uudistuksia. Kansainvälisestä näkökulmasta sekä hallintouudistukset että strategiakäsitteistön rantautuminen Suomeen nou-

dattavat kansainvälisiä hallinnon uudistamisen trendejä; strategisuudesta tuli ajankohtainen teema useissa eri länsimaissa 1990-luvun kuluessa.<sup>10</sup>

Suomalaista valtionhallintoa uudistettiin voimakkaasti vuosina 1987–1995, ja uudistusten suunta pysyi vakaana 1990-luvun loppupuolelle asti. Vuosikymmenen aikana keskitetyistä virasto- ja suunnittelujärjestelmistä siirryttiin aiempaa hajautetumpaan hallintojärjestelmään. Virastoista muodostettiin liikelaitoksia ja yhtiöitä, ministeriöiden tehtäviä hajautettiin alemmille organisaatiotasolle ja toiminnan suunnittelussa ja ohjauksessa omaksumattiin tulosohjauksen periaatteita. Uudistusten tarkoituksena oli keventää raskaaksi koettua hallintoa sekä muuttaa suunnittelun ja johtamisen välineitä aiempaa joustavammiksi ja toimintavapautta korostaviksi.<sup>11</sup> Pääpiirteissään Suomen uudistukset tänä aikana seurasivat angloamerikkalaisesta kulttuuripiiristä alkunsa saanutta uudistusliikettä, jota on kutsuttu uudeksi julkisjohtamiseksi (New Public Management), joskaan Suomi ei ollut suuntauksen aktiivisimpia uudistajia<sup>12</sup>.

Strategisuudesta alettiin Suomessa puhua ensi kerran 1990-luvun alkupuolella, mutta tutkimusten mukaan strategisuus ei sinänsä ollut vierasta tätäkään ennen<sup>13</sup>. Samoja asioita, joita 1990- ja 2000-luvuilla tehtiin strategiakäsitteistöä hyödyntäen, oli tehty jo aiemminkin. Kansainvälisesti strategiakäsitteistö yleistyi julkisella sektorilla ensi kerran 1970- ja 1980-luvuilla Yhdysvalloissa erityisesti strategisten suunnittelujärjestelmien muodossa, mutta laajempänä ilmiönä strategioita ei vielä tuolloin tunnettu.

Varsinaisesti strategisuudesta puhuminen alkoi yleistyä Suomessa tulosohjauksen omaksumisen myötä ja sen eräänlaisena vastinparina: siinä missä tulosohjattavat organisaatiot keskittyvät käytännön tekemiseen ja tuotosten aikaansaantiin, keskittyy ohjaava organisaatio kokonaisuuden ohjailuun ja painopisteiden määrittämiseen. Strategisuus, joka liiketaloustieteessä käsitteli erityisesti yhtiön ulkoista asemaa markkinoilla sekä tuotannon ja palveluiden painopisteitä, alkoi tulosohjauksen yhteydessä tarkoittaa ohjattavien organisaatioiden painopisteiden määrittelyä<sup>14</sup>. Aluksi strategisuus nähtiin ensisijaisesti poliitikkojen tehtävänä, mutta myöhemmin myös ministeriöiden roolia alettiin luonnehtia strategiseksi.

---

<sup>10</sup> Tiili 2008; Pollitt & Bouckaert 2011; Dahlström, Peters & Pierre 2011.

<sup>11</sup> Temmes & Kiviniemi 1997.

<sup>12</sup> Pollitt & Bouckaert 2011.

<sup>13</sup> Tiili 2008.

<sup>14</sup> *Tulosohjauksen ja strategisuuden suhteesta on tosin huomautettava, etteivät ne alkuvaiheissa eriytyneet kovin voimakkaasti. Tulosohjauksen käyttöönottoon liittyi moninaisia ongelmia, ja varsinaisesti järjestelmä kypsyi tavoiteltuun muotoon vasta 2000-luvun alkupuolella. Operatiivisuuden ja strategisuuden erottelun idea oli kuitenkin mukana jo uudistusten alkuvaiheissa.*

Hallinnon uudistamisen teemat muuttuivat sekä Suomessa että kansainvälisesti 1990-luvun loppupuolella, jolloin hajautettua hallintomallia pyrittiin täydentämään uusilla keskitetyn ohjauksen menetelmillä<sup>15</sup>. Varsinaisesti strategisuuden korostaminen syntyikin vasta 1990-luvun loppuvaiheissa ohjausjärjestelmä uudistusten toisessa aallossa vastauksena ensimmäisten uudistusten seurauksiin. Tällöin alettiin korostaa valtioneuvoston ja ministeriöiden tarvetta toimia strategisesti sekä valtioneuvoston tarvetta toimia yhtenäisesti poikkihallinnollisten haasteiden, hajaantuneiden hankkeiden ja hallinnonalojen siiloutumisen selättämiseksi<sup>16</sup>. Onkin huomattavaa, että ennen 2000-lukua vain harvoilla hallinnonaloilla laadittiin strategia-nimellä varustettuja asiakirjoja ja strategisuuteen pyrittiin suunnittelun ja johtamisen perinteisten keinojen kautta. Tämä muuttui 2000-luvulla, jolloin ministeriöissä alettiin kirjoittaa nimenomaisesti strategia-asiakirjoja, joskaan ei ollut varmaa, oliko kyseessä enemmän toimintatapojen vai käsitteiden muutos.

Vaikka strategioiden kirjoittaminen yleistyi 2000-luvulla nopeasti, se ei tapahtunut samassa tahdissa kaikilla hallinnonaloilla. Strategisuus on eri hallinnonaloilla ja niiden sisälläkin ymmärretty eri tavoilla (ks. luku 4). Jotkut toimialat ovat olleet strategisuudessa edelläkävijöitä, kun taas toisilla aloilla strategioiden kirjoittaminen on otettu järjestelmällisemmin käyttöön vasta 2010-luvulla.

Valaiseva esimerkki löytyy valtiovarainministeriön hallinnonalalta. Valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvissa hankintatoimessa ja toimitilahallinnossa, jotka molemmat toimivat yksityistä palvelu-organisaatiota muistuttavalla tavalla, strategioita on kirjoitettu jo 1990-luvulta saakka, ohjaus on keskitetty ja strategiat ovat kehittyneitä ohjauksen menetelmiä. Sen sijaan ICT-toimessa, joka on ollut jatkuvan muutoksen tilassa 2000-luvun alusta alkaen, ei yhtenäisiä strategioita laadittu ennen 2000-luvun puoliväliä, ja tällöinkin strategioiden merkitys oli kyseenalainen toimialan useiden itsenäisten kehittämisohjelmien ja hankkeiden vuoksi. Strategisuuden profiili oli lisäksi ICT-toimessa hyvin erilainen verrattuna toimitila- ja hankintatoimiin, sillä ICT-toimialan strategisuutta toteutettiin alkuvaiheissa poikkihallinnollisen politiikkaohjelman avulla, kun taas vertailukohteissa strategiatyötä vetivät palveluntuottajaorganisaatiot yhteistyössä ministeriön kanssa. ICT-toimi on vasta 2010-luvulla pystynyt irrottau-

---

<sup>15</sup> *Dahlström, Peters & Pierre 2011.*

<sup>16</sup> *Valtion keskushallinnon uudistaminen – Ministerityöryhmän loppuraportti (VM 2002).*



tumaan hajanaisesta hanke- ja ohjelmatyöstä kohti keskitetympää strategista ohjausta, joka oli ollut toimialan tavoite liki kymmenen vuotta.<sup>17</sup>

2000-luvun alussa alkanut strategisuuden korostaminen kiihtyi vuosikymmenen edetessä, ja erilaisten strategia-asiakirjojen määrä kasvoi voimakkaasti. Strategioiden tarkka rooli tänä aikana on kuitenkin vielä suurelta osin epäselvä kattavien tutkimusten, selvitysten ja tarkastusten puuttuessa.

Esimerkin strategioiden suuresta määrästä ja yhtäaikaista strategisuuden puutteesta tarjoaa työ- ja elinkeinoministeriö. Työministeriön sekä kauppa- ja teollisuusministeriön yhdistämisellä vuonna 2008 perustetussa ministeriössä havaittiin tarkastuksen yhteydessä vuonna 2011 olevan yli 50 erilaista strategiaa, eivätkä tähän lukumäärään sisältyneet ministeriön muut suunnitelmat, ohjelmat tai selvitykset. Hallinnonalan laajuudesta huolimatta tämä määrä on yhdelle ministeriölle valtaisa, eikä ministeriön strategiatyön voitu tulkita olevan hallittua tai selkeää. Työ- ja elinkeinoministeriölle suositeltiin strategiatyön ja muun suunnittelun selkeämpää erottelua, ja myöhemmin strategia-käsitteen käyttö onkin vähentynyt.<sup>18</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön esimerkki kuvaa hyvin ilmiötä, jossa strategisuutta korostetaan käsitteen ylenmääräisellä käyttämisellä. Strategisuus kokee tällöin inflaation, koska yhä vähempimerkityksiset asiakirjat saavat käsitteen nimen kantaakseen.

Saamastaan valtavana huomiosta huolimatta Suomessa on tehty vain vähän kattavia arviointia julkishallinnon strategiatyöstä<sup>19</sup>. Kenties ainoa kattavasti käsitelty strategisuuden ilmenemismuoto 2000-luvulla on valtioneuvoston ohjelmajohtaminen, jota sovellettiin vuosina 2003–2011. Toimintamallin tarkoituksena oli koota hallituksen valitsemia poikkiallinnollisia teemoja erityisten valtioneuvoston suoraan ohjaamien politiikkaohjelmien alaisuuteen toiminnan paremman koordinoinnin takaamiseksi. Toimintamallissa tavoiteltiin nimeltä mainiten<sup>20</sup> hallituksen strategisen työkyvyn parantamista, ja toimintamallin osana hallitus alkoi laatia erillistä strategia-asiakirjaa. Ohjelmajohtamisesta kuitenkin luovuttiin, koska

---

<sup>17</sup> *Tarkastusmuistio – Valtiovarainministeriön suorittama valtiokonsernin yhteisten palveluiden strateginen ohjaus, VTV 2014.*

<sup>18</sup> *Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä (Tuloksellisuus-tarkastuskertomus 234/2011).*

<sup>19</sup> *Minna Tiilin väitöskirja "Ministers as strategic political leaders? Strategic political steering after NPM reforms in Finland" (2008) on huomionarvoisa poikkeus, mutta sen arviointi kohdistuu poliitikkojen rooliin ja vuosien 1995–2003 toimintamalleihin, joista luovuttiin ohjelmajohtamisen käyttöönoton yhteydessä.*

<sup>20</sup> *Valtion keskushallinnon uudistaminen – Ministerityöryhmän loppuraportti, VM 2002.*

sen ei nähty riittävällä tavalla edistävän tavoitteisiin pääsemistä ja sen prosessit olivat liian kaukana resurssiohjauksesta ja toiminnan suunnittelusta.<sup>21</sup>

Politiikkaohjelmat ovat esimerkki tavasta, jolla korkeankaan profiilin ohjaus ei välttämättä takaa ohjauksen vaikuttavuutta. Ohjelmajohtamista käsittelevien arviointien esittämät ongelmakohdat (etäisyys resurssiohjaukseen, erillisyys muodollisista ohjausmekanismeista ja vaikeudet tuottaa todellisia vaikutuksia) ovat samoja asioita, joista ministeriöiden strategia-työtä on kritisoitu. Vaikka strategia-käsitteen käytön määrä jatkoikin kasvuaan vielä politiikkaohjelmista luopumisen jälkeen, ovat kriittiset äänenpainot kuitenkin kasvaneet. Politiikka-ohjelmien perintö elää kuitenkin valtionhallinnon kehittämistyössä edelleen, sillä ministeriöiden strategia-työ on uusimmissa kehittämis-hankkeissa liitetty entistä vahvemmin osaksi valtioneuvoston työskentelyä, jonka strategisuutta on niin ikään korostettu.

2010-luvun arvioinneissa ja uudistuksissa tarve strategisuudelle nähdään edelleen keskeisenä valtionhallinnon kehittämiskohtana. Tarpeet hallitulle ohjaukselle, poikkihallinnollisuudelle, hallituksen painotusten paremmalle toteuttamiselle ja ohjauksen vaikuttavuuden parantamiselle ovat edelleen kehityshankkeiden keskeisintä sisältöä, ja teemat ovat pysyneet jokseenkin samoina aina 2000-luvun alusta lähtien. Uusina teemoina ovat kuitenkin nähtävissä ohjauksen keventämistarpeen korostaminen ja strategisuuden levittäminen uusille alueille. Vuonna 2012 päättyneessä tulosohjauksen kehittämishankkeessa<sup>22</sup> pyrittiin tekemään tulosohjauksesta aiempaa strategisempaa ja keveämpää. Esimerkkinä laajentumisesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille laaditaan vuosittain strategisen tulossopimuksen nimeä kantavat asiakirjat. Tulosohtaus, joka aiemmin nähtiin linkkinä strategisuuden ja operatiivisuuden välissä, halutaan uudessa mallissa kohottaa lähemmäksi strategisuutta.

Kehittämishankkeiden sisältämien analyysien ja kehittämiskohteiden perusteella niiden määrittämisen strategisuuden ei voida sanoa vielä toteutaneen sille kohdistettuja odotuksia, vaikka yksittäisillä toimialoilla menestystarinoita onkin nähty. Vaikka hallinto korostaa toimivansa strategisemmin ja tekevänsä enemmän strategiатыötä kuin koskaan aiemmin, nähdään sillä kehittämishankkeissa edelleen olevan tarve vielä aiempaakin

---

<sup>21</sup> Ks. *Politiikkaohjelmat ohjauskeinona – Esimerkkinä Terveysten edistämisen ohjelma (Tarkastuskertomus 212/2010)*.

<sup>22</sup> *Kohti strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohtaus – Tulosohtauksen kehittämisen loppuraportti (Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2012)*.

strategisemmalle toiminnalle. Samalla strategioiden hajautunutta kenttää pyritään hallitsemaan uusilla valtioneuvostotasoisilla strategioilla, jolloin strategiat ovat sekä ongelma että ratkaisu, joskin ne edustavat erilaisia strategisuuden muotoja. Strategisuuden 25-vuotinen historia kertookin strategisuuden merkitysten ja käytäntöjen hajautuneen ja monipuolistuneen tavalla, joka tekee niiden systemaattisesta arvioinnista haastavaa.

### 3.4 Ministeriöiden strategiikäytännöt 2010-luvulla

Strategisuus ja strategiat ilmenevät ministeriöiden toiminnassa useissa eri muodoissa. Erilaiset strategia-asiakirjat ovat huomattavan erilaisia, ja kahden asiakirjan ainoa yhdistävä piirre voi olla nimike strategia. On kuitenkin havaittavissa toistuvia asetelmia, joiden mukaan strategia-asiakirjoja ja käytäntöjä on mahdollista luokitella. Tällaisen luokittelun ensisijaisena tavoitteena on tunnistaa strategia-asiakirjojen erilaisia luonteita ja tarkoituksia sekä kuvata strategisuuden ilmenemismuotoja. Erilaisen asetelmien ja muotojen tunnistaminen on välttämätöntä arvioinnin kannalta: strategisuuden moninaisuuden ja valtaisan asiakirjamäärän vuoksi kokonaistasolla on mahdotonta lausua strategisuudesta mitään yhteistä, minkä vuoksi luokittelu on edellytys johdonmukaisten ja faktapohjaisten arvioiden suorittamiselle. Luokittelu tuleekin nähdä ensisijaisesti tarkastuksen ja arvioinnin näkökulmasta toteutettuna, eikä se ole kattava analyysi strategisuuden ilmenemis-muodoista.

Selvityksen puitteissa on havaittu seuraavia strategia-asiakirjojen ilmenemismuotoja:

1. hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma
2. ministeriön toimialan strategia
3. ministeriöiden organisatoriset strategiat
4. hallinnolliset strategiat
5. muodolliseen ohjaukseen sisältyvät strategiat
6. substanssipoliittiset strategiat
7. hanke- ja ohjelmamuotoiset strategiat
8. selvitysmuotoiset strategiat.

Jokainen näistä strategisuuden ilmenemismuodoista edustaa erilaisia strategisuuden ohjausasetelmia, ja niiden laatimisen tarkoitukset eroavat toisistaan.

Luvussa 2 strategiat määriteltiin asiakirjoiksi, jotka toteuttavat strategisuutta. Esiteltävät strategisuuden ja strategia-asiakirjojen ilmenemismuo-

dot eivät välttämättä ole nimikkeeltään strategioita, ja strategisuus voi ilmetä niissä riippumatta käytetystä terminologiasta. Seuraavaksi esitellään strategiatyypit lyhyesti.

Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma on 2000-luvun uusien ohjaukikäytänteiden kautta syntynyt strategisuuden ilmenemismuoto, jonka tarkoituksena on täsmentää hallitusohjelmassa tehtyjä linjauksia ja tehdä valintoja toiminnan painopisteiksi. Strategisessa toimintasuunnitelmassa määritellään hallituksen painopistealueet ja kärkihankkeet, ja se on muodolliselta asemaltaan korkein strategia-nimikettä kantava asiakirja.

Ministeriöt ovat laatineet toimintansa ylimmiksi ohjausasiakirjoiksi strategia-asiakirjoja. Osa ministeriöistä, kuten työ- ja elinkeinoministeriö, on laatinut strategian, jonka tarkoituksena on ohjata koko hallinnonalan toimintaa. Osa ministeriöistä on laatinut itselleen strategian, jonka tarkoituksena on ohjata ministeriön vastuulla olevia toimialoja ja antaa suuntaa ministeriön työlle, mutta ei varsinaisesti ohjata koko hallinnon alaa. Strategioiden välisenä erona on lähinnä ministeriöiden strategiaprosessien erilainen profiloiminen, eikä asiakirjojen välillä ole johdonmukaisia eroja.

Toisena ministeriön strategia-asiakirjan tyyppinä ovat ministeriöiden organisatoriset strategiat, joiden tarkoituksena on korostuneesti käsitellä ministeriön työskentelytapoja ja käytänteitä politiikkateemojen sijaan. Organisatorinen strategia voi sisältää ennakkointia ja tulevien haasteiden määrittelyä, mutta käsittelyn tuloksena ei tehdä valintoja toiminnallisten tai poliittisten painotusten välillä vaan pohditaan, mitä nämä tarkoittavat ministeriön työskentelyn kannalta. Tällaisen strategian ovat laatineet oikeusministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö.

Useat ministeriöt ovat laatineet strategioita, joiden tarkoituksena on ohjata poliittisesta ohjauksesta riippumatonta hallintotyötä, kuten henkilöstöhallintoa, hankintatointa, toimitilahallintoa sekä muita ministeriön varsinaista toimialaa ja tehtäviä tukevia toimintoja. Nämä ovat hallinnollisia strategioita, joiden valmistelu ja toteutus riippuvat ministeriöstä itsestään. Aihepiireistä on usein tehty myös korkeamman tason strategioita, jotka on vahvistettu esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöksiksi, jolloin linjauksen taustalla on poliittislähtöisiä linjauksia. Kuitenkin ministeriöiden sisällä hallinnolliset strategiat ovat pitkälti hallinnon omaa käsi-alaa.

On myös mahdollista liittää strategiatyö osaksi lakisääteisiä muodollisen ohjauksen käytänteitä, kuten toiminnan ja talouden suunnitteluprosessia (TTS-asiakirjat). Ulkoasiainministeriö on integroinut oman strategiatyönsä osaksi TTS-asiakirjoja, minkä lisäksi myös oikeusministeriö on sisällyttänyt TTS-asiakirjoihinsa strategiatyöhön verrattavaa pitkän tähtäimen ohjausta. Tällöin strategisuus ilmenee osana muuta suunnittelua ilman varsinaisia toiminnallisia strategioita.

Kaikki ministeriöt kirjoittavat substanssipoliittisia strategioita, joiden tarkoituksena on määrittää tietyn, melko kapean politiikan alueen toimintaa muutaman vuoden ajan. Esimerkkejä ovat energia- ja ilmastopoliittinen strategia tai kansallinen tietoturvastrategia. Erilaisten substanssipoliittisten strategioiden määrä on valtava, eikä niiden tarkasta lukumäärästä ole arvioita. Tällä strategiatyypillä on usein ristiriitainen ohjausasema: substanssipoliittiset strategiat ovat periaatteessa alueensa ensisijaisia ohjaajia, mutta käytännössä niiden asema on usein epäselvä ja mahdollisesti ristikkäinen muiden strategioiden kanssa. Substanssipoliittiset strategiat ovat usein kuvaus asioiden ihannetilasta ja toimenpiteistä sen saavuttamiseksi ilman realistista pyrkimystä täyttää kaikkia tavoitteita tai toteuttaa kaikkia toimenpiteitä. Tämä näkyy niiden tyyllisessä ja laajuudessa, sillä substanssipoliittisten strategioiden pituus vaihtelee parista sivusta kymmeneen sivuihin. Substanssipoliittisille strategioille on myös tyyppillistä, että strategiakauden lopussa laaditaan uusi aihepiirin strategia.

Hanke- ja ohjelmamuotoiset strategiat ovat lähellä substanssipoliittisia strategioita, mutta eroavat niistä tyylliltään ja ohjaukselliselta asemaltaan. Tätä tyyppiä edustava strategia laaditaan kertaluonteisesti ja strategian tarkoituksena on koota yhteen tietyn rajatun aihepiirin näkökulmia sekä korostaa niiden merkitystä. Hanke- ja ohjelmamuotoiset strategiat vaihtelevat laajuudeltaan ja voivat pisimmillään olla yli satasivuisia. Ne myös yleensä sisältävät muita strategioita enemmän toimenpide-ehdotuksia, mikä korostaa tyyppin toimintakeskeisyyttä, tai strategia on laadittu jotakin hanketta varten. Esimerkkejä hanke- ja ohjelmamuotoisista strategioista ovat julkisen hallinnon asiakkuusstrategia ja Team Finland -strategia ulkomaisten investointien edistämiseksi.

Selvitysmuotoiset strategiat muistuttavat kahta edellistä, mutta niiden asema on edellisiäkin epäselvempi ja laatiminen kertaluonteista. Tälle tyyppille on lisäksi leimallista, ettei asiakirjan nimi välttämättä ole strategia, mutta asiakirjalla nähdään olevan sitä muistuttava rooli. Raporttimuotoiset strategiat ovat usein yksittäisten henkilöiden tai työryhmän laatimia ja edustavat heidän tai tilaajan näkemystä tulevaisuudesta ja toiminnan tarpeista. Muodollista asemaa asiakirjoilla ei yleensä ole, mutta niiden epävirallinen vaikutus voi olla merkittävä.

Strategisuuden erilaisista tyypeistä ministeriöhallinnossa korostuvat substanssipoliittiset strategiat, hanke- ja ohjelmamuotoiset strategiat, selvitysmuotoiset strategiat sekä hallinnolliset strategiat. Näistä kolmella ensimmäisellä alueella strategisuus on myös eniten päällekkäin ministeriöiden perinteisen valmistelu- ja hanketyön kanssa. Strategisuus ilmeneekin ministeriöissä usein perinteisen työn uudelleenkehystämisenä strategia-

työksi. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön internet-sivuilla kohdassa ”TEM:n muut strategiat”<sup>23</sup> lueteltujen strategioiden yhteispituus on yli 700 sivua. Luettelo sisältää useita ohjelmia, raportteja ja muita asiakirjoja, joiden nimi ei ole strategia mutta joiden nähdään toteuttavan strategisuutta. Tässä tapauksessa strategisuudella ei enää ole samanlaista terävyyttä ja priorisointikykyä, jotka strategisuuteen yleensä liitetään. Hallinnollisilla strategioilla pyritään saavuttamaan ministeriön sisäisen kehittämis- ja suunnittelutyön tavoitteita, eikä niillä ole varsinaisia päällekkäisyyksiä toisten strategioiden kanssa, joskaan ministeriön tekemät valinnat ja resurssipainotukset eivät välttämättä heijastu henkilöstöstrategioihin.

Strategioiden moninaisuus ja valtaisa määrä ovat omiaan herättämään epäilyksiä strategia-käsitteen käytön johdonmukaisuutta ja tarkoituksellisuutta kohtaan. Myös strategioita laativien tahojen moninaisuus kyseenalaistaa strategiakäsitteistön ja strategioiden tavoitteiden yhtenäisyyden. Strategiakäsitteistö ja sen sisältö ovatkin monissa tapauksissa eriytyneet toisistaan. Yleistyessään strategiakäsitteistö korvasi aiempaa johtamisen, suunnittelun ja ohjauksen käsitteistöä ilman, että uudesta käsitteistöstä olisi tullut johdonmukainen. Eri tahot eivät erilaisia strategioita laatiessaan tarkoita strategisuudella samoja asioita, tai strategisuuden ymmärretään olevan jotakin niin yleistasoista ja itsestään selvää, että sillä voidaan tarkoittaa lähes mitä tahansa. Seurauksena on epämääräinen pyrkiminen strategisuuteen ilman, että tarkasti tiedetään, millainen lopputuloksen tulisi olla. Käytön yleistymisestä on seurannut, että strategisuuden varjolla ja nimellä tehdään myös paljon muuta kuin yhteiskunnallista kokonaistason päätöksentekoa ja painopisteiden määrittelyä, jotka ovat strategisuuden keskeistä sisältöä kehittämishankkeiden valossa.

Yleistymisen ohella strategiakäsitteistöä saatetaan myös vältellä; sen taustalla olevia periaatteita pidetään tärkeinä, mutta käsitteistön muotivirtauksenomaisuus on tuonut sille myös negatiivista painolastia. Paradoksaalisesti strategiakäsitteistöä on joissakin tapauksissa pyritty tietoisesti välttämään, mutta toimintatapojen avulla on kuitenkin nimenomaisesti pyritty strategisuuteen<sup>24</sup>. Tällaiset tilanteet entisestään monimutkaistavat ja hankaloittavat ohjaussuhteiden määrittelyä sekä ohjauksen ymmärtämistä.

---

<sup>23</sup> [http://www.tem.fi/ministerio/konsernistrategia/tem\\_n\\_muut\\_strategiat](http://www.tem.fi/ministerio/konsernistrategia/tem_n_muut_strategiat), lainattu 3.6.2014.

<sup>24</sup> *Esimerkiksi oikeusministeriön hallinnonalalla on vain vähän strategia-nimisiä asiakirjoja, mutta useissa asiakirjoissa nimetään tarkoitukseksi käsitellyn aihealueen strateginen ohjaaminen. Vastaavalla tavalla liikenne- ja viestintäministeriössä monien suunnitelmien ja asiakirjojen tarkoituksena voi olla strategisen linjan määrittäminen, vaikkei käsitteistöä sovelletakaan.*

## 4 Strategioiden rooli ministeriöhallinnon ohjaajina

Selvityksessä tehdyt yksityiskohtaiset havainnot on jaoteltu kolmeen alalukuun selvityskysymysten mukaisesti. Havaintoihin perustuvat päätelmät on esitetty selvityksen alun yhteenvedossa, ja tässä luvussa perustellaan nämä huomiot yksityiskohtaisesti. Jokaisessa alaluvussa kootaan yleisiä havaintoja käsitellyistä kysymyksistä sekä hallinnonalakohtaisia esimerkkejä.

### 4.1 Ministeriöiden strategiakäytäntöjen vertailu

Luvussa vastataan selvityskysymykseen ”Miten ministeriöiden strategiat vertautuvat toisiinsa?”. Ministeriöissä on suuria eroja strategioiden ilmenemismuodoissa ja lukumäärissä. Luvussa 3.4 määriteltiin strategioille kahdeksan erilaista ilmenemismuotoa. Tässä luvussa käsitellään ensisijaisesti ministeriön kokonaistason strategia-asiakirjoja, jotka ilmenevät joko toimialan strategiana tai ministeriön organisatorisena strategiana. Lopuksi vertaillaan myös eri ministeriöiden erilaisia taipumuksia ilmentää strategisuutta ja kirjoittaa strategioita. Käsittelyä ei tule nähdä lopullisena arviona ministeriöiden strategiatyöstä, sillä kutakin strategiaa tulee arvioida osana laajempaa ohjausketjua, mitä käsitellään luvussa 4.2. Tässä luvussa keskitytään vertailemaan, mitä eri ministeriöt tekevät, kun ne kirjoittavat strategioita.

Kaikki ministeriöt valtioneuvoston kansliaa ja ulkoasiainministeriötä lukuun ottamatta ovat laatineet ministeriön strategian, joka on joko toimialan tai ministeriön organisatorinen strategia. Kahdessa ministeriössä (LVM ja OM) on laadittu puhtaasti organisaation strategia, jonka tarkoituksena on kehittää ministeriön toimintaa. Näissä strategioissa ei käsitellä ministeriön toimialan kysymyksiä muutoin kuin mahdollisten toimintaympäristön muutosten ja niiden aiheuttamien tarpeiden osalta. Strategioiden pääpaino on ministeriön toiminnan perusteiden määrittämisessä, toimintaympäristön haasteiden tunnistamisessa sekä kehittymistarpeiden määrittämisessä. Strategioissa on määritelty ministeriön toiminta-ajatus ja arvot, joiden mukaan ministeriö pyrkii toimimaan. Muodoltaan liikenne- ja viestintäministeriön sekä oikeusministeriön strategiat ovat täysin vas-

takkaisia: LVM:n strategia on lyhyt ja esitemäinen, kun taas OM:n strategia on laaja, järjestelmällinen ja otteeltaan syvällisempi.

Muissa ministeriössä on laadittu ministeriön toimialan strategia, jossa määritetään ministeriön vastuulla olevan politiikan lohkon keskeisiä kysymyksiä, niitä koskevia tavoitteita sekä toimenpiteitä niihin pääsemiseksi. Vaikka näillä ministeriöiden strategioilla pyritäänkin samaan tavoitteeseen, on niiden muodoissa, sisällöissä ja tasoissa merkittäviä eroja eikä kaikilla strategioilla voida nähdä olevan todellista ohjausvaikutusta ministeriön toimintaan.

Laajimman strategian on laatinut sosiaali- ja terveysministeriö, joka käsittelee laajasti toimialansa keskeisiä tulevaisuuden haasteita, ministeriön linjauksia niiden selättämiseksi sekä toimenpiteitä tavoitteiden toteuttamiseksi. Ministeriön strategia on perusteellinen esitys siitä, mitä ministeriö pitää toimialallaan tärkeimpinä asioina vuoteen 2020 asti. Myös puolustusministeriön strategia-asiakirja osastrategioineen on järjestelmällinen ja kattava esitys ministeriön toimintaympäristöstä ja linjauksista suunnittelu-kaudelle. Puolustusministeriö on tosin laatinut erillisen strategian hallinnonalalleen ja itselleen organisaationa, joskin ministeriön organisatorinen strategia on lähinnä tiedotuksellinen ja saatavilla vain internet-sivuilta.

Vastakkaista linjaa edellisten kanssa edustavat työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriö, ympäristöministeriö, valtio-varainministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö. Näiden ministeriöiden strategiat ovat tiiviitä, vain muutamia sivuja pitkiä esitemäisiä asiakirjoja, joissa yleistasolla ja usein ilman perusteluita määritetään ministeriön toiminta-ajatus, arvot, visio, keskeiset strategiset painotukset sekä joissakin tapauksissa toimenpiteitä ja niiden mittareita. Nämäkin ministeriöt ovat kuitenkin tehneet selkeästi erilaisia valintoja sen suhteen, mitä strategialla tavoitellaan ja millainen asiakirja strategia on. MMM:n strategia on erityisen yleinen ja esitemäinen, kun taas YM ja SM ovat laatineet erittäin tiiviin ja asiapitoisen strategian, jossa korostuu myös viestinnällisyys. VM:n strategiasta on kaksi eri versiota, joista toinen on esite ja toinen lyhyistä erillisistä asiakirjoista koostuva tarkempi kokonaisuus. Mainittujen ministeriöiden strategiat kuitenkin kärsivät yleisluontoisuudesta, eikä valtaosaa tavoitteista voida nähdä todellisina valintoina, koska ne on johdettu suoraan ministeriöiden perustehtävistä (esim. SM:n tavoite ennaltaehkäistä turvallisuusriskejä sekä VM:n tavoite vakauttaa julkinen talous ja turvata talouden kestävä kasvu) tai sellaisia, ettei ministeriö voi olla tavoittelematta kyseistä asiaa (esim. SM:n tavoite rakentaa kilpailukykyistä, suvaitsevaista ja monimuotoista Suomea sekä YM:n tavoite tuntea ja hallita ympäristöriskit).

Työ- ja elinkeinoministeriön strategia-asiakirja on muodoltaan samankaltainen kuin edellä mainitut, mutta siinä määritetyt tavoitteet ovat selke-



ämmin todellisia valintoja ja painopisteiden määrittelyjä. Tavoitteet ovat selkeästi edellisiä konkreettisempia ja ohjausvaikutus selkeämmin ymmärrettävissä. TEM:n esimerkki osoittaaakin, että ministeriöiden olisi mahdollista tehdä strategioita, jotka sisältävät todellisia valintoja. Kuitenkin myös TEM:n strategia-asiakirja kärsii konkreettisuuden puutteesta.

Toimialan strategian laatineista ministeriöistä YM ja MMM eivät ole strategiassaan laatineet mittareita tavoitteiden saavuttamiseksi. Muiden ministeriöiden strategia-asiakirjoissa on nimetty mittareita, mutta vain TEM:n, SM:n ja VM:n strategioissa on määritelty tavoitteita ja tavoite-tasoja, joiden avulla onnistumista voidaan arvioida.

Muista ministeriöistä poikkeavaa linjaa edustaa ulkoasiainministeriö, joka ei ole laatinut lainkaan ministeriön strategia-asiakirjaa. Sen sijaan strategiatyö on integroitu muodolliseen toiminnan ja talouden suunnittelun (TTS) prosessiin. Syynä siirtymiseen oli strategioiden ja muun suunnittelun etäiseksi koettu suhde, mutta ohjausjärjestelmätarkastuksessa tehtyjen havaintojen perusteella painopisteiden, strategisuuden ja resurssien välinen yhteys ei ainakaan ulkopuoliselle ollut uudessakaan toimintamallissa selkeä<sup>25</sup>.

Ministeriöiden strategia-asiakirjoissa on noudatettu lähes poikkeuksetta klassisia strategiatutkimuksen malleja. Tämä ilmenee tavassa, jolla lähes kaikki ministeriöt ovat määrittäneet itselleen arvot, toiminnan vision sekä toiminta-ajatuksen tai mission. Suurin osa näiden strategiaelementtien sisällöstä on tunnuslauseenomaista ja viestinnällistä. Aineistona käytetyistä tarkastuksista tai selvityksistä ei selvinnyt, miten juuri näiden arvojen valitseminen vaikuttaa ministeriön työskentelyyn. Lähtökohtaisesti on myös kyseenalaista, onko ministeriöiden tarpeellista määrittää arvoikseen laissa veloitettuja periaatteita, kuten avoimuus, oikeudenmukaisuus, yhteistyö ja luotettavuus<sup>26</sup>, tai itsearvoisesti tärkeitä periaatteita, kuten muutoskyky. Samoin mission tai toiminta-ajatuksen määrittelyn merkitys on kyseenalainen, koska ministeriöiden toiminnan perusteet ja lähtökohtaiset tarkoitukset määritellään lainsäädännössä. Strategiaelementtien määrittelyllä voi olla merkitystä työyhteisön hyvinvoinnin ja yhteisen ajattelumallin rakentamisessa sekä strategian muotoilussa, mutta tämän arviointi ei kuulunut selvityksen tai tarkastusten kohteisiin.

---

<sup>25</sup> *Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä (Tarkastuskertomus 12/2013), sivut 19–21.*

<sup>26</sup> *Näiden periaatteiden noudattaminen on hallinnossa pakollista, sillä hallintolaissa (434/2003) määritetään hyvän hallinnon periaatteet ja laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) määritetään avoimuuden sisältö.*

Luvussa 3.4 esitetyistä strategisuuden ilmenemismuodoista korostuvat erilaiset muodot eri ministeriöissä, eikä strategiakäsitteistön käyttö ole yhtä yleistä kaikissa ministeriöissä. Ministeriöillä on taipumus laatia paljon strategioita ja on poikkeuksellista, mikäli strategia-asiakirjoja on laadittu vain vähän. Ongelmia tuottaa myös se, että ministeriöt voivat ilmentää strategisuutta monilla eri tavoilla, joihin ei sisälly strategia-käsitteen käyttöä. Seuraavassa on vertailtu nimenomaisesti strategia-asiakirjoja ja sellaisiksi kutsuttuja asiakirjoja.

Lähes kaikki ministeriöt ovat taipuvaisia kirjoittamaan suuria määriä substanssipoliittisia strategioita sekä selvitysmuotoisia strategioita. Erot ministeriöiden välillä perustuvat lähinnä siihen, onko näitä strategia-asiakirjoja paljon vai todella paljon. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö erottuvat muista erityisen suurella strategioiden määrällään.

Vuonna 2011 julkaistussa ohjausjärjestelmätarkastuksessa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla todettiin olevan 50–60 erilaista strategiaa tai strategiaksi miellettyä asiakirjaa, minkä lisäksi ministeriöllä oli erilaisia ohjelmia, selontekoja ja selvityksiä<sup>27</sup>. Sittenmin strategioiden määrää on pyritty vähentämään, mutta määrä on edelleen korkea ja on epäselvää, miten aiempi strategiakeskeinen malli on korvattu.

Liikenne- ja viestintäministeriön internet-sivujen ja valtioneuvoston hankerekisterin perusteella ministeriö on vuosina 2000–2014 laatinut 35 erilaista strategiaa tai strategista ohjelmaa, joita on laadittu 29 eri aiheesta, ja vain muutama näistä on selkeästi päättynyt tai korvattu toisella strategialla. Ministeriön ohjauksellista epäselvyyttä korostaa, että ministeriön toimialoista toista ohjaa parlamentaarisesti hyväksytty liikennepoliittinen selonteko, mutta viestintäpolitiikan alueella vastaavaa ohjausasiakirjaa ei ole. Siten toinen ministeriön päätoimialoista on suoran parlamentaarisen ohjauksen alainen ja toisella on väljempi liikkumavara, mikä vaikuttaa hallinnonalan ohjausketjujen rakenteeseen. Ministeriön strategioista useimmat ovat luonteeltaan tiettyä kapeaa politiikan lohkoa (esim. meriliikenne, vaarallisten aineiden kuljetus, älyliikenne, kävely ja pyöräily) käsitteleviä asiakirjoja, joissa määritellään näkemyksiä ja ajatuksia siitä, mihin suuntaan kyseinen politiikan lohko on kehittymässä ja mitä tarpeita se asettaa ministeriön toiminnalle.

Esitetyt kaksi esimerkkiä strategioiden paljoudesta ilmentävät tilannetta, jossa ei ole millään tavalla oletettavaa tai todistettavissa, että strategioita pyrittäisiin toteuttamaan. Mikäli ministeriö on laatinut 15 vuoden aikana

---

<sup>27</sup>Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä (Tuloksellisuustarkastuskertomus 234/2011).

strategian 29 eri aiheesta, kuten liikenne- ja viestintäministeriö on tehnyt, ei ole oletettavaa, että näistä montaakaan enää toteutettaisiin, vaikkei strategioiden voimassaolon raukeamista olekaan erikseen todettu. Tällöin päätökset valituista linjoista ja painotuksista tehdään tosiasiallisesti jossain muualla kuin strategia-asiakirjoissa, eikä niiden sisällöllä ole enää merkitystä toiminnan ohjauksessa.



Vastakkaista laittaa verrattuna kahteen edelliseen edustaa oikeusministeriö, joka on laatinut vuosina 2000–2014 vain muutamia substanssipoliittisia strategioita, mutta on kuitenkin laatinut säännöllisesti henkilöstöä, hankintatointa ja tutkimusta käsitteleviä hallinnollisia strategioita. Ministeriön laatimat organisatoriset strategiat ovat myös olleet huomattavan pitkäikäisiä, ja niitä on täydennetty muodolliseen toiminnan ja talouden suunnitteluprosessiin (TTS-prosessiin) sisältyvällä painopisteiden määrittelyllä. Ulkoasiainministeriö on painottanut vielä oikeusministeriötäkin enemmän TTS-prosessin merkitystä.

## 4.2 Strategiat osana ohjausketjua

Tässä luvussa vastataan selvityskysymykseen ”Muodostavatko ministeriöiden strategia-asiakirjat hallitun ja loogisen kokonaisuuden, jossa eri asiakirjojen ohjausvaikutus on selkeä?”. Strategiat eivät ole ainoa ministeriöiden ohjaustapa eikä strategioita tule tarkastella omina muusta ohjauksesta erillisinä kokonaisuuksina. Ohjausketjulla tarkoitetaan eri ohjausasiakirjoista koostuvaa prosessia, jossa ylemmän tason linjaukset saateetaan osaksi alempien tasojen toimintaa. Ketju jakautuu useisiin eri portaisiin, joista tärkeimpiä ovat valtioneuvostotaso, ministeriötaso, osastotaso ja virastotaso. Yhtenäisessä ohjausketjussa eri tasojen asiakirjat ja toimintatavat ovat sopusoinnussa toistensa kanssa ja alemmat asiakirjat tarkentavat ylempien asiakirjojen linjauksia. Valtiontalouden tarkastusvirasto on eritellyt ohjausjärjestelmän jakautuvan suunnittelu-, johtamis- ja raportointijärjestelmiin, hallinnonalan laskenta- ja arviointijärjestelmään sekä sisäiseen valvontaan. Eri osat toteuttavat eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettivaltaa sekä valtioneuvoston käyttämää hallitusvaltaa. Onnistuessaan strategioiden tulisi asettua osaksi kokonaisvaltaista ohjausketjua ja jotakin sen tasoa tavalla, joka täydentää kokonaisuutta ja jolla on selkeä rooli.

**TAULUKKO 2. Erilaisten strategiamuotojen ilmeneminen hallinnon eri tasoilla.**

	Strateginen toimeenpanosuunnitelma	Toimialan strategia	Organisaation strategia	Hallinnolliset strategiat	Muodolliseen ohjaukseen sisältyvät strategiat	Substanssi-politiittiset strategiat	Hanke- ja ohjelma-muotoiset strategiat	Selvitysmuotoiset strategiat
Parlamentaarinen taso								
Valtioneuvostotaso								
Ministeriötaso								
Ministeriöiden osastotaso								
Virastotaso								

ilmenee   
 ilmenee jossakin määrin 

Valtioneuvostotasolla kirjoitetaan hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma. Asiakirja on olennainen osa ohjausketjua, ja sillä on selkeä yhteys kaikkiin ohjausprosessin elementteihin. Suunnitelmassa määritetään hallituksen painopistealueet, ja useista muista strategioista poiketen sillä on myös käytännön vaikutus siihen, mihin resursseja käytetään. Samoin suunnitelmassa nimettävät hankkeet ja tavoitteet päätyvät myös toimeenpantaviksi. Strateginen toimeenpanosuunnitelma on ohjausvaikutukseltaan vertailun selkein ja vaikutusvaltaisin strategia-asiakirja, jonka asema pohjautuu sen luonteeseen hallitusohjelman liittämissasiakirjana.

Strategisen toimeenpanosuunnitelman lisäksi valtioneuvosto on hyväksynyt periaatepäätöksinä useita strategioita, jotka usein ovat substanssi-politiittisia strategioita tai selvitysmuotoisia strategioita. Valtioneuvoston periaatepäätöksinä hyväksytyillä strategioilla on korkea muodollinen asema, mutta selvityksessä ei ole ollut havaittavissa, millä perusteella jokin asiakirja hyväksytään periaatepäätöksenä tai mitä käytännön merkitystä hyväksymismuodolla on strategian toteuttamiseen. Edes kaikkia hallitusohjelmassa nimettyjä strategioita ei käsitelty valtioneuvoston periaatepäätöksinä, vaikkakin kaikki hallitusohjelmassa mainitut noin 30 erilaista strategiaa laadittiin tai päivitettiin jossakin muodossa. Vaikka periaatepäätöksinä hyväksytyt strategiat usein ovatkin laaja-alaisia ja useita hallinnonaloja koskevia, ei ole johdonmukaisuutta siinä, millä perusteella jollekin strate-

gialle annetaan periaatepäätöksen kautta valtioneuvoston selkänöjä. Myös hanke- ja ohjelmamuotoisia strategioita on toteutettu valtioneuvoston periaatepäätöksinä.

Ohjaushierarkian ylätasolle sijoittuvat myös eduskunnan hyväksymät valtioneuvoston selonteot sekä muut eduskunnan hyväksymät ohjausasiakirjat. Tällaisia ovat muun muassa ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, liikennepoliittinen selonteko, valtiontalouden kehyksien yhteydessä hyväksyttävä peruspalveluohjelma sekä eräät muut asiakirjat. Valtioneuvoston selontekojen rooli on toisaalta käydä yhteiskunnallista keskustelua käsittelemistään aiheista, mutta toisaalta ne hyväksytyksi tultuaan myös velvoittavat alaistaan hallintoa. Selontekojen ollessa usein melko yleisluontoisia ja sisältäessä vähän konkreettisia linjauksia jättävät ne kuitenkin selvästi tilaa muille ohjausasiakirjoille ja selkeän tarpeen linjaustensa konkretisoinnille. Hallinnonalat, joiden toimintaa selonteot ohjaavat, joutuvat kuitenkin niiden vuoksi sopeutumaan jo lähtökohtaisesti monimutkaisempaan ohjauskokonaisuuteen kuin muut ministeriöt. Selonteot muuttavat ministeriöiden oman strategisen ohjauksen tarpeita. Muiden asiakirjojen rooli suhteessa selontekoihin tulisikin ilmaista asiakirjoissa nykyistä selkeämmin, jotta selontekojen ohjausvaikutus olisi konkreettisemmin arvioitavissa.

Ministeriön kokonaistasolla laaditaan ministeriön strategioita, jotka voivat olla joko toimialan strategioita tai organisaation strategioita. Lisäksi ministeriön kokonaistasolla laaditaan hallinnollisia strategioita ja muodolliseen ohjaukseen sisältyviä strategioita. Edellisessä alaluvussa käsiteltiin laajemmin ministeriöiden laatimia toimialan ja organisaation strategioita, ja käsittelyä laajennetaan tässä luvussa niiden rooliin osana ohjauksetjua. Niistä ministeriöistä, jotka ovat laatineet toimialan strategian (MMM, OKM, PLM, SM, STM, TEM, VM ja YM), osa on täydentänyt yleisluontoista strategiaansa tarkalla TTS-asiakirjalla. Erityisesti ympäristöministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat TTS-asiakirjoissaan sekä sosiaali- ja terveysministeriö toimintasuunnitelmassaan ottaneet huomioon strategiset painotuksensa ja laatineet strategian ja TTS-asiakirjan selkeäksi toisinaan täydentäväksi pariksi. Muissa ministeriöissä yhteys ei ole yhtä selkeä, tai johdonmukaista yhteyttä on vaikeampi löytää. Kaikille yhteisenä ongelmana on, ettei TTS-asiakirjoissa tai strategioissa järjestelmällisemminkään toteutettuina välttämättä määritellä selkeitä mittareita tai tavoitetasoja nimetyille tavoitteille, jolloin toiminnan arviointi on vaikeaa. Jonkin asian toteuttaminen voi olla yhtä aikaa tavoite, toimenpide ja mittari, mikäli todetaan jonkin laajan tavoitelinjauksen alla toteutettavan tietty toimenpide ja asiasta raportoidaan toteamalla, että toimenpide on tehty. Suppeimmillaan TTS-asiakirjat ovat vain muodollinen osa talousarvioprosessissa laadittavia asiakirjoja.

Kuitenkin ministeriöiden kokonaistason strategioissa mahdollisesti nimettävät hankkeet, ohjelmat tai valmisteltavat asiakirjat ovat yleensä tulleet toteutetuiksi – joskin syynä voi olla, että valtaosa niistä on määritelty jo hallitusohjelmassa tai sen strategisessa toteutussuunnitelmassa. Ministeriön strategialla on myös yksi käyttötarkoitus hallitusohjelman linjauksien hallinnonalakohtaisena toteuttamissuunnitelmana. Strategioiden painopisteiden yhteyden tulosohjaukseen todettiin olevan niin vaihteleva, ettei aihepiiristä ole mahdollista antaa kaikkia yhteisesti koskevaa arviota.

Kaikkien toimialansa strategian laatineiden ministeriöiden yhteisenä ongelmana on etäinen yhteys resurssien jakamiseen budjettitasolla. Yhdessäkään ohjausjärjestelmätarkastuksessa ei ole löydetty selkeää yhteyttä ministeriöiden strategia-asiakirjojen ja budjetin painopistemutosten välillä. Samaan aikaan on useita tilanteita, joissa jotakin asiaa on pidetty strategiassa olennaisena, mutta silti sen resursseja on leikattu. Ainoat selkeät yhteydet strategisten painopisteiden ja resurssiallokaation välillä ovat niillä alueilla, joilla painopisteillä on selkeä poliittinen tuki tai asioista on linjattu jo hallitusohjelmassa. Ministeriöiden strategia-asiakirjojen yhteys resurssiohjaukseen on sidottu niiden kykyyn linkittyä osaksi hallitusohjelman linjauksia ja poliittisia painotuksia. Asetelma kertoo hallituksen ja ministeriöhallinnon resurssiohjauksen olevan linjakasta ja toteuttavan hallitusohjelmassa ja poliittisesti tärkeimmiksi koettuja asioita. Tilanteeseen sisältyy kuitenkin riski poliittislähtöisten ja hallinnon omaan arviointiin perustuvien resurssipainotusten liiallisesta eriytymisestä: strategisen ja tuloksellisen toiminnan takaamiseksi myös hallinnolla tulisi olla mahdollisuus vaikuttaa resurssipanostuksiin. Muutoin esimerkiksi tulosohjausjärjestelmän kautta muodostuva tulosinformaatio ja siihen perustuva arviointi jäävät sivurooliin hallinnon resurssipainotuksia tehtäessä tai tiedoilla on merkitystä vain päätöksenteon tukena.

Vaikkei ministeriön toimialastrategioilla olisi vaikutusta muodolliseen ohjaukseen, voi strategioilla olla merkitystä kirjoittamisprosessin luoman ymmärryksen kautta: mikäli ministeriön toimintaa ei ole aiemmin pohdittu kokonaisvaltaisesti, lisää strategian laatiminen ymmärrystä toiminnan luonteesta ja sen prioriteeteista. Ministeriön strategialla voi olla suora yhteys ministeriöiden johtamiskäytäntöihin ja toimintatapoihin, mutta selvityksessä ei pystytty kokonaisvaltaisesti arvioimaan tämän toteutumista. Tämä ei tarkoita, ettei ministeriön strategioilla voisi olla keskeinen merkitys ministeriön johtoryhmän tai laajemmin johtotason työskentelyssä, mutta asian selvittäminen vaatisi kattavampaa hallinnonalakohtaista tietämystä ja ylimmän johdon haastatteluja.

Erilaisten strategioiden määrä on suurin ministeriöiden osastoilla, ja tällä tasolla kirjoitettavien strategioiden rooli on epäselvin. Erilaisia substanssipoliittisia, hanke- ja ohjelmamuotoisia sekä selvitysmuotoisia stra-

tegioita hyväksytään toimitelmissä ilman, että näillä olisi selvityksessä löydetty yhteyttä kokonaisohjauksen ketjuun. Selvityksen perusteella substanssipoliittisilla ja raporttimuotoisilla strategioilla on ollut vain satunnaisesti mitään yhteyttä talousarvion, TTS-prosessin ja tulohjauksen muodollisiin ohjausprosesseihin. Silti substanssipoliittiset strategiat voivat antaa ohjenuoran ja suunnan yksittäiselle politiikan alueelle ja olla merkittäviäkin asiakirjoja toimintaympäristön ja toimintavaihtoehtojen määrittämisessä, mutta laajemmista painotuksista keskusteltaessa niillä on merkitystä vain poikkeustapauksissa. Selkeämpi yhteys muuhun ohjausketjuun on hanke- ja ohjelmamuotoisilla strategioilla, joiden olemassaoloon on yleensä suoraan sijoitettu resursseja. Näissä tapauksissa strategiat ovat pikemminkin jo päätettyjen resurssipanostusten tuotos kuin peruste uusille panostuksille.

Osastojen laatimissa strategia-asiakirjoissa ei ole havaittavissa loogista yhteyttä asiakirjojen nimien ja sisällön välillä; asiakirjoilla on yhtä paljon tai vähän merkitystä riippumatta siitä, onko kyseessä strategia-niminen vai jokin muu asiakirja. Molemmista tapauksissa asiakirjat tulisi useissa tapauksissa nähdä perinteisen valmistelu-, suunnittelu- ja ennakointityön muotona ja strategia-sanalla käyttö epätarkoituksenmukaisena. Osastojen laatimilla strategia-asiakirjoilla on ohjauksellista merkitystä ainoastaan niissä tapauksissa, joissa ne jonkin muun tahon kautta tai toimesta sisällytetään osaksi ohjausketjua. Niiden itsenäinen ohjausvaikutus riippuu aihepiirin parissa työskentelevien viranomaisten niille antamasta merkityksestä, joka vaihtelee suuresti. Joissakin tapauksissa samaa aihepiiriä käsittelee niin moni asiakirja, ettei kaikkia niiden linjauksia ole mahdollista ottaa realistisesti huomioon, jolloin strategioiden ohjausvaikutus on vähäinen. Tällaisia ongelmia on erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla.

Toisaalta joillakin strategioilla voi olla muodollisesta asemasta riippumatta keskeinen ohjausasema aihealueen lähtökohtien määrittäjänä, jolloin strategialla on oma, muusta ohjausketjusta riippumaton vaikutus. Esimerkiksi ympäristöministeriön hallinnonalalla strategioilla voi olla muusta ohjauksesta riippumaton merkitys epävirallisen normiohjauksen välineenä ja strategioissa määriteltävät linjaukset voivat olla tulevien lainsäädäntöhankkeiden lähtökohtia. On kuitenkin kyseenalaista, onko tällaista työtä tarpeellista kutsua strategiatyöksi, koska linjauksia ei ole edes tarkoitettu välittömästi toteutettaviksi. Sama vaikutus olisi millä tahansa aihepiiriä käsittelevällä asiakirjalla, ja lopulliset päätökset käsittelyyn tulevista asioista tekevät poliittiset toimijat.

Viime kädessä hallinnon painopistealueet määrittyvät kulloinkin vallassa olevan hallituksen painopisteiden mukaisesti. Hallitukset ovat viime vuosikymmeninä istuneet läpi vaalikausien ilman olennaisia linjamuutoksia, jolloin tavoiteasettelut ovat pysyneet yhdenmukaisina neljän vuoden

ajan. Strategiatyössä aikajänne on yleensä neljästä kymmeneen vuotta, eikä strategioiden laatimisaikataulu ole sidottu hallituskausiin. Hallitusten vaihtumisesta aiheutuu, että strategioiden voimassaolo ei ole yksiselitteinen kyllä- tai ei-kysymys, sillä toisaalta hallinto ei voi toteuttaa hallituksen politiikan kanssa ristiriitaisia linjauksia, mutta strategioilla on tavoiteltu nimenomaisesti yli hallituskausien ulottuvaa ohjausta. Ainoastaan valtioneuvoston periaatepäätöksinä toteutetut strategiat ovat voimassaolonsa suhteen selkeitä, koska nimitetty hallitus päättää kautensa alussa, mitkä periaatepäätökset valtioneuvosto pitää voimassa ja mistä se luopuu. Muissa tapauksissa on epäselvää, onko strategian toteuttamisella hallituksen mandaatti vai ovatko painopisteet muuttuneet strategiassa nimetyistä. Tulisikin selvittää, missä suhteessa substanssipoliittisilla ja selvitysmuotoisilla strategioilla voi olla hallituksen linjauksista erillistä virallista ohjausvaikutusta vai onko tällaisten strategioiden vaikutus aina epävirallinen.

Ministeriöiden alaiset organisaatiot, kuten virastot, laitokset ja yhtiöt, poikkeavat toisistaan suuresti eikä niiden ohjaus noudata yhtenäisiä malleja. Useat hallinnonalojen organisaatiot laativat strategia-asiakirjoja, mutta niiden järjestelmällinen vertailu tai arviointi ei ollut selvityksessä mahdollista. Hallinnonalojen alaisten organisaatioiden ohjaus on kuitenkin yleensä sidottu osaksi muodollisen talous- ja tulosohjauksen ketjua, ja niitä koskevat samat ongelmakohdat, jotka on todettu strategia-asiakirjojen ja muodollisen ohjauksen suhteista.

Yhteenvetona selvityskysymyksestä todetaan ohjausketjuihin ja strategioiden ohjausrooleihin sisältyvän epäjohdonmukaisuutta ja epäselvyyksiä erityisesti substanssipoliittisissa ja selvitysmuotoisissa strategioissa. Selkein ohjausasema on hallitusohjelman strategisella toimeenpanosuunnitelmalla. Yksiselitteisimpiä ja ohjausasemaltaan johdonmukaisimpia strategioita ovat myös ministeriöiden hallinnolliset strategiat ja organisatorisesti painottuneet ministeriön strategia-asiakirjat. Molempien kohdalla toteutumisesta päättäminen on ministeriön itsensä vastuulla. Kokonaisuutena strategioilla on selkein ohjausasema silloin, kun strategiat on sidottu osaksi muodollisia ohjausprosesseja, mikä toteutuu parhaiten ministeriön kokonaistason strategioissa, mutta vain heikosti muissa strategiatyypeissä.

Ministeriöiden tulisi jatkossa kiinnittää huomiota ohjausasiakirjojen järjestelmälliseen hallintointiin. Myös muodollisen ohjauksen ulkopuolisten asiakirjojen roolista tulisi tehdä selkeämpiä päätöksiä ja ministeriöiden tulisi selkeästi ilmaista, mitkä asiakirjat ovat luonteeltaan valmistelevia tai ehdotuksia ja mitkä konkreettisesti ohjaavia. Ministeriöiden tulisi myös yhdenmukaistaa asiakirjojen nimeämis-käytännöt muotoon, jossa asiakirjojen ohjausasema ja sitovuus olisivat yksiselitteisemmin todettavissa.



### 4.3 Strategiat tuloksellisuuden tukijoina ja strategioiden tuottama ohjauksellinen lisäarvo

Tässä luvussa vastataan selvityskysymyksiin ”Tukevatko strategiat osana ohjausjärjestelmää hallinnonalan tuloksellisuutta?” ja ”Tuottavatko ministeriöiden strategiaproessit ohjauksellista lisäarvoa?”. Pääpaino on tarkastuksellisessa lisäarvon arvioinnissa. Luvussa on arvioitu erilaisten strategiatyön ohjausasetelmien yhteyttä ohjausjärjestelmän kokonaisuuteen ja kykyyn tukea tuloksellisuutta. Tuloksellisuus on ohjausjärjestelmän kokonaisuuden ominaisuus ja yksittäisten osasten, kuten strategioiden, merkitystä siinä voidaan arvioida vain osana kokonaisuutta. Luku tarjoaa näkemyksiä tilanteista, joissa strategiatyö tukee ohjausketjun tuloksellisuutta ja tuottaa ohjauksellista lisäarvoa. Samoin käsitellään tilanteita, joissa lisäarvoa ei ole löydetty, lisäarvo on kyseenalainen tai strategiatyö on ollut kokonaisuohjaukselle haitallista. Luku on järjestetty ohjaustasoin.

Ennen varsinaista käsittelyä on olennaista huomioida hallinnonalojen poikkeavat luonteet ja edellytykset strategisuudelle. Mikä tuottaa lisäarvoa jossakin ministeriössä, ei välttämättä tuota vastaavaa lisäarvoa toisilla toimialoilla, vaikka ohjausasetelma pyrittäisiinkin toistamaan vastaavanlaisena. Niillä hallinnonaloilla, joilla strategisuuden edellytyksiä on pidetty hyvinä (LVM, MMM, PLM ja YM), on hallinnonalojen kohtuullisen yksiselitteisyyden vuoksi helpompaa muodostaa hallinnonalasta selkeä ohjauskokonaisuus ja luoda sen sisään selkeitä ohjausketjuja (joskin myös SM:n tapauksessa molempiin olisi hyvät edellytykset, mutta hallinnonalan organisaatioiden ominaispiirteet tekevät ohjauksesta haasteellista). Vastaavasti haastavat edellytykset omaavilla hallinnonaloilla ongelmia tuottaa joko ketjujen muodostaminen ja hallinnonalan syvyys (OKM, SM ja STM) tai yhtenäisen ohjauskokonaisuuden muodostaminen (TEM ja VM). Rajoittuneet edellytykset omaavilla hallinnonaloilla (OM ja UM) vain tietyt strategisen ohjauksen asetelmat tukevat tuloksellisuutta. Kuitenkin vaikka hallinnonalalla olisi hyvät edellytykset strategisuudelle, ei se vielä kerro mitään ministeriön strategiatyön tuottamasta lisäarvosta. Hyvätkin edellytykset on mahdollista hukata, ja haasteista huolimatta on mahdollista tehdä lisäarvoa tuottavaa strategiatyötä.

Ylintä strategisuuden ohjaustasoa edustaa parlamentaarinen taso. Eduskunnan hyväksymät valtioneuvoston selonteot ovat joko substanssipoliittisia tai selvitysmuotoisia strategioita, mutta molemmille on yhteistä, ettei asiakirjoissa selkeästi määritellä tavoitteita tai toimenpiteitä eikä niitä voida nähdä varsinaisina strategia-asiakirjoina, vaikka selonteoilla onkin tiet-

tyjä strategisen ohjauksen ulottuvuuksia. Ministeriöiden ohjauksen näkökulmasta valtioneuvostotasoa on olennaisempi ja valtioneuvoston linjausten merkitys konkreettisempi. Selontekojen lisäarvo tulisi nähdä ennen kaikkea yhteiskunnallisen keskustelun muotona ja varsinaisen strategisen ohjauksen taustoittajana: onnistuneessa selonteossa määritellään aihepiirin keskeiset kysymykset ja niiden lähestymistavat, mutta jätetään tarkemmat linjaukset hallituksen ja ministeriön ratkaistavaksi. Valtioneuvoston selonteolla ei ole sellaista roolia, joka vaikuttaisi hallinnonalojen toiminnan tuloksellisuuteen, sillä hallituksen omat linjaukset ovat tärkeämmässä asemassa.

Hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman merkitys hallinnonalojen ohjauksessa on merkittävä, ja asiakirjan onnistumisella on keskeinen rooli toiminnan tuloksellisuudessa. Asiakirjassa määritetään hallituskauden tärkeimmät painotukset, ja useimmista muista strategia-asiakirjoista poiketen sillä on konkreettinen vaikutus myös resursseihin. Toimeenpanosuunnitelma on nykymuodossaan aina todellinen ja vahva strategia, sillä siinä toteutuvat valinnat, ajallinen vaikuttavuus ja aikaansaavuus. Asiakirja tulisikin nähdä ministeriöiden strategiatyön tärkeimpänä viitoittajana, ja suunnitelman toteutumisen ja vaikutusten arvioinnilla on suuri tarkastusarvo.

Valtioneuvostotasolla on myös hanke- ja ohjelmamuotoisia strategioita. Hanke- ja ohjelmamuotoisten strategioiden mahdollisuudet palvella tuloksellisuutta ovat suuret, sillä valtioneuvostotasoiset hankkeet mahdollistavat hallinnonalarajat ylittävät toimenpiteet. Hanke- ja ohjelmamuotoisia strategioita tulisi tarkastella ennen kaikkea sen kautta, pystytäänkö niillä mobilisoimaan resursseja yhteiseen suuntaan koko vaikutusalueella vai tyydytäänkö ne jättämään väljiksi sateenvarjoiksi eri hallinnonalojen alahankkeille. Väljillä sateenvarjoilla on vain vähän tuloksellisuutta lisäävää vaikutusta, ja hankemuotoisille valtioneuvostotasoisille strategioille on olennaista niiden kyky vaikuttaa suoraan konkreettiseen tekemiseen, mikä voi tapahtua muiden strategioiden ja ohjaustahojen ohi tai muun ohjauksen kautta. Hankemuotoisten strategioiden lisäarvo on usein kyseenalaistettavissa, mikäli ei ole mahdollista todentaa strategian hallinnointiin käytettyä työpanosta tai mikäli työpanos on vähäinen.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> *Valtioneuvostotasoisten ohjelma- ja hankemuotoisten strategioiden merkitystä ja ulottuvuuksia on käsitelty tarkemmin VTV:n tarkastuskertomuksessa Poliittikaohjelmat ohjauskeinona – Esimerkkinä Terveiden edistämisen ohjelma (Tarkastuskertomus 212/2010).*

Ministeriötasolla laaditaan neljään eri luokkaan sisältyviä strategioita, joista osa on toisensa poissulkevia. Ministeriö voi laatia toimialansa strategian, jonka lisäarvo perustuu sen kykyyn asettaa ministeriölle yhteisiä painotuksia ja suunnata ministeriön toimintaa kokonaistasolla. Toimialan strategiassa korostuu se, ettei asiakirja pysty yksin tai irrallisena tuottamaan juurikaan lisäarvoa. Ministeriön toimialan strategia on hallinnonalojen toiminnan yhtenäisten ohjauksetjujen ylin porras, ja onnistuakseen sen tulee vaikuttaa johdonmukaisesti läpi kaiken ministeriön ohjauksen. Mikäli ministeriön toimialan strategian painotukset eivät näy muodollisessa ohjauksessa, resurssiohjauksessa tai ministeriön suunnitelmissa, ei strategia tue tuloksellisuutta. Tuloksellisuuden tukemiseksi tulisi ministeriön toimialan strategian toteutumisen ja vaikutusten olla myös arvioitavissa. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriöllä on sinänsä lupaava vuonna 2010 laadittu strategia, jossa määritellään painopisteitä ja neljä ohjelmaa, joilla strategiisiin tavoitteisiin pyritään pääsemään. Kuitenkaan näitä ohjelmia ei joko ole olemassa tai niitä ei ole huomioitu yhdessäkään muussa ohjauksi-asiakirjassa, minkä vuoksi strategia ei tuota lisäarvoa tai tue tuloksellisuutta. Esimerkin valossa on myös tärkeää pohtia, onko juuri ennen uuden hallituksen muodostamista (eduskuntavaalit järjestettiin vuosina 2007 ja 2011) kannattavaa laatia ministeriön toimialan strategiaa, mikäli painotuksiin ei voida sitoutua enää hallituskauden päätyttyä. Selvityksen puitteissa ei ole löydetty yhdelläkään hallinnonalalla toimialan strategioiden ja resurssipanostusten välillä selkeää yhteyttä, paitsi tilanteissa, joissa painopiste on määritelty valtioneuvostotasolla.

Mikäli ministeriöllä on strateginen ja tuloksellisuutta tukeva strategia, rajoittaa tämä eräiden muiden strategiatyyppien potentiaalisesti tuottamaa lisäarvoa. Esimerkiksi ministeriötasoiselle muodolliseen ohjaukseen sisältyvälle strategisuudelle ei ole tarvetta, mikäli ministeriön toimialan strategia on laadittu hyvin. TTS-asiakirjojen ja ministeriön toimialan strategioilla onkin toisiaan täydentävä yhteys: strategian puutteita on mahdollista täydentää TTS-asiakirjoissa ja TTS-prosessilla voidaan konkretisoida strategian painotuksia. Ministeriön kokonaistason strategiatyötä tulisikin aina arvioida suhteessa TTS-prosessiin, koska niiden välinen yhteys kertoo, kuinka paljon arvoa ministeriö antaa omille strategioilleen muodollisessa suunnittelussa. Mikäli yhteys on heikko, on vaikeaa enää perustella strategian olevan keskeinen hallinnonalan ohjaaja. Toisaalta kaikki strategiset painotukset eivät ole sen kaltaisia, että TTS-asiakirjoissa olisi mahdollista näyttää painotuksia kovin tarkasti. Tällaisia ovat esimerkiksi tietyn yhteiskuntapoliittisen näkökulman korostaminen läpi hallinnonalan toiminnan. Näissä tapauksissa tulisi tosin arvioida, ovatko strategiset tavoitteet ja toimenpiteet onnistuneita valintoja. On myös mahdollista, että koko toimialan strategiatyö sisältyy TTS-prosessiin, jolloin TTS-asiakirja on sa-

malla hallinnonalan strategia. Esimerkiksi ulkoasiainministeriö on toiminut näin.<sup>29</sup>

Ministeriö voi myös laatia organisatorisen strategian, joka keskittyy ministeriön toiminnan kehittämiseen (esim. LVM ja OM). Tällaisen strategian lisäarvo perustuu sen merkitykseen johtamisen välineenä, jota on usein vaikeaa arvioida. Strategian tulisi lisäarvoa tuottaakseen näkyä myös osastojen suunnitelmissa sekä ministeriön hallinnollisissa strategioissa. Mikäli ministeriön strategia on painottunut organisatorisesti, tulisi hallinnonalan kokonaistason strategianäkökulmia käsitellä vähintään TTS-asiakirjassa tai muussa ohjausasiakirjassa. Organisatorisen strategian tarkoitus ei ole palvella hallinnonalan strategisuutta, eikä se sulje pois ministeriön toimialan strategiaa.

Ministeriöiden laatimilla hallinnollisilla strategioilla on organisatorista strategiaa muistuttava rooli. Hallinnolliset strategiat, kuten henkilöstöstrategia tai hankintastrategia, voivat osaltaan toteuttaa ylempiä strategioita, ja hallinnollisten strategioiden tulisi vähintään olla linjassa niiden kanssa. Tätä ohjausasetelmaa edustavat strategiat tuottavat lisäarvoa ja tukevat tuloksellisuutta myös itsenäisesti, mikäli strategialla todella on vaikutusta ministeriön toimintaan. Organisatorinen strategia ja hallinnolliset strategiat täydentävät toisiaan ja potentiaalisesti vähentävät tarvetta toisilleen, mikäli toisen luokan edustaja on kirjoitettu ja toteutettu hyvin.

Substanssipoliittisten strategioiden luokan kyky tukea tuloksellisuutta ja tuottaa lisäarvoa on tapauskohtaista ja tulkinnallista. Lähtökohtaisesti substanssipoliittisella strategialla on tuloksellisuutta palvelevaa lisäarvoa ainoastaan silloin, kun on todennettavissa sen todella ohjaavan jotakin toimintaa. Näin on kuitenkin vain harvoissa tapauksissa. Substanssipoliittisten strategioiden roolia tulisi arvioida aina sen kautta, velvoittaako mikään toteuttamaan strategiaa, vastaako joku strategian toteutumisesta, onko strategia suhteutettu muuhun politiikan lohkonsa ohjaukseen ja onko mahdollista arvioida, onko strategian täyttämiseksi tehty mitään. Suurimmassa osassa tarkasteltuja tapauksia substanssipoliittiset asiakirjat eivät täytä todellisen tai lisäarvoa tuottavan strategian edellytyksiä. Monissa ta-

---

<sup>29</sup> Ks. myös luku 4.2. *strategioiden mahdollisuudesta tuottaa lisäarvoa lisäämällä ymmärrystä kokonaistason näkökulmista ja tämän potentiaalisesta merkityksestä johtamiskäytännöissä. Kuitenkin toimialan strategioiden kohdalla tulisi nähdä ensisijaisena velvollisuutena yhteys ministeriön muodolliseen ja taloudelliseen ohjaukseen, koska ohjausasetelman kyvyt siihen ovat olennaisesti alemman tason strategioita paremmat. On mahdollista, että jokin kapeampikin strategia ohjaa koko ministeriön painotuksia myös resurssikysymyksissä, mutta tämä vaatii asiakirjojen erillistä sitomista osaksi ohjausprosessia tai erityistä ministeriön johdon vahvistamaa ohjausroolia.*

pauksissa substanssipoliittisilla strategioilla ei ole virallista ohjausvaikutusta ja niiden merkitys on täysin epävirallinen. Strategioiden tuottama lisäarvo on yleensä mahdollista selvittää vain haastatteluiden avulla, eikä asiakirjojen merkitys ole ulkopuoliselle välttämättä ymmärrettävissä.

Selvityksen perusteella substanssipoliittisilla strategioilla on selkein asema niiden ollessa valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksytyjä, mutta strategioiden tason ja sisällön vaihdellessa huomattavasti on niiden vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi usein vaikeaa. Mainitut huomiot pätevät suurimmaksi osaksi myös selvitysmuotoisiin strategioihin, joskin näiden strategioiden rooli on usein vielä epäselvempi kuin substanssipoliittisten strategioiden. Vain poikkeustapauksissa on ymmärrettävissä, mitä strategian olemassaolosta konkreettisesti seuraa, mitä toimenpiteitä sen perusteella tehdään tai on tehty ja mikä strategian rooli osana kokonaisuohjausta on. Toisaalta substanssipoliittisilla strategioilla voi olla tärkeäkin rooli informaation kokoajana ja jäsentäjänä. Substanssipoliittisiin strategioihin yleistasolla osoitettua kritiikkiä ei tulekaan nähdä ainoana totuutena, sillä substanssipoliittisilla strategioilla voi olla myös arvo politiikan sisällön määrittäjänä. Poliitiikan alue, jota strategia käsittelee, ei välttämättä ole ollut systemaattisen pohdinnan kohteena aiemmin, missä tapauksessa strategialla on olennainen rooli politiikan alueen keskeisten kysymysten ja näkökulmien määrittäjänä, vaikkei sillä varsinaista ohjausvaikutusta olisi-kaan.

Yleislinjana on todettavissa, että suurin osa substanssipoliittisista ja selvitysmuotoisista strategioista olisi korvattavissa muilla asiakirjoilla kuin strategioilla. Tämä myös selkeyttäisi hallinnonalojen ohjausketjuja, sillä erilaisten strategioiden määrän kasvaessa alkavat niistä saatavat välillisetkin ohjaushyödyt hämärtyä. Suuri määrä toisiinsa löyhästi liittyviä ja kokonaistasolla epäjohdonmukaisia strategioita voi jopa haitata ohjauksen kykyä tukea tuloksellisuutta.

Strategioita arvioitaessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon, ettei substanssipoliittisten ja selvitysmuotoisten strategioiden ole välttämätöntä käsitellä lainkaan resurssikysymyksiä tuottaakseen lisäarvoa. Näiden strategiamuotojen lisäarvo on niiden kyvyssä ohjata politiikan sisältöä, ja niiden ilmentämä strategisuus on lähtökohtaisesti erilaista kuin organisaatioiden strategisuus. Eräs syy käsitellyn kahden strategiatyyppin yleistymiselle on ollut tarve määrittää politiikan linjoja useamman vuoden aikavälillä, minkä toteuttamiseksi on haluttu laatia strategioita. Kuitenkin erilaisten politiikan sisältöä käsittelevien asiakirjojen nimeäminen strategioiksi on epäjohdonmukaista, eikä käsitteen käyttäminen ole ohjauksen kokonaistason näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Ei ole tarkastuksellisesti perusteltavissa, miksi erilaisia epämuodollisia ja ohjausvaikutukseltaan kyseenalaisia asiakirjoja tulisi kutsua strategioiksi, mikäli ne eivät käytännössä toteuta

mitään, mitä strategisuudella yleensä tavoitellaan. Työ- ja elinkeinoministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö edustavat tapoja, joilla strategioiden kirjoittaminen on ministeriöiden sisällä usein hallitsematonta ja strategioiden merkitys epäselvä.

Yhtäaikaisesti voimassa olevien strategioiden määrä on lähes kaikilla hallinnonaloilla kasvanut jatkuvasti, ja ainoastaan oikeusministeriön hallinnonalalla strategioiden määrä on pysynyt pienenä. Kuitenkaan yhdessäkään tarkastusviraston tekemässä ohjausjärjestelmätarkastuksen tai selvityksen aikana ei ole löydetty positiivista yhteyttä strategioiden kirjoittamisen lisääntymisen ja ministeriön aiempaa strategisemman toiminnan välillä. Pikemminkin niissä ministeriöissä, joissa strategioiden määrä on suurin, myös niiden rooli on epäselvin ja yhteys resurssi- ja tulosohtaukseen etäisin.

Ministeriöiden sisällä osastotasolla laaditaan myös hanke- ja ohjelmamuotoisia strategioita. Valtioneuvostotasoisista vastinpareistaan poiketen osastotason hankkeet ja ohjelmat ovat luonnollisesti selvästi kohdenneumpia. Ohjausasetelmien edustajilla on usein neljän vuoden aikaperspektiivi, ja strategioiden tarkoituksena on edistää määrättyjä näkökulmia tänä aikana, mutta ohjausrooli tämän jälkeen on epäselvempi. Hanke- ja ohjelmamuotoisille strategioille onkin tyypillistä, että strategia-käsite on lisätty niihin osin keinoitekoisesti eikä ole aina ymmärrettävissä, miksi jokin hanke on strateginen ja toinen ei. Usein ministeriöt nimeävät ohjelmia strategioiksi tai strategisiksi ohjelmiksi, mikäli niiden merkitystä halutaan korostaa. Ohjausasetelmaan liittyy selvityksen alussa käsitelty kysymys siitä, ovatko kaikki strategisuutta toteuttavat asiakirjat strategioita tai toisinpäin: ohjelmiin voi sisältyä strategiatyötä ja niissä voidaan toteuttaa jollakin tasolla strategisuutta, mutta pohjimmiltaan tämä on ministeriön hankkeiden ja ohjelmien ominaisuus riippumatta pyrkimyksestä olla strateginen. Hanke- ja ohjelmamuotoisia strategioita ei tulisikaan arvioida varsinaisesti strategioina, ellei niiden ohjausvaikutus muihin asiakirjoihin ole yksiselitteisesti osoitettavissa niiden, jossa hanke itsessään on resursien mobilisoija. Hanke- ja ohjelmamuotoisia strategioita tulisi osastotasolla aina arvioida ensisijaisesti vain hankkeina ja strategia-käsitteen käyttöä tässä yhteydessä pyrkimyksenä profiloitua strategisuutta korostavalla tavalla. Hankkeilla voi olla rooli strategioiden toteuttajana, sillä ministeriöiden toimialan strategioissa ja organisatorisissa strategioissa usein määritellään toimenpiteinä tiettyjen hankkeiden toteuttaminen, mutta strategiaketjun osana oleminen ei tee hankkeista sinänsä strategiaa.

Alimpana ministeriöhallinnon kokonaisuohjauksen tasona ovat virastot, liikelaitokset ja yhtiöt. Virastot vertautuvat ministeriöihin ja laativat samankaltaisia strategioita kuin ministeriöt. Erotuksena kuitenkin on virastoissa korostuva organisatoristen strategioiden kirjoittaminen sekä toimi-

alan strategian ja organisatorisen strategian sekoittuminen. Osalla virastoista strategia voi myös olla osa tulosohjausprosessia, jolloin se lukeutuu osaksi muodollista ohjausta. Erilaisten kokonaistason strategioiden kirjo onkin virastotasolla huomattavasti ministeriöitä moninaisempi. Hallinnollisia strategioita kirjoitetaan virastotasolla samalla tavalla kuin ministeriöhallinnossakin. Näiden lisäksi virastot laativat selvitysmuotoisia strategioita, joissa virasto voi pohtia jotakin keskeistä teemaansa ja toimintansa ulottuvuutta ilman, että strategialla on viraston ulkopuolelle ulottuvaa merkitystä.

Virastojen strategioiden keskeinen rajoite liittyy niiden rooliin keskushallinnon usein alimpana tasona ja korostuneesti toteuttajana: virastoilla ei ole muodollista ohjausvaltaa muuhun hallintoon lukuun ottamatta kuntia ja joissakin tapauksissa alue- ja paikallishallintoa. Lähtökohtaisesti virastotason strategisuus on aina kapeampaa ja erikoistuneempaa kuin ministeriöiden toteuttama strategisuus. Virastot eivät lähtökohtaisesti voi laatia substanssipoliittisia strategioita, ellei virastotason organisaatiolle ole nimenomaisesti annettu tietyn toimialueen laajaa ohjausta, mutta näissäkin tapauksissa kyseisen alueen strategisen ohjauksen on ottanut ministeriö hoitaakseen.

Virastotason organisaatioiden strategisuus tapahtuukin aina suhteessa ohjaavaan ministeriöön. Niiden strategiatyötä arvioitaessa tulisi aina lähteä liikkeelle kysymyksestä, voiko kyseinen organisaatio tuottaa strategialla mitään ohjauksellista lisäarvoa, jota ministeriö ei jo tuottaisi. Toisin sanoen onko organisaatiolla ohjausvallassaan sellaista kokonaisuutta, jossa se pystyy olemaan strateginen, tai onko organisaatiolla sellaista roolia, joka mahdollistaa sen kyvyn olla strateginen jollakin tietyllä alueella. Esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset käyttävät merkittävää harkintavaltaa ja konkreettisesti ohjaavat resurssien jakamista ja maakuntien kehittämistä, minkä vuoksi on perusteltua, että ELY-keskukset laativat strategioita. Vastaavasti taloushallintovirasto Palkeiden kohdalla on kyseenalaista, voiko virasto olla strateginen minkään muun kuin oman organisaationsa ja hallinnollisten asioiden suhteen. Palkeiden tavoin Säteilyturvakeskuksella ei käytännössä ole ohjausvallassaan mitään toiminnallista kokonaisuutta, jossa virasto voisi olla strateginen. Säteilyturvakeskukselle on kuitenkin ehdottoman tarpeellista toimia strategisesti koko yhteiskunnan säteilyturvakysymysten säätelyssä, koordinoinnissa ja ohjauksessa, minkä vuoksi sille on tärkeää myös kirjoittaa strategioita tällä alueella.

# 5 Strategisuuden ongelmakohtia

## 5.1 Kuka on strateginen toimija?

Selvityksessä käytetyn strategiakäsityksen perusedellytyksiksi määriteltiin luvussa 2 mahdollisuus tehdä valintoja käsiteltävän kokonaisuuden suuntalinjojen välillä, mahdollisuus sijoittaa resursseja sen tavoitteluun, mahdollisuus toiminnallistaa suuntalinjoja sekä mahdollisuus ylläpitää suuntaa usean vuoden ajan. Mikäli toimijalla ei ole kykyä toteuttaa näitä mahdollisuuksia, strategisuus kapenee ja sitä on vaikeaa erottaa muusta ohjauksesta. Tämän vuoksi ministeriöhallinnon kyky toimia strategisesti on mahdollinen vain siinä määrin kuin ministeriöillä on toiminnassaan, suuntalinjoissaan ja resurssipainotuksissaan omaa harkintavaltaa.

Kaikki ministeriöhallinnon tasot eivät pysty olemaan yhtä aikaa strategisia samojen asioiden suhteen. Ylimpien tasojen toimiessa strategisesti ne rajoittavat alempien toimijoiden liikkumavaraa, koska strategisuuden toteutumiseksi tulee ohjauksen olla johdonmukaista. Suomalaisessa poliittishallinnollisessa järjestelmässä merkittävintä valtaa hallinnon ohjauksessa käyttää hallitus, ja sen tekemät valinnat määräävät, mihin hallinnon toimintaa ja resursseja suunnataan. Lähtökohtaisesti hallituksen linjaukset ja valtioneuvostotasoiset linjaukset ovat sekä onnistuessaan että epäonnistuessaan ministeriöhallinnon strategisia ohjaajia. Hallituksen ohjausvaltaa korostavassa ohjausjärjestelmien nykysuuntauksessa ministeriöillä on strategioissa liikkumavaraa ainoastaan niillä alueilla, joista hallitus ei ole linjannut mitään tai on tietoisesti delegoinut strategista liikkumavaraa alaspäin. Siten ministeriöiden itsenäinen liikkumavara strategisissa kysymyksissä on olennaisesti rajoittunut, koska hallituksille on ollut tyypillistä määrittää tavoitteet ja toimenpiteet hyvin tarkasti jo hallitusohjelmassa. Hallinnonalojen sisällä osasto- ja virastotasolla liikkumavara on vielä rajoittuneempi ja kyky suunnata resursseja on varsinkin osastotasolla vähäinen.

Strategisen ohjauksen perusongelma ministeriöhallinnossa on, ettei eri tasojen ja toimijoiden roolia strategisuuden toteuttamisessa ole määritelty. Kaikkia yhdistävä pyrkimys strategisuuteen on hajautunut useille eri tasoille ja toimijoille, mikä on johtanut strategisuuden osaoptimointiin: kaikki pyrkivät olemaan strategisia omalla alueellaan, vaikka strategisuuden perusideana on laaja-alaisuus ja kokonaisvaltaisuus. Tämä korostuu erityisesti ministeriöissä, joissa laadittavat substanssipoliittiset ja muut strategiat pikemminkin haittaavat kokonaisuuksien hahmottamista ja oh-



jausta kuin edistävät sitä. Näillä asiakirjoilla voi silti olla keskeinen merkitys ministeriön tehtävien menestyksekkäässä toteuttamisessa, mutta tilanne ei tällöin palvele kokonaistason strategisuutta.

Poliittisen päätöksenteon ollessa toiminnan pääohjaaja tulisi ministeriöiden strategiatyön aina tapahtua suhteessa hallituksen toimintaan tai suuntautua alueelle, josta hallitus ei ole päättänyt. Ministeriön sisällä strategisuutta on mahdollista ilmentää vain rajatusti, ja ainoastaan ministeriö kokonaisuutena voi todellisuudessa olla strateginen toimija. Ministeriöiden strategisuutta rajaa myös lainsäädäntö, jota ministeriöiden on pakko noudattaa.

Hallinnonalojen virastotasoiset organisaatiot voivat toimia strategisesti tietyissä rajatuissa tapauksissa, ja virastotasoiset organisaatiot tulisikin nähdä strategioiden näkökulmasta vain ministeriöiden jatkeena. Strategisuuden onnistumisen vaatima toimintakyky ja valinnan-mahdollisuudet ovat mahdollisia vain ylimmillä ohjauksen tasoilla sekä yksittäisissä tapauksissa, joissa ohjausvalta on delegoitu alemmas tietyllä rajatulla sektorilla. Viime kädessä ainoa strateginen toimija valtionhallinnossa on hallitus, jolla on oikeus määrittää toimintalinjoja ja resurssipanostuksia eduskunnan sille antaman luottamuksen puitteissa.

Strategisuuden ongelmakohtien selvittämiseksi tulisi nykyistä tarkemmin määrittää eri toimijoiden roolit strategisina tai muina toimijoina, eikä strategioita tulisi laatia kuin tasoilla, joilla on siihen tarvittava toimintakyky. Strategiatyötä arvioitaessa tulisi arviointi aloittaa aina strategian laati-neen tai vahvistaneen tahon mahdollisuuksista toimia strategisesti sekä strategia-asiakirjojen kyvystä toteuttaa toimijalla olevia mahdollisuuksia strategisuuteen. Mikäli strategia-asiakirjan on laatinut taho, jolla ei ole kykyä toteuttaa tässä selvityksessä suuntaviivoina käytettyjä onnistuneen strategian ja ohjausjärjestelmän ominaisuuksia, ei kyseistä asiakirjaa voida arvioida varsinaisena strategiana vaan asiakirjaa tulisi tarkastella ensisijaisesti jonain muuna ohjauksen välineenä.

## 5.2 Strategioiden suhde hankehallintoon

Toiminnan hankkeistaminen on yleistä ministeriöhallinnossa. Ministeriöiden toiminnan ja yhteiskuntapolitiikan painotuksia hallinnoidaan usein perustamalla rajattua asiaa käsittelevä hanke, jonka kestolle annetaan raja. Hallitusohjelmassa voidaan nimetä keskeisiä hankkeita, jotka tulee toteuttaa hallituskauden aikana. Vain harvoin hankkeet ulottuvat hallituskausien ylitse.

Erilaisten hankkeiden muodostamaa verkostoa otetaan jossain määrin huomioon ministeriöiden toimialojen strategioissa, joissa hankkeet ja ohjelmat ovat usein strategioiden toteutustapoja. Kuitenkaan valtaosassa strategioita ei käsitellä kovin tarkasti niiden suhdetta olemassa oleviin hankkeisiin tai aiemmin toteutettuihin ohjelmiin. Useissa tapauksissa strategisuus sijoittuu hankehallinnon ulkopuolelle, mikä asettaa vakavia haasteita strategioiden kyvyille ohjata ministeriöiden toimintaa. Eräs keskeisimpiä strategiатыön kehittämiskohteita onkin tarve suhteuttaa strategia-työtä ja hankehallintoa paremmin yhteensopiviksi.

Sen lisäksi, että erilaisten strategioiden suuri määrä sirpaloittaa ja hämärtää ohjausta, myös erilaisten hankkeiden suuri määrä on haitallista strategiатыölle, ellei hankkeita nimenomaisesti ole tiedostettu osaksi strategia-työtä. Mikäli ministeriöiden toiminnan strategisuutta jatkossa halutaan korostaa, on vaatimuksena strategiатыön ja hankehallinnon nykyistä parempi yhteensovittaminen. Toisistaan erillisten kokonaisuuksien suuren määrän hallinta on haasteellista, ja toiminnan liiallinen sirpaloituminen on merkki strategiатыön ongelmista. Strategiатыötä arvioitaessa tulisi aina tarkastella, otetaanko siinä huomioon toiminta-alueeseen vaikuttavat hankkeet ja ohjelmat sekä millä tavoin strategia suhteutetaan niihin. Eräs tämän yhteyden ulottuvuus on erilaisten aikajänteiden huomiointi ja hallinta. Mikäli halutaan hankkeiden olevan strategioiden mukaisia, tulisi hankkeiden ja strategioiden aikajänteet sovittaa toisiinsa johdonmukaisella tavalla. Koska uusien hallitusten nimeäminen poikkeuksetta katkaisee strategioiden aikajänteen, tulisi arvioida varsinkin strategiатыön kykyä aloittaa ja toimeenpanna linjansa mukaisia hankkeita hallituskauden aikana. Onnistuessaan hankkeet voivat olla strategioiden toteuttamisen avaintekijöitä. Vastaavasti hankehallinnon ongelmat heijastuvat suoraan myös strategiатыöhön.

### 5.3 Strategiat ja resurssien ohjaaminen

Ministeriöiden strategiатыön ja resurssiohjauksen välinen yhteys on ohjausjärjestelmätarkastusten ja selvityksen perusteella epäselvä, eikä yhteys ole todennettavissa kuin harvoissa tapauksissa. Ministeriöiden strategiset painotukset näkyvät talousarvioesityksissä lähinnä niissä tapauksissa, joissa linjaus on peräisin hallitusohjelmasta tai muualta valtioneuvostotasolta. Muissa tapauksissa strategioilla ei ole johdonmukaista yhteyttä talousarvioesityksiin tai muuhun resurssiohjaukseen. Strategiset valinnat saattavat päätyä eduskunnalle annettavan talousarvioesityksen selvityssosiin ja yh-

teiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin, mutta tarkempi vaikutus on epäselvä eikä tavoitteiden raportointi ole onnistunut.

Strategiatyön perusongelmana on, etteivät strateginen ohjaus ja resurssiohjaus muodosta yhtenäistä kokonaisuutta. Budjetin valmistelu on aika- ja prosessiltaan eriytynyt ministeriöiden toiminnan suunnittelusta, eivätkä ministeriöt ole onnistuneet tuomaan strategisia tavoitteitaan osaksi lopullisia talousarvioesityksiä. Strategioiden korostaman toiminnallisen kokonaisvaltaisuuden sijaan budjettiprosessissa painottuvat kansantalouden näkökulmat ja teknisyys sekä poliittiset painotukset. Ohjausmekanismeja arvioitaessa toiminnan ja resurssien suunnittelun nykyistä parempaan yhdistämiseen tulisi kiinnittää huomiota.

Hallinnon oma harkintavalta strategiakysymyksissä on epäselvä, eikä ole yksiselitteisesti sanottavissa, johtuvatko yhteysongelmat enemmän strategiatyön vai budjettiprosessin ongelmista. Ongelmat näyttävätkin olevan enemmän järjestelmätasolla ja valmistelutyön rakenteissa. Näiden kahden erillisyys on kokonaisuuden kannalta haitallista, ja kyvyttömyys saada strategiset painotukset näkyviin resurssiohjauksessa tarkoittaa, että yksi strategiatyön perusedellytyksistä on ministeriöhallinnossa rapautunut.

Strateginen painotus ei välttämättä tarkoita aina lisäresursointia vaan sitä, ettei kyseinen aihealue ole budjettileikkausten kohteena. Näin on erityisesti niukan talouden tilanteissa. On olemassa myös negatiivisia esimerkkejä, joissa jokin asia on määritelty strategiseksi painopisteeksi, mutta siltä on samanaikaisesti leikattu resursseja. Strategisuus ja leikkausvaihtoehtojen pohtiminen ovat nykytilanteessa varsin kaukana toisistaan, sillä ministeriöiden strategiatyön epäsuorana tarkoituksena on usein kuvata, mihin resursseja tarvittaisiin ja mitä niillä tehtäisiin.

Ministeriöille on vaikeaa laatia strategioissaan linjauksia tehtävistä, joista tulisi leikkausten tullen luopua, sillä laki velvoittaa ministeriöitä huolehtimaan kaikista toimialueensa tehtävistä riippumatta siitä, miltä toimialan talousnäkökulma näyttävät. Strateginen leikkauspäätösten tekeminen edellyttää vahvaa poliittista mandaattia, jota useimmilla strategioilla ei ole. Poliittiset prosessit eivät ole suoraan osa ministeriöiden strategiaprosesseja, minkä vuoksi poliittiset linjanvedot leikkauskohteista tehdään erillään ministeriöiden strategiatyöstä.

# Liitteet




## Liite 1. Hallinnonalakohtaiset perustelut ministeriöiden luokittelulle ja strategisuuden edellytysten arvioinnille

Tässä liitteessä on yksityiskohtaiset perustelut taulukossa 1 esitetyille ministeriöiden luokitteluille ja arvioille. Luokitteluita ja arvioita ei tule nähdä tyhjentävinä tai kokonaisvaltaisina analyysinä ministeriöiden toiminnasta. Molempien tarkoitus on antaa tarkastuksille ja arvioinnille mahdollisuus lähestyä aihetta yksittäistä hallinnonalaa laajemmasta näkökulmasta. Malli auttaa kontekstualisoimaan strategiatyön arviointia ja vertailemaan eri ministeriöiden käytäntöjen yhtäläisyyksiä ja eroja.

**TAULUKKO 1. Ministeriöiden toiminnallis-rakenteellinen luokittelu ja arvio hallinnonalojen edellytyksistä toimia strategisesti.**

	LVM	MMM	OM	OKM	PLM	SM	STM	TEM	UM	VM	YM
<b>Luokittelu</b>	Sektori	Sektori	Sektori	Sektori	Toteutus	Toteutus	Sektori / Konserni	Konserni	Toteutus	Konserni	Sektori
<b>Arvio</b>	Hyvät	Rajoittuneet	Haastavat	Hyvät	Haastavat	Haastavat	Haastavat	Rajoittuneet	Haastavat	Haastavat	Hyvät

Hyvät	
Haastavat	
Rajoittuneet	

## Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriön toimiala ja tehtävät ovat verrattain yksiselitteiset ja niiden keskinäiset liityntäkohdat ovat selkeät. Erilaisten tehtävien vähäinen määrä ja toimialan selkeys tekevät ministeriön hallinnonalasta yhtenäisen ja eheän. Ministeriö vastaa liikenne- ja viestintäpolitiikasta sekä yksittäisistä muista tehtävistä. Toimialan infrastruktuuripainotteisuuden vuoksi ministeriön toiminnan aikajänne on pitkä ja tehtävissä onnistuminen edellyttää huomattavasti hallituskausia pidemmän aikavälin

suunnittelua ja valmistautumista. Nämä tekijät antavat lähtökohtaisesti poikkeuksellisen tarpeen ja hyvän perustan strategisuuden edellytyksille.

Ministeriö on jaettu kahteen substanssipoliittiseen osastoon ja tukitoimintoihin, minkä lisäksi ministeriön ohjausvastuulla on seitsemän organisaatiota. Ministeriön osastorakenne on kaikista ministeriöistä kapein eikä hallinnonalan organisaatiorakenteessa ole tekijöitä, jotka aiheuttaisivat erityisiä haasteita. Toimintakulttuurissa ei ole tiedossa erityisiä strategisuutta rajoittavia tai mahdollistavia tekijöitä, lukuun ottamatta ministeriön pitkää liikennepoliittista ennakoitotoimintaa. Hallinnonalan rakenne on viime vuosina yksinkertaistunut useiden yhtiöiden siirryttyä VNK:n ohjausvastuulle. Liikenne- ja viestintäpolitiikkaan liittyy kauaskantoisina infrastruktuuritekijöinä erityisiä poliittisia paineita, jotka aiheuttavat hallituskausikohtaisia muutoksia toiminnassa.

Toiminnallisesti ja rakenteellisesti ministeriö on luokiteltavissa sektoriministeriöksi. Ministeriöllä arvioidaan olevan hyvät ja sektoriministeriöiden ryhmänkin sisällä poikkeukselliset edellytykset strategisuuteen.

## Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriö on jakautunut kolmeen osastoon, joiden vastuulle on jaettu valtioneuvoston asetuksessa maa- ja metsätalousministeriöstä (1061/2003) säädetyt 16 tehtävää. Ministeriön toimiala on selkeä kokonaisuus, ja tehtävät tehtävien yhteydet voi helposti mieltää osaksi samaa kokonaisuutta. Ministeriön tehtävät ovat läheisessä yhteydessä ympäristöministeriön toimialaan, ja monet maa- ja metsätalousministeriön tehtävät edellyttävät ministeriöiden yhteistyötä. Samoin maa- ja metsätalouden elinkeinopoliittiset kysymykset edellyttävät yhteistyötä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Tämä hajauttaa hallinnonalan ohjausta ja asettaa haasteita sen johdon-mukaisuudelle.

Ministeriö on jaettu kolmeen osastoon ja niitä tukeviin yksiköihin. Ministeriön alaisuudessa toimii 13 eri organisaatiota, joiden kaikkien toiminta on melko yksiselitteisesti osa ministeriön perustehtäviä. Ohjattavien organisaatioiden suuri määrä tekee ohjauksesta tietyiltä osin raskasta ja hallinnonalan toiminnasta hajautunutta. Kuitenkin valtaosa ohjausvastuulla olevista organisaatioista on melko pieniä ja erikoistuneita yksiköitä, joten ohjauskonteksti ei ole useimpiin ministeriöihin verrattuna erityinen, joskin tavoitteiden yhdenmukaisuuden varmistaminen vaatii ministeriöltä huomiota.

Rakenteellisten ominaisuuksiensa puolesta maa- ja metsätalousministeriö on eheä ja johdonmukainen kokonaisuus, jonka toimiala on selkeä. Haasteita aiheuttaa lähinnä toimialan päällekkäisyys kahden muun minis-

teriön kanssa. Ministeriö on luokiteltu yksiselitteisesti sektoriministeriöksi. Selvityksessä ei ollut mahdollista arvioida ministeriön toimintakulttuuria, minkä vuoksi näiden tekijöiden vaikutus on jätetty arvioimatta. Ministeriöllä arvioidaan olevan hyvät edellytykset toimia strategisesti. Keskeisimmät syyt ovat toimialan selkeys ja ministeriön rakenteellinen yksinkertaisuus, joskin ohjattavien organisaatioiden määrä sekä ympäristöministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa tehtävän yhteistyön tarve vaativat erityistä huomiota.

## Oikeusministeriö

Oikeusministeriön toimiala ja tehtäväkenttä sijoittuvat alueelle, joka on vanhimpia valtioiden hallintokoneistojen tunnusmerkkejä: oikeushallinto, kriminaalipolitiikka ja yleinen lainsäädännön kehittäminen. Juridiikan korostuminen erottaa ministeriötä muista ja asettaa sen yhtä aikaa lähelle poliittista ohjausta ja kauas siitä. Ministeriön toimiala on yhtenäinen, eikä siihen sisälly yksittäisiä selvästi muista erillisiä elementtejä.

Ministeriö on jaettu kolmeen osastoon, ja hallinnonala kattaa kaikki oikeushallinnon ja kriminaalipolitiikan instituutiot. Ministeriön sisäinen rakenne on siten yksinkertainen ja teemoiltaan yhtenäinen, mutta hallinnonalaan kuuluvien organisaatioiden huomattava määrä, moniportaisuus sekä oikeushallinnon ohjaukselliset erityispiirteet rajoittavat ministeriön strategisuutta olennaisesti. Toimintakulttuurinsa puolesta korostunut juridisuus on ministeriölle leimallista, mikä tekee ministeriöstä professiokeskeisen ja strategisuuden kannalta haastavan ympäristön. Kriminaalipolitiikan ja oikeusseuraamusalan tehtävät ovat ministeriön kentässä toiminnallisimpia ja helpoimmin ohjattavissa muiden tehtävien poiketessa huomattavasti ministeriöiden tehtävien valtavirrasta.

Erytislaatuisen toimintakenttensä ohella ministeriöllä ei ole varsinaisia muita rakenteellisia erityispiirteitä. Ministeriöllä on selkeä tehtäväkenttä, ja ministeriön työn pääpaino on lainsäädännössä ja toimialan yleisessä kehittämisessä. Ministeriö edustaakin monilta osin ministeriöiden valtavirtaa ja on luokiteltavissa sektoriministeriöksi.

Ministeriöllä arvioidaan olevan rajoittuneet edellytykset strategisuudelle. Arvion lopputuloksena ei voi olla haasteelliset edellytykset, koska oikeusministeriön tehtäväkentän strategisuutta rajoittavat tekijät eivät ole sellaisia, joita ministeriö voisi muuttaa tai ylittää rikkomatta hallinnon oikeusperustaa.

## Opetus- ja kulttuuriministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimiala koostuu yhteen kootuista koulutuksen, tieteen, kulttuurin, taiteen, liikunnan ja nuorisopolitiikan kokonaisuuksista sekä eräistä muista väljästi yhteiskunnan sivistystyön alle lomituvista tehtävistä ja kirkollisista asioista. Kokonaisuutena ministeriön toimialassa on yhtenäinen teema, mutta ministeriön vastuulla olevan politiikan alueet myös eroavat toisistaan suuresti.

Valtaosalle ministeriön tehtävistä on ominaista erityisen pitkä aikaperspektiivi, mikä vaikuttaa erityisesti koulutus-, nuoriso ja tiedepolitiikkoihin. Samojen tehtävien pyrkimykset vaikuttaa yhteiskuntaan riippuvat myös monista muista tekijöistä kuin ministeriön itsensä toiminnasta, mikä vaikeuttaa toimenpiteiden suunnittelua ja vaikuttavuuden arviointia. Nämä haasteet yhdistettynä pitkiin vaikutusaikoihin tekevät ministeriön tehtäväkentästä poikkeuksellisen haastavan. Toisaalta nämä haasteet ovat myös pakottaneet ministeriötä sopeutumaan toimintakenttäänsä, eikä kokonaisvaltaisen ja pitkän aikavälin suunnittelun näkökulmien pitäisi olla ministeriölle vieraita, mikä on edullista strategisen toiminnan kannalta.

Ministeriö jakautuu neljään osastoon, joiden kesken ministeriön vastuualueelle säädetyt 19 tehtäväkokonaisuutta jakaantuvat. Osastorakenne on selkeä eikä erityisen monimutkainen verrattuna muihin ministeriöihin. Valtaosa ministeriön tehtävistä on hajaantunut toiminnallisesti useisiin alempiin organisaatioihin, mikä vaikeuttaa hallinnonalan ohjattavuutta. Hallinnonalan ohjattavien organisaatioiden määrä onkin useisiin muihin hallinnonaloihin verrattuna huomattavan suuri. Erityisiä haasteita asettaa kuntakeskeisten politiikan sektoreiden ohjaaminen. Ministeriön toiminnallista ja kulttuurista historiaa ei ollut selvityksessä mahdollista arvioida.

Toimialan luonne ja hallinnonalan rakenne asettavat opetus- ja kulttuuriministeriön sektoriministeriöiden luokkaan, joskin hallinnonalan suuri erilaisten organisaatioiden määrä antaa ministeriölle myös tiettyjä konserninministeriölle ominaisia haasteita. Ministeriöllä arvioidaan olevan haastavat edellytykset toimia strategisesti. Hallinnonalan hajanaisuus sekä aikaperspektiivin ja yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin haasteellisuus ovat keskeisimmät strategisuuden toteuttamista vaikeuttavat tekijät. Kuitenkin ministeriöllä on juuri näiden tekijöiden vuoksi erityinen tarve strategisuudelle ja johdonmukaiselle politiikanteolle.

## Puolustusministeriö

Puolustusministeriö on strategiatyössä erikoistapaus. Strategiat johtamisen ja suunnittelun muotona ovat peräisin sodankäynnistä, ja strategioilla on

puolustushallinnon ohjauksessa erityinen merkitys. Ainoana kaikista ministeriöistä puolustusministeriö työskentelee toimialalla, jonka henkilöstöstä merkittävä osa on saanut strategioihin liittyvää muodollista koulutusta.

Ministeriön toimiala on kaikista ministeriöistä yksiselitteisin, sillä ministeriön toiminnassa käsitellään ainoastaan maanpuolustuksellisia ja turvallisuuspoliittisia asioita. Ministeriön toimiala asettaa sen läheiseen yhteyteen ulkoasiainministeriön kanssa. Yhteistyö ulkoasiainministeriön kanssa ei kuitenkaan ole puolustusministeriön toimintaa hajauttavaa, mikä sijaan ulkopoliittikka on osa Suomen turvallisuuspolitiikan edistämistä.

Merkittävin rakenteellinen ominaisuus hallinnonalalla on puolustusministeriön symbioottinen suhde pääesikuntaan ja puolustusvoimiin. Ministeriön toimialan käytännön työ tehdään puolustusvoimien kautta, ja kaikella ministeriön toiminnalla on lähtökohtaisesti hyvin konkreettinen merkitys. Puolustusvoimien ja pääesikunnan lisäksi hallinnonalaan lukeutuu yksittäisiä puolustushallinnollisia organisaatioita. Ministeriö jakautuu kolmeen osastoon, joista kaksi on substanssi-poliittisia. Puolustusministeriön erityinen toimiala ja hallinnonalan rakenne asettavat ministeriön toetusministeriön luokkaan.

Ministeriön rakenteelliset, kulttuuriset ja toiminnalliset tekijät tekevät ministeriöstä erityisen otollisen ympäristön strategiselle toiminnalle. Hallinnonalan strategisuus kuitenkin tarkoittaa jossain määrin erilaisia asioita kuin muiden hallinnonalojen strategisuus, eikä puolustusministeriön strategioita arvioitaessa tulisi käyttää samoja kriteereitä kuin muiden hallinnonalojen arvioinnissa.

## Sisäministeriö

Sisäministeriön toimintakentän hallitseva elementti on yhteiskunnan turvallisuus, johon kaikki ministeriön tehtävät jollakin tavalla liittyvät. Tehtävien määrä ei ole poikkeuksellisen suuri tai pieni, mutta niiden muodostama kokonaisuus on todella selkeä. Turvallisuus tehtäväkenttänä on lähtökohtaisesti strategisuudelle edullinen, koska siinä korostuvat ennakointi ja toimintakyky. Turvallisuus tuo kuitenkin myös haasteita toiminnalle, koska se edellyttää tiivistä viranomaisyhteistyötä ja viestintää muiden hallinnonalojen kanssa.

Rakenteellisesti ministeriö jakaantuu neljään vahvaan osastoon, jotka vastaavat jostakin turvallisuuden elementistä. Hallinnonalalla on suuri määrä ohjattavia organisaatioita, jotka lisäksi muodostavat moniportaisen kokonaisuuden. Hallinnonala onkin poikkeuksellisen syvä ja toimintakeskeinen. Yhdistettynä turvallisuuden teemaan ministeriön toimintakeskei-



syys asettaa sisäministeriön toteutusministeriöiden luokkaan. Tällä tarkoitetaan hallinnonalan toimintakeskeisyyttä ja pyrkimystä tuottaa konkreettisia vaikutuksia.

Selkeästi rajattuna toteutusministeriönä sisäministeriöllä on lähtökohtaisesti todella hyvät mahdollisuudet strategisuuteen, mutta eräät seikat estävät tätä toteutumasta. Hallinnonalan organisaatiot ovat toiminnallisesti todella itsenäisiä ja niillä on vahva sisäinen kulttuuri, mikä vaikeuttaa niiden ohjaamista. Tämä pätee erityisesti poliisitoimeen ja rajavartiolaitokseen. Hallinnonalalla on myös ongelmia lakisääteisten tehtävien hoitamisen ja resurssien riittävyyden välillä, mikä vaikeuttaa strategia työtä. Strategia työn edellytysten ei voida nähdä olevan optimaaliset, mikäli säädettyjenkin tehtävien toteuttamisessa joudutaan tekemään valintoja.

Näistä tekijöistä johtuen sisäministeriö asettuu hyvien ja haasteellisten edellytysten välimaastoon: rakenteellisesti ministeriöllä olisi hyvät ominaisuudet, mutta toiminnallisesti ne ovat haastavat. Strategia työtä arvioitaessa ja vertailtaessa suositellaan arvion lähtökohdaksi haasteellisia edellytyksiä, koska hyvät edellytykset voisivat antaa väärän kuvan ministeriön kapasiteetista.

## Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala kerää yhteen valtaosan kansalaisten hyvinvointia käsittelevistä tehtävistä. Hyvinvointi- ja terveystoiminnan lisäksi ministeriö käsittelee sosiaalietuuksiin liittyvät asiat sekä lasten, nuorten ja perheiden asioita. Ministeriön tehtäväkenttä on kokonaisvaltainen ja kohtuullisen yhtenäinen, mutta toisaalta eri sektorit vaativat myös erityishuomiota ja erikoistumista. Toimintakentän leimallisena piirteenä on poikkeuksellisen pitkä aikaperspektiivi: toiminnan tulosten voidaan olettaa näkyvän nopeimmillaankin useiden vuosien kuluttua ja pisimmillään vasta vuosikymmenten kuluttua. Strategisuuden näkökulmat ovat siten aina olleet lähellä ministeriön työtä.

Ministeriö jakaantuu viiteen osastoon, ja sen vastuulla on 16 eri organisaatiota. Näiden lisäksi ministeriöllä on kuitenkin erityisvastuu koko julkisen sektorin sosiaali- ja terveystoimen tukemisesta ja kehittämisestä, mikä tekee ministeriön työstä sekä laajan että syvän. Erityisesti hallinnonalan työskentelyyn vaikuttaa sosiaali- ja terveystoimintalaitosten kuntakeskeisyys ja kuntien itsenäinen asema niiden järjestämisessä. Ministeriössä on elementtejä sekä konserninomaisuudesta ja sektorimaisuudesta, eikä se asetu yksiselitteisesti kumpaankaan luokkaan.

Tutkimustiedon hyödyntämisellä ja pitkän aikavälin ennakoinnilla on ministeriössä pitkät perinteet. Tämä on eduksi ministeriön strategia työssä.

Ministeriön toimintakentän monikerroksisuus ja kuntien ohjaamisen ongelmat ovat kuitenkin selkeitä haasteita ministeriön strategisuudelle. Hallinnonalan laajuudesta ja syvyydestä sekä toimialan vaikuttavuuden vaikeasta arvioinnista johtuen strategisuuden edellytysten arvioidaan olevan lähtökohtaisesti haastavat. Ministeriö on kuitenkin pystynyt nykyisessäkin toiminnassa käsittelemään näitä haasteita, eivätkä sen riskit ole kaikilta osin realisoituneet.

## Työ- ja elinkeinoministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriö on toimintakentältään huomattavan laaja ja monitahoinen. Ministeriölle on säädetty keskimääräistä enemmän tehtäviä, ne käsittelevät useita eri politiikan lohkoja, eivätkä tehtävät lomitu yksiselitteisten teemojen alle. Laajuuden vuoksi ministeriöllä on erityisiä haasteita ohjauksen ja suunnittelun koherenssin säilyttämisessä.

Ministeriö on jaettu kuuteen osastoon, joiden lisäksi ministeriössä on hallinnollisia yksiköitä. Hallinnonalaan kuuluu yli 20 eri organisaatiota, joiden asema ja ohjaussuhteet ovat toisistaan poikkeavia. Tämän lisäksi ministeriön vastuulla ovat aluepolitiikka, ELY-keskusten strateginen ohjaus ja TE-keskusten ohjaus, jotka tekevät hallinnonalasta myös syvän. Ministeriö on iältään ja rakenteeltaan nuori, sillä se perustettiin vuonna 2008 ja sen nykyinen organisaatorakenne on vasta vuodelta 2012. Toimintakulttuurissa on vielä jäänteitä entisistä rakenteista ja toimintamalleista. Rakenteen ja tehtävien näkökulmasta ministeriö on erityisen haasteellinen toimintaympäristö, joka on heterogeenisyytensä vuoksi luokiteltavissa ainoastaan konserninministeriöiden luokkaan.

Laaja-alaisuutensa vuoksi työ- ja elinkeinoministeriö on strategisuuden suhteen haastava ympäristö, mutta laaja-alaisuus mahdollistaa myös poikkeuksellisen laajat ja kauaskantoiset vaikutukset. Periaatteessa ministeriön edellytykset strategisuuteen olisivat siksi arvioitavissa myös hyviksi, mutta lukuisat käytännön ongelmat ja epäselvyydet rasittavat ministeriötä edelleen. Strategisuuden edellytysten arvioidaan olevan haastavat.

## Ulkoasiainministeriö

Ulkoasiainministeriön toimintakenttä poikkeaa muista ministeriöistä toimintakeskeisyydellään: ministeriö ja sen alaisuudessa toimivat edustustot tekevät konkreettista ulkopoliittikkaa, eikä ministeriö toimi vain ulkopoliitiikan ohjaajana. Ulkopoliittikka on myös politiikan lohkona erityinen, koska sen sisältö muodostuu suhteessa muihin ulkopoliitiikan toimijoihin ja ulkopoliitiikan keskeiset teemat ovat usein Suomesta riippumattomia.

Näistä syistä johtuen ulkopolitiikassa ei ole mahdollista toimia strategisesti samassa merkityksessä kuin esimerkiksi liikennepolitiikassa. Ulkopolitiikka on myös sisällöltään korostuneesti poliittista, mikä vaikeuttaa pitkän aikavälin ennakkointia ja suunnittelua. Ministeriölle on määrätty 26 tehtävää, mutta tehtäväkenttä on jokseenkin yhtenäinen eikä ministeriön vastuulla ole käytännössä lainkaan ulkoasiainhallintoon suoraan liittymättömiä tehtäviä. Useat tehtävät edellyttävät yhteistyötä muiden ministeriöiden ja viranomaisten kanssa.

Ministeriö jakaantuu kahdeksaan osastoon, joita johtaa kolme alivaltiosihteeriä keskinäisen vastuunjaon mukaisesti. Hallinnonalalla ei ole virastoja, mutta ministeriön alaisuudessa toimii 93 edustustoa, jotka eroavat suuresti kooltaan ja merkitykseltään. Hallinnonala on siten matala, mutta horisontaalisesti laaja ja hajautunut. Jo pelkkä organisaatioiden lukumäärä tekee ohjauksesta työlästä. Ministeriö on luokiteltavissa toteutusministeriöksi sen selkeän ja toimintakeskeisen toimialan vuoksi, mutta myös organisaatorakenteensa puolesta ministeriö on erityistapaus.

Henkilöstön ja toimintakulttuurin näkökulmasta ulkoasiainministeriö on homogeeninen ja yhtenäinen: kaikki diplomaattitehtävissä toimivat virkamiehet ovat suorittaneet kansainvälisten asioiden valmennuskurssin, jonka kautta diplomaatit koulutetaan ja rekrytoidaan. Tämä yhtenäinen ydintoiminnan koulutustausta erottaa ulkoasiainministeriön muista ministeriöistä. Vaikka ulkopolitiikkaa johdetaan ministeriön osastoilta käsin, ovat edustustot monessa suhteessa melko itsenäisiä, eivätkä ministeriöiden tulosohjausprosessit noudata yhtenäistä kaavaa.

Ulkoasiainministeriön toiminnan erityisluonteesta johtuen ministeriöllä arvioidaan olevan rajoittuneet edellytykset strategisuudelle, eivätkä ministeriön strategiakäytännöt ole suoraan verrattavissa muihin ministeriöihin.

## Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriö on laaja sekä osastorakenteeltaan että hallinnonalana. Erilaisia lakisääteisiä toimialueita, tehtäviä ja ohjausvastuita on merkittävästi enemmän kuin useimmilla muilla hallinnonaloilla. Ainoastaan työ- ja elinkeinoministeriö on tämän suhteen valtiovarainministeriöön verrattava hallinnonala.

Useimmat ministeriön tehtävät liittyvät valtion taloudenpitoon ja ovat siten teemaltaan yhtenäisiä, mutta ministeriön vastuulla ovat myös valtionhallinnon kehittäminen, alue- ja paikallishallinto sekä valtion ICT-toimi. Sekä talous- että hallintopolitiikka ovat sinänsä alueita, joilla onnistuminen edellyttää pitkäjänteisyyttä ja kokonaisvaltaisuutta, mikä tekee strategisuudesta äärimmäisen tärkeää ministeriön hallinnonalalla. Samalla

näillä alueilla onnistuminen ei riipu vain valtiovarainministeriöstä, vaan onnistuminen edellyttää onnistunutta viestintää muiden hallinnonalojen kanssa. Tämä on suomalaisessa hallintojärjestelmässä haasteellista siiloutumisen vuoksi.

Myös ministeriön osastojen toiminta on voimakkaasti eriytynyttä. Ministeriön ohjausvastuulla olevien organisaatioiden määrä on poikkeuksellisen suuri ja ohjattavat organisaatiot ovat hyvin erilaisia. Ministeriössä ei varsinaisesti ole pyritty hallinnonalan tai ministeriön kokonaisuohjaukseen ennen 2000-luvun loppupuolta, ja hallinnonala on laahannut useissa ohjausasioissa muiden ministeriöiden perässä. Ministeriön toimintakulttuurissa korostuu useimpia vertailukohtia enemmän substanssiosaaminen, ja erityisesti budjettiosastolla on erityinen rooli ministeriön sisällä. Ministeriössä sovelletaan käytäntöä, jossa kansliapäällikkö ei osallistu hallinnonalan talousarvioesityksen laatimiseen vaan siitä vastaa ministeriön hallinto- ja kehitysjohdaja.

Toimintansa ja rakenteensa erityispiirteiden vuoksi valtiovarainministeriö luokitellaan konserniministeriöksi. Ministeriön edellytykset toimia strategisesti arvioidaan haastaviksi.

## Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriön toimintakenttää on luonnon- ja ympäristönsuojelukysymysten lisäksi rakennuspolitiikka. Tehtävien määrä on keskimääräistä pienempi. Ympäristöministeriön toimintakenttä on muodollisesti ministeriöistä suppein, mutta samalla se on toiminnan sisällön ja luonteen vuoksi yksi laaja-alaisimmista. Onkin selvää, ettei ympäristöministeriö yksin pysty vaikuttamaan kaikkien sille säädettyjen tehtävien toteuttamiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen, vaan sen rooli nojautuu vahvasti yhteistyöhön muiden ministeriöiden kanssa.

Ministeriö on jaettu kolmeen osastoon, joiden lisäksi ministeriössä on erikseen kansainvälisistä ja EU-asioista vastaava yksikkö. Ministeriön ohjausvastuulla on vain yksittäisiä täysin ympäristöministeriön ohjausvastuulla olevia organisaatioita. Näiden lisäksi ministeriö ohjaa alue-, paikallis- ja kunnallishallintoa omalla toimialueellaan. Hallinnonala on siten todella suppea, vaikka sen monikerroksisuus tuokin haasteita, ja toimintakenttä on yhtenäinen. Hallinnonala on myös henkilöstön määrän ja talousarviomäärärahojen osalta pieni. Ministeriön toimintakenttään kuuluu normiohjauksen ja lupahallinnon lisäksi asumiseen ja rakentamiseen liittyviä tehtäviä, joiden talousarviomerkitys on huomattavan suuri suhteessa muihin toimintoihin. Näiden seikkojen vuoksi ympäristöministeriö on luokiteltavissa yksiselitteisesti sektoriministeriöksi.

Ympäristöministeriö eroaa monessa suhteessa muista ministeriöistä, ja toiminnallinen suppeus ja hallinnollinen keveys edesauttavat strategisuutta. Ympäristönsuojelun ja rakentamisen kysymykset ovat politiikan lohkoja, joihin pitkän aikavälin ennakointi, arviointi ja suunnittelu kuuluvat sisäänrakennettuina. Ministeriöllä arvioidaan olevan hyvät edellytykset toimia strategisesti. Haasteena on kuitenkin ministeriön tarve yhteistyölle muiden hallinnonalojen kanssa.

# Lähteet

---

Lähteissä ei ole lueteltu selvityksen pohjana olleita kymmeniä strategioita, suunnitelmia ja muita asiakirjoja, joita tarkastelemalla haastatteluista ja tarkastuksista saatuja selvityshavaintoja varmennettiin ja tarkennettiin. Syynä lähteiden merkitsemättä jättämiseen on, ettei ole yksiselitteisesti lueteltavissa, mitkä asiakirjat ovat lähteinä tehdyille kokonaisvaltaisille huomioille, eikä kaikkien asiakirjojen luettelointi palvele lähteiden nimeämisen tarkoitusta.

## 1. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastukset

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Toiminnan tarkastuskertomus 173/2008.

Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Tuloksellisuustarkastuskertomus 197/2009.

Politiikkaohjelmat ohjauskeinona – Esimerkkinä Terveysten edistämisen ohjelma. Tuloksellisuustarkastuskertomus 212/2010.

Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Tuloksellisuustarkastuskertomus 223/2011.

Sisäasianministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Tarkastuskertomus 19/2012.

Strategiat ja strategisuus valtiovarainministeriön hallinnonalalla. Tarkastusmuistio osana tarkastusta Valtiovarainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä, Dnro 50/54/2013.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Tuloksellisuustarkastuskertomus 196/2009.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Tuloksellisuustarkastuskertomus 234/2011.

Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Tarkastuskertomus 12/2013.

Valtiovarainministeriön suorittama valtiokonsernin yhteisten palveluiden strateginen ohjaus. Tarkastusmuistio osana tarkastusta Valtiovarainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä, Dnro 50/54/2013.

Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Tuloksellisuus-tarkastuskertomus 220/2011.

## 2. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusohjeet

Tuloksellisuustarkastuksen ohje. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusohjeita, Dnro 221/02/10.

Ohjausjärjestelmätarkastuksen ohje. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusohjeita, Dnro 338/01/2010.

Ohjausjärjestelmätarkastus, osien kuvaus – Taustamuistio: Strategisen suunnittelun tarkastaminen, Dnro 323/54/2011.

## 3. Lait ja asetukset

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992)

Hallintolaki (434/2003)

Laki valtioneuvostosta (175/2003)

Laki valtion talousarviosta (423/1988)

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Valtioneuvoston asetus liikenne- ja viestintäministeriöstä (405/2003)

Valtioneuvoston asetus maa- ja metsätalousministeriöstä (1061/2003)

Valtioneuvoston asetus oikeusministeriöstä (543/2003)

Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuriministeriöstä (310/2010)

Valtioneuvoston asetus puolustusministeriöstä (375/2003)

Valtioneuvoston asetus sisäministeriöstä (1056/2013)

Valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveysministeriöstä (90/2008)

Valtioneuvoston asetus työ- ja elinkeinoministeriöstä (2014/2007)

Valtioneuvoston asetus ulkoasiainministeriöstä (1171/2005)

Valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä (610/2003)

Valtioneuvoston asetus ympäristöministeriöstä (708/2003)

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)

#### 4. Muut kirjalliset lähteet

OECD (2010). OECD Public Governance Reviews – Finland, working together to sustain success.

Temmes, Markku; Kiviniemi, Markku (1997). Suomen hallinnon muuntuminen 1987–1995. Helsingin yliopisto ja valtiovarainministeriö. Edita. Helsinki.

Tiili, Minna (2008). Ministers as strategic political leaders? Strategic political steering after NPM reforms in Finland. Acta Politica 34. Helsinki University Print. Helsinki.

Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert (2011). Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian state. 3. painos. Oxford University Press. New York.

Dahlström, Carl; Peters, B. Guy; Pierre, Jon (2011). Steering from the Centre – Strengthening Political Control in Western Democracies. University of Toronto Press. Toronto.

#### 5. Haastattelut

Hoikkala, Ari. VTV. 16.5.2014.



Kalijärvi, Katri. VTV. 16.5.2014.  
Lindman, Berndt. VTV. 2.6.2014.  
Miettinen, Eeva. VTV. 28.5.2014.  
Niemelä, Juha. VTV. 22.5.2014.  
Perkinen, Lassi. VTV. 23.5.2014.  
Sälli, Kirsti. VTV. 19.5.2014.  
Turtiainen, Markku. VTV. 21.5.2014.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-274-9 (PDF)