

# SUOMEN EDUSTUSTOJEN TULOSSOHJAUKSEN KEHITTÄMINEN

Case: Ulkoasiainministeriön Eurooppa-osasto

Anne Kourilehto

Opinnäytetyö  
Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala  
Liiketalouden koulutusohjelma  
Tradenomi (AMK)

2017

Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja  
hallinnon ala  
Liiketalouden koulutusohjelma  
Tradenomi

---

<b>Tekijä</b>	Anne Kourilehto	Vuosi	2017
<b>Ohjaaja</b>	Ari Alm		
<b>Toimeksiantaja</b>	Ulkoasiainministeriö		
<b>Työn nimi</b>	Suomen edustustojen tulohajauksen kehittäminen		
<b>Sivu- ja liitesivumäärä</b>	36 + 9		

---

Tutkimuksen tavoitteena oli selkeyttää Euroopan alueen edustustojen tulohajauksista ja sen osana ennen kaikkea vuosikeskusteluprosessia. Tutkimuksen myötä Eurooppa-osaston johto ja maavastuuvirkamiehet saivat uutta tietoa edustustojen tarpeesta tulohajauksen ja vuosikeskustelujen suhteen. Tutkimusongelma oli miten tulohajauksista ja vuosikeskusteluista tulisi kehittää maksimaalisen hyödyn takaamiseksi sekä ministeriölle että edustustoille. Tutkimuksen avulla haluttiin selvittää miten vuosikeskustelusta saadaan maksimaalinen hyöty edustuston toiminnan tukemiselle ja mitkä ovat Eurooppa-osaston ja edustuston päällikön tavoitteet vuosikeskustelun osalta. Lisäksi oli huomionarvoista pohtia miten Eurooppa-osaston antama ohjaus edustuston toiminnan suunnitteluun tulisi kehittää.

Tulohajauksista ja vuosikeskusteluista ei ole tutkittu aiemmin Eurooppa-osastolla. Tutkimuksen avulla on mahdollista saada Suomen Euroopan alueen edustustojen toiminnan resursseja kohdistettua paremmin oikeisiin osa-alueisiin. Yhdistin opinnäytetyössä sekä kvalitatiivista että kvantitatiivista tutkimusmenetelmää ja käytin lisäksi aineistotriangulaatiota, jossa yhdistetään useampia eri aineistoja luotettavuuden parantamiseksi. Selvitin tutkimusongelmaa havainnoinnin, haastattelujen ja kyselyn avulla.

Useat edustustojen päälliköt kokevat tarvitsevansa jonkin verran lisää tukea edustuston toiminnan suunnitteluun Eurooppa-osaston johdolta tai maavastuuvirkamiehiltä. Sekä haastattelujen, kyselyn että havainnoinnin perusteella vuorovaikutusta ja yhteydenpitoa tulisi lisätä edustustojen ja Eurooppa-osaston välillä. Edustustojen ja Eurooppa-osaston edustajana maavastuuvirkamiehen pitäisi kehittää yhteistyötä maatiiminiä eli yhteistyössä työskentelyä osapuolien välillä. Eurooppa-osasto tulisi hyötymään toiminta- ja taloussuunnittelusta enemmän kehittämällä seuranta- ja vertailua edustustojen välillä. Vertailua helpottaisi muun muassa selkeämmän agendan luominen vuosikeskusteluun. Sekä havainnoinnin että haastattelujen ja kyselyn perusteella prosessin ohjeistuksia ja aikatauluja pitäisi selkeyttää. Etenkin haastatellut painottivat, että kaikessa edustuston toiminnassa olisi tärkeää ajatella toimintojen konkreettista merkitystä ja vaikutusta.

Avainsanat                      tulohajaus, vuosikeskustelu, toiminta- ja taloussuunnitelma

School of Business and Culture  
Degree Programme in Business  
Management  
Bachelor of Business Administration

---

<b>Author</b>	Anne Kourilehto	Year	2017
<b>Supervisor</b>	Ari Alm		
<b>Commissioned by</b>	Ministry for Foreign Affairs of Finland		
<b>Subject of thesis</b>	Developing the performance management within the Finnish Embassies		
<b>Number of pages</b>	36 + 9		

---

The aim of this research was to clarify the performance management and especially the annual performance appraisals within the Finnish embassies in Europe. The research project delivered, to the management of the department of Europe and the desk officers, valuable information about the requirements of the embassies. The research question was how the performance management and the annual performance appraisals could be developed to deliver as many benefits as possible to all concern. The aim was also to find out what the ambassadors and the department of Europe expect from the annual performance appraisals.

This was the first time a research has been conducted on the performance management and the annual performance appraisals in the department of Europe. The research enables a better targeting of resources in the Finnish embassies in Europe. In this thesis, I combined both qualitative and quantitative research methods. I also used the triangulation of data in order to improve the reliability. The research was conducted using observation, interviews and questionnaire.

Most of the ambassadors were of the opinion that they needed more support with performance planning from the management of the department of Europe or the desk officer. There needs to be more communication between the embassies and the department of Europe. Embassies and the desk officers should continue working together as country teams. The research indicates that the comparison between the embassies needs to be contemplated. For the comparison to be more effective there should be a distinct agenda for the annual performance appraisals. According to results of this research, all the processes need clearer instructions and schedules. Finally, because of the limited resources, all the activities in the embassies should have concrete purpose and impact.

Key words                      performance management, annual performance appraisal, operating and financial plan

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	5
2	ULKOASIAINMINISTERIÖ JA EUROOPPA-OSASTO .....	7
3	TULOSOHJAUS .....	9
3.1	Tulosohjauksesta .....	9
3.2	Toiminta- ja taloussuunnittelu edustustossa .....	10
3.2.1	Huomioita edustustojen toiminta- ja taloussuunnittelusta .....	10
3.2.2	Toiminta- ja taloussuunnitteluprosessi .....	12
3.2.3	Edustuston toiminta- ja taloussuunnitelman sisältö .....	14
3.3	Edustuston päällikön vuosikeskustelu .....	15
4	JOHTAMINEN .....	18
4.1	Etäjohtaminen .....	18
4.2	Kehityskeskustelu esimiestyön välineenä .....	19
5	TUTKIMUKSEN TOTEUTUS .....	21
5.1	Tutkimusongelmat .....	21
5.2	Tutkimusmenetelmät .....	21
5.3	Tutkimuksen luotettavuus .....	22
6	TUTKIMUKSEN TULOKSET JA KEHITYSEHDOTUKSET .....	24
6.1	Tulosohjauksesta yleisesti .....	24
6.2	Toiminta- ja taloussuunnittelu edustustoissa .....	25
6.3	Vuosikeskusteluun valmistautuminen .....	27
6.4	Vuosikeskustelu .....	29
6.5	Toimeenpanon seuranta .....	31
7	POHDINTA JA YHTEENVETO .....	32
	LÄHTEET .....	34
	LIITTEET .....	36

## 1 JOHDANTO

Tulosohjauksen tavoitteena on löytää tasapaino käytettävissä olevien resurssien ja tuloksen välille, joka resursseilla halutaan saavuttaa. Sen keskeisenä tekijänä on vuorovaikutus toimijoiden välillä. Tulosohjauksessa oleellista on resurssien ja tavoitteiden sekä tehokkuuden ja laadun tasapaino. (Salminen 2005, 9.) Tässä tutkimuksessa selvitetään eri tahojen tarpeet aihealueeseen liittyen havainnoinnin, haastattelujen sekä kyselyn avulla ja kootaan näiden pohjalta kehitysehdotuksia. Opinnäytetyö on tutkimusavusteinen kehittämistyö, jonka avulla kehitetään Suomen ulkomaan edustustojen tulosohjausta ennen kaikkea vuosikeskustelujen näkökulmasta. Yhdistän tutkimuksessa sekä kvalitatiivista että kvantitatiivista tutkimusmenetelmää.

Vaikka tulosohjauksen suhteen käytännöt ovat melko samankaltaiset myös muilla ulkoministeriön alueosastoilla, on tämä työ rajattu käsittelemään Eurooppa-osaston toimintatapoja. Tulosohjausta ja vuosikeskusteluja ei ole tutkittu aiemmin Eurooppa-osastolla. Tulosohjausta, ja sen osana vuosikeskusteluprosessia, on kuitenkin tarpeellista kehittää eteenpäin, jotta siitä saadaan suurin mahdollinen hyöty edustuston toiminnalle, ministeriölle ja koko Suomelle.

Tutkimuksessa selvitetään Eurooppa-osaston ja edustustojen päälliköiden tavoitteita vuosikeskustelujen osalta, sekä Eurooppa-osaston antaman ohjauksen kehittämistä edustustojen toiminnan suunnitteluun. Tutkimuksen myötä Eurooppa-osaston johto ja maavastuuvirkamiehet saavat uutta tietoa edustustojen tarpeesta tulosohjauksen suhteen. Näin he voivat kehittää omaa osaamistaan ja organisoida uusia tapoja tulosohjauksen toteutukseen. Tulosohjaus- ja vuosikeskusteluprosessia on myös tarvetta saada selkeytettyä, jotta se olisi vuosittain helppo ja luonteva toteuttaa ja viedä eteenpäin muun työn ohessa. Laajemmassa mittakaavassa tutkimuksella on myös yhteiskunnallinen merkitys, sillä tutkimuksen avulla on mahdollista saada Suomen edustustojen toiminnan resursseja kohdistettua paremmin oikeisiin osa-alueisiin ja saada kartoitettua edustustojen päälliköiden todellisia tarpeita ohjauksen suhteen.

Suomen edustustojen päälliköiden vuosikeskustelut käydään joka syyskuu kaikkien suurlähettiläiden kanssa, lukuun ottamatta kuluvan vuoden aikana aloittaneita

uusia suurlähettiläitä. Vuosikeskustelu on erittäin tärkeä osa edustustojen tulosohjausta. (Ulkoasiainministeriö 2016e.) Vuosikeskusteluissa käydään läpi mennyttä vuotta ja pohditaan yhdessä edustuston tavoitteita tulevalle vuodelle. Vuosikeskustelussa kaikilla osallistuvilla osapuolilla on mahdollisuus vaikuttaa edustuston toimintaan. Prosessia pitää myös kehittää niin, että tulosohjaus on mahdollisimman tehokasta ja perusteltua. Suomen edustustot ulkomailla tekevät vuosittain toiminta- ja taloussuunnitelman tai resurssiesityksen seuraavalle viidelle vuodelle. Toiminta- ja taloussuunnitelma TTS (Liite 3) on yksi tulosohjauksen välineistä. Toiminta- ja taloussuunnitteluun sisältyy useita eri vaiheita, johon liittyy myös Eurooppa-osaston antama ohjaus alueen edustustoille sekä edustustojen päälliköiden vuosikeskustelut.

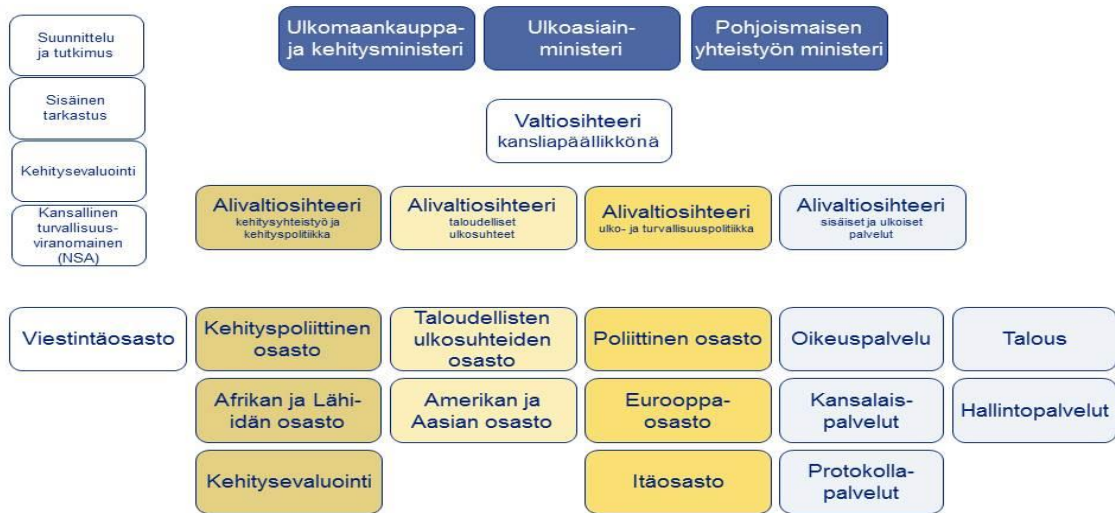
Tutkimuksen teoriaosiossa perehdytään Eurooppa-osaston rakenteeseen ja tehtäviin, tulosohjaukseen, ja sen osana toiminnan- ja talouden suunnitteluun edustustoissa sekä vuosikeskusteluprosessiin. Tutkimuksen aiheeseen liittyy myös osaltaan etäjohtaminen ja kehityskeskustelut. Tutkimuksen toteutusta käsitellään omassa osiossaan. Tutkimuksen tulokset ja kehitysehdotukset on jaoteltu lohkoittain ja lopuksi tutkimuksesta on yhteenveto ja pohdinta.

## 2 ULKOASIAINMINISTERIÖ JA EUROOPPA-OSASTO

Suomen ulkopoliitikan ja tätä myötä ulkoministeriön toiminnan tavoite on määritetty seuraavalla tavalla:

*”Suomen ulkopoliitikan tavoitteena on vahvistaa maamme kansainvälistä asemaa, turvata Suomen itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus sekä parantaa suomalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia. Suomi edistää kansainvälistä vakautta, rauhaa, demokratiaa, ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta ja tasa-arvoa.” (Ulkoasiainministeriö 2016a.)*

Ulkoministeriö koostuu useista osastoista ja yksiköistä (Kuvio 1). Ulkoministeriötä johtaa ulkoministeri, ja ylin virkamiesjohto muodostuu kansliapäällikkönä toimivasta valtiosihteeristä ja neljästä alivaltiosihteeristä. Ulkoministeriössä on kahdeksan osastoa, joista alueosastoja on neljä; Amerikan ja Aasian osasto, Afrikan ja Lähi-idän osasto, itäosasto ja Eurooppa-osasto. Osastojaon lisäksi ulkoministeriössä on 9 toimintoa, jotka eivät sisälly osastojateluun. Ulkoasiainhallintoon kuuluvat ulkoministeriön lisäksi ulkomaanedustustot. (Ulkoasiainministeriö 2016b.)



Kuvio 1. Ulkoministeriön organisaatiokaavio (Ulkoasiainministeriö 2016b)

Eurooppa-osasto on yksi ministeriön alueosastoista. Eurooppa-osasto jakautuu neljään yksikköön (Kuvio 2), jotka ovat Pohjoisen Euroopan yksikkö, Yleisten EU-asioiden ja yhteensovittamisen yksikkö, Keski-, Länsi- ja Etelä-Euroopan yksikkö ja Kaakkois-Euroopan yksikkö. Eurooppa-osaston tehtävät vaihtelevat yksiköittäin. Tehtäviä ovat muun muassa kahdenvälisiin suhteisiin, EU:n ulkosuhteisiin ja monenkeskisiin toimielimiin liittyvät poliittiset, kauppapoliittiset, kaupallis-taloudelliset ja kehitysoasiat. (Ulkoasiainministeriö 2016c.)



Kuvio 2. Eurooppa-osaston organisaatiokaavio

Tehtäviä ovat lisäksi yleisten EU-asioiden yhteensovittaminen, EU:n laajentuminen, EU:n vakautus- ja assosiaatioprosessi Länsi-Balkanilla ja EU-rahoitteisten hallinnon kehittämisohjelmien kansallinen koordinointi. Etenkin Pohjoisen Euroopan yksikön tehtäviin kuuluvat Pohjoismaisen yhteistyön kehittäminen ja koordinointi, Suomen Itämeri-politiikan koordinointi EU:n Itämeristrategian ja Itämeren valtioiden neuvoston osalta sekä Suomen arktiseen strategiaan ja Arktiseen neuvostoon liittyvä kansallinen koordinaatio. Eurooppa-osaston tehtäviin kuuluu luonnollisesti myös opinnäytetyön aihetta koskeva Euroopan alueen edustustojen toiminnan ohjaaminen. (Ulkoasiainministeriö 2016c.)



### 3 TULOSOHJAUS

#### 3.1 Tulosohjauksesta

Suomessa ministeriöt veloitettiin siirtymään tulosohjaukseen viimeistään vuoden 1995 talousarviossa perustuen valtioneuvoston päätökseen vuodelta 1990. Tuolloin alettiin painottaa tehokkuutta eli resurssien käyttöjen tehostamista. Palvelujen haluttiin vastaavaan kansalaisten tarpeita kasvattamatta julkisia menoja. (Pöllä & Etelälahti 2002, 82; Salminen 2005, 15; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007, 15.) Suomessa tulosohjaukseen siirtymistä vauhditti muiden maiden esimerkki ja julkishallinnon byrokraattisuus ja tehottomuus (Myrsky 2013, 277). Tulosohjauksen tavoitteena on löytää tasapaino käytettävissä olevien resurssien ja tuloksen välille, joka resursseilla halutaan saavuttaa. Sen keskeisenä tekijänä on vuorovaikutus toimijoiden välillä. Tulosohjauksessa oleellista on resurssien ja tavoitteiden sekä tehokkuuden ja laadun tasapaino. Toivotut vaikutukset halutaan saada aikaan kustannustehokkaalla toiminnalla. (Myrsky 2013, 277–278; Pöllä & Etelälahti 2002, 82–83; Salminen 2005, 9; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007, 15.) Tulosohjauksessa on siis kyse tavoitteesta synnyttää mahdollisimman vaikuttavaa ja taloudellisesti tehokasta julkista toimintaa ja julkisten varojen käyttöä (Myrsky 2013, 277–278; Salminen 2005, 106).

Vuosien saatossa tulosohjauksen käyttöönotto on lisännyt kustannustietoisuutta ja tulostavoitteiden määrittely on tehostanut voimavarojen kohdentamista. Tulosohjauksen- ja tulosbudjetoinnin sanotaan luovan perustan virastojen ja laitosten ohjaus- ja johtamisjärjestelmälle. Talousarviosäännöksissä on nostettu esiin erityisesti ministeriöiden vastuuta hallinnonalojensa ja politiikkasektoreidensa ohjaajina ja tulostavastuun toteuttajina. Eri ministeriöissä on käytössä vaihtelevasti erilaisia tulosohjausmalleja, riippuen hallinnonalasta ja hallinnon tavoista. (Salminen 2005, 17–22; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007, 16.) Ministeriöiden tulostavoitteissa voidaan painottaa etenkin toiminnan yhteiskunnallisia vaikutuksia ja vaikutustavoitteita. Tuloksellisuus koostuu eri osa-alueiden yhteisvaikutuksesta. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisäksi tulee huomioida toiminnallinen tuloksellisuus, jonka perusteet muodostuvat toiminnallisesta tehokkuudesta, tuotoksista ja laadunhallinnasta sekä henkisten voimavarojen hallinnasta ja kehittämisestä. (Salminen 2005, 25–27.)

Eurooppa-osaston ohjaus edustustoille vaihtelee maan mukaan, ja lähinnä ohjaus keskittyy sisältöasioiden ohjaamiseen eli mihin sisältöasioihin edustuston tulisi fokusoida toimintaansa. EU-alueella sijaitsevan edustuston osalta osasto pyrkii ohjaamaan edustustoa aktiivisuudessa oikeisiin kysymyksiin isäntämaan suhteen. EU-alueen ulkopuolella sijaitseville edustustoille sisältöasioiden kirjo voi olla paljon laajempi riippuen muun muassa kaupallis-taloudellisen toiminnan määrästä edustustossa. Ohjaus edustustoille on lisäksi toimintatapoihin liittyvää ohjeistusta, henkilöjohtamista ja tiedonvälitystä. Eli periaatteessa ohjataan edustustoille, mitä tulee tehdä ja millä tavalla. (Talopoika 2017.)

Käytännössä Eurooppa-osaston tulosohjauksen prosessit voidaan jakaa kahteen osaan; säännönmukaisiin toimenpiteisiin ja jatkuvaan ohjaukseen. Säännönmukaisia toimenpiteitä ovat vuosittain edustuston toiminta- ja taloussuunnitelmaa koskeva ohjaus ja edustustojen päälliköiden vuosikeskustelut. Säännönmukaisiin toimenpiteisiin sisältyy lisäksi uuden edustuston päällikön evästyskeskustelu, strategisen suunnitelman laadinta ja esittelytilaisuus sekä kautensa lopettavan suurlähtetilään paluukeskustelu. Jatkuvan ohjauksen avulla edustuston toimintaa pyritään viemään haluttuun suuntaan osana päivittäistä työskentelyä. (Tapio 2017.)

### 3.2 Toiminta- ja taloussuunnittelu edustustossa

#### 3.2.1 Huomioita edustustojen toiminta- ja taloussuunnittelusta

Toiminta- ja taloussuunnitelma TTS on tulosohjauksen ja toiminnan johtamisen suunnitteluasiakirja. TTS on pohjana yhden vuoden talousarvion laatimisessa, ja näin se toimii valtiontalouden toiminnan ohjausvälineenä. TTS sisältää hallinnon-alan toimintalinjat, toiminnan painopisteet ja päämäärät. (Pöllä & Etelälahti 2002, 92–93; Salminen 2005, 116.) TTS tehdään aina seuraavalle alkavalle talousarviovuodelle ja sitä seuraaville neljälle vuodelle (Pöllä & Etelälahti 2002, 93; Ulkoasiainministeriö 2016d).

Laissa valtion talousarviosta (165/1992 1:12 §) määritellään toiminnan- ja taloussuunnittelusta seuraavasti:

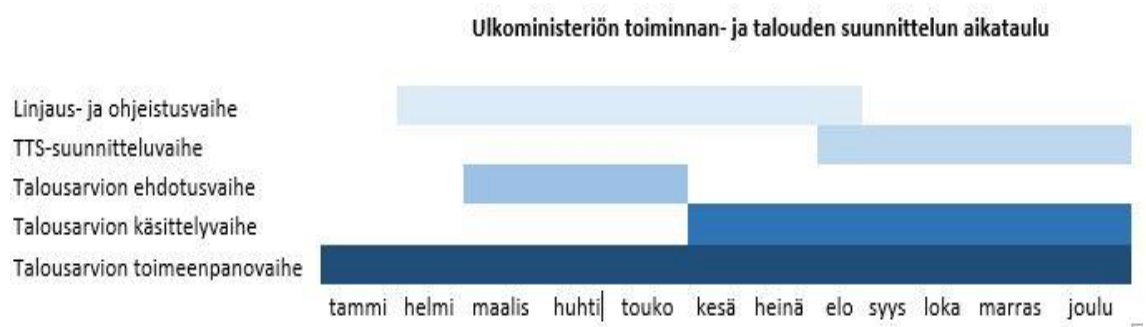
*”ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikutavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä”.*

Asetuksessa valtion talousarviosta (1243/1992 2:10 §) kerrotaan tarkemmin toiminnan- ja taloudensuunnittelusta. Pykälässä todetaan, että ministeriöillä tulee olla valtion talouden suunnittelua varten monivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma, jonka laatimisen pohjana ovat suunnittelukaudelle hyväksytyt valtioneuvoston valtion taloutta ja toimintapolitiikka koskevat linjaukset. Ministeriön TTS eli toiminta- ja taloussuunnitelman tulisi pitää sisällään kyseisen ministeriön toimialan oleelliset suunnitelmat ja tulostavoitteet tunnuslukujen kera, kuten myös arviot suunnittelukauden määrärahatarpeista ja tuloarvioista.

Ulkoministeriön talousyksikkö laatii suunnittelutoimeksiannon vuosittain, jonka mukaan edustustot laativat toiminta- ja taloussuunnitelmansa. Toiminta- ja taloussuunnitelmassa on pohjana edellisen vuoden TTS sekä suunnittelutoimeksiannon linjaukset ja henkilö- ja määräraha-kehukset. Toiminta- ja taloussuunnitelma käsittää riskinhallinnan ja hankesalkkupohjaisen suunnittelun. Edustuston TTS käydään läpi edustustokokouksessa ja suunnitelman hyväksyy edustuston päällikkö. On myös mahdollista, että edustustossa ei tehdä täysimääräistä toiminta- ja taloussuunnitelmaa, vaan sen korvaa resurssiesitys, joka koostuu seuraavalle kaudelle tarvittavista resursseista eli määrärahasta, henkilöstöstä ja infrastruktuurista. Päätöksen resurssiesityksen tekivistä edustustoista tekee ministeriön johto perustuen talousyksikön ja osastojen esitykseen. (Ulkoasiainministeriö 2016d.)

### 3.2.2 Toiminta- ja taloussuunnitteluprosessi

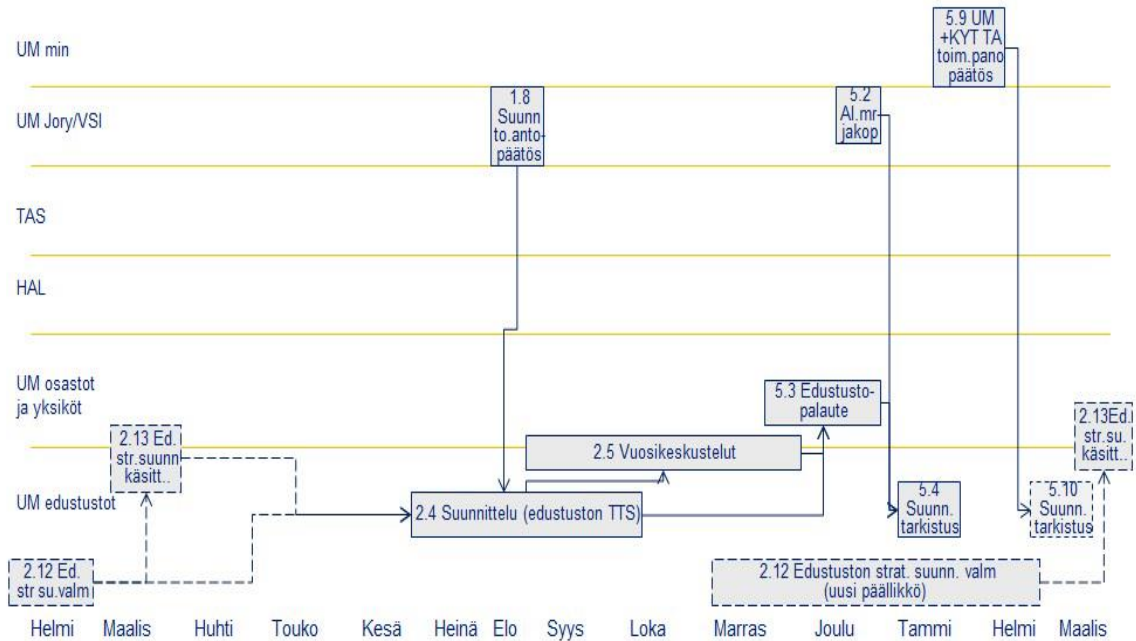
Ulkoministeriön näkökulmasta toiminnan- ja talouden suunnittelun prosessi jakautuu viiteen eri vaiheeseen (Kuvio 3), ja edustustojen TTS-prosessi mukaillee näitä vaiheita (Kuvio 4). Linjaus- ja ohjeistusvaihe on helmikuusta elokuuhun. Tällöin ministeriön suppea johtoryhmä vahvistaa seuraavan viiden vuoden suunnittelukauden strategiset prioriteetit ja linjaukset. Näiden prioriteettien ja linjauksien pohjalta talousyksikkö valmistelee suunnittelutoimeksiannon, jonka valtiosihteeri antaa toimeksiantona osastoille ja edustustoille. (Ulkoasiainministeriö 2016d.)



Kuvio 3. Ulkoministeriön toiminnan- ja talouden suunnittelun aikataulu

TTS-suunnitteluvaihe on elokuun ja joulukuun välisenä aikana. Tämä vaihe on tärkein hallinnonalan sisäisen suunnittelun vaihe. Tässä opinnäytetyössä keskitytään ennen kaikkea tähän vaiheeseen. TTS-suunnitteluvaiheessa kaikki ministeriön toimintayksiköt ja edustustot laativat toiminta- ja taloussuunnitelman. Lisäksi edustustojen päälliköiden vuosikeskustelut käydään tämän vaiheen aikana. Vaiheen lopuksi valmistellaan koko hallinnonalan yhteinen TTS ja kehusehdotus. (Ulkoasiainministeriö 2016d.)

## UM:n TTS-suunnitteluprosessi edustuston näkökulmasta



Kuvio 4. UM:n TTS-suunnitteluprosessi edustuston näkökulmasta (Ulkoasiainministeriö 2016d)

Talousarvion ehdotusvaihe on maaliskuusta toukokuuhun. Vaiheessa valmistellaan eduskunnan käsittelyyn ulkoministeriön ehdotus seuraavan talousarviovuoden määrärahoiksi ja valtuuksiksi. TTS-suunnitelmissa asetetut tavoitteet ja määrärahatarpeet ovat pohjana ehdotuksessa. Talousyksikön lähettämän toimeksiannon perusteella keskeiset yksiköt ja talousyksikkö valmistelevat hallinnonalan talousarvioehdotuksen seuraavalle vuodelle. Talousarvioehdotus käsitellään suppeassa johtoryhmässä, ja ministerikäsittelyiden jälkeen ehdotuksesta päättää ulkoministeri. Talousarvioehdotus toimitetaan valtiovarainministeriölle. (Pöllä & Etelälahti 2002, 98; Ulkoasiainministeriö 2016d.)

Kesäkuusta joulukuuhun on talousarvion käsittelyvaihe, jossa haetaan eduskunnan päätöstä seuraavan vuoden määrärahoista ja valtuuksista. Ensin valtiovarainministeriö toimittaa eduskunnalle hallituksen ehdotuksen valtion seuraavan vuoden talousarvioksi. Eduskunnan valiokuntien käsittelyiden aikana ulkoministeriön ministerit, johtohenkilöt ja asiantuntijat menevät kutsuttaessa eduskunnan kuultaviksi. Lopuksi talousarvio menee eduskunnan yleisistuntoon päätettäväksi. (Pöllä & Etelälahti 2002, 98–99; Ulkoasiainministeriö 2016d.)

Viimeisenä vaiheena on talousarvion toimeenpanovaihe, joka kestää koko vuoden tammikuusta joulukuuhun. Ulkoministeriön osastot ja edustustot voivat aloittaa seuraavan vuoden toimintansa talousyksikön valmistaman alustavan määrärahaan perusteella. Tällöin ohjaavat osastot, kuten Eurooppa-osasto, antavat palautetta edustustolle toiminta- ja taloussuunnitelmasta muutostarpeineen. Eduskunnan valtion talousarvion vahvistamisen jälkeen ulkoministeriö antaa eduskunnan päätösten mukaisen talousarvion toimeenpanopäätöksenä, jossa sovitaan lopullinen määrärahajako. Tällöin vahvistetaan myös ulkoministeriön tulostavoitteet. Talousyksikkö valmistelee lopullisen päätöksen, jonka jälkeen se käsitellään suppeassa johtoryhmässä ja ulkoministeri päättää valtiosihteerin esityksestä. Lopuksi osastot ja edustustot vahvistavat sisäisen määrärahajakonsa. Toiminta- ja taloussuunnitteluprosessiin liittyy vahvasti myös toiminnan ja talouden raportointi, koska kaikkien yksiköiden ja edustustojen tulee seurata omaa määrärahojen käyttöä ja tulostavoitteiden toteutumista. (Ulkoasiainministeriö 2016d).

### 3.2.3 Edustuston toiminta- ja taloussuunnitelman sisältö

Edustuston TTS koostuu useista eri asiakirjoista ja taulukoista, kuten tekstimuotoisesta toiminta- ja taloussuunnitelmasta, alustavasta arviosta kuluvan vuoden tulostavoitteiden toteutumisesta, Team Finland-suunnitelmasta, menolaskelmalomakkeesta, mahdollisesta kiinteistölomakkeesta ja kehitysyhteistyömäärärahoja koskevista tiedoista, henkilöstölistauksesta ja maakuvamäärärahalomakkeesta. Mahdollisesti tärkein asiakirja on tekstimuotoinen toiminta- ja taloussuunnitelma. Tekstiin tulee sisältyä edustuston toimintaprofiili, jossa kerrotaan edustuston strategisen suunnitelman mukaiset painopisteet. Edustuston toimintaprofiilia voidaan tarvittaessa muuttaa esimerkiksi maassa meneillään olevan kriisin vuoksi. Toimintaprofiili tulee tehdä ennen kaikkea sisäisten resurssien kohdentamisen avuksi. TTS sisältää myös analyysin toimintaympäristöstä ja mahdollisista tulevista muutoksista, jotka vaikuttavat toimintaympäristöön. Riskianalyyssissä taas käydään läpi mahdollisia riskejä, jotka voivat kohdistua edustuston toimintaan ja tavoitteiden saavuttamiseen. Riskien lisäksi pohditaan tapoja, joilla riskejä voidaan minimoida. (Ulkoasiainministeriö 2016d.)

TTS:n sisältämässä tulosanalyysissä puntaroidaan tavoitteiden toteutumista vuoden alun osalta ja kuinka tulostavoitteet tulevat onnistumaan vuoden aikana. Analyysin liitteeksi tulee tuloskortti. Suunnittelukauden tavoitteiden osalta esitetään keskeiset ja merkittävimmät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla edustusto pyrkii vaikuttamaan ministeriön strategisten painopistealueiden ja tulostavoitteiden saavuttamiseksi. TTS:n tulee sisältää myös arvio resurssien tasapainosta: kuinka resurssien määrä vastaa edustuston toimintaprofiilia. (Ulkoasiainministeriö 2016d.)

Osa edustustoista voi tehdä toiminta- ja taloussuunnitelman korvaavan resurssi-esityksen, johon sisältyvät menolaskelmalomake perusteluineen, esitykset henkilöstöresursseiksi, Team Finland-vuosisuunnitelma ja muut mahdolliset esitykset kuten maakuvatyöhankkeet. Näin ollen esimerkiksi edustuston toimintaprofiili ja riskianalyysi jäävät voimaan sellaisinaan kuin ne olivat edellisen vuoden TTS:ssä. Edustuston esitysten resursseiksi tulisivat vastata ministeriön antamia kehyksiä suunnittelukaudelle. Resurssien lisäystarpeet vaativat aina erillisiä perusteluja. Edustustojen osalta tulee huomioida resurssissa sekä Suomesta lähetetty henkilökunta että paikallisesti palkattu henkilöstö. Resurssiesityksen tekevät edustustot raportoivat kuluvan vuoden tulostavoitteiden toteutumisesta vuosikeskustelun yhteydessä. (Ulkoasiainministeriö 2016d.)

### 3.3 Edustuston päällikön vuosikeskustelu

Edustuston päällikön vuosikeskustelu on yksi ensiarvoisimmista tulosohjauksen välineistä. Vuosikeskustelu käydään vuosittain kaikkien edustustojen päälliköiden kanssa, lukuun ottamatta kuluvan vuoden aikana aloittaneita edustustojen päälliköitä, joilla on ollut vastikään strategisen suunnitelman esittelytilaisuus. Vuosikeskustelun avulla halutaan edistää edustuston päivittäistä työtä tulevan vuoden aikana auttamalla edustustoa priorisoimaan työtehtäviä, käymään läpi yhteistyömahdollisuudet Suomen kanssa sekä varmistamaan edustuston toimintaedellytyksiä ja tarvittavia resursseja. (Ulkoasiainministeriö 2016e.)

Eurooppa-osaston puolesta vuosikeskustelutilanteeseen osallistuvat osastopäällikkö, apulaisosastopäällikkö, hoitavan yksikön päällikkö ja maavastuuvirkamies. Mikäli edustustolla on jalkamaita, voidaan ne käsitellä samassa keskustelussa

mutta mahdollisesti eri kokoonpanolla (Ulkoasiainministeriö 2016e.) Vuosikeskustelussa paikalla on edustuston päällikön kontaktit kaikilta osaston tasoilta substanssijohtamisesta operatiiviseen johtamiseen. Tällä keinolla vuosikeskustelusta saadaan läpinäkyvä ja eri näkökulmia esiin tuova. Näin myös varmistetaan, että tehtävänkierrosta huolimatta toiminta ja tiedonkulku ovat jatkuvaa. Vuosikeskustelussa osastopäällikkö saa kokonaiskuvan edustuston sen hetkisestä toiminnasta ja painopisteistä ja apulaisosastopäällikön rooli keskittyy selkeästi enemmän hallinnollisiin asioihin. Maavastuuvirkamies on edustuston lähin kontakti ministeriössä, ja yhteydenpito edustuston ja maavastuuvirkamiehen väillä on tiiviimpää ja säännöllisempää kuin osaston muilla tasoilla. Vuosikeskustelu on tilaisuus kaikille yhdessä pohtia edustuston toimintaa.

Vuosikeskustelu pidetään vuosittain kaikkien edustustojen päälliköiden kanssa, lukuun ottamatta kuluvan vuoden aikana aloittaneita suurlähettiläitä, sillä heillä on ollut samana vuonna strategisen suunnitelman esittelytilaisuus. Vuosikeskustelun ajankohtaa määrittelee TTS-prosessi, joten tavoitteena olisi, että kaikilla edustustoilla olisi TTS jo tehtynä ennen vuosikeskustelua. Vuosikeskustelu pidetään näin ollen lokakuun ja joulukuun välisenä aikana. Vuosikeskustelulle pyritään löytämään kaikille osapuolille sopiva ajankohta mahdollisimman aikaisessa vaiheessa syksyllä. Vuosikeskustelu pidetään joko videoyhteyden kautta tai edustuston päällikkö tulee paikan päälle Helsinkiin. Vuosikeskustelun kesto on noin 2 tuntia. (Ulkoasiainministeriö 2016e.)

Ennen vuosikeskustelua hoitava yksikkö valmistelee keskustelua kokoamalla kaikille osallistujille vuosikeskustelumapit, joihin sisällytetään tarvittava materiaali. Edustusto toimittaa mappia varten suurlähettilänsä 1–2 sivua pitkän tavoitepaperin, jossa on tulevan vuoden 3–5 tärkeintä tavoitetta. Tavoitteiden lisäksi paperilla tulisi kertoa kuinka käytännössä tavoitteet aiotaan saavuttaa. Tavoitteiden tulisi olla yhteydessä edustuston profiiliin ja laaditun TTS:n kanssa. Lisäksi edustusto toimittaa tulevan kauden TTS:n tai resurssiehdotuksen, Team Finland-toimintasuunnitelman ja listauksen edustuston henkilöstöstä. Resurssiehdotus sisältää määrärahat ja henkilöstökehysten. Eurooppa-osaston hoitava yksikkö toimittaa materiaalia varten edellisen vuosikeskustelun muistiinpanot, mahdollisen EU-profiilin maalle, listauksen edustuston ja päällikön raportoinnista viimeisen 12 kuukauden ajalta, hoitavan yksikön ja maavastuuvirkamiehen arvion edustuston



toiminnasta ja muuta mahdollista merkityksellistä aineistoa. Muuta aineistoa voivat olla esimerkiksi tarkastuskertomus tai työtyytyväisyysbarometrin tulokset. (Ulkoasiainministeriö 2016e.)

Ennen vuosikeskustelua on noin puoli tuntia kestävä sisäinen palaveri, johon osallistuvat yleensä osastopäällikkö, apulaisosastopäällikkö, yksikön päällikkö sekä maavastuuvirkamies. Edustuston päällikkö ei osallistu vuosikeskustelua edeltävään sisäiseen palaveriin, vaan vasta itse vuosikeskusteluun. Vuosikeskustelussa käydään läpi tulevan vuoden tavoitteita TTS-luonnoksen ja tavoitepaperin pohjalta. Eurooppa-osasto antaa palautetta edustuston toiminnasta, ja vastavuoroisesti myös edustusto antaa palautetta Eurooppa-osaston toiminnasta. Keskusteluun tulisi sisällyttää myös hallinnolliset asiat. Vuosikeskustelun jälkeen keskustelusta tehdään yhteenveto, jossa täsmennetään sovitut hoidettavat asiat. Edustusto ja maavastuuvirkamies seuraavat tulevan vuoden aikana yhdessä sovitujen hoidettavien asioiden edistymistä. (Ulkoasiainministeriö 2016e.)

## 4 JOHTAMINEN

### 4.1 Etäjohtaminen

Ulkomaan edustustojen päälliköiden työ ei ole varsinaisesti etätöitä, sen sijaan päälliköitä ohjaavat esimiehet ovat jopa tuhansien kilometrien päässä Suomessa. Etäisyys ei ole varsinaisesti haitta, mutta tavat johtaa eroavat perinteisestä tavasta (Kupias, Peltola & Pirinen 2014, 68; Vilkmán 2016, 15–16). Etäjohtamisessa tärkeitä osa-alueita ovat yhteiset pelisäännöt, jatkuva dialogi, yhteisöllisyys, luottamus, arvostus ja avoimuus (Vilkmán 2016, 26). Edellä mainitut osa-alueet pätevät toki kaikkeen johtamiseen mutta korostuvat etäjohtamisessa. Edustustojen päälliköiden strategiset suunnitelmat, vuosikeskustelut ja säännöllinen yhteydenpito ministeriön ja edustuston välillä ovat hyviä esimerkkejä etäjohtamisen osa-alueista.

Perinteisessä työpaikassa esimies pystyy seuraamaan työn tuloksia lähi-etäisyydeltä ja työpaikalla tulee viettää tietty aika jokaisena työpäivänä. Työn tulosta tulisi kuitenkin etenkin etäjohtamisessa peilata työhön asetettuihin tavoitteisiin. Muussa tapauksessa työssä suoriutumista on mahdotonta mitata tuhansien kilometrien päästä. (Kupias, Peltola & Pirinen 2014, 68; Vilkmán 2016, 46–49.) Esimiehen tavoitettavuus ja vuorovaikutus korostuvat esimiehen ja työntekijöiden ollessa eri paikoissa (Vilkmán 2016, 54–55). Huomion arvoisia asioita ovat jatkuva vuorovaikutus, jopa silloin kun tärkeää asiaa ei oikeastaan olisikaan, mahdollisuus palautteen annolle, säännölliset palaverit ja esimiehen kuukausiviesti (Vilkmán 2016, 99–116). Etäjohtaminen on kaiken kaikkiaan hyvin huomioitu Eurooppa-osastolla. Olen kokenut itse esimiehen kuukausiviestin olevan äärimmäisen hyvä motivaation kasvattaja ja keino parantaa yhteisöllisyyden tunnetta.

Etäjohtajan tulisi hallita ja tarvittaessa kehittää työssään esimerkiksi sosiaalisia taitoja, tavoitekeskeisyyttä, joustavuutta ja motivointia. Sosiaalisia taitoja tarvitaan etenkin palautteen antamiseen, vastaanottamiseen ja kuuntelemiseen. Työajanseurannan toteuttamisen ollessa mahdotonta, korostuu etäjohtajan tavoitekeskeisyys. Lisäksi etäjohtajan tulisi omissa osaamisalueissaan kiinnittää huomiota työn tehokkaaseen suunnitteluun ja organisointiin, nopeaan päätöksentekokykyyn ja delegointitaitoihin. (Vilkmán 2016, 139–140.)

Ulkoasiainministeriön Eurooppa-osaston osastopäällikkö Liisa Talonpojan mukaan etäjohtamisen haasteellisuus ilmenee etenkin henkilöjohtamisen saralla. Asiajohtamisen hän kokee olevan jopa helpompaa etänä johdettaessa, mutta henkilöjohtaminen ja hallinnollisten asioiden käsittely sen sijaan on haasteellista, koska ei ole mahdollista seurata edustuston päivittäistä työskentelyä paikan päällä ja monet henkilöstöön liittyvät asiat tulevat ilmi vasta työtyytyväisyyskyselyn tai erillisen yhteydenoton myötä. Talonpoika muistuttaa, että kaikki edustukset ovat erilaisia: edustustoilla on erilaiset tarpeet, etäisyydet vaihtelevat ja lähetystöjen oma aktiivisuus vaikuttaa myös johtamiseen. Kokonaisuudessaan Talonpoika kokee etäjohtamisen jokseenkin haasteellisena mutta ei mahdottomana. (Talonpoika 2017.)

#### 4.2 Kehityskeskustelu esimiestyön välineenä

Edustustojen päälliköillä ei ole erillisiä tavoite- ja kehityskeskusteluja, vaan vuosikeskustelut toimivat osaltaan eräänlaisena kehityskeskusteluna. Kehityskeskustelun tavoitteena on ennen kaikkea edistää työntekijän sitoutumista työhönsä, lisätä työhyvinvointia ja parantaa työsuoritusta sekä selkeyttää työn tavoitteita ja päämääriä. Kehityskeskustelun aikana käydään läpi kehitysideoita ja edesautetaan uusien innovaatioiden syntymistä. Huonosti toteutettuna kehityskeskustelu voi olla hyödytön. Kehityskeskustelut voivat saada kritiikkiä osakseen, mikäli keskustelu ajautuu kohtuuttomasti työhyvinvoinnin puolelle, toimintatavat ovat liian byrokraattisia tai keskustelussa keskitytään ainoastaan työpaikan tavoitteisiin ja tuloksiin. (Aarnikoivu 2016, 13–19; Valtiokonttori 2008, 10–11.)

Vuorovaikutuksen esimiestyössä ei tulisi rajoittua ainoastaan kehityskeskusteluun, mutta kehityskeskustelua ei myöskään tulisi sivuuttaa ohimennen rupattelulla työn lomassa. Kehityskeskustelu tulee siis aina toteuttaa erikseen ja etukäteen sovittuna ajankohtana. (Aarnikoivu 2016, 13–19; Valtiokonttori 2008, 10–11.) Kehityskeskustelu voidaan sopia pidettäväksi ainakin kerran vuodessa. Huomioitavaa on, että kehityskeskusteluun tulisi molempien osapuolten valmistautua etukäteen. Kehityskeskustelussa arvioidaan mennyttä kautta, käydään läpi tulevan kauden tavoitteita, työntekijän vahvuuksia ja kehitystarpeita. Tarkoitus olisi pyrkiä kehittämään työsuorituksia ja työntekijän henkilökohtaista kehittymistä.

Mennyttä kautta tarkastellaan oppimisenäkökulmasta, ja samalla luodaan esimiehen ja työntekijän yhteinen näkemys nykytilasta. Kehityskeskustelun pääpaino tulisi kuitenkin pitää tulevaisuudessa. (Aarnikoivu 2016, 89; Kauhanen 2012, 102.)

Kaiken kaikkiaan kehityskeskustelut perustuvat organisaation menestymisen varmistamiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen (Aarnikoivu 2016, 95). Keskustelun avulla tulee siten pyrkiä liittämään organisaation perustehtävät, tavoitteet, visio, strategia ja arvot normaalin päivittäiseen työskentelyyn (Aarnikoivu 2016, 92). Yksi johtamisen ulottuvuuksista on ihmisten johtaminen. Yksi mahdollinen, hyvin yleinen ongelma on työyhteisön huono ilmapiiri. Johtamisella on hyvin vahva yhteys työyhteisön huonoon ilmapiiriin. Huonon ilmapiirin voi ratkaista esimerkiksi kehityskeskustelut, joissa molemmat osapuolet saavat kertoa ajatuksiinsa avoimesti ja vapaasti. Toimenpiteistä ja seurannasta tilanteen ratkaisemiseksi sovitaan kehityskeskustelussa. (Juuti 2016, 69.)

Tarve kehityskeskusteluille juontaa juurensa jo 1900-luvun alkupuolen Yhdysvalloista, ja tarpeen takana on ollut ennen kaikkea tulos- ja tavoitejohtaminen. Ajatus tulos- ja tavoitejohtamisesta levisi Suomeen 1970-luvulla. Sekä organisaatio että työntekijä hyötyvät tulosjohtamisesta. Tulosjohtamisen avulla organisaatiossa keskitytään olennaisiin työtehtäviin, jotka vaikuttavat eniten tulokseen; henkilöstön työstä tulee mielekkäämpää ja työpaikalla vallitsee molemminpuolinen ymmärrys, mitä työntekijältä odotetaan ja minkä vuoksi ja miten työntekijä kokee hänen tehtävänsä. Tulosjohtamiseen kuuluu tavoitteiden kriittinen tarkastelu, työpaikan tehokas viestintä kaikilla tasoilla ja henkilöstön osaamisen parempi hyödyntäminen ja työssä kehittäminen. (Meretniemi 2012, 172–179.)

## 5 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

### 5.1 Tutkimusongelmat

Opinnäytetyön tavoitteena on selkeyttää edustustojen tulohjausta ja sen osana etenkin vuosikeskusteluprosessia havainnoimalla ja haastatteleamalla sekä kyselyn avulla ja perehtymällä aiheeseen liittyvään kirjallisuuteen. Tavoitteena on saada vuosikeskustelusta tulohjauksen kannalta mahdollisimman suuri hyöty sekä ministeriön että edustuston toimintaa ajatellen. Opinnäytetyöni myötä Eurooppa-osaston johto ja maavastuuvirkamiehet saavat uutta tietoa edustustojen tarpeesta tulohjauksen suhteen sekä uusia ideoita vuosikeskusteluprosessin toteutukseen ja tulohjaukseen yleisesti.

Prosessia pitäisi kehittää niin, että tulohjaus olisi mahdollisimman tehokasta ja perusteltua. Tulohjaus- ja vuosikeskusteluprosessia oli myös tarvetta saada selkeytettyä, jotta se olisi vuosittain helppo ja luonteva toteuttaa ja viedä eteenpäin muun työn ohessa. Tutkimuksen avulla saadaan lisäksi kartoitettua edustustojen päälliköiden todellisia tarpeita tulohjauksen ja vuosikeskustelujen suhteen.

Tutkimusongelma on miten tulohjausta ja vuosikeskusteluja tulisi kehittää maksimaalisen hyödyn takaamiseksi sekä ministeriölle että edustustoille. Seuraavat tutkimuskysymykset rajaavat tutkimusongelmaa:

- Mitkä ovat Eurooppa-osaston ja edustustojen päälliköiden tavoitteet vuosikeskustelun osalta?
- Miten Eurooppa-osaston antamaa ohjausta edustuston toiminnan suunnitteluun tulisi kehittää?

### 5.2 Tutkimusmenetelmät

Opinnäytetyö on tutkimusavusteinen kehittämistyö, jonka avulla pyritään kehittämään Suomen ulkomaan edustustojen tulohjausta Eurooppa-osaston osalta, ennen kaikkea vuosikeskustelujen näkökulmasta. Tulohjauksen lisäksi opinnäytetyössä käsitellään teemaan keskeisesti nivoutuvia aiheita; etäjohtamista ja

kehityskeskustelua esimiestyön välineenä. Tutkimuksessa käytetään menetelmä- ja aineistotriangulaatioita, jolloin yhdistetään useampia eri tutkimusmenetelmiä ja aineistoja samassa tutkimuksessa. Näin ollen tutkittavasta ilmiöstä saadaan laajempi käsitys ja tutkimuksen tuloksista saadaan luotettavammats sekä tuloksia pystytään mahdollisesti yleistämään. (Kananen 2013, 34–35.)

Opinnäytetyöprosessi alkoi havainnoimalla suurlähettiläiden vuosikeskusteluita. Havainnoin itse vuosikeskustelua ja vuosikeskustelua edeltävää sisäistä palaveria. Havainnointi oli yleisluontoista havainnointia (ks. Kananen 2015, 79), eli kirjasin mahdollisimman paljon ylös saadakseni kattavan käsityksen ilmiöstä. Seuraavassa tutkimuksen vaiheessa lähetin Webropol-kyselyt sähköpostitse Euroopan edustustojen päälliköille (Liite 1). Webropol-kyselyissä kohderyhmänä tutkimuksessa ja tutkimuksen perusjoukkona olivat Euroopassa sijaitsevien Suomen suurlähetystöjen päälliköt. Kysely lähetettiin kaikille Eurooppa-osaston ohjauksen alaisten edustustojen päälliköille, joita on 29. Kyselyyn vastasi 14 henkilöä. Vastausaikaa kyselyyn oli noin viikko, ja kaksi päivää ennen vastausajan päättymistä lähetin muistutussähköpostin kyselyyn vastaamisesta. Kyselyn tutkimustulosten käsittelyssä käytin Exceliä. Mahdollisimman hyvän otannan takaamiseksi tein kyselystä melko suppean.

Havainnoinnin ja kyselyn lisäksi haastattelin Eurooppa-osaston osastopäällikkö Liisa Talonpoikaa (2017), apulaisosastopäällikkö Juha Ottmania (2017), Keski-, Länsi- ja Etelä-Euroopan yksikön yksikönpäällikköä Tuomas Tapiota (2017) ja maavastuuvirkamies Anssi Leinoa (2017). Haastattelut olivat puolistrukturoituja yksilöhaastatteluita (ks. Kananen 2015, 82). Äänitin haastattelut, jonka jälkeen litteroin ne ja perehdyin haastatteluihin lukemalla. Lopuksi aloin tulkita keräämääni aineistoa aineistolähtöisesti ja kirjoitin tutkimuksen tulokset ja kehitysehdotukset. Haastattelukysymykset ovat liitteessä 2.

### 5.3 Tutkimuksen luotettavuus

Yhdistän opinnäytetyössä laadullista tutkimusmenetelmää ja määrällistä tutkimusmenetelmää. Tutkimuksen reliabiliteettiin ja validiteettiin vaikuttavat monet eri yksityiskohdat. Tutkimuksen teko tulee kertoa vaihe vaiheelta tarkasti ja tutkimusongelmien tulee olla selkeitä. Tässä tutkimuksessa käytetään triangulaatiota

eli yhdistetään eri tutkimusmenetelmiä luotettavuuden parantamiseksi. Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuuden arviointi voi osoittautua haasteelliseksi. Huolellinen ennakkosuunnittelu kuitenkin kuuluu osaksi tulosten oikeellisuuden varmistamista. Laadullisessa tutkimuksessa eri valintojen perustelu lisää luotettavuutta. Lisäksi kattava dokumentointi on tärkeää. Mikäli haastatellut lukevat aineiston myöhemmin ja vahvistavat aineiston oikeellisuuden, lisää tämä myös työn luotettavuutta. Luotettavuuden arvioinnissa voidaan käyttää myös saturatiota, jolloin eri lähteissä toistuvat samat asiat eli uusi haastateltava, kyselyyn vastannut tai havainnointi ei tuo aineistoon enää mitään uutta tietoa. (Kananen 2015, 111–115.)

Opinnäytetyössäni käytetään sekä laadullisia että määrällisiä tutkimusotteita. Määrällisen tutkimuksen eli opinnäytetyöni kyselyn osalta luotettavuutta lisää mahdollisuus yleistää tulokset kohderyhmässä. Yleistettävyyden onnistuminen, mikäli otanta on riittävän kattava. Oman tutkimukseni osalta perusjoukko on hyvin selkeästi määritetty. Kyselyn osalta tuloksien ei tule perustua sattumaan. Mikäli kysely toistettaisiin uudelleen, tulosten pitäisi olla samanlaiset. Määrällisessä tutkimuksessa validiteetti saadaan varmistettua käyttämällä oikeita käsitteitä ja mittareita. (Kananen 2015, 115–120.) Kysely lähetettiin 29 henkilölle, ja kyselyyn vastasi 14 henkilöä. Näin ollen vastausprosentti on 48,3 %. Kyselyn validiteettia on haastavaa arvioida, koska otos on melko suppea, mutta luulen että kyselyn toistamalla tulokset olisivat joka tapauksessa samat. Kyselyn kysymyksessä numero neljä (Liite 1) kysytään vuosikeskustelun hyödyistä edustuston päällikölle ja edustuston toiminnalle. Kysymyksen voi ymmärtää eri tavoilla, koska hyöty on laaja käsite. Kysymys olisi pitänyt muotoilla eri tavalla.

## 6 TUTKIMUKSEN TULOKSET JA KEHITYSEHDOTUKSET

### 6.1 Tulosohjauksesta yleisesti

Haastatellut kokevat, että ulkoministeriön Eurooppa-osasto pystyy vaihtelevasti, mutta enenevässä määrin, vaikuttamaan edustustojen toimintaan. Osasto pystyy muun muassa ilmaisemaan toiveita edustuston raportoinnista sekä eri kontaktien luomisesta ja tapaamisten järjestämisestä niin Suomessa kuin asemamaassa. Etenkin maavastuuvirkamies on edustuston lähin kontaktipiste ministeriössä ja välittää ministeriön näkökulman toiveet edustuston toimintaan liittyen. Yksi haastatelluista painottaa, että konkreettisen vaikuttamisen mahdollisuus on helpompaa perinteistä kahdenvälistä diplomatiaa harjoittavien edustustojen kanssa.

Edustustojen päälliköiden toiveista ja tarpeista suurin osa liittyy tavalla tai toisella osaston ja edustustojen väliseen kommunikointiin. Kyselyaineiston perusteella edustustojen esittämiin kysymyksiin toivotaan pelkän vastauksen lisäksi aina myös kattavia perusteluja. Lisäksi toivotaan enemmän palautetta koko edustuston henkilökunnan työstä ja raportoinnista. Tärkeänä pidetään myös säännöllistä ja kiireetöntä keskusteluyhteyttä, esimerkiksi videopalaverien muodossa. Kyselyyn vastanneet katsovat, että Eurooppa-osaston olisi huomionarvoista antaa myös tukea johtamiseen ja mahdollisten henkilöstöongelmien käsittelyyn. Kaiken kaikkiaan kysely osoittaa, että yhteenkuuluvuuden painottaminen Eurooppa-osaston kanssa koetaan tarpeelliseksi. Erityisesti kyselyn vastauksissa toivotaan tietoa siitä, mitä jokainen yksittäinen edustusto voi omalta osaltaan tehdä koko osaston tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kyselyaineisto osoittaa, että osassa edustustoja kaivataan todella kokonaisvaltaista tukea myös asioissa, jotka kuuluvat enemmän muiden osastojen vastuulle kuten tukea kansalaispalveluasioissa ja yleistä keskustelua taloushallinnosta. Osassa edustustoja taas tätä ei koeta niin merkitykselliseksi. Maavastuuvirkamiehiä toivotaan mukaan Team Finland -toimintaan, maakuva-asioiden suunnitteluun ja ohjaukseen sekä hallinnollisten asioiden hoidon tukemiseen. Edustustojen vierailujen priorisoinnissa ja edistämisessä toivotaan erityisesti osaston tukea. Lisäksi toivotaan, että osasto huomioisi EU-asioiden lisäksi myös muita painopisteitä.



Haastatellut korostavat, että ohjauksen kehittämisessä tulee painottaa jatkuvan, ohjaavan vuorovaikutuksen lisäämistä edustustojen päälliköiden kanssa maatiiminä. Haastatteluissa ilmenee vaikuttamisen mahdollisuuden riippuvan paljon edustuston toimialasta ja painopisteistä, kuten myös henkilösuhteista. Haastatellut painottavat, että osa edustustoista on jo tottunut toimimaan maatiiminä maavastuuvirkamiehen kanssa, ja turhan byrokratian koetaan jääneen pois ohjaamisesta ja vanhoista totutuista toimintatavoista on jo päästy pois siirryttäessä kohti maatiimi-ajattelua. Maatiiminä työskennellessä kyseisen maan maavastuuvirkamies ministeriössä ja asemamaan edustuston henkilökunta työskentelevät yhteistyössä.

Tutkimusaineisto osoittaa, että tulevaisuudessa maavastuuvirkamiehet voisivat ajoittaa matkansa asemamaahan edustuston suunnittelupäivän yhteyteen, jotta maatiiminä työskentely nousee teoriasta käytännön tasolle ja työnjako sekä yhteistyö maavastuuvirkamiehen ja edustuston välillä olisi selkeää. Yhteydenpitoa edustustoihin maavastuuvirkamiehen taholta tulee olla säännöllisesti. Soitto edustustoon viikoittain helpottaa mutkatonta yhteydenpitoa, jotta matala kynnyksellä ottaa tarvittaessa yhteyttä säilyy ja tiiminä työskentely olisi luonnollista ja helppoa.

Kokonaisuudessaan tutkimusaineistossa eniten korostuu kommunikaation merkitys eri tasoilla. Yhteydenpidon tulee olla säännöllistä, ohjaavaa ja edustuston toimintaa tukevaa. Kaiken vuorovaikutuksen pitää tapahtua matalalla kynnyksellä ilman haastavaa byrokratiaa, eli maavastuuvirkamiehen ja edustuston tulee pyrkiä toimimaan yhtenä tiiminä kohti samoja päämääriä. Edustustoilla on selkeästi tarvetta yhteenkuuluvuudelle Eurooppa-osaston kanssa. Kommunikointiin liittyen tutkimuksen aineistossa ilmenee tarve tehokkaammalle molemminpuoliselle palautteenannolle.

## 6.2 Toiminta- ja taloussuunnittelu edustustoissa

Edustustojen päälliköt kokevat tarvitsevansa jonkin verran lisää tukea edustuston toiminnan suunnitteluun Eurooppa-osaston johdolta tai maavastuuvirkamiehiltä. Edustojen päälliköiden mukaan osalla edustustoista TTS-taakka on helpottanut, kun osa edustustoista tekee ainoastaan resurssisuunnitelman kokonaisen TTS:n

sijasta. Kyselyaineisto osoittaa TTS-prosessin läpikäymiseen tarvittavan selkeät ohjeet. Yleisten ohjeiden lisäksi halutaan myös heti prosessin alussa läpikäytävän erikseen edustustojen kanssa niille toivottuja painotuksia, poliittisia painopisteitä ja linjauksia. Toivotaan, että Eurooppa-osastolla olisi laajempi näkökulma ja ymmärrys edustustojen toiminnan arjesta, koska kyselyyn vastanneet painottavat, että edustuston arki ei ole ainoastaan sisältöasioiden käsittelyä.

TTS-prosessin aikana saatu tuki koetaan erityisen hyödyllisenä, mutta prosessi itsessään hankalana. Edustustolle asetettuja tavoitteita toivotaan peilattavan budjetin suuruuteen, koska edustustojen päälliköiden mukaan kaikkea ei ole mahdollista toteuttaa. Haastatteluissa ilmenee TTS-prosessissa tukemisen ja tuen tarpeen vaihtelevan edustustoittain. Yksi haastatelluista painottaa, että jatkossa maavastuuvirkamiehen ja edustuston väliseen TTS-prosessin aikaiseen yhteistyöhön tarvitaan systematisointia.

TTS-ohjeiden ja toimenpidepyyntöjen tulkitsemisen koetaan haasteelliseksi. Tutkimuksen aineisto osoittaa kaikkien osapuolten toivovan selkeää aikataulua TTS-prosessin läpiviemiseen. Kaikissa aineiston osa-alueissa korostuu TTS-ohjeille toivottava selkeys, jotta ohjeista pystyy helposti päättämään kenen hoidettavaksi mikäkin toimenpide kuuluu. Haastatteluissa ja havainnoinnissa ilmenee, että edustuston päällikön tulee lisäksi toiminta- ja taloussuunnitelmaa tehdessä miettiä, että suunnittelua ei ole tehty ainoastaan päällikön omien kiinnostusten pohjalta.

Kysely osoittaa, että useilla edustustoilla resurssit ovat niukat, ja monet edustustot kokevat, että tavoitteita ja velvoitteita on kohtuuttomasti resursseihin nähden. Tästä syystä edustuston tulee yhdessä Eurooppa-osaston ja muiden relevanttien osastojen kanssa laaja-alaisesti ja kriittisesti tarkastella toimintaansa. Kaikessa edustuston toiminnassa tulee miettiä, että kaikilla toimilla olisi konkreettisesti merkitystä ja vaikutusta yhteiskunnalle. Mitään toimenpiteitä ei pitäisi tehdä turhaan ilman merkitystä. Toisaalta taas edustuston kannattaa pohtia tarkkaan, onko TTS tehty tavoitteiden mukaan, etteivät eri papereihin tulevat suunnitelmat ja tavoitteet ole ristiriidassa keskenään.

### 6.3 Vuosikeskusteluun valmistautuminen

Suurin osa kyselyn vastaajista arvioi, että vuosikeskustelun pitopaikalla ei ole väliä, mutta kommenttien perusteella paikaksi suositaan kuitenkin Helsinkiä. Perusteluna Helsingille on muiden työtapaamisten yhdistäminen samalle matkalle, ja keskustelun koetaan olevan kasvokkain helpompaa ja luonnollisempaa. Useiden vastaajien mielestä paikalla ei kuitenkaan ole todellisuudessa väliä, kunhan keskusteluun osallistuvat oikeat henkilöt ja keskustelun sisältö on huolella suunniteltu. Vastauksissa tulee esille myös edustuston rajallinen budjetti, joka jarruttaa matkustamista vuosikeskustelun vuoksi Helsinkiin.

Kyselyn vastaajien mukaan keskustelussa toivotaan sivuutettavan asiat, joihin osaston johto ei ole ehtinyt kunnolla paneutua, jotta asioihin ei puututtaisi ilman todellista tietoa. Osaston johdon arvioidaan voivan kertoa kommentteja ja huomioita vuosikeskusteluun toimitetusta materiaalista jo etukäteen. Osa kyselyn vastaajista toivoo, että keskustelun aikana ehdittäisiin paneutua kunnolla edustuston työn painopisteisiin eri näkökulmista. Osan vastaajista taas toivoo, että ennemmin pohdittaisiin suuria linjoja. Joka tapauksessa halutaan käsitellä todellisia merkityksellisiä asioita ja unohtaa turha pikkutarkkuus joissakin aiheissa. Keskustelun pohjaksi toivotaan kuitenkin suurlähtetilään strategista suunnitelmaa ja sen toimeenpanon toteutumista. Keskustelussa voidaan käsitellä myös ministeriön tärkeimpiä lähitulevaisuuden asioita.

Kyselyn vastaajat kokevat, että keskustelun aikana osaston puolelta annetaan paljon kehitysehdotuksia, mutta edustuston puolelle ei ole annettu mahdollisuutta kertoa omia kehitysehdotuksiaan. Vuosikeskustelun yhteydessä palautetta toivotaan Eurooppa-osaston lisäksi myös muilta osastoilta. Erittäin tärkeäksi koetaan huolellinen valmistautuminen vuosikeskusteluun kaikilta osapuolilta. Haastatellut kokevat, että vuosikeskusteluun kytkeytyvät odotukset eivät olisi niin suuret, mikäli edustuston kanssa järjestetään videopalavereja tasaisesti vuoden aikana. Vuosikeskustelun ajankohta syksyllä halutaan säilyttää samana, jotta edustustoilla on jo jotakin konkreettista esittää TTS:n avulla. Vuosikeskustelun ajankohdat on hyvä sopia hyvissä ajoin etukäteen, yhteen sovitettuna TTS-prosessin kanssa.

Yksi haastatelluista painottaa suurlähettilään tavoitepaperin olevan yhden tärkeimmistä työkaluista edustuston toiminnan suunnittelussa. Tavoitepaperiin kannattaa panostaa, ja erityisen tärkeänä pidetään tavoitteiden avaamista, kertomalla konkreettisesti kuinka tavoitteisiin päästään. Tavoitteita kehoitetaan miettimään myös yhteiskunnalliselta kannalta, eli mikä on tavoitteiden merkitys Suomelle. Usein tavoitepaperien koetaan sisältävän liian yleistä tietoa maan tilanteesta, kun tavoitepaperin sisällöltä toivotaan enemmän tarkkoja ja yksityiskohdaisia päämääriä. Tulevaisuudessa tavoitepaperin sisällölle tullaan mahdollisesti asettamaan tarkempia vaatimuksia, ja tavoitepaperia saatetaan työstää yhteistyössä edustuston ja maavastuuvirkamiehen kanssa. Vuosikeskustelumateriaaleihin sisältyy myös edustuston Team Finland-suunnitelma, ja kuten tavoitepaperissa, myös tässä suunnitelmassa korostetaan konkreettisten tavoitteiden merkitystä. Jatkossa harkitaan ehkä alueosastojen mahdollisuutta hyväksyä tai vaatia muutoksia vuosittaisiin tavoitteisiin. Näin edustuston toiminnasta saataisiin enemmän keskustelua aikaan, ja maatiiminä työskentelyn yhteistyö tiivistyisi ja tehostuisi.

Tulevaisuudessa kannattaa pohtia, pitäisikö vuosikeskusteluun osallistua myös muita ministeriön tahoja, kuten viestintäosastolta, hallinnolliselta osastolta tai talousyksiköstä. Periaatteessa vuosikeskusteluun voisi osallistua myös edustuston kakkosvirkamies, suurlähettilään sijainen, mutta siinä tapauksessa keskustelun sisältöä tulee miettiä uudelleen. Havainnoin pohjalta arvioin, että kasvokkain Helsingissä käyty vuosikeskustelu toimii paremmin, kuin videoitse käyty keskustelu. Toisaalta videoitse käydyssä keskustelussa voidaan myös samalla tavalla keskustella eri aiheista, mutta mikäli mahdollista, niin vuosikeskusteluja kannattaa pitää kasvokkain. Vuosikeskustelun ajanvarausta tulee kehittää, on hyvä pohtia esimerkiksi jos osastopäällikön ja apulaisosastopäällikön kalenterien pohjalta tehdään syksyllä valmis lista mahdollisista ajankohdista intranetin Eurooppaosaston työtilaan. Tällä hetkellä vuosikeskusteluun aloituspalaveri pois lukien on varattu aikaa noin 1,5–2 tuntia. Ajallisesti kaksi tuntia on varmasti jatkossakin riittävä, kunhan asioiden käsittelyä tehostetaan ja tiivistetään.

Vuosikeskusteluprosessin osalta haastatteluissa tulee esille paremman vertailevan tiedon hyödyntämisen ja standardisoinnin sekä systematisoinnin kehittäminen. Tällä hetkellä vertailevaa tietoa on ennen kaikkea talouteen ja hallintoon

liittyen, mutta vertailevan tiedon merkitys myös sisältöasioista arvioidaan erittäin tärkeäksi. Haastatteluissa ilmenee, että nykyään edustustoja ei enää tarvitsisi ajatella yksilöllisinä, vaan vuosikeskustelussakin voitaisiin käydä lohkoittain lävitse eri osa-alueita esimerkiksi EU-politiikan, Team Finland-toiminnan ja turvallisuuspolitiikan osalta. Näin huomattaisiin eroja eri maiden välisissä tavoissa. Vuosikeskusteluprosessin haasteeksi koetaan, että ohjausta tulee monesta eri suunnasta edustustoille.

Jotta keskustelussa muistetaan käydä kaikki asiakohdat läpi, vuosikeskusteluihin suosittelen sekä havainnoinnin että haastattelujen ja kyselyn pohjalta ymmärrettävää ja ytimekästä agenda. Vuosikeskustelun selkeätä, mahdollisesti edustustokohtaiseksi modifioitua agenda puoltaa se, että vuosikeskustelun sisältö voi lähteä rönsyilemään väärille raiteille. Agenda auttaa myös edustustojen vertailussa, jota haastatellut toivovat enenevässä määrin. Vuosikeskustelussa tulee kuitenkin keskustella sekä substanssi- että hallinnollisia aiheita. Eri edustustojen kanssa voi olla erilaiset tarpeet keskustelulle. Tutkimusaineistossa korostetaan molemminpuolista huolellisempaa valmistautumista. Jokainen osallistuja voi esimerkiksi miettiä valmiiksi tärkeimmät asiakohdat, joita haluaa käsiteltävän. Edustuston päällikön kannattaa miettiä jo etukäteen palaute ja kysymykset Eurooppa-osaston suuntaan. Eurooppa-osaston osallistujien taas kannattaa tutustua huolellisesti vuosikeskusteluaineistoon, edustuston raportointiin sekä yleisesti paneutua edustuston toimintaan.

#### 6.4 Vuosikeskustelu

Vuosikeskustelut koetaan hyödylliseksi mutta ei kovin tehokkaaksi malliksi. Haastatellut kokevat vuosikeskustelun antavan tilaisuuden ohjata henkilökohtaisesti lähettilästä kaikkien osaston relevanttien henkilöiden ollessa paikalla. Keskustelu antaa kuvan maasta, lähettilään kannalta tärkeimmistä tavoitteista ja mahdollisuuden yhdessä pohtia, mihin tulevalla kaudella keskitytään. Nimensä mukaisesti vuosikeskustelu on ainoastaan kerran vuodessa, joten sitä ei pitäisi käyttää rutiininomaisten asioiden käsittelyyn. Toiveena on saada vuosikeskustelusta sellainen, että kaikki osapuolet hyötyisivät siitä. Vuosikeskustelua tulee kehittää konkreettisemmaksi, jolloin siinä keskitytään vähemmän maan sisäiseen elämään ja enemmän konkreettisesti siihen, mitä tehdään ja millä resursseilla, ja

mitä toiminnalta halutaan. Kaikki tavoitteet määriteltäisiin keskustelun aikana. Yksi haastateltu painotti, että vuosikeskustelu on periaatteessa edustuston päällikön kehityskeskustelukin.

Vuosikeskustelussa tulee muistaa sekä positiiviset kommentit että kriittinen keskustelu molemmin puolin. Olisi erinomaista, että Eurooppa-osaston edustajat kysyisivät aina myös palautetta toiminnalleen. Palautteen antoa ei kannatta jättää kuitenkaan ainoastaan yhteen keskusteluun, vaan molemminpuolisen, ennen kaikkea positiivisen palautteen anto kaikille edustuston henkilökunnan jäsenille varmasti kannustaa edustustoa parempiin suorituksiin ja tehokkaampaan työkentelyyn. Jatkossa maavastuuvirkamies voisi koota vuosittain etenkin isojen edustustojen toiminnan osalta palautetta muiltakin ministeriöiltä.

Ministeriön puolelta vuosikeskusteluihin voitaisiin lisätä enemmän konkreettista ohjausta edustuston toiminnan suunnalle. Vuosikeskustelun aikana keskustelun merkitys voi huomaamatta kadota. Etenkin pienillä edustustoilla aika ei riitä kaikkeen, joten pieniä edustustoja voitaisiin ohjata selkeämmin töiden priorisointiin. Työpanos tulee kohdentaa oikeisiin merkityksellisiin asioihin ja henkilöstöresursseja, mukaan lukien harjoittelijoita, hyödyntää mahdollisimman paljon. On hyvä tarkastella kriittisesti edustuston raportointia onko raportointi sitä, mitä odotetaan ja mille on Suomessa tarvetta.

Vuosikeskustelussa pohditaan painopistealueita lähettiläälle ja näin ollen koko edustuston seuraavan vuoden toiminnalle. Yksi haastatelluista täsmentää, että yksikön tavoitteena on vuosittaisen ohjauksen kautta varmistaa, että edustusto tekee asemamaassa oikeita asioita Suomen kannalta, ulkoministeriön tavoitteiden mukaisesti. Tavoitteena on siis kokonaisuudessaan tukea edustustoa, koska edustustot ovat ulkoministeriön suuri voimavara, joiden toiminnan halutaan olevan tuottavaa ja maksimaalisen hyvää, koska toiminta rahoitetaan julkisilla varoilla. Vuosikeskustelussa edustuston tavoitteena on saada tietoa, miten heidän käyttämiään menetelmiä kannattaa kehittää toimivammaksi. Vuosikeskustelussa myös varmistetaan edustuston riittävät resurssit. Yleisesti edustustot haluavat tietää, miten toiminta sijoittuu edustustojen verkkoon, miten kannattaa toimia, mitkä olisivat parhaat toimintatavat.

Keskustelun ei pitäisi olla ainoastaan vuosittain, vaan ohjauksen tulisi olla jatkuvaa, osa päivittäistä työtä. Haastatteluissa ilmeni, että lähetystöjen osalta, joiden kanssa on hyvä jatkuva vuorovaikutussuhde, ei haittaa että vuosikeskustelun kaltaisen keskustelu on vain kerran vuodessa, mutta taas muille, etäisemmille ja itsenäisemmille edustustoille, on haittaa, että keskustelu on vain vuosittain.

## 6.5 Toimeenpanon seuranta

TTS:n jatkotoimenpiteet ja seuranta koetaan tällä hetkellä puutteelliseksi, tavoitteiden toteutumista voisivat maavastuuvirkamiehet seurata systemaattisemmin. Seurantaan ja ylipäättänsä molemminpuoliseen toiminnan kehittämiseen liittyen Eurooppa-osastolla voitaisiin lähettää esimerkiksi nimetön Webropol-kysely vuosittain edustuston päälliköille ja kakkosvirkamiehille. Nimetöntä palautetta on varmasti helpompi antaa ulkoministeriön kaltaisessa organisaatiossa.

Kyselyyn vastanneet edustuston päälliköt painottavat, että erityisen tärkeä seikka on kattava suullinen palautteenanto vuosikeskustelusta keskustelun jälkeen maavastuuvirkamiehen ja edustuston päällikön välillä. Vuosisuunnitelmien seurannan ja toimeenpanon ohjaukseen ja tukemiseen liittyen kaikilla tutkimusaineiston osa-alueilla korostuu kommunikoinnin ja säännöllisen yhteydenpidon tarve. Kaiken kaikkiaan yhteydenpidon nähdään olevan jo suurimmaksi osaksi toimivaa ja sujuvaa. Tutkimuksen aineistossa korostuu säännöllisten videopalaverien tärkeys, koska ne sisältävät enemmän kyseistä edustustoa varten mukautettua palautetta, seurantaa ja ohjausta edustuston toiminnan painopisteisiin ja raportointiin.

## 7 POHDINTA JA YHTEENVETO

Ulkoministeriön ollessa suuri ja monitahoinen organisaatio, on tutkimuksen tekeminen suhteellisen haastavaa. Osastojen sisällä olevien yksiköiden ja eri edustustojen toimintatavat voivat myös erota toisistaan, mikä tuo vielä runsaasti lisää haastetta. Edustustojen toiminnan ohjaus tulee useilta eri osastoilta, joten tutkimuksen rajaaminen voi osoittautua vaativaksi. Haasteelliseksi osoittautui etenkin tutkimuksen keskittäminen ennen kaikkea vuosikeskusteluihin, sillä uuden edustuston päällikön evästyskeskustelu, strategisen suunnitelman laadinta ja esittelytilaisuus sekä kautensa lopettavan suurlähettilään paluukeskustelu linkittyvät kaikki toisiinsa ja niiden kehittämistä kannattaa pyrkiä käsittelemään kokonaisuutena.

Edustustojen tulosoajasta eri osastojen toimesta voisi tutkia tulevaisuudessa. Ministeriön ja edustustojen välisen viestinnän ja vuorovaikutuksen kehittämistä olisi myös merkityksellistä tutkia. Hyvä opinnäytetyön aihe voisi olla esimerkiksi edustustojen vertailun kehittäminen substanssiasioiden osalta, ja tämä olisi Eurooppa-osaston kannalta etenkin hyödyllistä ja auttaisi osastoa tulosoajuksessa. Jatkossa Eurooppa-osastolta voitaisiin lähettää kyselyitä esimerkiksi puolivuositain jakson aikana heränneistä kysymyksistä ja kehittämiskohteista. Eurooppa-osasto voisi osoittaa tarpeen mukaan kyselyt edustustojen päälliköille tai laajemminkin edustuston henkilökunnalle. Kommunikoitiin liittyen tutkimuksessa ilmeni tarve tehokkaammalle molemminpuoliselle palautteenannolle, ja palautetta edustuston toiminnasta voisi kerätä laajemminkin muun muassa eri ministeriöiltä.

Eri tutkimusmenetelmiä yhdistelemällä aiheesta ja sen vaatimista kehittämiskohteista sai melko perusteellisen kuvan. Sekä havainnointi, kysely että haastattelut osoittivat, että vuosikeskustelut ja tulosoajaus vaativat kehittämistä, ja kaikkien mielestä kehittämistä vaativat osiot ovat jokseenkin samat. Kyselyn vastausprosentti olisi voinut olla korkeampi vielä kattavamman käsityksen saamiseksi. Kokonaisuudessaan tutkimuksessa eniten korostui kommunikaation merkitys eri tasoilla. Yhteydenpidon toivotaan olevan säännöllistä, ohjaavaa ja edustuston toimintaa tukevaa. Kaiken vuorovaikutuksen halutaan tapahtuvan matalla kynnyk-



sellä ilman haastavaa byrokratiaa eli maavastuuvirkamiehen ja edustuston tahdotaan toimivan yhtenä tiiminä kohti samoja päämääriä. Kyselyn perusteella painotettiin tarvetta yhteenkuuluvuudelle Eurooppa-osaston kanssa. Tulevaisuudessa maavastuuvirkamies ja mahdollisesti yksikön päällikkö voisivat ajoittaa matkan edustuston suunnittelupäivän yhteyteen.

Edustustojen päälliköt kokivat haasteeksi erilaisten TTS- ja vuosikeskusteluohjeiden sekä toimenpidepyyntöjen tulkitsemisen. Ohjeiden ja aikataulutuksen toivotaan olevan selkeitä, ja ohjeisiin tulisi tehdä merkittäviä muutoksia. Myös haastatellut peräänkuuluttivat selkeyttä TTS-prosessiin. Ulkoministeriön tehtävänkierro tuo lisähaastetta eri prosesseille, koska eri tehtävissä asioita voidaan tarkastella eri näkökulmista ja samat prosessit eivät välttämättä tule vastaan vuosittain. Toisaalta tämä edellyttää tiiviimpää yhteydenpitoa tehtävässä lopettavalta ja aloittavalta henkilöltä.

Vuosikeskusteluihin suosittelen sekä havainnoinnin että haastattelujen ja kyselyn pohjalta ymmärrettävää ja ytimekästä agenda. Agenda auttaisi myös edustustojen vertailussa, jota haastatellut toivoivat enenevässä määrin. Kyselyyn vastanneet taas painottivat huolellista valmistautumista vuosikeskusteluun kaikilta osapuolilta eli huolellista perehtymistä edustuston sen hetkiseen toimintaan. Havainnoin ja haastattelujen perusteella edustustojen tulisi jatkossa yhä enemmän miettiä kaikissa toiminnoissaan konkreettista merkitystä ja vaikutusta edustustolle, ulkoministeriölle ja koko yhteiskunnalle. Edustustojen resurssien ollessa rajalliset, on toimintojen priorisointi entistä tärkeämpää. Haastatteluissa ilmeni, että TTS:n jatkotoimenpiteet ja seuranta ovat tällä hetkellä puutteellisia, tavoitteiden toteutumisesta voisivat maavastuuvirkamiehet seurata systemaattisemmin. Eurooppa-osaston kannattaa olla rohkea ja aloitteellinen tulosohjauksen suhteen. Lähes kaikki haastatellut painottavat keskusteluiden yhteismitallisuutta ja tuotosten ja asiakirjojen vertailukelpoisuutta. Onko jatkossa vuosikeskustelua, painotetaanko yhä enemmän lähettilään strategisen suunnitelman toteutumista ja merkitystä, jää nähtäväksi. Toisaalta tilanteet maissa muuttuvat, ja vuosien saatossa strateginen suunnitelmaakin tavoitteineen tarvitsee päivitystä.

## LÄHTEET

Aarnikoivu, H. 2016. Aidosti hyödyllinen kehityskeskustelu. Helsinki: Kauppamari.

Asetus valtion talousarviosta 11.12.1992/1243.

Juuti, P. 2016. Johtamisen kehittäminen. Jyväskylä: PS-kustannus.

Kananen, J. 2013. Case-tutkimus opinnäytetyönä. Jyväskylä: JAMK.

Kananen, J. 2015. Kehittämistutkimuksen kirjottamisen käytännön opas: miten kirjoitan kehittämistutkimuksen vaihe vaiheelta. Jyväskylä: JAMK.

Kauhanen, J. 2012. Henkilöstövoimavarojen johtaminen. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Kupias, P, Peltola, R & Pirinen, J. 2014 Esimies osaamisen kehittäjänä. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Laki valtion talousarviosta 21.2.1992/165.

Leino, A. 2017. Ulkoasiainministeriön Eurooppa-osasto. Maavastuuvirkamiehen haastattelu 9.3.2017.

Meretniemi, I. 2012. Esimiehen opas kehityskeskusteluihin. Helsinki: Talentum.

Myrsky, M. 2013. Tulosohejaus julkisella sektorilla – mistä olikaan kysymys? Lakimies 2/2013, 277–278.

Ottman, J. 2017. Ulkoasiainministeriön Eurooppa-osasto. Apulaisosastopäällikön haastattelu 8.3.2017.

Pöllä, K. & Etelälahti, P. 2002. Valtion uudistunut taloushallinto – budjetointi – laskentatoimi – tarkastus. Helsinki: WSOY.

Salminen, M. 2005. Tulosohejauksen käsikirja. Valtiovarainministeriö. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Talonpoika, L. 2017. Ulkoasiainministeriön Eurooppa-osasto. Osastopäällikön haastattelu 8.3.2017.

Tapio, T. 2017. Ulkoasiainministeriön Eurooppa-osasto. Keski-, Länsi- ja Etelä-Euroopan yksikön päällikön haastattelu 8.3.2017.

Ulkoasiainministeriö 2016a. Ulkoministeriön toiminnan painopisteet. Viitattu 15.1.2017 <http://www.formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=49221&contentlan=1&culture=fi-FI>.

Ulkoasiainministeriö 2016b. Ulkoministeriön organisaatio. Viitattu 15.1.2017 <http://www.formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=15130&contentlan=1&culture=fi-FI>.

Ulkoasiainministeriö 2016c. Eurooppa-osasto. Viitattu 15.1.2017 <http://www.formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=15913&contentlan=1&culture=fi-FI>.

Ulkoasiainministeriö 2016d. Toiminnan ja talouden suunnittelun käsikirja. Talousyksikkö. Resurssisuunnittelu.

Ulkoasiainministeriö 2016e. Edustustojen tulosohtaus; Eurooppa-osaston sisäinen ohje. Eurooppa-osasto.

Valtiokonttori 2008. Keskustele, Kehitä & Kehity. Helsinki: Kaiku-palvelut.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007. Tulosohtauksen tila valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella. Helsinki: Edita Prima Oy.

Vilkman, U. 2016. Etäjohtaminen: tulosta joustavalla työllä. Helsinki: Talentum

## LIITTEET

Liite 1. Euroopan alueen edustustojen päälliköille lähetetty kyselylomake

Liite 2. Haastatteluteemat

Liite 3. Toiminta- ja taloussuunnitelma – pohja

Liite 1. 1(2) Euroopan alueen edustustojen päälliköille lähetetty kyselylomake



TTS-prosessin ja vuosikeskustelujen kehittäminen Eurooppa-  
osastolla.

**1) Valmistautuminen vuosikeskusteluun**

1. Koetko tarvitsevasi lisää tukea edustuston toiminnan suunnitteluun  
Eurooppa-osaston johdolta tai maavastuuvirkamiehiltä? \*

- Kyllä
- Jonkin verran
- En

2. Mikäli vastasit edelliseen kyllä tai jonkin verran, niin missä asioissa  
tarvitset lisää tukea ja minkälaista tuen tulisi olla?

Liite 1. 2(2)

**2) Vuosikeskustelun toteutus ja jälkiseuranta**

**3. Haluaisitko vuosikeskustelun järjestettävän tulevaisuudessa:**

Helsingissä, perustelut:

\_\_\_\_\_

Videoyhteyden välityksellä, perustelut:

\_\_\_\_\_

Paikalla ei ole väliä, perustelut:

\_\_\_\_\_

**4. Mikäli sinulla oli syksyllä 2016 vuosikeskustelu, oliko keskustelusta hyötyä sinulle ja edustuston toiminnan ohjaukselle?**

- Erittäin paljon
- Paljon
- Ei paljon eikä vähän
- Vähän
- Erittäin vähän

**6. Minkä tyyppistä ohjausta/tukea toivoisit saavasi vuosisuunnitelmien seurantaan ja toimeenpanoon Eurooppa-osastolta?**

**5. Kerro vähintään kolme kehitysehdotusta vuosikeskusteluun liittyen (sisältö ja toteutus)**

## Liite 2. Haastatteluteemat

Mitä hyvää näet vuosikeskusteluprosessissa ja miten kehittäisit sitä?

Mitkä ovat mielestäsi Eurooppa-osaston osalta vuosikeskustelun tavoitteet ja merkitys?

Koetko vuosikeskustelut hyödylliseksi osaksi tulosohjausta ja miten kehittäisit keskusteluita?

Mikä on vuosikeskustelun merkitys esimiestyön välineenä?

Kuinka hyvin koet konkreettisesti pystyväsi vaikuttamaan edustustojen toimintaan ja miten?

Mitä on Eurooppa-osaston tulosohjaus edustustoille?

Millaiseksi koet johtamisen etänä?

Liite 3. 1(6) Toiminta- ja taloussuunnitelma – pohja

ULKOASIAINMINISTERIÖ

TTS-POHJA

**OSASTON/PALVELUN/YKSIKÖN/EDUSTUSTON TOIMINTA- JA TALOUSSUUNNITELMA  
VUOSIKSI 2017 - 2021**

1. Osaston/palvelun/yksikön toiminta-ajatus / Edustuston toimintaprofiili

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]





[REDACTED]

	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]			
[REDACTED]			
[REDACTED]			
[REDACTED]			
[REDACTED]			
[REDACTED]			

#### 4. Tulosanalyysi

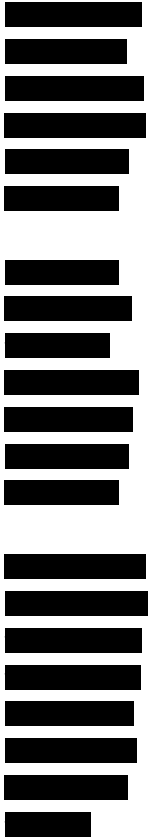




[REDACTED]

#### 5. Suunnittelukauden tavoitteet

[REDACTED]

[REDACTED]





[Redacted text]

[Redacted header]			
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]

6. Arvio tehtävien ja resurssien tasapainosta, hankesalkku ja maakuvatyön hankkeet

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]