



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kohti strategi- sempaa, kevyempää, poikki- hallinnol- lisempaa ja yhtenäisempää tulosohjausta

Tulosohjauksen
kehittämishankkeen
loppuraportti



21/2012

Valtiovarainministeriön julkaisuja



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kohti strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohtjausta

Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportti



Painotuote

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 5 30001 (vaihte)

Internet: www.vm.fi

Taitto: Pirkko Ala-Marttila /VM-julkaisutiimi

Juvenes Print

Tampereen Yliopistopaino Oy, 2012

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, huhtikuu 2012	
Tekijät	Puheenjohtaja Katju Holkeri finanssineuvos, valtiovarainministeriö Sihteerit Neuvotteleva virkamies Jukka Erkkilä ja Kirsi Kuuttiniemi sekä lainsäädäntöneuvos Markus Siltanen (31.8.2011 saakka ja 5.3.2012 alkaen) ja Petri Korpinen (15.8.2011 alkaen), valtiovarainministeriö	
Julkaisun nimi	Kohti strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohjausta	
Asiasanat	tulosohjaus, kehittäminen, ohjausjärjestelmä, tavoitteet, tulokset	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2012	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy 2012	
ISBN 978- 952-251-363-2 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978- 952-251-364-9 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 79	Kieli Suomi
Tiivistelmä Suomen tulosohjausjärjestelmä on kansainvälisessä vertailussa esimerkillinen, mutta kahdenkymmenen kehitysvuoden aikana ympäröivän maailman muutokset ovat johtaneet tilanteeseen, jossa sinänsä hieno järjestelmä ei toimikaan täydellisesti eikä tuota toivottuja tuloksia. Monimutkaistuneen maailman entistä haastavammat ongelmat vaativat aivan toisenlaista painoa yhteisille tavoitteille ja yhdessä tekemiselle. Tulosohjauksen uudistamisen keskeisiksi tavoitteiksi on määriteltä, että ohjaus on jatkossa strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää. Tulosohjauksen kehittämishanke on esittänyt seuraavia ehdotuksia ja toimeenpanon tukitoimia valtionhallinnon tulosohjaukseen: Ehdotus 1: Otetaan käyttöön kaikille yhteiset tulosohjauksen periaatteet Ehdotus 2 Kytetään hallitusohjelma- ja budjettiohjaus tiiviimmin yhteen tulosohjauksessa Ehdotus 3 Otetaan käyttöön uusi tulosprisma ja sen kuvaustapa, joka korostaa yhtenäisyyttä, poikkihallinnollisuutta ja yhteisiä tavoitteita Ehdotus 4 Lisätään strategisuutta ja kevennetään tulosohjausta hallinnonaloilla ottamalla käyttöön hallituskausi-sittainen sykli Ehdotus 5 Otetaan käyttöön yhteisiä hallinnollisia tavoitteita esimerkiksi henkilöstöstä, tietohallinnosta ja tilatehokkuudesta Ehdotus 6 Otetaan käyttöön valtion tulostietojärjestelmään laadittava tulossopimusohja Ehdotus 7 Toteutetaan tulosohjauksen uudistavien käytäntöjen pilotointi Ehdotus 8 Laaditaan uudistettu tulosohjauksen ja -johtamisen käsikirja Ehdotus 9 Toteutetaan tulosohjauksen valmennusohjelma ministeriöille ja virastoille Ehdotus 10 Vakiinnutetaan tulosohjausverkoston toiminta ja ministeriöihin nimetään tulosohjauksen laadun ohjauksesta vastaavat Ehdotus 11 Ulkoisten arviointien ja itsearviointien käyttöön kannustetaan Ehdotus 12 Selkeytetään tulos- ja johtamissopimuksien toisiaan täydentävää roolia		

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, april 2012	
Författare	Ordförande Katju Holkeri, finansråd, finansministeriet Sekreterarna: Jukka Erkkilä och Kirsi Kuuttiniemi, konsultativa tjänstemän, samt Markus Siltanen, (t.o.m. 31.8.2011 och fr.o.m. 5.3.2012) och Petri Korpinen, lagstiftningsråd, finansministeriet	
Publikationens titel	Kohti strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosojausta	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriets publikationer 21/2012	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy	
ISBN 978- 952-251-363-2 (hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978- 952-251-364-9 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 79	Språk Finska

Sammandrag

Finlands resultatstyrningssystem är exemplariskt i internationell jämförelse, men förändringarna i omvärlden har under de tjugo åren av utveckling lett till ett läge där ett i och för sig fint system inte längre fungerar perfekt eller genererar önskade resultat. De allt svårare utmaningarna i en allt komplexare värld förutsätter en helt annan fokusering på gemensamma målsättningar och agerande tillsammans. Som det viktigaste målet för utvecklandet av resultatstyrningen har man nu fastslagit att styrningen i framtiden ska vara strategiskare, lättare, mera tväradministrativ och enhetligare.

Utvecklingsprojektet för resultatstyrningen har lagt fram följande förslag och stödåtgärder för verkställandet av resultatstyrningen inom statsförvaltningen:

Förslag 1: Ibruktagnig av resultatstyrningsprinciper som är gemensamma för alla

Förslag 2: Regeringsprograms- och budgetstyrningen kopplas ihop kraftigare inom resultatstyrningen

Förslag 3: En ny resultatprisma och ett beskrivningssätt som betonar enhetlighet, förvaltningsöverskridning och gemensamma målsättningar tas i bruk

Förslag 4: Strategiskheten utökas och resultatstyrningen inom förvaltningsområdena lättas genom ibruktagnigen av en cykel som omspannar regeringsperioden

Förslag 5: Ibruktagnig av gemensamma administrativa målsättningar t.ex. i fråga om personalen, informationsförvaltningen och lokalitetseffektiviteten

Förslag 6: Ibruktagnig av en resultatavtalsmodell som införs i statens resultatinformationssystem

Förslag 7: Man genomför ett pilotprojekt för förnyandet av resultatstyrningspraxis

Förslag 8: Man utarbetar en ny handbok för resultatstyrning och -ledning

Förslag 9: Man genomför träningsprogrammet för resultatstyrning vid ministerier och ämbetsverk

Förslag 10: Resultatstyrningsnätverkets verksamhet permanenteras och ministerier utser de som ansvarar för styrningen av kvaliteten hos resultatstyrningen

Förslag 11: Användning av yttre utvärderingar och självutvärdering uppmuntras

Förslag 12: Resultat- och ledningsavtalens sinsemellan kompletterande roll förtydligas

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, April 2012	
Author(s)	Katju Holkeri (Chair), Senior Financial Adviser, Ministry of Finance Secretaries Ministerial Advisers Jukka Erkkilä and Kirsi Kuuttiniemi, and Senior Advisers for Legislative Affairs Markus Siltanen (up until 31.8.2011 and from 5.3.2012) and Petri Korpinen (from 15.8.2011), Ministry of Finance	
Title of publication	Kohti strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohtajausta	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 21/2012	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy	
ISBN 978- 952-251-363-2 (print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978- 952-251-364-9 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 79	Language Finnish
Abstract Finland's performance management system is by international comparisons exemplary, but changes in the surrounding world during twenty years of development have led to a situation in which an excellent system in itself does not work perfectly nor deliver the desired results. The more challenging problems of a world that has become increasingly complex demand a totally different kind of emphasis for common goals and working together. The key objectives for the reform of performance management have been defined such that steering in future will be more strategic, lighter, more cross-administrative and more integrated. The performance management development project has produced the following proposals and implementation support measures for performance management in central government administration: Proposal 1: Common performance management principles should be introduced for everyone Proposal 2: Government programme- and budget-related steering should be integrated more closely into performance management Proposal 3: A new performance prism and description, emphasising integration, a cross-administrative approach and common goals, should be introduced Proposal 4: A strategic approach should be enhanced and performance management lightened in the administrative branches by introducing a cycle based on the parliamentary term Proposal 5: Common administrative targets, for example, on personnel, information management and premises efficiency should be introduced Proposal 6: A performance agreement template prepared for the central government performance information system should be introduced Proposal 7: The piloting of revised performance management practices should be arranged Proposal 8: A revised performance management handbook should be prepared Proposal 9: A performance management training programme should be implemented for ministries and agencies Proposal 10: The operation of the performance management network should be consolidated and personnel responsible for the steering of performance management quality appointed in the ministries Proposal 11: Use of external assessments and self-assessments should be encouraged Proposal 12: The complementary roles of performance and management agreements should be clarified		

Esipuhe

Suomen tulohajautusjärjestelmä on kansainvälisessä vertailussa esimerkillinen, mutta kahdenkymmenen kehitysvuoden aikana ympäröivän maailman muutokset ovat johtaneet tilanteeseen, jossa sinänsä hieno järjestelmä ei toimikaan täydellisesti eikä tuota toivottuja tuloksia. Monimutkaistuneen maailman entistä haastavimmat ongelmat vaativat aivan toisenlaista painoa yhteisille tavoitteille ja yhdessä tekemiselle.

Tulohajautuksen kantava idea on aikaansaada, että voimavarat ja tavoitteet sekä toiminnan tehokkuus ja laatu ovat mahdollisimman hyvässä tasapainossa keskenään, ja että toiminnalla saadaan kustannustehokkaasti aikaan halutut vaikutukset. Kantavana taustajatuksena on, että ohjaus perustuu vahvasti vuorovaikutukseen.

Tulohajautuksen uudistamisen keskeisiksi tavoitteiksi on määritelty, että ohjaus on jatkossa strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää.

Uudistamalla tulohajautusta entistä strategisempaan suuntaan toiveena on, että punainen lanka hallituksen tavoitteista kulkisi katkeamattomana ketjuna tasolta toiselle aina varsinaisiin toimeenpanijoihin asti. Tulohajautuksessa olisi siis nykyistä vahvempi sidos hallitusohjelmaan. Tämä ei tarkoita, että unohdettaisiin organisaatioiden perustehtävään liittyvät juuri niitä koskevat, esimerkiksi lainsäädännöstä, tulevat tavoitteet. Yhteisten tavoitteiden määrää on ajatus nostaa, mutta tämä ei tarkoita tavoitteiden määrän lisäämistä. Päinvastoin yksi tulohajautuksen ongelma on ollut, että tavoitteita on liikaa. Jatkossa tulostavoitteita asetettaisiin niille asioille ja kysymyksille, jotka ovat strategisesti keskeisimpiä ja joissa halutaan muutosta. Ohjauksen ei tarvitse olla yhtä intensiivistä kaikissa kohdissa. Perustoiminnassa riittävät nykyistä useammin seurantamittarit. Vasta sitten jos mittarit alkavat näyttää punaista tai asiat muuten nousevat erityiseksi tavoitteiksi vahvistuu ohjauksen intensiivisyys näiltä osin. Näin on helpompi aikaansaada muutosta siellä missä tarvitaan, kuin jos keskitytään kaikkiin asioihin yhtä suurella panostuksella. Sen lisäksi, että vähentämällä tavoitteita saadaan aikaan selkeämpi viesti siitä, mihin tulee panostaa, tulee tulohajautuksessa tarkastelussa olla mukana myös se, mitä ei tulla jatkossa tekemään.

Uudistustyössä paitsi lisätään uusia asioita ja tavoitteita, on osattava myös luopua vanhasta ja keventää. Siksi tämän uudistuksen yhdeksi periaatteeksi on otettu tavoite keveämmästä tulohajautuksesta. Keventämistä haetaan muun muassa pyrkimyksellä tehdä tulohajautuksesta entistä enemmän nelivuotisen syklin mukainen, niin että kaikkea ei tarvitse enää käydä läpi vuosittain. Erityisesti tämä koskee yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita, jotka useimmiten ovat luonteeltaan sellaisia, että niitä on mahdotonkin vuodessa saavuttaa.

Uudistuksen yksi keskeinen elementti on tuoda tulosohtjaukseen yhteisiä koko valtionhallintoa koskevia toimintatapoja ja välineitä lisää, niin että yksittäisen organisaation ei tarvitse itse tehdä tai luoda kaikkea. Yksi hankkeen ehdotus on luoda valtion tulostietojärjestelmään yhteinen sähköinen monivuotinen tulossopimusohja.

Yhtenäisyyteen liittyy myös konserniajattelun vahvistaminen. Silloin politiikkatavoitteiden ohella myös osa hallintotavoitteista, kuten henkilöstöä, tietotekniikkaa ja tilojen käyttöä koskevat tavoitteet voivat olla kaikille yhteisiä.

Uudistuksen toimeenpano vaatii vahvaa tukea, joka tullaan toteuttamaan muun muassa pilotoinnin, käsikirjan ja valmennusohjelman avulla.

Sisältö

Esipuhe	9
OSA 1 EHDOTETTAVAT MUUTOKSET	13
<i>Ehdotus 1: Otetaan käyttöön kaikille yhteiset tulohjauksen periaatteet</i>	13
<i>Ehdotus 2: Kytetään hallitusohjelma- ja budjettiohjaus tiiviimmin yhteen tulohjauksessa</i>	14
<i>Ehdotus 3: Otetaan käyttöön uusi tuloprisma ja sen kuvaustapa, joka korostaa yhtenäisyyttä, poikkihallinnollisuutta ja yhteisiä tavoitteita</i>	15
<i>Ehdotus 4: Lisätään strategisuutta ja kevennetään tulohjausta hallinnonaloilla ottamalla käyttöön hallituskausittainen sykli</i>	17
<i>Ehdotus 5: Otetaan käyttöön yhteisiä hallinnollisia tavoitteita esimerkiksi henkilöstöstä, tietohallinnosta ja tilatehokkuudesta</i>	17
OSA 2 EHDOTETTAVAT TUKITOIMET	19
<i>Ehdotus 6: Otetaan käyttöön valtion tulostietojärjestelmään laadittava tulossopimusohja</i>	19
<i>Ehdotus 7: Toteutetaan tulohjauksen uudistuvien käytäntöjen pilotointi</i> ...	19
<i>Ehdotus 8: Laaditaan uudistettu tulohjauksen ja -johtamisen käsikirja</i>	19
<i>Ehdotus 9: Toteutetaan tulohjauksen valmennusohjelma ministeriöille ja virastoille</i>	20
<i>Ehdotus 10: Vakiinnutetaan tulohjausverkoston toiminta ja ministeriöihin nimetään tulohjauksen laadun ohjauksesta vastaavat</i>	20
<i>Ehdotus 11: Ulkoisten arviointien ja itsearviointien käyttöön kannustetaan</i> ...	20
<i>Ehdotus 12: Selkeytetään tulos- ja johtamissopimuksien toisiaan täydentävää roolia</i>	21

OSA I TULOSOHJAUksen UUDISTAMINEN	23
1 Uudistuksen tavoitteet	23
1.1 Uudistuksen periaatteet - Strategisempi, kevyempi, poikkihallinnollisempi ja yhtenäisempi	23
1.2 Tulosohtauksen periaatteet	26
1.3 Tulosohtaus osana ohtausjärjestelmien kokonaisuutta	28
1.4 Hallinnonalojen tavoitteiden suhte koko valtioneuvostotason tavoitteisiin	30
1.5 Tavoitteiden asetanta, (tuloksista raportointi ja tulostiedon hyödyntäminen)	33
1.6 Tuloksellisuuden osa-alueiden selkiyttäminen	39
1.7 Raportoinnin kehittäminen	43
1.8 Julkisen johtamisen uudistamisen tuki	45
1.9 Tulosohtausprofession tuki	48
OSA II TAUSTAA TULOSOHJAUkseSTA	49
2 Tulosohtauksen nykytila	49
2.1 Tulosohtauksen lainsäädännöllinen viitekehys	49
Perustuslaki	49
Talousarviolaki	50
Talousarvioasetus	51
Valtiokonttorin määräys suunnittelun ja seurannan asiakirjojen sekä tuloksellisuustietojen julkaisemisesta	52
Muut tulosohtaukseen liittyvät keskeiset säädökset, määräykset, ohjeet ja suositukset	54
2.2 Arvio tulosohtauksen nykytilasta	55
2.3 Tulosohtausta sivuavasta kehittämistyöstä	57
Hallinnonalakohtaiset linjaukset ja kehittämishankkeet	57
Hallitusohjelman tehokkaan toimeenpanon menettelyjen kehittäminen (KOKKA)	67
Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta	69
Kehysjärjestelmän kehittäminen (kehystöryhmä)	70
EUPAN-verkoston indikaattorityö	71
Puhemiesneuvoston työryhmä	72
3 Hankkeen tehtävät ja organisointi	75
LÄHTEET	77

OSA 1 EHDOTETTAVAT MUUTOKSET

EHDOTUS 1: OTETAAN KÄYTTÖÖN KAIKILLE YHTEISET TULOSOHJAUksen PERIAATTEET

(Taso:VN, toimeenpano: hallinnonalat)

TULOSOHJAUksen YHTEISET PERIAATTEET

Tulosohjaus on osa valtiokonsernin ohjauksen kokonaisuutta

- Yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy eri toimijoiden välisen yhteistyön tuloksena
- Hallinnonalojen ohjaus perustuu valtionhallinnon yhteisiin linjauksiin ja käytäntöihin sekä hallinnonalojen omiin ohjausmenettelyihin
- Tulosohjaus keskittyy strategisesti merkittävimpiin ja muutosta edellyttäviin asioihin. Ohjauksen intensiivisyys vaihtelee
- Ohjaustoiminnoissa on selkeät roolit ja tehtävät sekä toimivat foorumit
- Tulosohjaus on ammattimaista ja johdonmukaista
- Tulosohjauksen perustana ovat selkeät tavoitteet, niitä kuvaavat mittarit ja toteutumisen seuranta
- Tulosohjaus perustuu johdon asiantuntijoiden strukturoituun vuorovaikutukseen, aitoon dialogiin ja kumppanuuteen
- Yhteiset tietojärjestelmät ja välineet tukevat periaatteiden toteutumista

Tulosohjaushanke esittää, että hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä puoltaa tulosohjauksen uusien yhteisten periaatteiden käyttöönottoa ja lähettää ne kansliapäällikkökokoukselle toimeenpantaviksi hallinnonaloilla.

Hanke esittää, että kansliapäällikkökokous seuraa periaatteiden toteutumista sekä muutosten toimeenpanoa hallinnonaloilla.

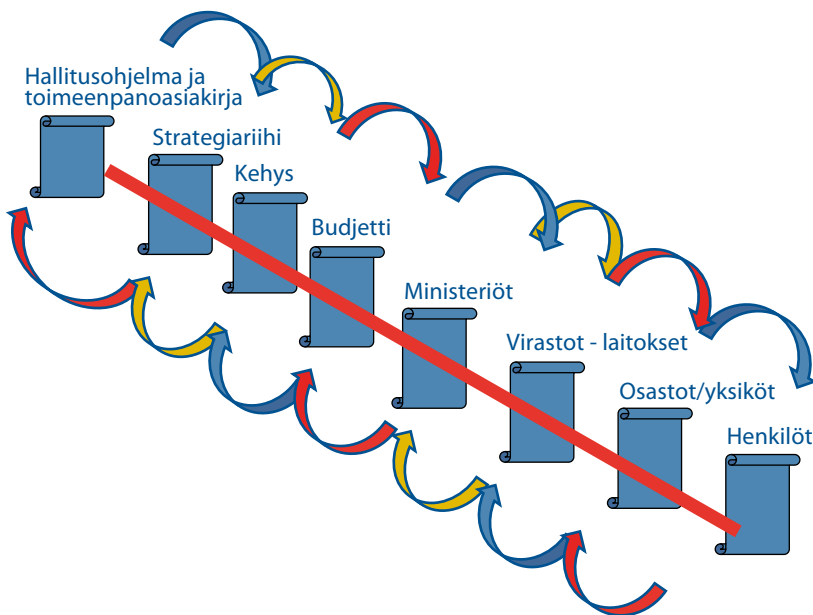
Periaatteiden toteutumista käytännössä edistetään tässä raportissa esitettyjen keskitettyjen kehittämistoimien lisäksi tuomalla periaatteita aktiivisesti esille viestimällä, koulutuksella ja tulosohjauksen verkoston sekä hallinnonalojen eri kanavien kautta.

EHDOTUS 2: KYTKETÄÄN HALLITUSOHJELMA- JA BUDJETTIOHJAUS TIIVIIMMIN YHTeen TULOSOHJAUKSESSA

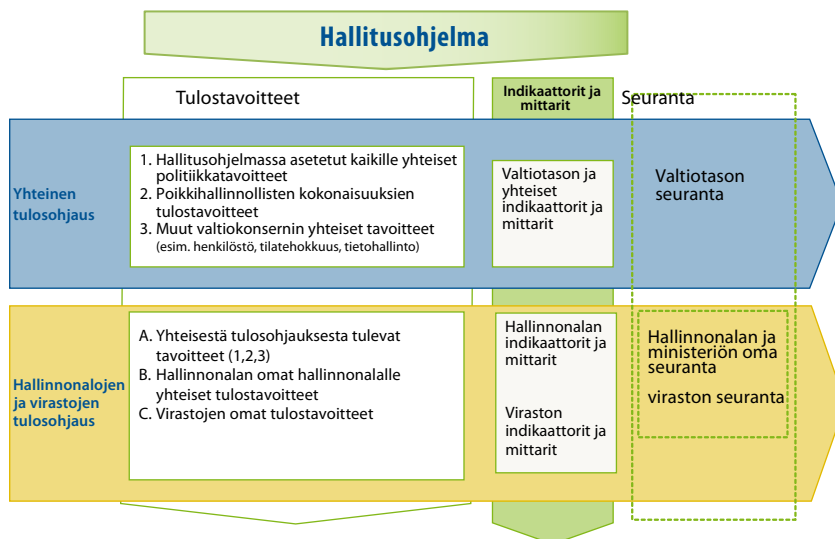
(Taso:VN, toimeenpano VM + hallinnonalat)

Tulosohjaukseen tulee kytkeä entistä selkeämmin kaikilla hallinnonaloilla hallitusohjelmasta ja sitä täsmentävästä toimeenpanoasiakirjasta hallinnonalojen pääluokka-, luku- ja momenttitason tavoitteet, ministeriöiden virastoihin kohdistamat tulostavoitteet ja niihin liittyvät indikaattorit. Hallinnonalojen omat toimialaan liittyvät ohjaavat strategialinjaukset tulee päivittää vastaamaan hallitusohjelman vastaavia sisältöjä.

Tulosohjauksen punainen lanka



Tulosohjauksen keskeisen osion muodostaa jatkossa siis yhteinen tulosohjaus eli ne poik-kihallinnolliset tavoitteet, jotka tulevat hallitusohjelman ja sen toimeenpanosuunnitelman kautta. Tulosohjauksen ytimessä on edelleen hallinnonala- ja virastokohtainen tulosohjaus, mutta yhteisen tulosohjauksen painoarvoa kasvatetaan. Tämä ei kuitenkaan saa johtaa esimerkiksi tavoitteiden määrän kasvuun, vaan päinvastoin sen tulee edesauttaa tulosohja-uksessa keskittymistä strategisesti tärkeimpiin tavoitteisiin ja tavoitteiden määrän vähen-tämistä. Tavoitteiden määrän vähentyessä yhä suurempi osa niistä on yhteisiä tavoitteita.

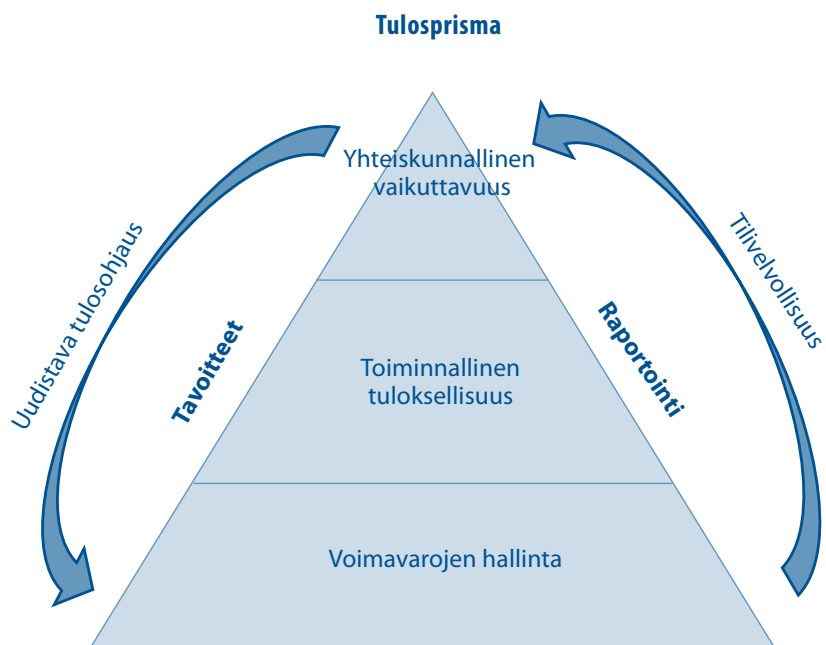


Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteistyötä ohjausjärjestelmien kehittämisessä ja yhtenäisyyden edistämiseksi tulee lisätä ja tiivistää osana keskushallinnon uudistamishanketta.

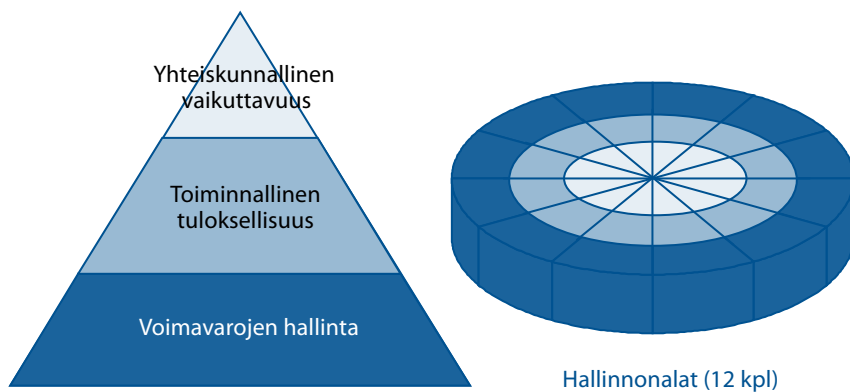
EHDOTUS 3: OTETAAN KÄYTTÖÖN UUSI TULOSPRISMA JA SEN KUVAUSTAPA, JOKA KOROSTAA YHTENÄISYYTTÄ, POIKKIHALLINNOLLISUUTTA JA YHTEISIÄ TAVOITTEITA

(Taso: VN, toimeenpano VM)

Tulosprismaa ja sen kuvaustapaa on uudistettu kuvaamaan paremmin yhteisten tavoitteiden mukanaoloa ja ohjauksen poikkihallinnollisuutta. Uusi tulosprisma ja sen kuvaustapa otetaan käyttöön ja siitä viestitään hallinnonaloilla uudistettavan tulosohejauksen käsikirjan sekä muun viestinnän ja koulutuksen kautta.



Tulosprisman poikkihallinnollinen näkymä



EHDOTUS 4: LISÄTÄÄN STRATEGISUUTTA JA KEVENNETÄÄN TULOSOHJAUSTA HALLINNONALOILLA OTTAMALLA KÄYTTÖÖN HALLITUSKAUSITTAINEN SYKLI

(Taso: hallinnonalat, toimeenpano: hallinnonalat)

Tulosohjauksen hallitusohjelmälähtöisyyttä vahvistetaan ottamalla käyttöön niilläkin hallinnonaloilla, joissa se ei jo ole käytäntönä, tulosohjauksen hallituskausittainen sykli. Tähän suuntaan on jo edetty useilla hallinnonaloilla, joten osaltaan on kyse tapahtuneen kehitystyön tukemisesta ja yhtenäistämisestä koko valtionhallintoa koskevaksi.

Tulossopimukset tehdään strategisiksi hallituskausittaisiksi tulossopimuksiksi. Tämä auttaa edellä esitettyä tavoitetta eli kunkin organisaation tavoitteiden tiiviimpää kytke- mistä yhteisiin tavoitteisiin. Vaikuttavuustavoitteet pohjaisivat näin mahdollisimman laa- jasti hallitusohjelman tavoitteisiin. Välivuosina tulossopimuksia uudistettaisiin tarpeen mukaan kevennetyssä tarkistusprosessissa. Näin mahdollistuu myös useiden olemassa olevien suunnitteluprosessien (TTS-, tulos-, strategia-) yhdistäminen yhdeksi prosessiksi.

Nelivuotissykli on jatkossa pääsääntö hallinnonalakohtaiselle suunnittelulle, kuitenkin niin, että tarvittaessa sitä voidaan joustavasti soveltaa. esimerkiksi poikkeustilanteissa voi- daan vuosittaisten tarkistusten sijaan käydä varsinaiset tulossopimusneuvottelut, mikäli esimerkiksi muuttunut tilanne sitä vaatii tai se on muutoin hallinnonalan tai viraston kan- nalta perusteltua. Tämä joustavuus on oltava olemassa myös siksi, että vaikka hallitukset ovat jo pitkään istuneet koko vaalikauden, ei tämä nelivuotiskausi kuitenkaan ole tältä osin itsestäänselvyys.

Vuotuisissa tarkistuksissa arvioidaan, onko kehitys mennyt oikeaan eli koko syklille asetettujen tavoitteiden suuntaan. Valtiovarainministeriö laatii yhteistyössä muiden toi- mijoiden kanssa hallituskausisyklin rytmityksestä mallin osaksi tulosohjauksen uusitta- vaa käsikirjaa.

Nelivuotisrytmiin siirtyminen ei kuitenkaan merkitse ohjausotteen löyhentämistä vaan jopa sen vahvistamista strategisesti.

EHDOTUS 5: OTETAAN KÄYTTÖÖN YHTEISIÄ HALLINNOLLISIA TAVOITTEITA ESIMERKIKSI HENKILÖSTÖSTÄ, TIETOHALLINNOSTA JA TILATEHOKKUUDESTA

(Taso: VN, toimeenpano: VM)

Tällä hetkellä konsernin yhteiset hallinnolliset tavoitteet pohjaavat pitkälti valtioneuvos- ton periaatepäätökseen pysyvistä toimintamenosäästöistä vuodelta 2010. Jatkossa yhteiset hallinnolliset tavoitteet voitaisiin tehdä osana kehyspäätöstä, jonka jälkeen ne koskisi- vat kaikkia hallinnonaloja ja niiden tekemiä tulossopimuksia. Tällöin tavoitteet voitaisiin laittaa valmiiksi osaksi yhteistä sähköistä tulossopimus pohjaa (ehdotus 6). Näin edesau- tetaan yhteisten hallinnollisten tavoitteiden saavuttamista sekä kevennettäisiin prosessia.

Konserniraportoinnin hajanaisen tietopohjan yhtenäistämiseksi ehdotetaan perus- tettavaksi valtiovarainministeriöön valtion raportoinnin ohjausryhmä. Ohjausryhmään kutsutaan edustajat keskeisimmistä konserniraportoinnin tietojärjestelmien edustajista.

OSA 2 EHDOTETTAVAT TUKITOIMET

EHDOTUS 6: OTETAAN KÄYTTÖÖN VALTION TULOSTIETOJÄRJESTELMÄÄN LAADITTAVA TULOSSOPIMUSPOHJA

(Taso: VN, toimeenpano:VK)

Tulosohjauksen yhtenäistämiseksi ja keventämiseksi laaditaan valtion tulostietojärjestelmään NETRAan yhteinen tulossopimus pohja hallinnonalojen hyödynnettäväksi. Tulossopimus pohjan tulee paitsi edistää yhtenäisyyttä myös jättää riittävä määrä liikkumavaraa ja joustoa, niin että tulossopimukset toimivat kaikissa tilanteissa. Työssä on huomioitava myös miten tulossopimus pohja linkittyy joillakin hallinnonaloilla oleviin omiin järjestelmiin, joissa sopimuksia laaditaan ja prosessoidaan.

Yhteiseen tulossopimus pohjaan laitetaan jatkossa valmiiksi konsernin yhteiset tavoitteet (henkilöstö, ICT, toimitilat, hankintatoimi, tietoturva yms), niiden mittarit ja arvosanaasteikot. Myöhemmin yhteisen tulossopimus pohjan lisäksi työvälinettä voidaan laajentaa kattamaan myös yhteistä suunnitteluvälinettä.

Kehitetään NETRAn tulostietojärjestelmää sekä tulosohjauksen raportoinnin informatiivisuuden kehittämiseksi laajennetaan jo NETRAssa ja Senaattorissa olevan liikennevalologiikan käyttöä.

EHDOTUS 7: TOTEUTETAAN TULOSOHJAUKSEN UUDISTUVIEN KÄYTÄNTÖJEN PILOTOINTI

(Vastuutaho VM)

Toteutetaan tulosohjauksen uudistuvien käytäntöjen pilotointi painottaen erityisesti yhteisten tavoitteiden ja poikkihallinnollisuuden kysymyksiä. Pilotointi toteutetaan 3-4 hallinnonalalla yhteistyössä valtion sidosryhmäyksikön, HAUS kehittämiskeskus Oy:n kanssa.

EHDOTUS 8: LAADITAAN UUDISTETTU TULOSOHJAUKSEN JA –JOHTAMISEN KÄSIKIRJA

(Vastuutaho VM)

Pilottihankkeen pohjalta laaditaan valtiovarainministeriön, valtioneuvoston kanslian ja tulosohjausverkoston yhteistyönä uusi tulosohjauksen ja –johtamisen lyhyt ja ytimekäs

käsikirja, jolla tuetaan tulosohtajia sekä tulosohtauskoulutusta sekä viedään eteenpäin tulosohtauksen kehittämisen tavoitteita ja toimenpiteitä.

Käsikirja sisältäisi muun muassa havainnollistettuna nelivuotisen syklin juoksutuksen (konsernin vuosikello) sekä sen, miten tavoitteet ja raportointi saadaan kulkemaan ilman katkoksia siirryttäessä tasolta toiselle.

EHDOTUS 9: TOTEUTETAAN TULOSOHTAUSEN VALMENNUSOHJELMA MINISTERIÖILLE JA VIRASTOILLE

(Vastuutaho VM ja HAUS)

Pilotoinnin ja uuden käsikirjan pohjalta järjestetään tulosohtauksen uudistamisen valmennusohjelma yhteistyössä HAUSin kanssa.

EHDOTUS 10: VAKIINNUTETAAN TULOSOHTAUSVERKOSTON TOIMINTA JA MINISTERIÖIHIN NIMETÄÄN TULOSOHTAUSEN LAADUN OHJAUKSESTA VASTAAVAT

(Vastuutaho VM ja ministeriöt)

Tulosohtausverkoston toimintaa jatketaan ja kehitetään edelleen, niin että verkoston jäsenille itsellään on entistä selkeämpi rooli verkoston toiminnassa ja sen kehittämisessä. Verkostolle muodostetaan työvaliokunta. Tulosohtausverkoston yhteyteen muodostetaan valtion raportoinnin ohjausta tukeva asiakasryhmä, jonka avulla ministeriöt ja virastot osallistetaan raportoinnin kehittämiseen. Hallinnonaloja kannustetaan myös sisäisten tulosohtausverkostojen luomiseen.

Tulosohtausverkoston avulla seurataan hallinnonalojen tulosohtauskäytäntöjä sekä niiden uudistamista. Verkosto tarjoaa mahdollisuuden vuorovaikutukseen ja parhaiden käytäntöjen levittämiseen yli hallinnonalarajojen.

Tulosohtauksen kehittämishanke suosittelee, että jokaiseen ministeriöön nimetään koko hallinnonalan tulosohtauksen laadun ohjauksesta vastaava ylimmän johdon tueksi (esim. controller kansliapäällikön avuksi). Tämä vastuuhenkilö toimisi samalla tulosohtausverkoston kontaktipisteenä hallinnonalalla.

EHDOTUS 11: ULKOISTEN ARVIOINTIEN JA ITSEARVIOINTIEN KÄYTTÖÖN KANNUSTETAAN

(Vastuutaho ministeriöt)

Tulosohtauksen kehittämisessä on jo vuosien ajan painotettu tarvetta myös ulkopuolisten, säännöllisin väliajoin tapahtuvien virastojen ja laitosten arviointien tarpeeseen ja käyttöön. Käytäntö on toiminutkin joillakin hallinnonaloilla, mutta arvioinnit tulee ottaa käyttöön läpi hallinnon. Tätä varten hallinnonalojen tulisi laatia pidempiaikaiset suunnitelmat virastojen arvioinnista. Ulkoisille arvioineilla edistetään muun muassa sitä, ettei

toiminta uraudu toistamaan sellaisia asioita, joita voitaisiin kehittää, tehdä toisin tai toisaalla tai joista voitaisiin luopua.

Monilla hallinnonaloilla on käytetty menestyksekkäästi itsearviointeja esimerkiksi kahden vuoden välein. Itsearviointit mahdollistavat kehittämiskohteiden löytämisen sekä yleisen tuloksellisuuden edistämisen. Itsearviointin on tärkeää kohdistua organisaatioiden suorituskyvyn kokonaisvaltaiseen arviointiin ja kehittämiseen. Itsearviointit parhaimmillaan myös kytkevät mukaan koko henkilöstön arviointiin. Itsearviointien systemaattinen käyttö tulisi ottaa käyttöön kaikilla hallinnonaloilla.

EHDOTUS 12: SELKEYTETÄÄN TULOS- JA JOHTAMISSOPIMUKSIEN TOISIAAN TÄYDENTÄVÄÄ ROOLIA

(Vastuutaho VM ja ministeriöt)

Tulos- ja johtamissopimusten rooleja selkeytetään. Tulos- ja johtamissopimuksia laadittaessa ja johtamissopimusformaattia edelleen kehitettäessä on tärkeää entisestään korostaa johtamissopimuksen henkilökohtaisuutta suhteessa tulossopimukseen. Tulossopimuksella ohjataan näkökulmaa Mitä ja johtamissopimuksella näkökulmaa Miten.

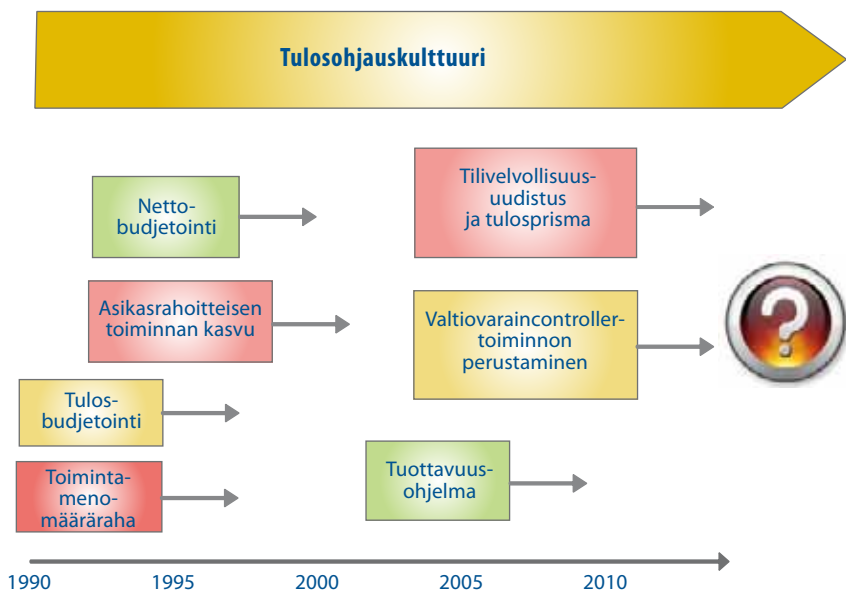
OSA I TULOSOHJAUKSEN UUDISTAMINEN

1 Uudistuksen tavoitteet

1.1 Uudistuksen periaatteet - Strategisempi, kevyempi, poikkihallinnollisempi ja yhtenäisempi

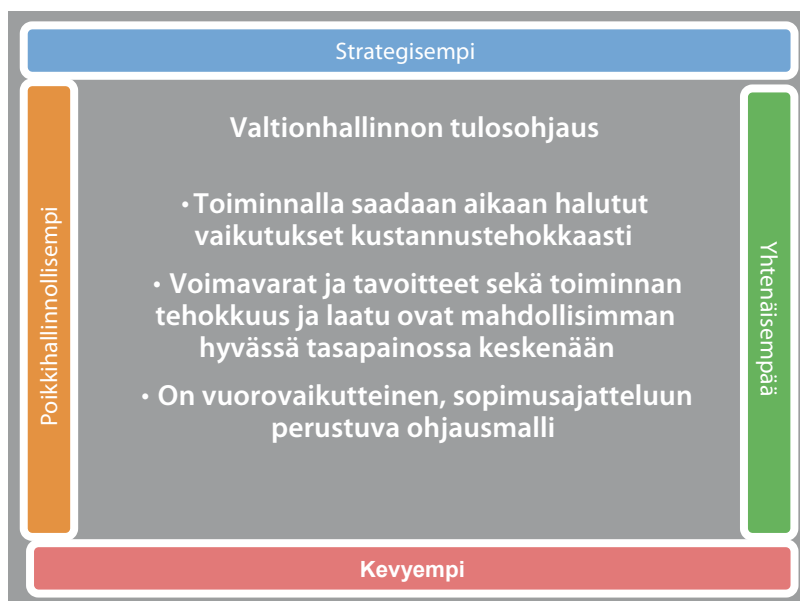
Tulosohjausta on uudistettu jo kaksikymmentä vuotta. Tänä aikana tulosohjauskulttuuri on muuttunut ja siihen on tullut uusia elementtejä. Koko ajan ja edelleenkin tulosohjauksen kantavana tavoitteena on tuloksellisuuden edistäminen valtionhallinnossa.

KUVA 1. Tulosohjauskulttuurikuva mukailtuna, lähde Raudasoja ja Johansson 2009 Esimies talouden johtajana julkishallinnossa



Tulosohjauksen arviointihankkeen (vuosina 2009- 2010) pohjalta tulosohjauksen uudistamisen tavoitteiksi on kehittämishankkeessa asetettu, että tulosohjaus olisi jatkossa strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää. Tulosohjauksen uudistusehdotusten tulee siis tukea näitä neljää tavoitetta. Kaikki ehdotukset eivät ehkä tue kaikkia tavoitteita, mutta yksikään ehdotus ei saisi viedä tulosohjausta minkään neljän kohdan osalta vastakkaiseen suuntaan. Tavoitteet strategisemmasta, kevyemmästä, poikkihallinnollisemmasta ja yhtenäisemmästä tulosohjauksesta on vietävä aidosti tulosohjauskulttuuriin ja käytäntöihin.

KUVA 2. Tulosohjauksen toiminta-ajatus



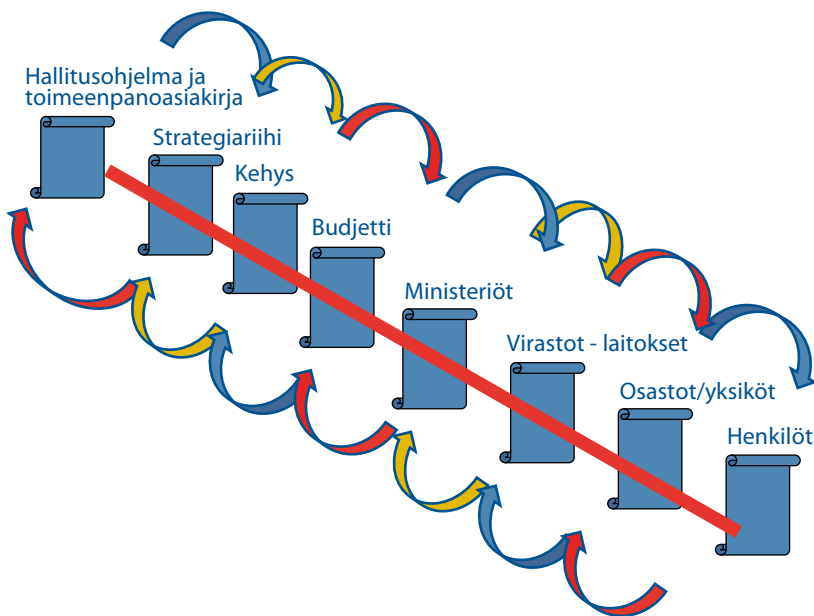
Vuonna 2006 laaditussa käsikirjassa kuvataan tulosohjauksen toiminta-ajatusta. Tavoitteena tulosohjauksessa on, että toiminnalla saadaan aikaan halutut vaikutukset kustannustehokkaasti. Mallia on kuvattu vuorovaikutteiseksi, sopimusajatteluun perustuvaksi ohjausmalliksi. Tavoitteena on ohjauksen avulla aikaansaada, että voimavarat ja tavoitteet sekä toiminnan tehokkuus ja laatu ovat mahdollisimman hyvässä tasapainossa keskenään. Tämä tulosohjauksen toiminta-ajatus on edelleenkin ajankohtainen ja esimerkiksi vuorovaikutteisuus painottuu jos mahdollista vielä aikaisempaa enemmän.

Kulttuurin muutos on vienyt tulosohjausjärjestelmää painopisteeltään enemmän ylhäältä alaspäin painottuneeksi. Tähän suuntaan tulosohjauskulttuuria ovat vieneet muun muassa yhtenäisempiä toimintatapoja korostaneet valtiokonsernin ohjaukseen liittyneet kehittämis-toimet, samoin kuin hallitusohjelman toimeenpanoon liittyvät uudistukset. Myös tämän hankkeen tavoitteet strategisemmasta, yhtenäisemmästä ja poikkihallinnollisemmasta ohjauksesta ovat samansuuntaisia. Uudistuksen periaatteena on siis edelleen vahvistaa minis-

teriöiden ohjausroolia, kuitenkin niin, että ministeriöt puolestaan toimivat tavoitteenaan valtioneuvoston yhtenäisyys ja kokonaisuus.

Tulosohjauksen kehittämisessä strategisemmaksi keskeinen periaate on nykyistä tiukempi linkitys niin hallitusohjelman toimeenpanoon kuin ministeriöiden strategiatyöhön. Ajatuksena on, että tulosohjauksessa siirryttäessä tasolta toiselle punainen lanka ei katkea. Uudistusten keskeisinä tavoitteina tulee olla pystyä nykyistä paremmin varmistamaan, ettei tavoitteiden ohjausketju katkea missään ohjauksen nivelkohdassa esimerkiksi hallinnon tasolta toiselle siirryttäessä. Sama koskee tietysti myös raportointia.

KUVA 3. Rautalankakuva tulosohjauksen punaisesta langasta



Tulosohjaus ei myöskään saa olla mitään pakkopullaa, jota tehdään vain ohjausjärjestelmän olemassaolon vuoksi. Ehdottomana edellytyksenä on, että tulosohjaus on kytkeytynyt tiiviisti johtamiseen, suunnitteluun, raportointiin eikä elä hallinnonaloilla omaa erillistä elämäänsä.

Tulosohjausta on Suomen valtionhallinnossa ollut 20 vuotta. Siinä ajassa tulosohjausta on uudistettu useaan kertaan. Hallinnon kehittämisessä on tärkeää, että uudistustyössä paitsi tuodaan uusia asioita ja tavoitteita, niin osataan myös luopua vanhasta ja keventää. Tämän uudistuksen yhdeksi periaatteeksi on otettu tavoite keveämmästä tulosohjauksesta. Tämä on tärkeää, koska tiedetään valtionhallinnon nykyiset, muun muassa eläköitymisestä tulevat, paineet saada aikaan enemmän vähemmällä. Tulosohjauksen kehittämisessä on siksi asetettava tavoitteeksi saada aikaan parempaa tulosohjausta ja sitä kautta tuloksellisuutta nykyistä kevyemmällä prosessilla.

Yksi keskeinen tapa keventää tulosohjausta on tehdä siitä yhtenäisempää, niin että kaikkia ohjaukseen liittyviä asioita ei tarvitse erikseen tehdä jokaisella hallinnonalalla, vaan osa voidaan aikaansaada keskitetysti. Näitä voivat olla niin yhteiset tavoitteet, yhteiset mittarit, yhteiset järjestelmät kuin yhteiset arvosana-asteikotkin. Yhtenäisemmän tulosohjauksen rinnalla tulosohjauksen on myös nykyistä paremmin huomioitava poikkihallinnollisuuden tarpeet. Suomalainen tulosohjaus toimii hyvin vertikaalisesti, mutta horisontaalisuuden tukemisessa tulosohjauksella on suuria haasteita.

Uudistuksen periaatteisiin kuuluu hankkeelle asetetun tavoitteen mukaisesti, että esitettyt uudistustoimenpiteet tukevat ohjausjärjestelmien yhteentoimivuutta erityisesti hallitusohjelma- ja budjettiohjauksen osalta. Tulosohjauksella tulee olla selkeät yhteiset käsitteet ja tulosohjauksen eri toimijoilla selkeät roolit. Uudistusten tulisi myös edesauttaa johtamismahdollisuuksien parantamista sekä tulosohjausta tukevien tietojärjestelmien käytön merkittävää lisäämistä. Nyt keskeistä olisi saada aikaan voimakas muutos tulosohjauksen toiminnoissa ja panostaa raportissa esitettyjen linjausten ja toimenpide-ehdotuksen läpivientiin.

1.2 Tulosohjauksen periaatteet

KUVA 4. Tulosohjauksen periaatteet

TULOSOHJAUKSEN YHTEISET PERIAATTEET

Tulosohjaus on osa valtiokonsernin ohjauksen kokonaisuutta

- Yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy eri toimijoiden välisen yhteistyön tuloksena
- Hallinnonalojen ohjaus perustuu valtionhallinnon yhteisiin linjauksiin ja käytäntöihin sekä hallinnonalojen omiin ohjausmenettelyihin
- Tulosohjaus keskittyy strategisesti merkittävimpiin ja muutosta edellyttäviin asioihin. Ohjauksen intensiivisyys vaihtelee
- Ohjaustoiminnoissa on selkeät roolit ja tehtävät sekä toimivat foorumit
- Tulosohjaus on ammattimaista ja johdonmukaista
- Tulosohjauksen perustana ovat selkeät tavoitteet, niitä kuvaavat mittarit ja toteutumisen seuranta
- Tulosohjaus perustuu johdon asiantuntijoiden strukturoituun vuorovaikutukseen, aitoon dialogiin ja kumppanuuteen
- Yhteiset tietojärjestelmät ja välineet tukevat periaatteiden toteutumista

Tulosohjauksen kehittämishanke ehdottaa yllä olevia tulosohjauksen periaatteita tulosohjauksen periaatteiksi läpi koko valtionhallinnon. Jotta tulosohjaus toimii yhtä laadukkaasti koko valtionhallinnossa sitä tulee ohjata yhteisten periaatteiden kautta. Näillä periaatteilla halutaan myös edistää strategisemman, kevyemmän, poikkihallinnollisemman ja yhtenäisemmän tulosohjauksen toteutumista.

Tulosohjaus on osa valtiokonsernin ohjauksen kokonaisuutta.

Tulosohjaus on keskeinen ohjausjärjestelmä valtiolla, mutta ei kuitenkaan ainoa. On siis tärkeää pitää huolta siitä, että tulosohjaus toimii hyvin osana ohjausjärjestelmien kokonaisuutta ja näin parhaalla mahdollisella tavalla tukee valtiokonsernin ohjauksen kokonaisuutta.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy eri toimijoiden välisen yhteistyön tuloksena.

Tulosohjausprosessin eri kohdissa, kuten esimerkiksi tavoitteen asetannassa, mittareiden valinnassa, dialogissa kumppaneiden kanssa ja raportoinnissa on huomioitava, että yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy aina useiden eri toimijoiden välisen yhteistyön tuloksena.

Hallinnonalojen ohjaus perustuu valtionhallinnon yhteisiin linjauksiin ja käytäntöihin sekä hallinnonalojen omiin ohjausmenettelyihin.

Eri hallinnonaloilla ohjauksen tulee perustua valtionhallinnon yhteisiin linjauksiin muun muassa näihin tulosohjauksen yhteisiin periaatteisiin. Hallinnonaloilla on niiden erilaisista luonteista johtuen myös omia ohjausmenettelyjä. Näiden omien ohjausmenettelyjen on kuitenkin osaltaan tuettava yhteisten linjausten toteutumista.

Tulosohjaus keskittyy strategisesti merkittävimpiin ja muutosta edellyttäviin asioihin. Ohjauksen intensiivisyys vaihtelee.

Tulosohjauksessa yhtenä haasteena on ollut, että tavoitteita on asetettu liikaa eikä aina ole keskitytty olennaisimpiin asioihin. On tärkeää keskittyä niihin kysymyksiin, jotka ovat strategisesti merkittävimpiä ja niihin, joissa tarvitaan muutosta. Kaikkia asioita ei siis tarvitse ohjata samalla intensiteetillä.

Ohjaustoiminnoissa on selkeät roolit ja tehtävät sekä toimivat foorumit.

Tulosohjauksessa on nimensä mukaisesti kyse ohjauksesta ja silloin on tärkeää, että kaikille osapuolille on selvää, mikä on kunkin toimijan rooli ja tehtävä ohjausprosessissa. Niin poikkihallinnollisuuden edistämiseksi kuin hallinnonalan ja virastojen ohjauksesakin toimivat foorumit edesauttavat ohjauksen onnistumista.

Tulosohjaus on ammattimaista ja johdonmukaista.

Tulosohjaus vaatii osaamista, ammattitaitoa ja niiden aktiivista ylläpitämistä valtionhallinnossa. Tulosohjauksen onnistumisen edellytys on sen johdonmukaisuus. Ohjausta ei voi kutsua oikeaksi ohjaukseksi, jos siitä puuttuu tämä ominaisuus.

Tulosohjauksen perustana ovat selkeät tavoitteet, niitä kuvaavat mittarit ja toteutumisen seuranta.

Tulostavoitteet ovat tulosohjauksen ydintä ja siksi tavoitteiden laatu ja erityisesti niiden selkeys on aivan keskeistä. Tavoitteita kuvaavat mittarit ja tavoitteiden toteutumisen seuranta ovat samoin keskeisintä ydintä. Tavoitteiden selkeys ja seuranta ovat tulosohjauksen punaisen langan ainekset.

Tulosohjaus perustuu johdon ja asiantuntijoiden strukturoituun vuorovaikutukseen, aitoon dialogiin ja kumppanuuteen.

Tulosohjauksen keskeinen ajatus jo sitä luotaessa 20 vuotta sitten oli, että se perustuu vuorovaikutukseen. Vuorovaikutus ei voi olla vain rutiininomaisesti suoritettavia keskusteluja, vaan keskeistä on aito strateginen dialogi ja luottamus toimijoiden välillä.

Yhteiset tietojärjestelmät ja välineet tukevat periaatteiden toteutumista.

Tulosohjaus voi olla laadukasta ja uudistuksen neljä periaatetta (strategisempi, kevyempi, poikkihallinnollisempi ja yhtenäisempi) voivat toteutua vain jos yhteiset tietojärjestelmät ja välineet tukevat tulosohjauksen ja uudistuksen periaatteiden toteutumista.

1.3 Tulosohjaus osana ohjausjärjestelmien kokonaisuutta

Eduskunta ja hallitus voivat ohjata eri keinoilla yhteiskuntapolitiikkaa, hallinnon toimintaa, julkista palvelutuotantoa ja valtiontaloutta. Ohjauksen keinot valitaan ja ohjauksen toimivuutta arvioidaan hyvän hallinnon periaatteiden ja tuloksellisuuden perusteella.

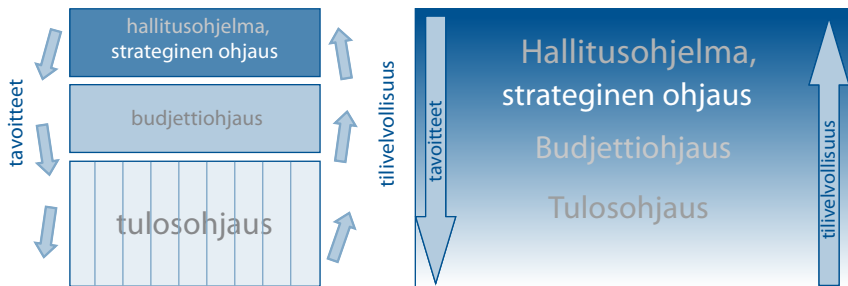
Ohjauksen keinoja ovat esimerkiksi säädösohjaus, itsesääntely, vero- ja maksupolitiikka, rahoitusohjaus, yksilöille annettavat etuudet, joilla ohjataan käyttäytymistä, valtion virastojen ja laitosten resurssiohjaus talousarviossa annettavien määrärahojen sekä henkilöstöä ja henkilöstöpolitiikkaa koskevien linjausten avulla, tulosohjaus, omistajaohjaus, hankintaohjaus, informaatio-ohjaus.

OECD:n (Organisation for Economic Co-operation and Development) tekemän Suomen hallinnon maa-arvioinnin yksi keskeinen havainto oli strategisen ohjauksen, tulosohjauksen ja talousohjauksen eriytyneisyys toisistaan. Vaikka hallinnossa on kiinnitetty paljon huomiota strategiseen suunnitteluun haittaa yhteistä sitoutumista kuitenkin poikkihallinnollisen yhteistyön puute strategisten painopisteiden muotoilussa ja soveltamisessa. Valtion budjetin valmistelun ja strategisen suunnittelun prosessi on aikataulullisesti sovitettu yhteen, mutta niiden sisältöjä ei ole yhteen sovitettu. Myös tulosohjauksen kytkeminen

strategiseen suunnitteluun on heikko eikä se linkitä virastojen toiminnallisia tavoitteita riittävästi koko hallintoa koskeviin yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin. OECD-arviointi Suomen hallinnosta toteaaakin, että siilomainen rakenne on pahimmillaan ajanut toiminnan tuloksellisuuden osaoptimointiin kokonaishyödyn kustannuksella.

Tulosohjauksen kehittämisen kannalta juuri yhteys näihin kahteen ohjausjärjestelmään poliittis-strategiseen ohjaukseen ja talousarvio-ohjaukseen on liian irrallinen. Tämä siitä huolimatta, että tulosohjauksella on suora linkki valtion talousarvioon niin pääluokka-, luku- kuin momenttitasollakin.

KUVA 5. Kolmen ohjausjärjestelmän yhtenäisyyden nykytila ja tavoittila



Julkisen hallinnon strateginen ohjaus, hallitusohjelman seuranta sekä budjetti- ja tulosohjaus tulisivat yhdistää nykyistä kevyemmäksi, yhtenäisesti jatkuvaksi prosessiksi, jolla yhtenäinen tahtotila välitetään koko hallintoon ja prosessien vaikuttavuus koko hallinnon toimintaan paranee. Poliittis-strategisen ohjauksen ja talousarvio- ja tulosohjauksen keskeisiä toimijoita ovat valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia. Näiden kahden ydinministeriön välistä yhteistyötä toiminnan ja talouden paremmaksi yhteenkytkemiseksi valtion hallinnossa olisi lisättävä ja kehitettävä. Erityisen tärkeää tulosohjauksen kannalta olisi, että jatkossa entistä paremmin toteutuu selkeä yhteys tavoitteiden asettamiseen ja resurssien allokoinnin välillä. Tämän toteutumiseksi on toimintakulttuurin tasolla edistettävä toiminnan ja talouden yhdistämistä hallinnonaloilla ja virkamiestasolla.

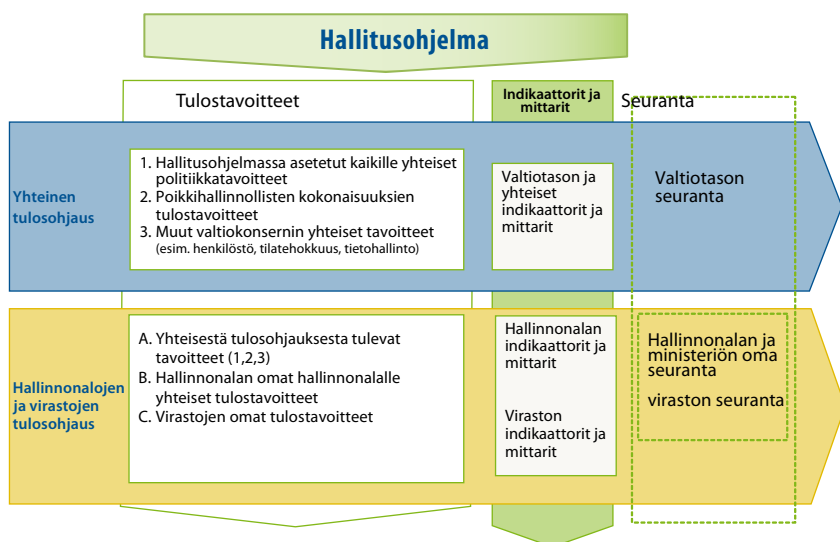
Valtiovarainministeriön tavoitteena on ollut tunnistaa valtiontalouden ja -hallinnon kokonaisuuden edut ja tavoitteet sekä edistää niiden ottamista huomioon koko valtionhallinnossa yhteisiä toimintatapoja kehittämällä. Tässä konsernitoiminnassa keskitytään asioihin, joista saadaan suurimmat hyödyt vaikutuksina ja mittakaavaedut tehokkuutena ja jotka tuottavat taloudellista ja toiminnallista hyötyä tai tehostavat valtion varallisuuden käyttöä ja hoitoa. Valtiovarainministeriö on pyrkinyt osaltaan takaamaan yhteiset konsernipalvelut sekä työ- ja toimintatavat silloin kun niiden kautta voidaan todistetusti saavuttaa taloudellista ja toiminnallista hyötyä ja parempaa laatua. Tulosohjaus on tässä yksi keskeinen väline.

1.4 Hallinnonalojen tavoitteiden suhde koko valtioneuvostotason tavoitteisiin

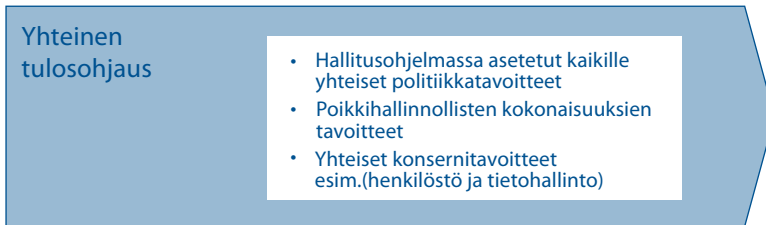
Hallituskausilla (2003 – 2011) poikkihallinnollisuuden haasteisiin pyrittiin vastaamaan erityisesti hallitusohjelmaan sisällytettävillä politiikkaohjelmilla, joiden tavoitteena oli tunnistaa ja priorisoida valtioneuvostotason haasteita. Ongelmaksi muodostuivat muun muassa politiikkaohjelmien resurssipuutteet ja ohjelmien erillisyyt budjettiprosessista. Ohjelmiin osallistuvat ministeriöt priorisoivat myös herkästi omien hallinnonalojensa tavoitteiden saavuttamista horisontaalisten tavoitteiden edellä. Vaalikaudella 2011 - 2015 politiikkaohjelmat on korvattu valitsemalla hallitusohjelmasta koko valtioneuvostolle yhteiset painopistealueet, jotka muodostavat niin sanotut strategiset politiikkakokonaisuudet. Näiden painotusten pohjalta valtioneuvoston kanslian johdolla on vaalikaudelle 2011-2015 kehitetty uusi hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma (HOT) sekä hallitusohjelman toimeenpano- ja seurantamenettelyt.

Kuten edellisessä luvussa on todettu oleellista tulosohtauksen kannalta ja poikkihallinnollisuuden edistämiseksi on, että tulostavoitteet ja indikaattorit kulkevat hallitusohjelmasta konsernitasona aina virastotasolle saakka niin, että kullakin alemmalla tasolla toteutetaan, täsmennetään ja konkretisoidaan ylempien tasojen tavoitteita ja indikaattoreita. Tärkeää on, että sekä tulostavoitteiden määrittäminen että tuloksista raportointi muodostaisivat johdonmukaisen strategisen kokonaisuuden niin, että hallitusohjelmasta ja sitä täsmentävästä toimeenpanosuunnitelmasta johdetaan ”alenevana ketjuna” yhteiset tavoitteet ja hallinnonalojen politiikkatavoitteet ja budjettitavoitteet sekä ministeriöiden virastoihin kohdistamat tulostavoitteet. Samoin vastaavasti vaikuttavuus- ja tuloksellisuusmittarit johdetaan ylhäältä alaspäin.

KUVA 6. Yhteinen tulosohtaus – Hallinnonalojen ja virastojen tulosohtaus

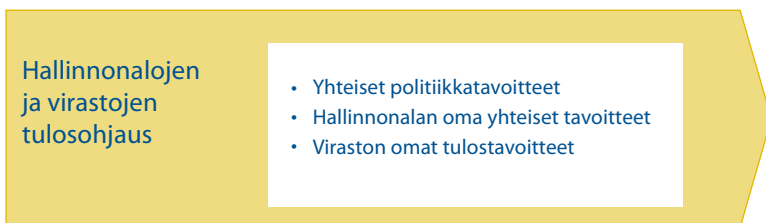


Tulosohjaus ja tätä kautta myös tulossopimusten sisältö koostuisi kahdesta suuremmasta kokonaisuudesta. Toisen näistä kokonaisuuksista muodostavat edellä mainitut hallitusohjelmasta koko hallinnolle tulevat yhteiset politiikkatavoitteet. Samoin tähän kokonaisuuteen kuuluisivat poikkihallinnollisten kokonaisuuksien tavoitteet. Kolmas yhteinen osaluokka olisivat valtionhallinnon organisaatioille yhteiset toiminnan järjestämistä koskevat tavoitteet esimerkiksi tietohallintoa ja henkilöstöä koskevat tavoitteet.



Tämän yhteisen tulosohjauksen painoarvo siis jatkossa nousisi. Se ei tarkoita, että hallinnonalojen ja virastojen tulosohjaus häviää, mutta kylläkin sitä, että ohjaus keskittyy nykyistä enemmän yhteisiin strategisiin tavoitteisiin.

Tulosohjauksen kokonaisuus muodostuu siis yhteisen tulosohjauksen lisäksi hallinnonalojen ja virastojen omista tavoitteista. Näistä osa on kullakin hallinnonalalla koko hallinnonalan yhteisiä, hallinnonalan poikkihallinnollisia tavoitteita. Sen lisäksi on virasto- ja organisaatiokohtaisia tavoitteita.



Ohessa kuvattu tulosohjauksen kehitys entistä enemmän yhteisten tavoitteiden suuntaan on välttämätöntä, jos halutaan suunnata toimintaa suhteessa muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin. Nykyisellään työkalut ja mittarit ovat liiaksi sektori- ja osastokohtaisia eikä nykyinen tulosohjaus huomioi riittävällä tavalla yhteiskunnan laaja-alaisia horisontaalisia tavoitteita. Yhteiset tavoitteet tarkoittavat myös yhteisiä mittareita ja yhteisiä arvotasa-asteikkoja. Edellä olevan kuvion mukaisen mallin toteuttaminen edellyttää strategista näkökulmaa, joka luo luontevia yhteyksiä eri tasojen välille sekä priorisoi tärkeimpiä hankkeita myös resurssien osalta. Lisäksi se edellyttää vahvaa poliittista ja virkamiestason tukea.

Edellisessä kappaleessa käsitelty ohjausprosessien tiivistäminen on näiden tavoitteiden kannalta keskeistä. Tähän suuntaan on jo edetty nykyisellä hallituskaudella kun hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelma hyväksyttiin samanaikaisesti vaalikauden kehityksen

kanssa. Tämä vahvistaa toiminnan ja määrärahojen käytön välistä yhteyttä. Samoin tätä kehitystä tukee hallituksen strategiaistunto. Kyseessä on horisontaalisuutta ministeriöiden välillä vahvistava, poikkihallinnollinen istunto, joka antaa mahdollisuuden laajempaan valtioneuvostotason tilannetarkasteluun ja mahdollistaa aiempaa joustavammin politiikan uudelleen suuntaamisen ja uudet painotukset. Eri prosesseilla (strategia, kehys, budjetti jne.) pyritään nyt tuottamaan yhdensuuntaisia poliittisia linjauksia. Myös kansliapäällikkökokouksen roolia on vahvistettu hallitusohjelman toimeenpanon yhteensovittamisessa. Hallitusohjelman seurannan yhdyshenkilöverkosto ministeriöissä vahvistaa niin ikään virkamieskoordinointia. Senaattoripalvelu yhteisenä sähköisenä seuranta-alustana mahdollistaa läpinäkyvän ja ajantasaisen on line -seurannan, mutta tulosohjauksen kehittämiskokonaisuuden kannalta on vahvasti edistettävä myös NETRAn ja Senaattorin yhteentoimivuutta. Tätä työtä on jo käynnistetty valtioneuvoston kanslian ja Valtiokonttorin toimesta.

Tavoitteena on luoda valtion tulostietojärjestelmään NETRAan tulossopimuksille yhteinen valmis pohja NETRAan, jossa on jo valmiina mahdolliset yhteiset poliittis-strategiset hallitusohjelmasta tulevat tavoitteet ja sekä konsernin yhteiset tavoitteet esim. tietohallinnosta ja henkilöstöstä.

Poliittisen tason mukanaolo ja kiinnostus on tulosohjauksen vaikuttavuuden kannalta kriittistä. Selvempi linkki hallitusohjelman ja tulosohjauksen välillä sekä parempi vertailtavuus (yhteiset substanssitavoitteet ja -mittarit, konsernitavoitteet ja -mittarit) hallinnon alojen välillä edistänevät kiinnostusta.

Kun yhteisten tavoitteiden määrä kasvaa korostuu vuoropuhelu hallinnonalojen välillä ja sisällä. Samoin tulosohjauksen foorumit, kuten tulosohjausverkosto ja hallinnonaloittaiset tulosohjausfoorumit ja verkostot muodostuvat entistä tärkeämmiksi.

1.5 Tavoitteiden asetanta, (tuloksista raportointi ja tulostiedon hyödyntäminen)

KUVA 7. Tulostavoitteet budjetissa

Tulostavoitteet budjetissa – Nykytila

Yleisperustelut

kuvaavat hallituksen **talouspoliittisen linjan** ja keskeiset hallitusohjelman strategia-asiakirjan toteuttamiseen tähtäävä toimet varainhoitokaudella. Yleisperusteluissa selostetaan myös tarvittaessa keskeisiä **hallinnonalat horisontaalisesti ylittäviä** toimintaohjelmia ja muita asiakokonaisuuksia sekä niiden yhteiskunnallisia vaikutustavoitteita.

Pääluokkaperusteluissa

kuvataan kunkin ministeriön hallitusohjelman ja strategia-asiakirjan pohjalta itselleen muotoilemia tärkeimpiä **yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita** ja niihin varainhoitokaudella kohdistettavia päätöksiä. Tärkeää on tavoitteenasettelun ja talousarvion yhteydessä tapahtuvan rahoituspäätöksenteon väinen yhteys.

Lukuperusteluissa

ministeriöt kuvaavat vastuualueensa **yhteiskuntapolitiikan eri lohkojen vaikutuksia** koskevaa tavoitteenasettelua tavalla, joka on loogisena linkkinä virastojen kanssa sovittaville toiminnallisille tulostavoitteille.

Momenttiperusteissa

kuvataan virastojen kanssa alustavasti sovitut keskeisimmät **toiminnalliset tulostavoitteet** tehokkuudelle ja laadunhallinnalle. Nämä alustavat tavoitteet vahvistetaan ja tarkennetaan eduskunnan budjettipäätöksen jälkeen siten, että lopulliset tulostavoitteet ja myönnetty määrärahat ovat sopijapuolten käsityksen mukaan tasapainossa.

Tulosohjauksen kehittämishankkeen yhtenä tehtävänä on mainittu ministeriöiden ja niiden alaisen hallinnon välisen tulosohjauksen kehittäminen niin, että hallinnonalan virastojen, laitosten ja alue- ja paikallishallinnon tavoitteilla on tiiviimpi suhde koko valtoineuvostotason ja hallinnonalan tavoitteisiin ja että, tavoitteiden asetanta ja tuloksista raportointi sekä tulostiedon hyödyntäminen tavoitteiden asettamisessa kehittyvät.

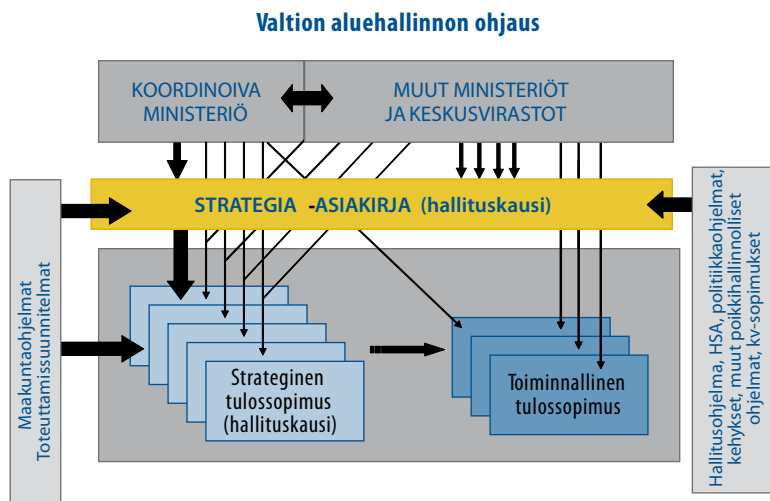
Kehittämishankkeen tarkastelun ytimessä on ollut ministeriön ja viraston välinen tulosohjaussuhde, joten esimerkiksi eduskuntakäsittelyyn tai virastojen sisäiseen tulosjohtamiseen ei ole keskitytty. Näihin tullaan palamaan uudistettavassa tulosohjauksen käsikirjassa. On selvää, että tulosohjauksen keskeisessä nivelkohdassa – ministeriöiden ja virastojen välisessä yhteistyössä – on keskeiset prosessiliittymät ylimpään päätöksentekotasoon sekä varsinaiseen tulosohjauksen jalkautukseen organisaatio- ja jopa henkilötasolla.

Tulosohjauksen tavoiteasetanta pohjautuu hallitusohjelmassa asetettuihin politiikkatavoitteisiin. Keskeisin asiakirja tulosohjauksessa on valtion talousarvioesitys, johon esitetyt määrärahat on perusteltava suorituksilla, toisin sanoen vaikuttavuustavoitteilla ja toi-

minnallisilla tulostavoitteilla. Talousarvioesityksen valmistelussa jo 1990-luvulla käyttöön otettu kehysmenettely on keskeinen osa tulosbudjetointia ja useamman vuoden tulossuunnittelua ja tavoiteasetantaa.

Tulosohjausta toteutetaan hallinnonaloittain ministeriöiden edistäessä hallitusohjelmassa asetettujen politiikkatavoitteiden toteutumista ohjaamalla hallinnonalaansa ja sopimalla siihen kuuluvien virastojen ja laitosten kanssa vuosittaisista tulostavoitteista ja niiden toteuttamisen edellyttämistä voimavaroista. Tulossopimuksissa asetettavat tulostavoitteet pohjautuvat valtion talousarvioesityksessä esitettyihin alustaviin tulostavoitteisiin. Yhä useammin tulosohjausta tehdään nelivuotissyklin mukaan, esimerkiksi AVIt ja ELYt joissa ns. strategia-asiakirja ja strategiset tulostavoiteasiakirjat laaditaan hallituksen toimikaudeksi ja niiden sisältö tarkistetaan tarvittaessa vuosittain.

KUVA 8. AVIen ja ELYjen tulosohjaus



Tulostavoitteiden toteutumisesta raportoidaan kirjanpitoyksikön tilinpäätökseen sisältyvässä toimintakertomuksessa. Ministeriöt raportoivat lisäksi koko toimialansa toiminnan tuloksellisuudesta valtion tilinpäätöskertomuksessa, joka annetaan vuosittain eduskunnalle.

Vuoden 2004 uudistus

2000-luvun alussa toteutettu viimeisin laajamittaisempi keskushallinnon uudistamishanke johti valtion tulosohjauksen ja tilinpäätösmenettelyjen uudistamiseen tulosvastuun ja tilivelvollisuuden kehittämisessä. Vuoden 2004 uudistus merkitsi tavoitteiden asettamisen kannalta, että ministeriöt veloitettiin muotoilemaan vastuullaan oleville yhteiskuntapolitiikan lohkoille vaikuttavuustavoitteet ja raporttoimaan niiden saavuttamisesta hallituksen tilinpäätöskertomuksessa.

Tavoiteasetannan osalta keskeinen uudistus oli, että ministeriöiden muotoilemat vaikuttavuustavoitteet tuli julkistaa tiiviissä muodossa talousarvioesityksen pääluokka- ja lukuperusteluissa. Edelleen virastojen vastuulla olevat toiminnalliset tulostavoitteet tuli uuden hahmotuksen mukaan esittää momenttiperusteluissa. Ohjausotteen tiivistämiseksi ministeriöt veloitettiin antamaan julkinen kannanotto hallinnonalansa virastojen ja laitosten tilinpäätöksistä.

OECD-maa-arviointi

OECD:n Suomen hallinnosta tekemässä kokonaisvaltaisessa arvioinnissa (OECD Public Governance Review – Finland) todettiin tulohajaukseen ja sen sisältöön liittyen, että valtioneuvostotasaisen strategisen suunnittelun ja budjettikehyksen erillisyys rajoittaa mahdollisuutta priorisoida resursseja ja uudelleen sijoittaa niitä tarvittaessa. Suomen hallinnon siilomainen rakenne on pahimmillaan ajanut toiminnan tuloksellisuuden osaopintointiin kokonaishyödyn kustannuksella.

Arviointi toteaa, että tulohajauksen kehittämisen kannalta juuri yhteys näihin kahteen ohjausjärjestelmään poliittis-strategiseen ohjaukseen ja talousarvio-ohjaukseen on liian irrallinen. Tämä siitä huolimatta, että tulohajauksella on suora linkki valtion talousarvioon niin pääluokka-, luku- kuin momenttitasollakin

Tulohajauksen arviointihanke

Tulohajauksen arviointihankkeen mukaan (VM 2010-2011) vuoden 2004 tulohajausuudistus oli lähtökohtaisesti onnistunut. Arvioinnissa todetaan muun muassa, että tuloprisma on laajasti käytössä hallinnonaloilla. Arvioinnin mukaan tuloksellisuusraportointi on tarkastelluilla hallinnonaloilla jäsentynyt verrattuna aikaisempiin vuosiin ja sen rakenne seuraa tiiviimmin tuloprisman mukaista jäsentelyä. Mittarit ovat uudistuksen myötä kehittyneet viime vuosina jäsentyneemmiksi. Tarkastusvaliokunnan aktiivinen rooli saa arvioinneissa positiivista palautetta tulohajauksen terävöittämisessä.

Arvioinnin mukaan Suomessa on yleisesti ottaen ministeriöiden ja virastojen välillä selkeä tulohajaussuhde ja virastot vaikuttavat toteuttavan tulossopimuksiaan jäsentämällä sen tulostavoitteet oman johtamisjärjestelmänsä kautta oman organisaationsa eri osien toteutettaviksi.

Hallintopoliittinen tulevaisuuskatsaus 2010

Valtiovarainministeriön tulevaisuuskatsaus korostaa myös toimenpiteitä, joilla irtaudutaan siilomaisesta valmistelutavasta ja osaoptimoinnista. Strategisen ohjauksen ja talousohjauksen eriytyneisyys haittaavat toimintaa ja tulohajauksen kytkeminen strategiseen ohjaukseen on heikko eikä linkitä virastojen toiminnallisia tavoitteita riittävästi koko hallintoa koskeviin yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin.

Valtion tulostietojärjestelmä - NETRA

Tuloksellisuusraportointi perustuu Valtion tulostietojärjestelmässä ylläpidettäviin tietoihin hallinnonalojen ja virastojen tulostavoitteista ja niiden toteutumisesta. Tulostietojärjestelmällä on pyritty tukemaan ministeriöiden ja virastojen välistä tulosohtausprosessia. Tulostavoitteiden valmisteluprosessin aikana tiedot ovat vain ministeriön tulosohtajien sekä virastojen nimettyjen valmistelijoiden käytettävissä. Järjestelmä mahdollistaa myös valmistelutietojen kommentoinnin ja raportoinnin omaan käyttöön. Tietojen julkaisun voi tehdä vain erikseen siihen määrätty henkilö.

Vuonna 2011 Tulostietojärjestelmän käyttäjänä oli 91 virastoa tai virastoryhmää (esim. käräjäoikeudet käsitellään virastoryhmänä). Tulostietojärjestelmässä julkaistiin n. 3700 tulostavoitteen saavuttamista kuvaavaa mittaria. Näistä 97 % oli virastojen ja laitosten tavoitteita ja 3 % oli ministeriöiden itselleen tai hallinnonalalle yhteisesti asettamia tavoitteita.

Vuonna 2011 virastojen ja laitosten mittareista kolmannes 33 % mittasi tuotoksia ja laadunhallintaa. Tämä tulospriksman kohta pitää sisällään pääsääntöisesti virastojen substanssista nousevia ja seurattavia mittareita. Yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvaavia mittareita oli samoin lähes kolmannes 29 %, toiminnallista tehokkuutta kuvaavia 24 % ja henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittämistä kuvaavia 14 %.

Ministeriöiden itselleen asettamista tavoitteista valtaosa 87 % liittyi yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Toiminnallista tehokkuutta kuvaavien mittareiden osuus oli 6, tuotoksia ja laadunhallintaa kuvaavia 3 % ja henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittämistä kuvaavia 4 %.

Tulostietojärjestelmässä käsitellään numeerisia ja laadullisia tulostavoitteita. Vuonna 2011 numeeristen tavoitteiden osuus oli 68 % sanallisesti ilmaistujen tavoitteiden ollessa 32 %. Tulostittareiden keskimääräinen lukumäärä oli 39 kpl per virasto.

Tuloksellisuustietojen julkaiseminen on talousarviolainsäädäntöön ja Valtiokonttorin määräykseen perustuen valtion virastoille ja laitoksille velvoittavaa. Tästä huolimatta vuonna 2011 vain noin 80 % valtion virastoista ja laitoksista julkaisi tuloksellisuustietonsa Tulostietojärjestelmän avulla.

Valtion tulostietojärjestelmästä saadun kokemuksen perusteella keskeisimmät haasteet liittyvät tavoiteasetannan – ja sitä kautta tietosisällön – epäyhtenäisyyteen. Yhteisten mittareiden puuttuessa tietojen vertailu on hyvin haasteellista, mikä vaikeuttaa ministeriöille ja valtiokonsernille suunnatun raportoinnin ja seurannan kehittämistä. Tietojärjestelmän kehittämisen ja käytön näkökulmasta valtiolla voisi ottaa käyttöön yhteinen arviointias-teikko, jolloin konserniraportoinnilla voitaisiin tuottaa vertailukelpoista tietoa tavoitteiden saavuttamisesta.

Raportointiin ja seurantaan aktiivisesti panostavilla hallinnonaloilla, kuten työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla, edellä kuvattuihin konserniraportoinnin ongelmiin on puututtu hyvin tuloksin paikallisesti. Ministeriö asettaa strategialinjaustensa mukaisia yhteisiä tavoitteita alaiselle hallinnolleen. Lisäksi ministeriön määräyksellä yhteisen arvosana-asteikon käyttö on hallinnonalan virastoille pakollista, jolloin voidaan tuottaa vertailukelpoista raportointia koko hallinnonalalta.

Valtion konserniraportoinnin tulisi olla kokonaisuus, jonka rakenteiden ja suurelta osin sisällönkin yhtenäisyyttä seurattaisiin keskitetysti. Yhtenä haasteena onkin yhteistyön ja ohjausotteen syventäminen valtion konserniohjauksen ja eri valtion organisaatiossa tehtävän konserniraportoinnin välillä.

VTV:n viimeaikaisia huomioita

VTV:n vuosikertomuksen (vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2011 valtiopäiville, 16.9.2011) voidaan varainhoitovuotta 2010 koskeneiden tilintarkastusten perusteella todeta, että ministeriöiden hyväksymät toiminnallista tuloksellisuutta koskevat tavoitteet olivat edelleen puutteellisia. Noin 40 prosentille virastoista ja laitoksista ministeriö oli hyväksynyt olennaisilta osin kattavat taloudellisuutta koskevat tavoitteet. Tarkastusten mukaan tuottavuustavoitteita oli asetettu vain joka toiselle virastolle ja laitokselle. Palvelukykyä koskevat tavoitteet oli asetettu 65 prosentille ja suoritteita ja julkishyödykkeitä koskevat tavoitteet 55 prosentille tarkastetuista virastoista ja laitoksista.

Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettävien tietojen osalta tilanne on mennyt VTV:n mukaan tulosohjauksen myötä selvästi parempaan suuntaan. Tilintarkastuksissa ei kuitenkaan voida selvittää sitä, missä määrin näitä tietoja käytetään ohjauksessa ja muussa päätöksenteossa valmistelun tukena. Ministeriöiden tulisi kuitenkin hyödyntää taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tietoja päätöksenteossaan. Hyödynnettävyyttä edesauttaisi se, että taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esitettäviä tietoja ja niiden esittämistapaa voitaisiin hallinnonaloittain ja koko talousarvitaloudenkin osalta yhtenäistää. Keskeiset ja selkeät tunnusluvut ja yhtenäinen esittämistapa yksinkertaistaisivat myös laskentatoimen menettelyjä ja tehostaisivat toimintakertomusten valmistelua.

VTV painottaa myös, että koska tilinpäätöksen laatimisvelvollisuus on vain kirjanpitoyksiköillä, voidaan tulosohjauksen toimivuutta tarkastella vain kirjanpitoyksiköittäin. Jos tulosohjauksen tilaa arvioitaessa yhdistetään taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden asettaminen ja niistä esitetyt oikeat ja riittävät tiedot, on riittävillä tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot esittävien kirjanpitoyksiköiden osuus vain neljännes kaikista kirjanpitoyksiköistä.

VTV:n erilliskertomuksessa eduskunnalle valtion 2010 tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta todetaan mm. että tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustietojen esittämisen ongelmat ovat pysyneet samoina kuin edellisinä vuosina VVC:n uudistetusta ohjeistuksesta huolimatta. Keskeinen johtopäätös on, että raportoinnissa keskitytään usein toiminnan kuvailuun, mutta ei esitetä sitä, miten ministeriön hallinnonalan toiminta on vaikuttanut tavoitteiden saavuttamiseen.

Raportoinnin kattavuuden, läpinäkyvyyden ja avoimuuden suhteen ongelmallista on myös, ettei negatiivisen kehityksen tai huonosti toteutuneiden saavutettujen tavoitteiden osalta raportoida mitään. Muutenkin tavoitteiden saavuttamisesta ei kaikin osin raportoida. Niiden ministeriöiden osalta, jotka esittivät tavoitteiden saavuttamisen VVC:n ohjeistamassa taulukkomuodossa, raportointi oli pääosin kattavaa. Arviointien perustelut jäävät kuitenkin pääosin avoimiksi ja senkin vuoksi esimerkiksi hyvin positiiviset arviot ovat myös jossain määrin epäuskottavia.

VTV:n näkemyksen mukaan yhteinen ongelma koko tilinpäätöskertomuksen raportoinnille on edelleen se, että määrärahojen käyttöä tai määrää ei yhdistetä tavoitteiden saavuttamisesta raportointiin. Yhdistäminen on tehty ainoastaan tapauksissa, joissa vaikuttavuustavoitteen saavuttamiseksi on tulkittu se, että määräraha on pääosin tullut käytetyksi talousarviossa määritellyn tarkoitukseen.

Tulosohjauksen kehittämishankkeessa on konkreettisesti mietitty niitä koko valtion hallintoa koskevia tulosohjauksen yhteisiä periaatteita, tavoitteita ja toimintatapoja joilla kuvatus kaltaisia tulosohjauksen toimivuuden ongelmia voitaisiin poistaa tai ainakin vähentää. Ongelmien ratkaisuun ehdotettavat toimenpiteet kietoutuvat vahvasti toisiinsa.

Hankkeessa määriteltyjen periaatteiden mukaan tulosohjauksen on keskityttävä strategisesti merkittävimpiin asioihin ja organisaatioiden ydintoimintoihin. Ohjauksen intensiivisyyden on vaihdeltava poliittisten painopisteiden mukaisesti. Ministeriöillä on avainrooli omien ja virastojen tavoitteiden asettamisen (kattavuus, laatu jne), toimeenpanon (seuranta, mittarit, raportointi) ja jälkikäteisarvioinnin kehittämisen osalta. Hallinnossa on vahvistettava tulosohjauksen toimivuuden omaa arviointia hyväksikäyttämällä nykyisiä resursseja tehokkaammin (VVC, hallinnonalojen controller-toiminnot, VM). Konsernitaso tavoiteasetantaa tehdään yhteisin päätöksin (esim. yhteiset strategiat, VNP:t joita seurataan/toteutetaan osana kehys/TAE-menettelyä) eikä niiden tule nousta keskiöön ministeriöiden omassa raportoinnissa. Konserniohjauksen toimintatapoja (suunnittelu, seuranta, arviointi) on kehitettävä.

Tulosohjauksen laadukkuuden takeena on ministeriöiden ammattimainen tulosohjaus sekä virastotason tulosjohtaminen, joka huomioi ohjauksen mukaiset suunnan ja painopisteiden muutostarpeet sekä muut viraston toiminnan kannalta keskeiset tekijät. Ohjauksen perustana ovat selkeät tavoitteet, niitä kuvaavat mittarit ja toteutumisen seuranta. Ohjauksen on perustuttava kumppanuuteen, strukturoituun vuorovaikutukseen ja aitoon dialogiin jonka pohjalta toisaalta tulosohjausprosessissa linjatut ensisijaiset tavoitteet asetetaan ja toissijaisesti päätetään siitä, mitä tietoja virastojen omien johtamisjärjestelmien on tuotettava tämän prosessin tueksi ja rinnalla viraston johtamisen tarpeisiin.

Tulostavoitteiden kattavuusvaatimukset aiheuttavat haasteita pyrkimykselle tulosohjausjärjestelmän keveyteen. Strateginen hallituskausittainen tulossopimus auttaa kytkeämään toiminnan tiiviimmin yhteisiin tavoitteisiin – joten vaikuttavuustavoitteet tulevat hallitusohjelmapohjalta sekä hallinnonalojen muista (karsituista) ohjausasiakirjoista (toimintastrategia). Tulosohjausprosessin painottuessa enemmän 4-vuotiseksi on muina vuosina tulosohjauksessa kevennetty tarkistusprosessi.

Tavoitteiden asettamisen suhteen keskeistä on, kuten jo aiemmin on todettu, hallitusohjelma- ja konsernilähtöisyyden vahvistaminen. Samoin tärkeää on selkeä yhteys tavoitteiden asettamisen ja resurssien allokoinnin välillä. Oleellista on myös jatkossa pyrkiä vähempään määrään tavoitteita, niin että mukana ovat vain keskeiset strategiset asiat, ja niin, että mukana tarkastelussa on myös mitä ei tulla tekemään. Mittarit tulee tehdä tavoitteiden pohjalta ja pyrkimys tulee olla numeerisiin mittareihin.

Nykyinen normiperusta antaa edelleen hyvät lähtökohdat tulosohjauksen kehittämiseen. Tulosohjauksen käytännön soveltamiseen tarvitaan kuitenkin uutta otetta, niin ohjaukseen kuin organisaatioissa tapahtuvaan käytännön tason tulosjohtamiseen.

Tulosohjauksen toimivuuden kannalta keskeinen vaihe – tavoitteiden asetanta – vaatii kehittyäkseen ministeriöiden ammattimaisempaa ja tarkempaa ohjausotetta sekä tulosohjaajien ammattitaitoon panostamista. Kehittämistoimia on vietävä läpi käytännön ohjaustyössä jotta ohjauksen strategisuus paranee (toiminnan strategianmukaisuus), keveyttä saada aikaan, poikkihallinnollisuutta voidaan aidosti edistää sekä yhtenäisyyttä parantaa. Konkreettisesti tämä tarkoittaa tulosohjaukseen kehittämiseen liittyviä yhteishankkeita valtionhallinnossa tulevana vuosina.

Ohjaukseen liittyviä kehittämiskohteita on edistää aikaisempien tulosten seurantaa ja hyödyntämistä tavoitteenasettelussa. Tunnuslukujen kehittäminen on usein helpompaa kuin niiden karsiminen ja oikeiden tunnuslukujen valinta. Painopisteen pitää siis olla laadun ei määrän kehittämisessä. Olennaista on, että tieto on sellaista, että sille on käyttäjä, joka osaa tulkita sitä ja reagoidaan saamaansa tietoon.

1.6 Tuloksellisuuden osa-alueiden selkiyttäminen

Vuosina 2009-2010 toteutetun tulosohjauksen arviointihankkeen perusteella voidaan todeta, että tulosprisman käyttö on laajalle levinnyttä. Tulosprisma on myös ollut merkittävä käsitteiden selkeyttäjä ja tulosohjauksen suunnannäyttäjä. Toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ovat kuitenkin aiheuttaneet sen, että tulosprisman uudistamiseen on kovia paineita. Tulosprisman heikkouksia on esimerkiksi se, ettei siinä ole poikkihallinnollista näkökulmaa. Toisaalta tulosprismasta on arvioitu puuttuvan muitakin tulosohjaukseen linkittyviä näkökulmia.

KUVA 9. Tulosprisma nykymuodossaan



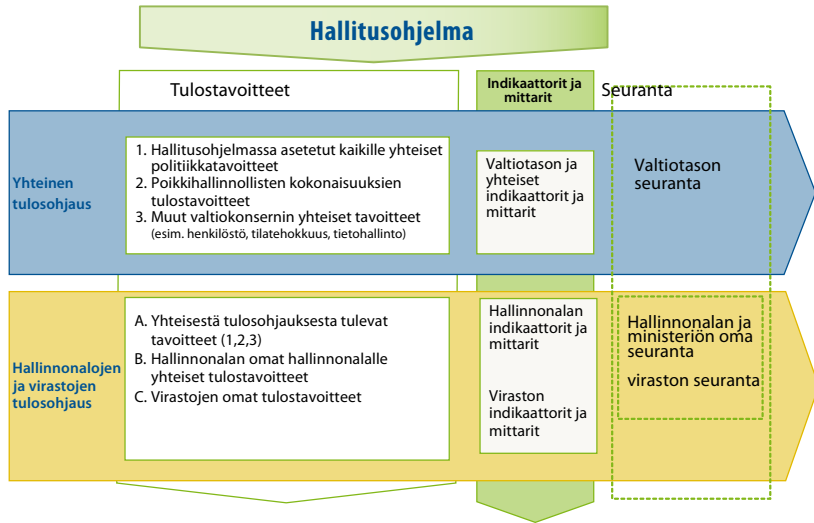
Tulosprisman heikkoutena on myös pidetty, että se ei ole parhaalla mahdollisella tavalla onnistunut vaikuttavuusosion ja toiminnallisen osion rajapinnan ja yhteyden toimivuudessa. On esitetty kommentteja esimerkiksi tarpeesta katkaista tuloprisma kahtia ja käsitellä vaikuttavuusosiota omana osanaan. Tulosprisma ei myöskään huomioi kaikkia tuotannontekijöitä ja toiminnan osa-alueita, vaan korostaa tiukkaa työnjakoa ja tuotantoprosessien tehokkuutta. Tulosprisma on myös hyvin organisaatiokohtainen ja koska yhteistä näkökulmaa ei ole, tulosprisma toteuttaa heikosti valtioneuvoston strategisia tavoitteita tai konserniohjauksen yhteisiä tavoitteita.

Tulosprismasta ja sen rakenteesta tai kuvauksesta ei ole olemassa säännöksiä esimerkiksi talousarviolainsäädännössä. Talousarviolaisissa ja –asetuksessa on useita pykäläiä, jotka koskevat toiminnan ja talouden suunnittelua sekä tilivelvollisuutta, mutta niissä ei ole varsinaisesti mainintaa tulosprismasta. Talousarviolaki on puitelaki, johon on otettu yleistasoisia valtion taloudenhoidon säännöksiä. Siinä ei ole muita tulosohtaukseen viittaavia säännöksiä kuin 12 §, jossa on säädetty ministeriöiden ja virastojen/laitosten toiminta- ja taloussuunnittelusta. Talousarvioasetuksessa on yksityiskohtaisempia säännöksiä talousarviomenettelyyn, taloudenhoitoon, seurantajärjestelmiin ja tilivelvollisuuden toteuttamiseen sekä sisäiseen valvontaan liittyen. Talousarvioasetuksen 65 § koskee kirjanpitoyksikön tilinpäätöstä ja sen osana olevan toimintakertomuksen sisältöä. Tässä lainkohdassa on mainittu tulosprismaan johdettuja asioita eli toiminnallinen tehokkuus, tuotos- ja laadunhallinnan tiedot ja henkiset voimavarat.

Tulosprisman ja nykyisen talousarviolainsäädännön välinen yhteys on olemassa, mutta suoranaista säädöksellistä yhteyttä ei ole. On tulkinnallista, kuinka pitkälle kulloinkin kuvattun tulosprisman tulisi noudattaa talousarvioasetusta ja –lakia. Tulosohtausta ja tulosprismaa ei ole haluttu aiemmin säädellä yksityiskohtaisemmin. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että ristiriitaisuuksia ei saa olla, mutta prisman voi kuvata niin, että se edistää uudistamisen tavoitteita. Prismassa säilyvät nykyisessä lainsäädännössä kuvatut asiat ja menettelyt.

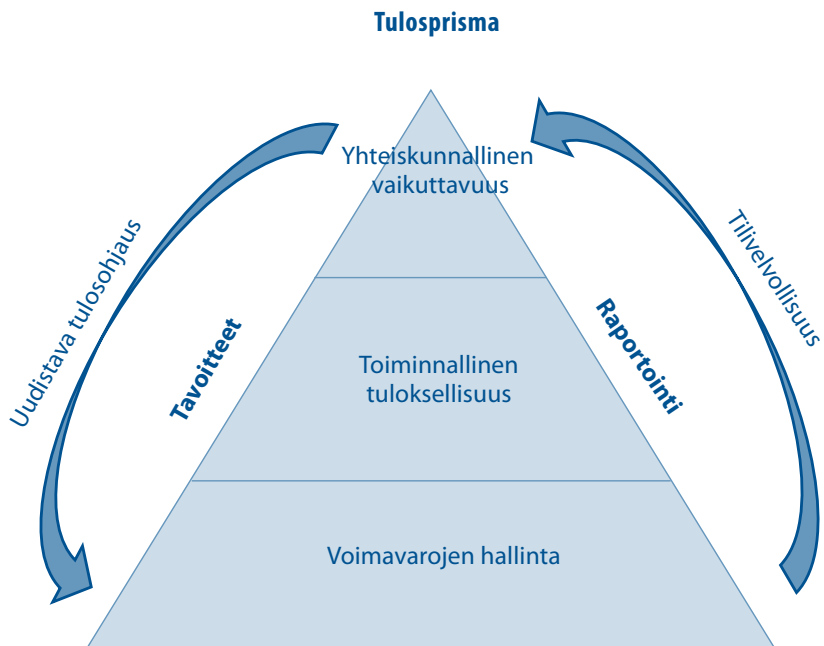
Hankkeessa esillä olleet tavoitteet tulosprisman uudistamiselle ovat olleet:

1. VN-tason tavoitteiden ja konserniohjauksen näkyminen (HO, HOT) tulosprismassa. Nykyinen tulosprisma organisaatiokohtainen, ei yhteistä VN-tason horisontaalista näkökulmaa.
2. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuus/toiminnalliset tavoitteet eivät linkity toisiinsa ja ohjattavien asioiden väliset suhteet eivät näy
3. Kaikkien tuotannontekijöiden huomioiminen, nyt vain henkiset voimavarat
4. Lisätään poikkihallinnollisuus esim. useampi ministeriö ohjaa yhtä virastoa tai toimintoa, moniohtaus –horisontaalisuus
5. Yhteiset mittarit, arvosana-asteikot ja välineet, voiko kuvata tulosprismassa vai onko enemmänkin tulosohtausjärjestelmän osa-alue?
6. Käsitteiden selkeyttäminen
7. Tulosprismaan myös johtaminen talouden ja ohjauksen rinnalle
8. Yksi, yhteinen toiminnan hallintajärjestelmän kuvaus (talous, henkilöstö, toiminta)

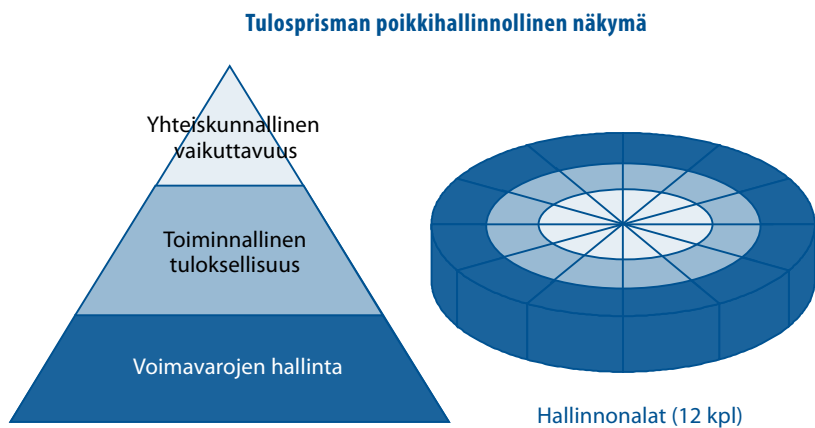


Tulosohjauksen uudistamisessa on haluttu korostaa yhteisen tulosohejauksen osuutta ja myös tulosprismalle on tässä uudistuksessa haluttu luoda paitsi uudistettu selkeä prisman kuvaustapa, myös kuvaustapa, joka korostaa yhteisiä tavoitteita ja poikkihallinnollisuutta.

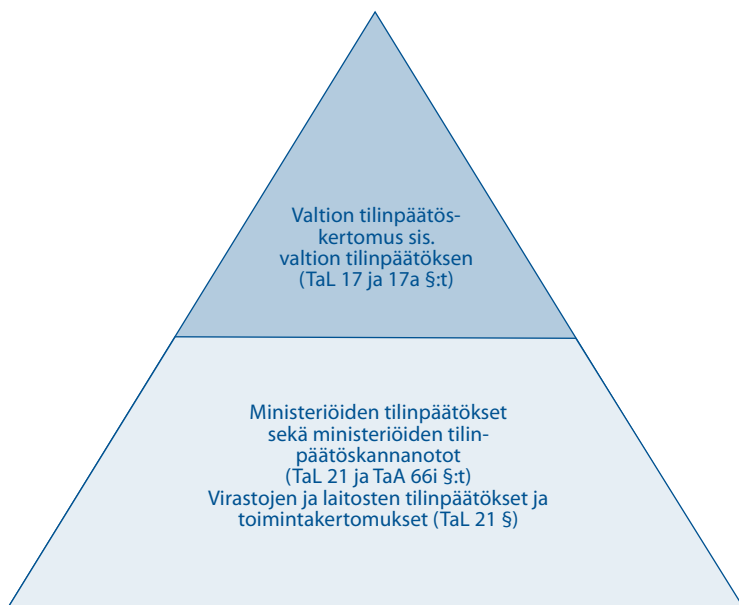
KUVA 10. Tulosprisma uudessa muodossaan



KUVA 11. Tulosprisman poikkihallinnollinen näkymä



KUVA 12. Tulosprisma – tilivelvollisuus ja raportointi -näkymä



1.7 Raportoinnin kehittäminen

Tulosohjauksen perustana tulee olla selkeät tavoitteet, niitä kuvaavat mittarit ja toteutumisen seuranta. Tavoitteet ja niiden toteutuminen tulee raportoida täsmällisesti ja sen pohjana tulee valtionhallinnossa olla yhtenäinen tietopohja. Tärkeää on myös huomioida, tuottavatko seuranta ja raportointi oikeita ja riittäviä tietoja ohjauksen tueksi. Raportoinnin tulee tukea tulosohjauksen eri rooleissa toimivia tahoja mm. päätöksenteossa, resursien allokoinnissa sekä toimintoja priorioitaessa. Pällekkäistä ja turhaa raportointia on pyrittävä karsimaan. Raportoinnissa voi erottaa lähtökohtaisesti seuraavat neljä tasoa:

- Konsernitaso
- Poikkihallinnollinen taso
- Hallinnonala
- Virasto/laitos

”Liikennevalojärjestelmä” voisi olla yksi mahdollisuus havainnollistaa nykyistä paremmin ministeriöiden ja virastojen edistymistä konserniohjauksen mukaisten tavoitteiden saavuttamisessa. Logiikan mukaisesti esimerkiksi vihreä valo voisi merkitä menestyksellistä suoriutumista, keltainen valo vaihtelevaa tai tyydyttävää suoriutumistasoa ja punainen valo epätydyttävää suoriutumista. Vastaava toiminto on jo käytössä valtion tulostietojärjestelmässä, Netrassa sekä hallitusohjelman seurannassa Senaattorissa.

Liikennevalologiikan ja siihen liittyvän arvioinnin pohjaksi tulisi kehittää konserniohjauksen ja niiden arvioinnin kohteena toimintatapojen ja tulosten standardisointi, jossa voisi olla piirteitä myös erilaisten kokonaisvaltaisten laatujärjestelmien arviointikriteereistä (sekä toimintatavat että tulokset tarkastelukohteina). Kriteereitä tulisi määritellä kaikille niille konserniohjauksen kohdealueille siten, että ”vihreän valon kriteeristö” olisi vaativin. Näitä standardeja tai arviointiperusteita voisi yhteistyössä hallinnon eri asiantuntijoiden sekä tiede- ja tutkimussektorien edustajien kanssa sekä luoda kriteerien jatkokehittämisen prosessi toimeenpanosta saatujen kokemusten myötä.

Menettelyn käynnistämisen keskeisenä tavoitteena olisi, että päätöksentekijät ja ohjauksesta vastaava taho saisi nykyistä informatiivisempaa tietoa tuloksista ja toimeenpanon ongelmista. Vihreän valon saaminen kertoo toimeenpanon etenevän suunnitellusti, keltainen kertoo joistakin toimeenpanoon liittyvistä ongelmista (esim. eteneminen ei pysy tavoiteaikataulussa), punainen paljastaa suuria puutteita tavoitteiden saavuttamisessa tai niihin sitoutumisessa.

Kriteeristön logiikan mukaisesti virasto saisi vihreän tai keltaisen valon silloin, kun se täyttäisi kaikki ko. kriteeristön vaatimukset tällä arviointialueella. Punainen valo tulisi arvioksi tilanteesta, jossa organisaatiossa havaittaisiin jokin kriteeristön mainitsemista vakavista epäkohdista. Ideana olisi, ettei arvioida pelkästään asian tilaa vaan myös edistymistä kehittämisen kannalta keskeisiksi määritellyllä alueella.

Konserniohjauksen kohteena olevien toimintojen säännöllisten, tulosohjaukseen kytettyjen arviointien tavoitteena on, että vahvistetaan virastojen tuloksellisuuden arviointia ja tulosmittarien kehittämistä. Virastojen omissa suunnitelmissa ja raporteissa mainittujen avaintulosmittarien tulee olla näiden ns. avainohjausmittarien kanssa yhteneväisiä.

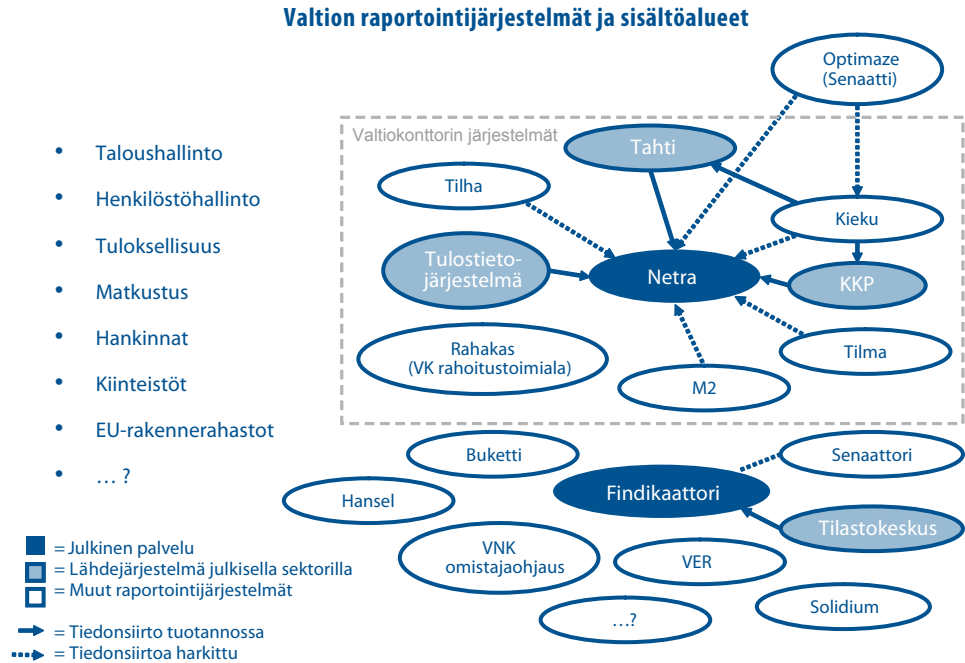
Tulosohjauksen ja raportoinnin tuloksia käytetään hyväksi mm. budjetoinnissa ja päätöksissä jatkotoimista, kehittämistä, yhdistämisistä tai lakkauttamisista. Nykyistä määrämuotoisemman konserniohjauksen ja –johtamisen avulla yritetään saada mahdollisimman yhdenmukainen kuva valtion konsernitoimista eduskunnan, valtioneuvoston ja laajemmin kaikkien sidosryhmien sekä kansalaisten käyttöön. Huomionarvoista kuitenkin on, että ne tuottavat kuitenkin vain yhden arvion asiantilasta esimerkiksi määrärahopäätöksiä varten. Arviointien suhde välittömiin budjettipäätöksiin ei välttämättä ole suora eli huono menestyminen tulostavoitteiden saavuttamisessa ei automaattisesti tarkoita rahoituksen vähentämistä ko. virastolta. Menettely auttaa paikantamaan lisätoimenpiteiden kohteita, lisää tietoa konsernitoimien vaikutuksista – ohjaajalle tämä antaa paremman mahdollisuuden esim. toimenpidesuosituksen antamiseen, näiden seurantaan ja tulosvastuun toteutumiseen. Menettelyn kautta myös kaikki ohjausinformaatio, tavoitteet ja tulosraportoinnit ovat julkisia.

Keskeisessä asemassa on yhteistyö konsernitoimesta vastaavan tahon, hallinnonalan ohjauksesta vastaavien ministeriöiden ja virastojen välillä. Osana tulosohjausta toteutetaan konsernitoimien tulosarvioinnit kohdistuvat siihen budjettivuoteen, joka on parhailaan käynnissä. Arviointitulokset raportoidaan budjettivuoden jälkeen osana virastojen (vapaaehtoisia) ja valtion tilinpäätöskertomusta siten, että ne ovat valmiina käynnissä olevaa budjettivuotta seuraavan budjettivuoden valmistelussa ja budjettiehdotuksen liitteenä (arviointitulokset valmiina ja osana budjettiehdotusta noin neljässä kuukaudessa).

Raportoinnin kannalta ministeriön tilinpäätöskannanotto (valtion talousarviosta annetun asetuksen 66 i §) hallinnonalan kirjanpitoyksikön tilinpäätöksestä on tärkeä instrumentti, koska siinä sulkeutuu kirjanpitoyksikköä koskeva varainhoitovuoden tulosohjauskierros. Tilinpäätöskannanotoista pitäisi käydä selville, mm. mikä oli ministeriön viralliseksi kannanotoksi tulkittava arvio tuloksellisuuden kehityksestä asianomaisessa virastossa ja mihin toimenpiteisiin ministeriö ryhtyy tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi. Tilinpäätöskannanoton osalta on harkittava, onko sen asema tulosohjauksen nykyisessä kokonaisuudessa riittävän merkittävä ja onko talousarvioasetuksen sanamuoto tämän osalta liian vaativa. Oleellista on myös, mitä toistuvasta tulostavoitteiden saavuttamatta jättämisestä ja tuloksellisuuden raportoimatta jättämisestä pitäisi seurata.

Konsernin kannalta yksi ongelman raportoinnissa on hajanainen tietopohja. Konserni-raportoinnissa on mittava määrä eri tietojärjestelmiä, jotka eivät välttämättä tällä hetkellä muodosta parhaalla mahdollisella tavalla yhteentoimivaa kokonaisuutta.

KUVA 13. (Valtiokonttori) valtion raportointijärjestelmät

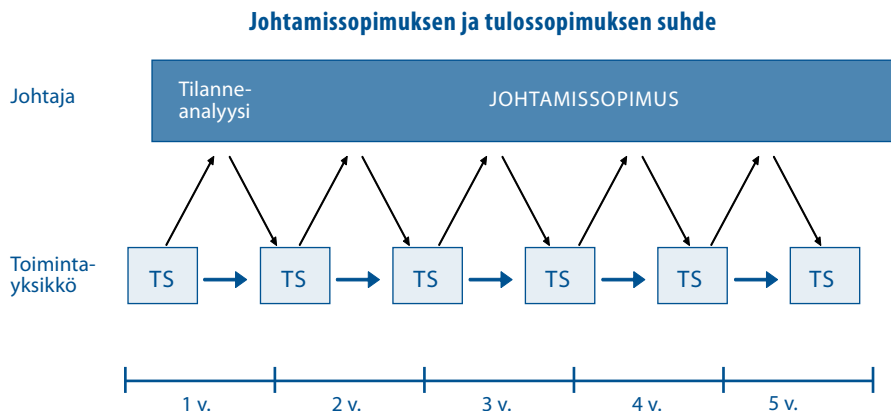


Konserniraportoinnin hajanaisen tietopohjan yhtenäistämiseksi ehdotetaan perustettavaksi valtiovarainministeriöön valtion raportoinnin ohjausryhmä. Ohjausryhmään kutsutaan edustajat keskeisimmistä konserniraportoinnin tietojärjestelmien edustajista.

1.8 Julkisen johtamisen uudistamisen tuki

Tulosohjauksen uudistaminen edellyttää valtion toimintayksiköiden ammattimaista ja tulosvastuullista johtamista. Tässä ovat avainasemassa tulossopimukset sekä valtionhallinnon ylimmän johdon johtamissopimukset. Johtamissopimukset on otettu käyttöön valtionhallinnossa asteittain alkaen vuodesta 2005. Johtamissopimusmenettely vakinaistettiin 2010 alusta lukien. Tällä hetkellä sopimuksia on n. 50 - 60, joista tulospalkkauselementti on 15 sopimuksessa. Johtamissopimus tehdään useammaksi vuodeksi kerrallaan, jolloin sillä on myös pitemmän aikavälin strateginen ulottuvuus. Johtamissopimuksessa on seuraavat osa-alueet: 1) johtaminen ja johtajuus, 2) henkilöstö, 3) palvelukyky ja laatu sekä 4) tuottavuus ja talous. Sopimuksen tekotilanteessa tehdään lähtötilanteen kartoitus, johon sisältyy myös voimassa olevan tulossopimuksen tarkastelu ja huomioon ottaminen. Vuosittain johtamissopimusta tarkistettaessa katsotaan tulossopimuksen sisältöä ja päinvastoin. Sopimukset ovat siten vuorovaikutuksessa keskenään.

Kuva 14. Sopimusten suhde – nykytila; VM/Asko Lindqvist



Johtamissopimusten suhde tulossopijaukseen on määritelty VM:n asiaa koskevassa ohjeessa (VM/HO/VTML 4.12.2009, 'Johtamisen arvioinnista, ylimmän johdon kehityskeskusteluista sekä johtamissopimus- ja tulospalkkiomenettelystä') seuraavasti:

Johtamissopimuksen tulisi olla osa toimintayksikön ohjausprosessia, joten sen on oltava yhteensopiva tulossopimuksen, toiminta- ja taloussuunnitelman ja kehysbudjetin kanssa. Johtamissopimuksessa tulee välittyä ministeriön kansliapäällikön näkemys hallinnonalan eri toimintayksiköiden tilasta ja kehitystarpeesta. Johtamissopimuksessa kuvataan, miten toimintayksikön tulee kehittyä ja mitä johtajan odotetaan tekevän halutun kehityksen aikaansaamiseksi. Johtamissopimus on luonteeltaan strateginen ja päämääräkeskeinen. (Johtamissopimuksen tekeminen)

Kehyspäättös, toiminta- ja taloussuunnitelma ja tulossopimus muodostavat perustan johtamissopimuksen laatimiselle ja siinä sovittaville tulostavoitteille sekä käytettävissä oleville resursseille. Sopimuksen laadinnan lähtökohdaksi on tarpeen tunnistaa organisaation ajankohtainen tilanne johtamisen kannalta. Voimassaoleva tulossopimus on tässä keskeinen asiakirja. Tilannekuvauksen laadinnassa voidaan hyödyntää myös johtamistehtävän edellisen haltijan kuulemistä. Tilannekuvaukseen tulisi sisällyttää arviot: koko valtionhallintoa koskevista poikkihallinnollisista tavoitteista toimintayksikköä koskevilta osin; koko hallinnonalan vaikuttavuustavoitteista ja rakenteellisista muutostarpeista pitemmällä tähtäimellä; viraston nykytilasta ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta seuraavien osa-alueiden mukaan: johtamisesta ja johtajuudesta; henkilöstön osaamisesta ja motivaatiosta; palvelukyvystä ja laadusta sekä tuottavuudesta. (Johtamisen tilannekuvaus)

Yllä siteerattu johtamissopimusohje yhdistää johtamissopimuksen ja tulossopimuksen hyvin vahvasti toisiinsa. Johtamissopimusten sisällön laadullinen kehittäminen ja niiden käyttöönotto kaikissa virastoissa on osa tulossopijauksen kehittämistä. Keskeisintä on eri sistemien synkronisointi niin, että lopputulos olisi yksi yhtenäinen, mahdollisimman lin-

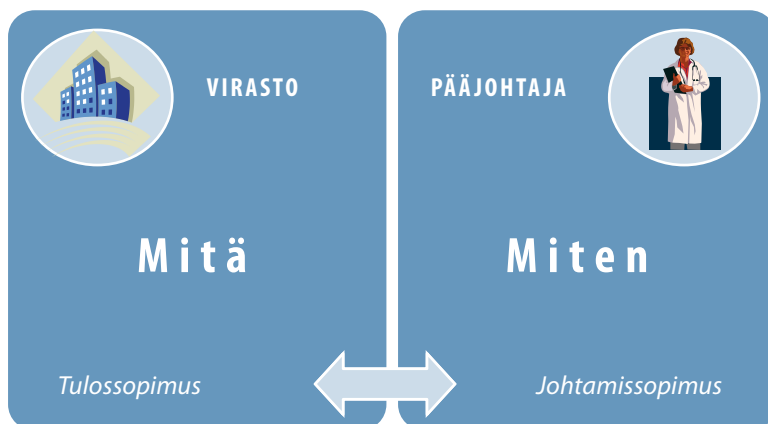
jakas ja tiivis järjestelmä esim. muutoksen johtamisessa. Isot toimintaan tai organisaatioon liittyvät muutokset voisivat olla johtamissopimuksessa esim. muutosjohtamistavoitteina. Tulossopimukseen voidaan kirjata tavoitteet uudistuksille ja arvioida onnistumista johtamissopimuksenkin kautta. Isommat tai pitkäaikaisemmat uudistukset ja muutokset voivat sisältyä tulossopimukseen tulostavoitteina. Tulossopimuksessa voidaan tarkastella vuositasolla tavoitteiden onnistumista. Jos kyseessä on pitempiaikainen muutos, on seurantamittaritkin säädettävä riittävän pitkälle aikavälille, jotta nähdään toteutuuko ja onnistuuko muutos. Mittareita voi olla kvalitatiivisia tai kvantitatiivisia. Mittarit voivat muuttua toimintaympäristön muuttuessa, jolloin niiden kehittäminen tai päivittäminen on tärkeää. Mittareina voidaan käyttää mm. työtyytyväisyyskyselyjä, johtajien 360 –arviointeja ja palvelukyky/asiakastytyväisyyskyselyjä.

Tulosohjaus uudistuksen yksi tavoite on tehdä järjestelmästä poikkihallinnollisempi. Johtamissopimus voidaan nähdä myös yhtenä instrumenttina ohjata horisontaalisesti hallinnon alaa tai hallinnon alojen rajat ylittävästi. Johtamissopimusta voisi kehittää niin, että siinä otettaisiin huomioon poikkihallinnollisia tavoitteita tai kokonaisuuksia. Sopimus voisi siten vahvistaa konsernimaista toimintaa.

Kun johtamissopimuksen aikajana on ollut pidempi ja eri kuin vuotuisten tulossopimusten on tämä ollut myös yksi niitä erottava tekijä. Nyt kun tulosohjauksessa pyritään pitkäaikaisempaan hallituskausittaiseen sykliin ja aikajänteet lähenevät toisiaan on entistä tärkeämpää, että roolijako näiden kahden sopimuksen välillä on selvä.

Roolijakoa voisi kuvata, kuten oheisessa kuvassa eli tulossopimuksella ministeriö ohjaa virasto ja näkökulmasta Mitä ja johtamissopimus tehdään johtajan kanssa ja siinä käsitellään kysymyksiä Miten-näkökulmasta.

KUVA 15. Tulos- ja johtamissopimusten ero



1.9 Tulosohjausprofession tuki

Tulosohjaushankkeen kuluessa on kehittämiskohteena selkeästi noussut esille tulosohjausprofession tuki. Tulosohjausta on vuosien kuluessa tuettu järjestelmälähtöisesti. Nyt tarvitaan enemmän myös sisällöllistä tukea ja ohjausta tulosohjaajille ja tulosohjausprosessissa eri rooleissa toimiville.

Tulosohjaushankkeen tukena on ollut tulosohjausverkosto. Tulosohjausverkostoon liittyminen on ollut kaikille avointa ja vapaaehtoista ja verkosto on kokoontunut kolme kertaa hankkeen aikana. Lisäksi verkostolla on ollut keskusteluryhmä LinkedInissä. Tulosohjausverkoston toimintaa on tarkoitus kehittää edelleen hankkeen päätyttyä. Verkosto voisi toimia sekä nyt esitettävien uudistusten toimeenpanon tukena ja arvioinnissa, tiedonvälitys- ja vuorovaikutuskanavana että tulosohjaajien keskinäisenä tukiverkostonä. Verkoston toimintaa on tarkoitus tukea toimittamalla uudistettu tulosohjauksen ja -johtamisen käsikirja. Käsikirja olisi väline myös uusien yhteisten periaatteiden läpiviemiseen. Tulosohjaushankkeen ehdotusten ja periaatteiden (strategisempi, kevyempi, poikkihallinnollisempi ja yhtenäisempi) saaminen osaksi ohjauksen arkipäivää vaatii myös koulutuspanostuksia. Uusittu käsikirja on tarkoitettu myös tulosohjauksen koulutuksen tueksi.

Tulosohjausverkoston ja -käsikirjan lisäksi tulosohjausprofessiota tukevat myös ehdotukset tulosohjauksen yhteisistä periaatteista sekä tulosohjauksen valmiit sähköiset sopimusohjat.

Tulosohjausverkoston avulla seurataan hallinnonalojen tulosohjauskäytäntöjä sekä niiden uudistamista. Verkosto tarjoaa mahdollisuuden vuorovaikutukseen ja parhaiden käytäntöjen levittämiseen yli hallinnonalarajojen.

Tärkeää on myös, että tulosohjausverkostolla on kontaktipiste, joka ministeriössä. Nämä kontaktihenkilöt voisivat olla tulosohjauksen laadusta hallinnonalallaan vastaavia henkilöitä. He muodostaisivat yhdessä verkostolle eräänlaisen työvaliokunnan.

Tulosohjauksen laadun kannalta nämä ministeriöiden koko hallinnonalan tulosohjauksen laadusta vastaavat henkilöt voisivat toimia ylimmän johdon tukena (esim. controller kansliapäällikön avuksi).

Vastuuhenkilön voisi olla tulosohjauksen näkökulmasta esimerkiksi seuraavanlaisia tehtäviä:

- tukea konsernin yhteisten tulosohjausmenettelyjen/tulosohjausperiaatteiden käyttöönottoa ministeriössä ja hallinnonalalla
- valvoa ministeriön ja sen toimialan tulosohjattujen virastojen sekä laitosten suunnittelu-, seuranta- ja raportointijärjestelmien toimivuutta ja riskienhallintaa,
- arvioida hallinnonalan toimintayksiköiden taloutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta koskevia tietoja,
- kehittää hallinnonalan raportointia, riskienhallintaa ja ennakointia luotettavaksi, korkealaatuisiksi ja riittäväksi; sekä
- tuottaa muita ministeriön johdon pyytämiä asiantuntijapalveluita ja selvityksiä hallinnonalan toiminnan taloudellisuudesta, tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta

OSA II TAUSTAA TULOSOHJAUKSESTA

2 Tulosohjauksen nykytila

2.1 Tulosohjauksen lainsäädännöllinen viitekehys

Tulosohjauksesta ei ole säädetty erillislakia, vaan tulosohjausta koskevat säännökset ovat sisällytetty useampaan eri säädökseen. Tärkeimmät säädökset ovat perustuslain (731/1999) ohella valtion talousarviosta annettu laki (423/1988) ja asetus (1243/1992). Lisäksi on myös erinäisiä valtiovarainministeriön, Valtiokonttorin ja ministeriöiden omille hallinnonaloilleen antamia määräyksiä, ohjeita ja suosituksia.

Perustuslaki

Perustuslain 3 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Eduskunta käyttää valtiontaloudellista päätösvaltaa päättämällä varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvion. Valtiontaloudellista päätösvaltaa eduskunta käyttää myös säätämällä valtiontaloutta koskevan lainsäädännön ja siinä erityisesti säätämällä lakeja, jotka aiheuttavat valtiolle menoja sekä säätämällä veroista lailla.

Eduskunnan tehtävänä on myös valvoa valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Eduskunnan valvontatehtävän toteuttamiseksi hallitus on eduskunnalle tilivelvollinen. Perustuslain 46 §:n 1 momentissa säädetään, että hallituksen tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus toiminnastaan sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta.

Valtion tilinpäätös ja valtion tilinpäätösasiakirja eivät ole perustuslaissa eduskunnalle toimitettavaksi säädettyjä valtiopäiväasiakirjoja. Valtion tilinpäätöksestä säädetään tarkemmin valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988, jäljempänä talousarviolaki) ja valtion talousarviosta annetussa asetuksessa (1243/1992, jäljempänä talousarvioasetus). Valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen valvontaa varten eduskunnassa on tarkastusvaliokunta. Perustuslain mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Viraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä talousarvion noudattamista.

Talousarviolaki

Valtion talousarviosta, taloushallinnosta, varallisuuden- ja velanhoidosta, taloudenhoidon ohjauksesta ja sisäisestä valvonnasta sekä tilinpäätöksestä säädetään talousarviolaisissa. Talousarviolaisissa säädetään ministeriöiden ja virastojen toiminta- ja taloussuunnittelusta. Talousarviolain 12 §:n mukaan ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Niin ikään virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Suunnittelun on tuotettava valtion talousarvion valmistelussa sekä valtioneuvoston johdolla muutoin tehtävässä valtiontalouden suunnittelussa tarvittavat tiedot. Suunnittelusta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Talousarviolain 16 §:n mukaan valtion viraston ja laitoksen tulee järjestää toiminnan kustannusten, toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuraamista sekä muita ohjauksen, johtamisen ja tilivelvollisuuden toteuttamisen tarpeita varten tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimensa sekä muu seurantajärjestelmänsä siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

Talousarviolain 17 §:ssä säädetään valtion tilinpäätöskertomuksesta. Sen mukaan hallitus antaa eduskunnalle kultakin varainhoitovuodelta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä perustuslain 46 §:ssä säädettyä kertomuksena valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta valtion tilinpäätöskertomuksen. Tilinpäätöskertomukseen otetaan valtion tilinpäätös ja tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä mm. tiedot valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista samoin kuin tärkeimmät tiedot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä ministeriöiden toimialoilla. Kunkin ministeriön on annettava valtiovarainministeriölle valtion tilinpäätöskertomuksen valmistelua varten ehdotuksensa toimialansa toiminnan tuloksellisuuden kuvaukseksi.

Talousarviolain 4 luvussa säädetään taloudenhoidon ohjauksesta ja sisäisestä valvonnasta. Luvun mukaan valtiovarainministeriössä on valtion talouden ja toiminnan ohjaus- ja raportointijärjestelmän laadun ja tilivelvollisuuden varmistamista ja kehittämistä varten valtiovarain controller -toiminto. Valtiovarain controller -toiminnon tehtävänä on varmistaa, että valtion tilinpäätöskertomus antaa oikeat ja riittävät tiedot valtiontaloudesta ja tuloksellisuudesta. Toiminto ohjaa, sovittaa yhteen ja kehittää valtiontaloutta ja tuloksellisuutta koskevaa raportointia ja arviointia. Tehtäväalue käsittää tuloksellisuuden ja talouden arviointitoiminnan, strategisen laskentatoimen ja lainsäädännön taloudellisten vaikutusten arvioinnin ohjauksen ja kehittämisen. Toiminto huolehtii myös sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan ohjauksesta, yhteensovittamisesta ja kehittämisestä sekä valtion vastuulla olevien EU-varojen valvonnan ja väärinkäytösten vastaisen toiminnan ja raportoinnin järjestämisestä valtioneuvoston tasolla. Strategisena tavoitteena controller -toiminnolla on edistää sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta varmistamalla valtion talouden ja toiminnan hyvää hallintaa ja tilivelvollisuutta.

Talousarvioasetus

Talousarvioasetus on keskeisin tulosoikeuden sisältöä, rakenteita ja menettelyjä kuvaava säädös. Asetuksessa on yksityiskohtaisemmat valtion talousarvion laadintaa ja rakennetta, toiminta- ja taloussuunnittelua, talousarvion toimeenpanoa, maksuliikettä, kirjanpitoa, tilinpäätöstä, tuloksellisuutta ja johdon laskentatoimea sekä muita seurantajärjestelmiä ja sisäistä valvontaa koskevat säännökset. Talousarviolain ja -asetuksen nojalla valtiovarainministeriö ja valtiokonttori ovat lisäksi toimivaltaisia antamaan valtion virastoja ja laitoksia oikeudellisesti velvoittavia määräyksiä tilinpäätösraportoinnin ja toiminta- ja taloussuunnittelun ja budjetoinnin kannalta keskeisistä asioista.

Talousarvioasetuksen 1 b §:n mukaan virastojen ja laitosten talousarvioehdotusten tulee sisältää:

- 1) ehdotukset talousarviesityksen selvityssosiin otettaviksi valtioneuvoston asettamiksi tavoitteiksi valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle asianomaisen ministeriön toimialalla;
- 2) ministeriön alustavat tulostavoitteet valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle toimialallaan ja
- 3) ministeriön alustavat tulostavoitteet hallinnonalan merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmille seikoille.

Talousarvioasetuksen 2 luvussa säädetään toiminta- ja taloussuunnittelusta. Asetuksen 10 §:n mukaan ministeriöillä sekä virastoilla ja laitoksilla on oltava valtion talouden suunnittelua varten monivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma. Ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelman tulee sisältää ministeriön toimialan tärkeimmät suunnitelmat ja niitä koskevat tulostavoitteet tunnuslukuineen sekä arviot suunnittelukauden määräraharapeista ja tuloarvioista. Viraston ja laitoksen toiminta- ja taloussuunnitelman tulee sisältää viraston tai laitoksen tärkeimmät suunnitelmat ja niitä koskevat tulostavoitteet tunnuslukuineen sekä arviot suunnittelukauden määräraharapeista ja tuloarvioista.

Talousarvioasetuksen 3 luvussa säädetään talousarvion toimeenpanosta. Asetuksen 11 §:n mukaan eduskunnan hyväksyttyä valtion talousarvion ministeriön tulee viipymättä vahvistaa tärkeimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle ministeriön toimialalla sekä hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Lisäksi todetaan, että ministeriön vahvistamat tulostavoitteet virastolle/laitokselle voivat sisältyä ministeriön ja viraston/laitoksen yhdessä allekirjoittamaan tulostavoiteasiakirjaan eli ns. tulossopimukseen.

Valtion taloushallinto-organisaatioon kuuluvan kirjanpitoyksikön on laadittava kultakin varainhoitovuodelta tilinpäätös. Kirjanpitoyksikön tilinpäätös sisältää mm. toiminnallista tuloksellisuutta ja sen kehitystä sekä vaikutuksia yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykseen kuvaavan toimintakertomuksen. Toimintakertomuksessa tulee olla asetuksen 65 §:n mukaan mm. tiedot toiminnallisesta tehokkuudesta, tuotos- ja laadunhallinnasta sekä henkisten voimavarojen hallinnasta. Tuloksellisuutta koskevien tietojen (tunnusluvut) tulee sisältää vertailut asetuksen 11 §:n mukaisesti vahvistettuihin tulostavoitteisiin sekä selvitykset poikkeamista ja niiden olennaisimmista syistä.

Ministeriön on asetuksen 66 i §:n mukaan annettava vuosittain edellistä varainhoitovuotta koskevan tilinpäätöskannanotto hallinnonalansa kirjanpitoyksikön ja valtion rahaston tilinpäätöksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä annettu valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus ja muut kirjanpitoyksikön tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston toimintaa ja taloutta sekä tilinpäätöstä koskevat selvitykset ja lausunnot antavat aihetta. Kannanotot annetaan tiedoksi valtiovarainministeriölle sekä valtiontilintarkastajille, valtiontalouden tarkastusvirastolle ja valtiokonttorille.

Valtiokonttorin määräys suunnittelun ja seurannan asiakirjojen sekä tuloksellisuustietojen julkaisemisesta

Valtiokonttori on antanut määräyksen (VK 540/03/2010) toiminnan ja talouden suunnitteluun ja seurantaan liittyvien asiakirjojen sekä tuloksellisuustietojen julkaisemisesta Valtion raportointipalvelussa (Netra).

Määräys perustuu valtion talousarviosta annetun asetukseen (1243/1992), jonka mukaan toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä tulostavoitteet (14 § (254/2004)), tilinpäätökset (63 § (1786/2009)) ja ministeriön tilinpäätöskannanotot (66 i § (254/2004)) sijoitetaan Valtiokonttorin ylläpitämään yleisessä tietoverkossa saatavilla olevaan tietopalveluun, jollei viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetusta laista (621/1999) muuta johdu.

Määräys koskee ministeriöitä ja kirjanpitoyksiköitä sekä asiakirjojen julkaisemisen osalta talousarvion ulkopuolella olevia valtion rahastoja. Kirjanpitoyksikkö on vastuussa tietojen julkaisun toteutumisesta myös kirjanpitoyksikköön mahdollisesti kuuluvien virastojen ja laitosten osalta.

Toiminnan ja talouden suunnittelussa ja seurannassa laaditut asiakirjat ovat julkisia. Tältä osin noudatetaan lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) sekä asetusta viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999).

Suunnittelun ja seurannan asiakirjojen julkaiseminen

Valtion tulosohejauksessa merkittävimpiä suunnitelmia ovat hallinnonalojen tavoitteet, ministeriön ja sen hallinnonalaan kuuluvien virastojen ja laitosten väliset tulossopimukset sekä eduskunnan hyväksymä valtion talousarvio. Seurantatiedoista tärkeimmät ovat tilinpäätös (erityisesti sen sisältämä toiminnallista tuloksellisuutta ja sen kehitystä sekä vaikutuksia yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykseen kuvaava toimintakertomus) sekä ministeriön antamat kannanotot kirjanpitoyksikön tilinpäätöksestä.

Suunnittelun ja seurannan asiakirjat julkaistaan Valtion raportointipalvelussa (Netra) verkkolinkityksiä käyttäen. Virasto tai laitos rakentaa asiakirjoja varten omalle www-sivustolleen sivun, joka linkitetään Netra-palveluun. Asiakirjat luokitellaan yhdenmukaisella tavalla tulosohejausasiakirjoihin sekä muihin suunnittelun ja seurannan asiakirjoihin. Tulosohejausasiakirjat jaotellaan edelleen suunnitelmiin ja seurantatietoihin.

Asiakirjat julkaistaan mahdollisimman pian niiden hyväksymisen jälkeen, viimeistään viikon kuluttua niiden hyväksymisestä. Tilinpäätöksen on oltava julkaistuna viimeistään viikon kuluttua ajankohdasta, jolloin sen on valtion talousarviosta annetun asetuksen (63 §) mukaan oltava hyväksytty (varainhoitovuotta seuraavan maaliskuun 15. päivä).

Netra-palvelussa julkaistavat suunnittelun ja seurannan asiakirjat

Hallinnonalan asiakirjat	Kirjanpitoyksikön asiakirjat
Tulosohjausasiakirjat	Tulosohjausasiakirjat
Suunnitelmat - Hallinnonalan tavoitteet - Ministeriön virastoille ja laitoksille vahvistamat tulostavoitteet (tulosopimukset) sekä ministeriön itselleen vahvistamat tulostavoitteet - Ministeriön tulosopimukset muiden ohjattavien tahojen kanssa	Suunnitelmat Ministeriön kirjanpitoyksikölle vahvistamat tulostavoitteet (tulosopimus)
Seurantatiedot - Ministeriön kannanotot kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksistä - Ministeriön tilinpäätös	Seurantatiedot - Kirjanpitoyksikön tilinpäätös - Ministeriön kannanotot kirjanpitoyksikön tilinpäätöksestä
Muut suunnittelun ja seurannan asiakirjat	Muut suunnittelun ja seurannan asiakirjat
Suunnitelmat Ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma sekä kehys ehdotus	Suunnitelmat Kirjanpitoyksikön toiminta- ja taloussuunnitelma

Tuloksellisuustietojen julkaiseminen

Tuloksellisuustiedot koostuvat virastoja ja laitoksia sekä ministeriöiden toimialakokonaisuuksia koskevista tulostavoitteista sekä niiden toteutusta analysoineen. Ministeriöt sekä kirjanpitoyksiköt tallentavat tulostavoitteita ja niiden toteutumista koskevat tiedot Valtion tulostietojärjestelmään. Järjestelmässä hyväksytyt tavoitteet siirtyvät edelleen Valtion raportointipalvelun (Netra) julkiseen raportointiin.

Tuloksellisuustiedot luokitellaan valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 §:ssä tarkoitettujen tuloksellisuuden peruskriteerien eli tulosprisman mukaisesti. Lisäksi tuloksellisuustiedot jaotellaan sen mukaan, mihin talousarvion osaan (pääluokka, osasto, luku tai momentti) tulostavoite on sijoitettu tai mihin se asiasisältönsä puolesta kuuluu. Kolmas näkökulma tuloksellisuustietojen luokittelussa on tietojen käyttötarkoitus (valtion talousarvioesitys, tulosopimus tai muu seuranta, valtion tilinpäätöskertomus).

Tulostavoitteita koskevat tiedot julkaistaan Valtion raportointipalvelussa (Netra) viimeistään viikon kuluttua tulosopimuksen allekirjoittamisesta tai siitä, kun ministeriö mahdollisesti erikseen vahvistaa omat ja hallinnonalan tulostavoitteet. Tulostavoitteiden toteutumista koskevat tiedot (saavutetut tulokset) julkaistaan Valtion raportointipalvelussa (Netra) viimeistään viikon kuluttua tilinpäätöksen hyväksymisestä.

Valtion tulostietojärjestelmässä julkaistavat tuloksellisuustiedot

Tulostavoitteet	Tulostoteumat
- Viraston tai laitoksen ja ministeriön väliseen tulosopimukseen sisältyvät tulostavoitteet - Ministeriötä itseään koskevat vahvistettavat tulostavoitteet	- Tiedot tulostavoitteiden toteutumisesta (saavutetut tulokset) - Sanalliset tulosanalyysit - Hallinnonala-, virasto- tai laitostasoiset tuloksellisuuden yleiskuvaukset

Muut tulosohjaukseen liittyvät keskeiset säädökset, määräykset, ohjeet ja suositukset

Valtion maksuperustelaki (150/1992) ja asetus (211/1992)

Maksuperustelaissa ja asetuksessa säädetään virastojen ja laitosten maksullisesta toiminnasta. Maksuperustelain mukaan tulee virastojen ja laitosten tuottamien tavaroiden, tilauksesta annettavien palveluiden, hakemuksesta annettujen päätösten tai muiden, vastaanottajan toimenpiteestä johtuvien suoritteiden olla maksullisia. Valtion viranomaisten suoritteet, joiden hinnoittelusta ei ole säädetty erikseen, hinnoitellaan valtion maksuperustelain mukaisesti. Maksullisen toiminnan vuositulo esitetään viraston tai laitoksen tilinpäätöksen yhteydessä ja siitä laaditaan vuosittain kustannusvastaavuuslaskelmat. Maksulliseen toimintaan liittyvistä suoritteista ja tuloista voidaan asettaa toiminnan ja talouden suunnittelussa tulostavoitteita.

Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000)

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa säädetään tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä, tarkastusoikeuksista ja tietojensaannista, tarkastuskertomuksesta ja sen raportoinnista, eduskunnalle annettavasta kertomuksesta, virkamiehistä ja viroista sekä valtiontalouden tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä. Tarkastusvirasto toimii riippumattomana virastona eduskunnan yhteydessä. Tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Tilivelvollisuuden toteuttamisen ja eduskunnan kannalta merkittävä on valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 6 §, jonka mukaan tarkastusvirasto antaa eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan vuosittain syyskuun loppuun mennessä ja tarvittaessa erilliskertomuksia.

Muut määräykset, ohjeet ja suositukset

Valtion talousarvion laadintaan ja soveltamiseen on annettu eritasoisia päätöksiä, määräyksiä, ohjeita ja suosituksia. Niiden velvoittavuus riippuu siis asian antomuodosta.

- Valtioneuvoston päätös valtiontalouden kehys ehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista, 24.4.2003
- Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta annetun määräyksen muuttamisesta, 10.3.2010
- Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta, 23.3.2011
- Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta, 2.4.2008
- Valtioneuvoston määräys asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa TM 0201 3.1.2002
- Valtioneuvoston päätös valtion talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä (luku 6.), TM 9509 12.4.1995

Jokaisella hallinnonalalla, virastolla ja laitoksella on myös omat toiminnan ja talouden suunnittelua koskevat sisäiset määräykset ja ohjeet. Kirjanpitoyksiköllä tulee olla taloussääntö, jossa on kuvattava mm. toiminta- ja taloussuunnittelun järjestäminen, talousarvio- ja tulostavoite-ehdotusten käsittely sekä tulostavoitteiden laadinta ja hyväksyminen

KUVA 16. Viraston taloudenpidon ohjeiden ja säännösten hierarkia (Raudasoja ja Johansson)



2.2 Arvio tulosohjauksen nykytilasta

Valtiovarainministeriön johdolla toimi 19.3.2009-1.9.2010 tulosohjauksen arviointihanke, joka on osaltaan perustana tälle tulosohjauksen kehittämishankkeelle. Arviointihankkeessa todettiin vuoden 2004 tulosohjauksen kehittämishankkeen onnistuneen mm. sikäli, että tulosprisma oli omaksuttu laajalti käyttöön ja tuloksellisuusraportointi sekä mittarit olivat selvästi kehittyneet, joskin tasoeroja eri hallinnonalojen välillä oli. Ongelmia todettiin esiintyvän liittyen erityisesti järjestelmän poikkihallinnollisuuden puutteisiin sekä tulosohjauksen suhteeseen muihin ohjausjärjestelmiin. Myös organisaatioiden heikko yhteys yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tavoitteiden välillä todettiin ongelmalliseksi niin ministeriöissä kuin yksittäisten virastojen tavoitteiden ja hallinnonalan tavoitteiden välillä. Aidon tilivelvollisuuden puute koettiin usein ongelmalliseksi, samoin käytettyjen resurssien ja saavutettujen tulosten välinen suhde.

Vahvimpana ongelmakohtana esille nousi tulosohjauksjärjestelmän yhteys muihin ohjausjärjestelmiin, erityisesti strategiseen ja budjettiohjaukseen. Tämän suhteen määrittely katsottiin tärkeäksi ennen muiden yksittäisten ohjausjärjestelmän sisäisten ongelmien kehittämistoimia tai niiden pohjaksi. Arviointihanke päätyikin esittämään valtionhallinnossa konserniohjauksen ja tulosohjauksen yhteensovittamista ohjausjärjestelmiä kehitettäessä.

Ohjausjärjestelmien kokonaisuuden kehittämisessä keskeisiksi kysymyksiksi tulohajauksen näkökulmasta todettiin tämän yhteensovittamistehtävän lisäksi eri ohjausjärjestelmien keskinäisten suhteiden toimivuus ja toiminnan ohjautuminen aidosti politiikasta / hallituksen tavoitteista. Haasteena on tulohajausjärjestelmän mahdollisuudet palvella aidosti strategisen ohjauksen tarpeita. Myös päällekkäiset ohjaus- ja raportointijärjestelmät ovat ongelma.

VTV:n vuosikertomuksen huomioita tulohajauksen toimivuudesta

VTV:n vuosikertomuksessa (http://www.vtv.fi/files/2712/K17_2011_vp_NETTI.PDF) todetaan, että ministeriöiden hyväksymät toiminnallista tuloksellisuutta koskevat tavoitteet olivat edelleen puutteellisia. Vain noin 40 prosentille virastoista ja laitoksista ministeriö oli hyväksynyt olennaisilta osin kattavat taloudellisuutta koskevat tavoitteet. Tuottavuustavoitteita oli asetettu vain joka toiselle virastolle ja laitokselle. Palvelukykyä koskevat tavoitteet oli asetettu 65 prosentille ja suoritteita ja julkishyödykkeitä koskevat tavoitteet 55 prosentille tarkastetuista virastoista ja laitoksista. Jos tulohajauksen tilaa arvioitaessa yhdistetään taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden asettaminen ja niistä esitetyt oikeat ja riittävät tiedot, on riittävillä tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot esittävien kirjanpitoyksiköiden osuus vain neljännes kaikista kirjanpitoyksiköistä.

VTV:n mukaan toiminnallisesta tehokkuudesta esitettävien tietojen osalta tilanne on mennyt tulohajauksen myötä selvästi parempaan suuntaan. Tilintarkastuksissa ei voida kuitenkaan selvittää sitä, missä määrin näitä tietoja käytetään ohjauksessa ja muussa päätöksenteossa valmistelun tukena. Tuloksellisuus- ja vaikuttavuustietojen hyödynnettävyyttä edesauttaisi se, että taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esitettäviä tietoja ja niiden esittämistapaa voitaisiin hallinnonaloittain ja koko talousarviotaloudenkin osalta yhtenäistää.

VTV kiinnittää huomiota siihen, että vuoden 2010 alusta lukien valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan vain niillä virastoilla ja laitoksilla, jotka valtiovarainministeriö on määrännyt toimimaan kirjanpitoyksiköinä, on velvollisuus laatia tilinpäätöslaskelmat ja toimintakertomuksen sisältävä tilinpäätös. Aikaisemmin tuloksellisuudesta raportoivan toimintakertomuksen laativat myös ne muut kuin kirjanpitoyksikkönä toimivat virastot ja laitokset, joille ministeriö oli vahvistanut tulostavoitteet. Vaikka ministeriöt edelleen asettavat tulostavoitteita virastoille ja laitoksille, ei muilla kuin kirjanpitoyksikköinä toimivilla virastoilla ja laitoksilla ole kattavaa velvollisuutta raportoida toimintakertomuksessa toimintansa tuloksellisuudesta.

Keskeisten toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tavoitteiden asettamista koskevat yhteenvetotiedot kolmelta vuodelta on koottu taulukkoon 1. Vuotta 2010 koskeneiden tilintarkastusten perusteella voidaan todeta, että tulohajaukseen olennaisesti kuuluvat ministeriöiden hyväksymät tulostavoitteet ovat taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden osalta edelleen puutteellisia. Vain 43 prosentille virastoista ja laitoksista oli hyväksytty olennaisilta osin kattavat taloudellisuutta koskevat tavoitteet. Tuottavuustavoitteet ministeriöt olivat tulossopimuksissa asettaneet 48 prosentille virastoista ja laitoksista, palvelukykyä koskevia tavoitteita oli tilintarkastusten mukaan asetettu 66 prosentille ja suoritteita ja julkishyödykkeitä koskevia tavoitteita 55 prosentille (53 % ja 61 % vuonna 2009) virastoista ja laitoksista.

Taulukko 1. Tavoitteiden asettaminen vuosina 2008-2010, prosenttia virastoista ja laitoksista

Vuosi	Taloudellisuus	Tuottavuus	Palvelukyky	Suoritteet ja julkishyödykkeet
2008	32 %	40 %	56 %	59 %
2009	34 %	42 %	53 %	61 %
2010	43 %	48 %	66 %	55 %

VTV:n johtopäätöksen mukaan toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tavoitteiden asettamisessa ei kolmivuotiskautena ole kokonaisuutena tapahtunut olennaisia muutoksia (virastomuutokset ja kirjanpitoyksikkömuutos vaikuttaa em. %-lukuihin). Vaikka taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tavoitteita voitaisiin asettaa kaikille virastoille ja laitoksille, ne kattavat edelleen alle puolet virastoista ja laitoksista. Palvelukykyä ja suoritteita ja julkishyödykkeitä koskevien tavoitteiden kattavuus on edellisiä parempi.

Taloudellisuustiedot tai niitä korvaavat kustannustiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi 50 kirjanpitoyksikössä, mikä on 82 prosenttia kaikista kirjanpitoyksiköistä (93 virastoa ja laitosta eli 80 prosenttia vuonna 2009, 83 virastoa ja laitosta eli 70 % vuonna 2008). Oikeiden ja riittävien tietojen esittäminen VTV:n tarkastuksen osalta tarkoittaa sitä, että esitetyt tuloksellisuustiedot ovat samanaikaisesti sekä oikeita että riittäviä. On huomioitava, että vaikka joihinkin kirjanpitoyksiköihin kuuluu useita taloudellisesti merkittäviäkin virastoja ja laitoksia, on oikeiden ja riittävien tietojen esittämistä voitu valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaisesti tarkastella vain kirjanpitoyksikön tasolla.

Taulukko 2. Taloudellisuustiedot tilinpäätöksissä, prosenttia virastoista ja kirjanpitoyksiköistä

Vuosi	Oikeat tiedot	Riittävät tiedot	Oikeat ja riittävät tiedot
2008	73 %	81 %	70 %
2009	82 %	90 %	80 %
2010	85 %	89 %	82 %

2.3 Tulosohjausta sivuavasta kehittämistyöstä

Hallinnonalakohtaiset linjaukset ja kehittämishankkeet

Liikenne- ja viestintäministeriö

LVM:n kehittämishankkeen toimikausi oli 1.5.2011 – 31.12.2011. Tavoitteena hankkeella oli toimiva hallinnonalan tulosohjausjärjestelmä, joka tukee strategisen ohjauksen tarpeita sekä lisäksi hallinnonalan virastojen tulosjohtamista. Työryhmän tehtävänä oli kehittää ministeriön ja hallinnonalan virastojen ja laitosten välistä tulosohjausta siten, että:

- kartoitetaan tulosohjausprosessissa havaitut kehittämistarpeet hallinnonalalla ja niiden pohjalta

- parannetaan yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden välistä yhteyttä,
- selkiytetään tuloksellisuuden osa-alueet ja parannetaan ministeriön, virastojen ja laitosten tulostavoitteiden selkeyttä tulossopimusprosessissa (TTS, TAE ja tulossopimus),
- parannetaan resurssien ja tulostavoitteiden välistä yhteyttä,
- kehitetään tulospalkkioiden ja –sanktioiden käyttöä ja
- selkiytetään tulossopimuksen toimijoiden roolit.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) hallinnonalan esimerkki: Hallituksen strateginen toimeenpanosuunnitelma (HOT)/Tolppa III:

Kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyyn vahvistaminen

Seuraavassa kuvataan esimerkinomaisesti miten hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman linjaukset käytännössä näkyvät OKM:n hallinnonalan strategia-asiakirjoissa ja tulossopimuksissa.

Hallituksen strateginen toimeenpanosuunnitelma

HOT:ssa on nostettu esille koulutuksen ja tutkimuksen osalta mm. keskeisimmät koulutus- ja tutkimusjärjestelmän ohjausta, rahoitusta ja rakenteita sekä toiminnan laadun ja vaikuttavuuden vahvistamista koskevat kärkihankkeet. Yhtenä painopisteenä on erityisesti ammattikorkeakoulujen rakenteiden sekä niiden ja yliopistojen rahoituksen uudistaminen. HOT:ssa mittarit tähän liittyen ovat läpäisyaste ja keskimääräinen valmistusaika.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma 2011-2016

HOT:n linjausten pohjalta tarkemmalla tasolla tavoitteista on linjattu koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa. Korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen ja ammattikorkeakoulujen uudistamisen osalta linjauksista on tiivistäen poimittu seuraavaa:

TAVOITTEET: Ammattikorkeakoulujen rahoitusta ja säädösohjausta uudistetaan vuoden 2014 alusta vauhdittamaan ammattikorkeakoulujen rakenteellista uudistamista ja toiminnan laadun ja vaikuttavuuden parantamista. Ammattikorkeakoulujen toimiluvat uudistetaan 2014 alusta. Ammattikorkeakoulujen osalta rahoituksen määräytymisperusteissa ja rahoituskriteereissä otetaan huomioon ammattikorkeakoulujen koko lakisääteinen toiminta laatua, vaikuttavuutta ja tehokkuutta korostaen. Rahoitus määräytyy pääasiassa suoritettujen tutkintojen ja opintoprosessien laadun ja tehokkuuden sekä työllistymisen perusteella. Valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksen aikataulussa arvioidaan miten ammattikorkeakoulujen rahoituksen siirto kunnilta valtiolle ja oikeushenkilöaseman muuttaminen toteutetaan. Jokaisessa maakunnassa toimii yksi tai useampi korkeakoulu. Korkeakoulurakenteet vaihtelevat eri puolilla maata siten, että ne vahvistavat yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen profileja ja painoaloja ja palvelevat tarkoituksenmukaisella tavalla alueiden kehittämistarpeita. Korkeakoulujen rajat ylittävää tilojen, tukipalveluiden ja opettajaresurssien yhteiskäyttöä edistetään. Yliopistojen uudistettu rahoitusmalli otetaan käyttöön vuonna 2013. Vuodesta 2013 alkaen toteutetaan Taideyliopisto yhdistämällä Sibelius-Aka-

temia, Kuvataideakatemia ja Teatterikorkeakoulu. Kehittämissuunnitelmassa on linjattu myös mm. hallituksen varautumisesta tekemään finanssisijoituksia rakenteellisesti uudistuneen korkeakoululaitoksen toimintaedellytysten turvaamiseksi.

MITTARIT: Kehittämissuunnitelmassa ei ole erikseen mittareita. Mittarit ovat keskeinen osa rahoitusta ja ohjausta koskevia mekanismeja (budjetti, ohjausjärjestelmät, rahoitusmallit jne.)

TAE 2012

TAE 2012:ssa tavoitteita ja toiminnallista tuloksellisuutta koskevat näkökohdat voidaan tiivistää seuraavasti:

TAVOITTEET: Korkeakoulut kehittävät toimintaansa kansainvälisinä ja vetovoimaisina oppimis- ja tutkimusyhteisöinä ja profiloituvat omilla vahvuusalueillaan. Korkeakoulut järjestävät toimintansa, taloudellisesti, tehokkaasti ja tuottavasti. Korkeakoulujen nykyistä toimipisteverkkoa kootaan riittävän laajoiksi, laadukkaiksi ja innovatiivisiksi osaamisympäristöiksi. Jokaisessa maakunnassa on yksi tai useampi korkeakoulu. Erityisesti ammattikorkeakoulut varautuvat koulutustarjonnan ennakoinnin perustella koulutustarjonnan supistamiseen siten, että koulutuksen saatavuus ja sivistyksellinen yhdenvertaisuus turvataan maan kaikissa osissa. Tavoitteena ovat vahvat, vetovoimaiset sekä koulutustarjonnaltaan ja tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnaltaan profiloituneet korkeakouluyksiköt sekä lisääntynyt kansainvälinen huippututkimus. Taideyliopiston syntymistä edistetään.

MITTARIT: mm. tutkinnon suorittaneiden työllistyminen ja jatko-opintoihin sijoittuminen, korkeakoulututkinnon suorittaneiden keski-ikä, tavoiteajassa valmistuneiden osuus aloittaneista ja suoritettujen tutkintojen määrä.

Tulosopimukset (yliopistojen sopimukset)

Edellä mainitun pohjalta tavoitteet konkretisoituvat edelleen tulosopimuksissa. Ohessa poimintoja yhteisistä tavoitteista (yliopistojen sopimusluonnoksista):

TAVOITTEET: Korkeakoululaitos muodostuu kansainvälisesti vetovoimaisista omille vahvuusalueilleen profiloituneista yliopistoista ja ammattikorkeakouluista, jotka vastaavat monipuolisesti yhteiskunnan ja työelämän tarpeisiin. Yliopistojen tehtävissä korostuu tiedellinen tutkimus ja siihen perustuva opetus. Ammattikorkeakoulujen tehtävissä korostuu työelämäläheinen opetus ja aluevaikuttavuus sekä näitä tukeva tutkimus- ja kehittämis-toiminta. Koulutus-, tutkimus- ja innovaatiotoimintaa kehitetään yhtenä kokonaisuutena. OKM tukee strategiarahoituksella yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen omia toimenpiteitä erityisesti rakenteellisen kehittämisen, työurien pidentämisen sekä kansainvälistymisen ja tutkimuksen painoalojen vahvistamiseksi.

Mittarit ovat keskeinen osa ohjaus- ja rahoitusjärjestelmää. Mittareita on lukuisia.

OKM:n tulossuunnitelma 2012 (ministeriön sisäinen tulosjohtaminen)

HOT:n tavoitteet näkyvät myös ministeriön sisäisessä tulosjohtamisessa. Ministeriön tulossuunnitelma sisältää nk. yhteiset ja toimialakohtaiset tavoitteet:

YHTEISET TAVOITTEET: Keskeinen tavoite on kestävän talouskasvun ja työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistaminen, mikä edellyttää myös koulutus- ja tutkimusjärjestelmän ohjauksen sekä rahoituksen ja rakenteiden uudistamista.

Toimialakohtaiset tavoitteet: Uudistetaan ammattikorkeakoulujen lainsäädäntö. Valmistellaan ammattikorkeakoulujen rahoituksen, rahoitusmallin ja rakenteiden uudistaminen tiiviissä yhteistyössä ammattikorkeakoulujen ja keskeisten sidosryhmien kanssa. Valmistellaan yliopistojen rahoituksen uudistaminen yhteistyössä sidosryhmien ja yliopistojen kanssa sekä valmistellaan tähän liittyvät säädökset. Muodostetaan Taideyliopisto ja valmistellaan sitä koskeva hallituksen esitys eduskunnalle alkuvuodesta 2012.

MITTARIT: Tulossuunnitelmassa ei ole määritelty omia mittareita.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tulossopimukset oli tehty vuodesta 2008 yhtenäisellä mallilla, joka oli periaatteessa ollut sama kaikille hallinnonalan virastoille ja laitoksille. Mallin rakenne perustui tulosprismaan. Sopimukset olivat 4-vuotisia. Tämä antoi mahdollisuuden asettaa laajempia strategisia tavoitteita, edellyttäen että vuosittaiset tulostavoitteet osattiin asettaa riittävän hyvin (ei liian yksityiskohtaisia).

Vaikuttavuustavoitteita on vaikea todentaa vuodessa. Monet tulossopimukseen sisältyvistä hankkeista ja ohjelmista ovat monivuotisia, jolloin vaikuttavuutta voidaan arvioida vasta ohjelman tai hankkeen päätyttyä. STM:n hallinnonalalla substanssitavoitteet eivät toteudu edes neljässä vuodessa, joskus vasta huomattavasti pidemmässä ajassa (10–20 vuodessa).

Nelivuotiset sopimukset saadaan kytkettyä paremmin sekä hallitusohjelman toteuttamiseen ja seurantaan että kehyyksiin. Pitkät sopimukset parantavat suunnitelmallisuutta niin STM:ssä kuin hallinnonalan laitoksissa (mm. henkilöstö- ja rahoituksen suunnittelu).

Tulosohjausprosessi nähtiin pääosin toimivaksi, mutta sopimusten sisällön ei ole nähty kaikilta osin sopivan hallinnonalan laitosten toimintaan. Tulossopimuksia olikin tarpeen kehittää strategisempaan suuntaan, vähentää yksityiskohtia ja vahvistaa poliittista ohjausta. Samalla prosessia pitäisi pysytä keventämään ja virtaviivaistamaan.

Yksi prosessin Akilleen kantäpäistä on sen monitahoisuus, erityisesti monikanavaisen ohjauksen osalta (AVI:t), sekä edelleen pääosin paperimuotoinen prosessi. Sopimukset valmistellaan word-dokumenttina Doktorissa (STM:n asianhallintajärjestelmä) ja kierrätetään allekirjoitettavana kansliapäälliköllä, virastossa ja ministerillä paperimuotoisena. Tavoitteena on päästä kokonaan sähköiseen prosessiin.

Tulossopimusten kehittäminen

Sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti tammikuussa 2011 uuden tulossopimusmallin kehittämisen hallinnonalalleen. Kehittämisryhmän tavoitteena oli valmistella uusi/uudet entistä toimivammat tulossopimukset ja ottaa huomioon mahdollisimman hyvin asiantuntija- ja valvontalaitosten samankaltaisuudet kuin erityispiirteet ja eroavaisuudetkin. Tavoitteena oli tiivistää sopimuksia ja saada tavoitteita, myös sanallisia, selkeämmin mitattaviksi. Myös henkilöstötavoitteita piti muokata mahdollisimman konkreettisiksi. Tavoitteena oli lisäksi, että eri laitosten ja virastojen tulossopimukset olisivat keskenään yhdenmukaisempia ja yhteismitallisempia. Hallinnonalan kokonaisuuden nostaminen voimakkaammin esiin ja yhteisten tavoitteiden määrittäminen nähtiin erittäin tärkeäksi. Uusi malli tulisi edelleen perustumaan tulosprismaan ja sen mukaiseen jaotteluun.

Alun perin ryhmiä oli kaksi Asiantuntijalaitosten tulossopimuksen kehittämisryhmä ja Valvontalaitosten tulossopimusten kehittämisryhmän. Ryhmissä oli edustus Työterveyslaitokselta, THL:stä, Valvirasta ja Fimeasta. Ajatuksena oli, että erityyppiset laitokset tarvitsivat mahdollisesti hieman omanlaisensa tulossopimus pohjan. Hyvin pian työn edetessä todettiin, että yhdellä mallilla pystytään elämään ja kehittämistä jatkettiin siltä pohjalta yhdessä ryhmässä. Ryhmien työstä informoitiin säännöllisesti niin ministeriön tulossopimuksen koordinaatioryhmää kuin valmisteluryhmien puheenjohtajia ja sihteereitä. Uusi tulossopimusmalli esiteltiin hallinnonalan tulossopimuspäivillä 30.5.2011 ja otettiin käyttöön syksyllä 2011 vuoden 2012 tulossopimuksia valmisteltaessa.

Pääosin uusi malli on otettu myönteisesti vastaan, johtuen osittain siitä että kovin radikaaleja muutoksia ei vanhaan malliin tehty. Keskeisiä muutoksia oli lähinnä strategisuuden lisääminen, hallitusohjelman nostaminen vahvemmin kärkeen ministeriön strategian rinnalle, hallinnonalan yhteisten tavoitteiden korostaminen ja laitoksen rahoituksen (toimintamenot) lisääminen omaksi kohdaksi. Vuoden 2012–2015 tulossopimuksissa tavoitteiden asettelussa päästiin selvästi suurempiin ja strategisempiin kokonaisuuksiin, pieniä yksityiskohtaisia tavoitteita karsittiin reilusti. Tosin hallinnonalan organisaatioiden erityyppisistä tehtävien vuoksi tässäkin oli luonnollisesti vaihtelua. Hallitusohjelma ja hallinnonalan vaikuttavuustavoitteet pyrittiin linkittämään tiukemmin laitosten toiminnallisiin tavoitteisiin.

Hallinnonalan yhteiset tavoitteet kirjattiin selkeästi esiin. Hallinnonalan yhteisiksi tavoitteiksi nostettiin:

- hallinnonalan tuottavuuden parantaminen,
- kokonaisarkkitehtuurin kehittäminen, viestinnän kehittäminen sekä tieto- ja viestintätekniikan kehittäminen,
- sukupuolten välisen tasa-arvon suunnitelmallinen edistäminen,
- riskienhallinnan, valvonnan ja sisäisen tarkastuksen kehittäminen,
- talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmän (KIEKU) käyttöönotto,
- hankintatoimen ja toimitilojen käytön tehostaminen sekä
- henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen (mittareina htv, työtyytyväisyysindeksi, esimiesarvioinnin indeksi, sairauspoissaolot, eläkkeelle siirtymisen keski-ikä, työkyvyttömyyseläkkeelle jäävien osuus sekä määräaikaisten osuus).

Hallinnonalan yhteisten tavoitteiden määrää kritisoihtiin jonkin verran, lähinnä sen vuoksi että substanssitavoitteiden painoarvo laskee. Ministeriössä katsottiin kuitenkin, että hallinnonalan konserniohjauksen terävöittämiseksi yhteiset tavoitteet ovat tärkeitä ja puolustavat paikkaansa niin hallinnonalan toiminnan ohjaamisessa kuin tasapuolisuuden varmistamisessakin.

Sopimusten tiivistämistavoitteessa ei onnistuttu kovin hyvin, jos mitataan sopimusten pituudella. Sopimukset lyhenivät jonkin verran, vaihdellen melko paljon organisaatiosta toiseen. Vaikka sopimusten lyhentäminen ei kovin hyvin vielä onnistunut, sopimusten selkeydessä päästiin selvästi eteenpäin. Rakenne ja sisältö noudattivat kautta linjan tiukemmin yhteistä pohjaa. Yhtenäisyyden ja yhteismitallisuuden tavoite saavutettiin, joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Tavoitteiden muotoilussa päästiin mitattavuuden osalta eteenpäin, myös sanallisissa mittareissa.

Tulosohjausprosessin kehittäminen

Tulosopimusmallin kehittämisen oli vain yksi osa tulosohjausta. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä nähty selkeä tarve kehittää koko prosessia. Nykyisellään prosessi mm. sisältää liikaa käsityötä vaativia vaiheita ja ylimääräisiä, tarpeettomiakin kuvioita. Sopimuksia valmistellaan asiakirjoina erilaisissa järjestelmissä ja loppuvaiheessa kierrätetään paperiversioina. Prosessin muokkaaminen sähköisempään muotoon ja yhteisten työkalujen kehittäminen on nähty välttämättömäksi. Myös roolien selkeyttäminen prosessissa on nähty tarpeelliseksi.

Ministeriön tulosohjausprosessi on yhtenä pilottina ministeriön kokonaisarkkitehtuurihankkeessa. Tulosohjauksen nykytila on kuvattu ja arvioitu.

Työ- ja elinkeinoministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriössä tulosohjaus on osa konserniohjausta siten, että konsernin yhteiset tulostavoitteet johdetaan ministeriön konsernistrategiasta, joka sisältää TEM-konsernin päätulostavoitteet. Muita ohjauksen keinoja ovat säädös- ja informaatio-ohjaus, kehitystoiminnan ohjaus sekä hallitus- ja johtokuntatyö.

Ministeriö uudisti konsernistrategiansa syyskuussa 2011 Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman linjauksiin perustuen. Konsernistrategian pohjalta valmisteltiin tulosalueiden tavoitteissa ja hallinnonalan yksiköiden tulosopimuksissa huomioon otettavat konsernin yhteiset tavoitelinjaukset. Konsernistrategian mukaisesti TEM-konsernin tavoitteena on kestäväällä pohjalla oleva korkea työllisyys ja siitä seuraava hyvinvointi. Lisäksi eri politiikkalohkojen toimintaa ohjaavat erilaiset substanssistrategiat, jotka määrittelevät osan keskeisistä tavoitteista. Konsernistrategian tehtävänä on auttaa hahmottamaan TEM:n laajan konsernin yhteisiä tavoitteita ja auttaa yhdensuuntaistamaan strategioita, linjauksia, suunnitelmia ja toimia eri tasoilla. Lisäksi sen tehtävä on selkeyttää hallinnonalan ulkoista kuvaa. Konsernistrategia pannaan toimeen tavoitelinjausten ja niiden alaisten tulostavoitteiden kautta. Tavoitelinjaukset on asetettu hallituskaudeksi eli lähtökohtaisesti vuosille 2011–2014. Tavoitelinjaukset kattavat konsernin laajasta tehtäväkentästä vain osan, mutta ovat keskeisimpiä suuntaa korjaavia asioita. Tavoitelinjausten alaiset tulostavoitteet kokoaavat vaikuttavimmat toimenpiteet kullekin tavoitelinjaukselle osasto- ja virastorajojen yli.

Tavoitelinjauksille ja niitä täsmentäville tulostavoitteille on määritelty mittarit. Tavoitelinjausten alaisten tulostavoitteiden seuranta toteutetaan Valtiokonttorin ylläpitämällä Netra-tulostietojärjestelmällä, jossa yksikön tulostavoitteet linkitetään ao. tavoitelinjauksiin ja lukutason tulostavoitteisiin mittareineen.

Hallinnonalan virastojen, laitosten ja sopimusyhteisöjen tulosopimukset ja tavoitteet

Ministeriön konserniohjauksen piiriin kuuluu yhteensä noin 40 organisaatiota ja tulosopimukset tehdään ja tavoitteet asetetaan yli 30 organisaation kanssa (sisältäen 15 ELY-keskusta). Konserniohjauksen tehokkuuden ja laadun varmistamiseksi konserniohjaukseen on rakennettu yhtenäisiä käytäntöjä. Hallinnonalan toimijat jäsennetään neljään kokonaisuuteen sen mukaan mikä on ministeriön ohjausote niiden suhteen

Kuva 17. TEM – Hallinnonalan toimijaryhmät



TEM:n tulosohtausprosessia ohjaa erillinen tulossuunnitteluohje liitteineen. Tähän sisältyy mm. suositus käyttää tulosprisman rakennetta. Ohjeen liitteisiin kuuluvat 1) tulosso-pimuksen rakennesuositus, 2) tulosneuvottelujen asialista sekä 3) hankkeiden projektiesi-tyspohja. Lisäksi tulosneuvotteluissa käsitellään kaikkia yksiköitä koskevat erityisteemat, joita vuoden 2012 neuvotteluissa olivat muun muassa energiatehokkuussuunnitelman laa-dinta, sähköisen hallinnon toimenpideohjelma, hankehallinta ja arkkitehtuuruissuunnittelu sekä tietoturva. Konsernin toimijoita kannustetaan toimimaan yhteistyössä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ministeriö on ottanut vuodesta 2010 alkaen asteittain käyttöön virastojen päälliköiden kanssa johtamissopimukset. Sopimukset sisältävät päällikön henkilökohtaiset tavoitteet seuraavilta osa-alueilta: johtaminen, palvelukyky ja laatu, tuottavuus ja henkilöstö. Tulos-sopimukset sekä johtamissopimukset täydentävät toisiaan siten, että tulossopimus sisältää strategisen tason koko virastoa koskevia tavoitteita kun taas johtamissopimukseen sisälly-tetään tulossopimusta täydentäviä päällikön henkilökohtaisia tavoitteita.

Seuranta: Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma

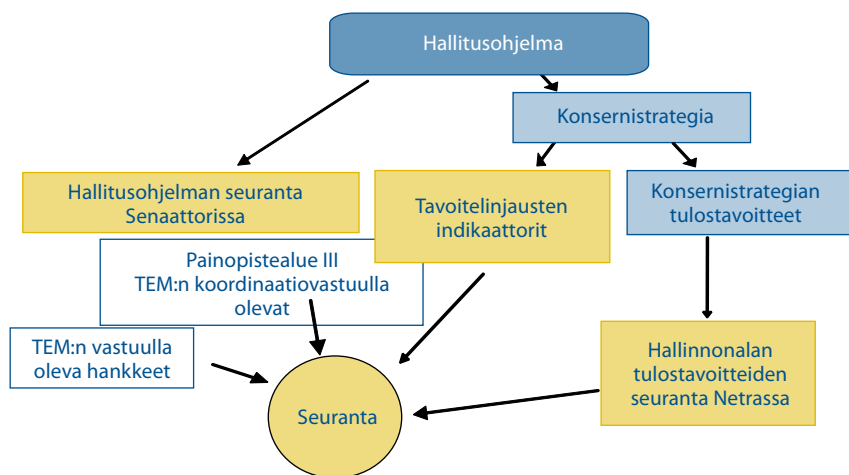
Hallitusohjelman strategisesta toimeenpanosuunnitelmasta keskeisessä asemassa on kes-tävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukykyyn vahvistaminen -politiikkakokoisuus ja sen sisältämät kärkihankkeet (Kori III), jonka koordinoituvastuu kuuluu työ- ja elinkei-noministeriölle. Avainasemassa ovat mm. houkuttelevan ja toimivan ympäristön luomi-nen yrityksille sekä työn ja yrittämisen kilpailukykyyn edistäminen ja työurien pidentä-minen. Jälkimmäisen painopistealueita ovat elinkeinorakenteen vahvistaminen ja moni-

puolistaminen sekä uusien yritysten synnyn edistäminen ja toimivien yritysten kasvun tukeminen.

Osin näiden linjausten pohjalta muodostuu TEM:n konsernistrategian tavoitelinjaus (TL 1) ”Edistämme korkean arvonlisän uutta, kasvavaa ja vientiin suuntautuvaa yritystoimintaa”. Linjauksen tulostavoitteiksi on määritelty seuraavat: TL 1.1. Yritys- ja innovaatiopolitiikan toimet kohdistuvat uudistuviin ja kasvuhakuisiin yrityksiin sekä TL 1.2. Julkisten rahoituspalvelujen riskinotto lisääntyy ja TL 1.3. Pk- yritysten kansainvälistymisvalmiudet parantuvat. Näiden tavoitelinjausten toteuttamiseksi on konsernin toimijoille sekä ministeriön osastoille asetettu tavoitelinjauksia edistäviä tulostavoitteita. Seurannan mittareita ovat mm., tavaroiden ja palvelujen sekä korkean teknologian tuotteiden vienti ja kasvuyritysten määrä.

Hallitusohjelman seuranta hallitusohjelman painopistealue III:n osalta TEM:n vastuulla olevien ja muutoin ministeriön vastuulla olevien hankkeiden voidaan kuvata seuraavan kuvan avulla:

Kuva 18. TEM/Seurannat



Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluu ministeriön lisäksi yhdeksän tulosohtavaa virastoa, muutamia liikelaitoksia, rahastoja ja osakeyhtiöitä. Hallinnonalan tulosohtaus liittyy kiinteästi seuraavien virastojen toimintaan:

- 1) Verohallinto
- 2) Tullilaitos
- 3) Aluehallintovirastot
- 4) Maistraatit
- 5) Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus
- 6) Tilastokeskus
- 7) Väestörekisterikeskus
- 8) Valtiokonttori
- 9) Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Valtiovarainministeriön hallinnonalan virastojen yhteenlaskettu henkilötövuosien määrä (ministeriö mukaan lukien) on noin 12 200 ja toimintamenoit yhteensä noin 760 miljoonaa euroa vuonna 2012.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla tulosohtauksen haasteena on hallinnonalan heterogeenisuus. Hallinnonalan virastot poikkeavat toisistaan huomattavasti sekä kooltaan että perustoiminnoiltaan. Verohallinto suurena virastona kattaa noin puolet koko hallinnonalan henkilötövuosista ja virastojen yhteenlasketuista toimintamenoista. Lisäksi omana haasteena on valtiovarainministeriön kaksoisrooli koko valtion budjettitalouden hoitajana ja oman hallinnonalansa tulosohtajana.

Sekä ministeriön että virastojen puolelta on tiedostettu tarve viedä tulosohtauskeskusteluja enemmän kohti pitkän aikavälin strategisista linjauksista ja tavoitteista sopimiseen lyhyen aikavälin tavoitteiden sijaan: virastot kaipaavat ministeriöltä näkemystä ja selkeää tavoitteiden priorisointia pidemmän aikavälin strategisista linjauksista alati kiristyvässä taloudellisessa tilanteessa. Toisaalta ministeriöltä kaivataan myös selvää palautetta tavoitteiden saavuttamisesta. Kaiken kaikkiaan halutaan ns. vaikuttavampaa tulosohtajusta: selkeitä strategisia tavoitteita pienten lähinnä viraston omien toiminnallisten tavoitteiden sijaan. Myös poikkihallinnollisten asioiden tuominen tulosohtaukseen sekä tavoitteiden selkeä kytkeminen hallitusohjelmaan ja hallitusohjelman tavoitteisiin on välttämätöntä.

Valtiovarainministeriö on vastannut tulosohtauksen haasteisiin ja uusiin tarpeisiin vahvistamalla ministeriön sisäistä tulosohtauksen koordinoitua sekä selkeyttänyt ministeriön osastojen rooleja tulosohtauksessa. Nykyinen kehittämis- ja hallintotoiminto (entinen hallintoyksikkö) on ottanut selkeän roolin oman hallinnonalansa tulosohtauksen johtamisessa, koordinoinnissa ja kehittämisessä. Kehittämis- ja hallintotoiminto laatii hallinnonalansa talousarvio- ja kehusehdotuksen sekä on koordinoitunut mm. tuottavuusohjelman toteuttamista hallinnonalalla. Lisäksi kehittämis- ja hallintotoiminto edustaa hallinnonalan ohjauksessa taloushallinnon asiantuntemuksen lisäksi tieto- ja henkilöstöhallinnon asiantuntemusta. Muut ministeriön osastot tuovat tulosohtaukseen omaa toimialaansa koskevan asiantuntemuksensa: esimerkiksi vero-osasto, joka vastaa vero- ja tullilainsäädännön val-

mistelusta, on tiiviisti mukana sekä Verohallinnon että tullilaitoksen tulosohtauksessa. Kehittämis- ja hallintotoiminnon sekä substanssiosastojen tulosohtaaajat muodostavat näin kiinteän tiimin, joka käy yhdessä tulosohtauskeskusteluja virastojen kanssa.

Ministeriön tulosohtaaajat tapaavat säännöllisesti hallinnonalan tulosohtausryhmän kokouksissa, jossa käydään läpi käytännön tulosohtaukseen liittyviä asioita. Lisäksi ryhmä koordinoi ja keskustelee tulosohtaukseen liittyvistä kehittämistarpeista. Hallinnonalan ohjaukseen liittyvät strategiset päätökset viedään valtiovarainministeriön virkamiesjohdoryhmän päätettäväksi.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla uudistetaan hallinnonalan ohjaukseen liittyviä suunnitteluasiakirjoja. Uusien suunnitteluasiakirjojen myötä halutaan uudistaa ja korvata voimassa olevaa toiminta- ja taloussuunnitteluprosessia. Tavoitteena on kytkeä asiakirjat tiukemmin yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin ja hallitusohjelman strategiaan tavoitteisiin. Uudistuksella halutaan myös luoda ministeriön ja viraston välille yhteinen näkemys tulevan suunnittelukauden toimintaympäristöstä, strategisesta linjasta ja tavoitteista.

Viraston strategia-asiakirja on uusi tulosohtauksen suunnitteluväline. Se korvaa nykyisen toiminta- ja taloussuunnitelman ja kattaa koko hallituskauden 2012 – 2015. Strategia-asiakirja tarkistetaan vuosittain, mutta päivitetään ainoastaan tarvittaessa. Siinä esitetään viraston keskeiset perustoimintaan ja toiminnan kehittämiseen liittyvät tavoitteet ja tehtävät. Toiminnan kehittämiseen liittyvät tavoitteet ovat yhteisiä koko hallinnonalalle ja tavoitteiden saavuttamista tullaan mittaamaan samoilla mittareilla.

Strategia-asiakirja pohjautuu voimassaolevaan kehyspäätökseen ja tuottavuusohjelman tavoitteisiin. Uudella strategia-asiakirjalla pyritään vastaamaan niihin haasteisiin, joita muun muassa tulosohtauksen arviointihankkeen loppuraportissa on esitetty, kuten laajempien, koko valtiokonsernia koskevien yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja horisontaalisuuden tarpeeseen. Hallinnonalan tavoitteiden yhteensovittamiseksi ja toimintaedellytysten parantamiseksi strategia-asiakirja sisältää ministeriön ja viraston välisen yhteisen näkemyksen tulevasta toimintaympäristöstä ja tavoitteista. Se terävöittää strategista suunnittelua sekä ministeriön ja viraston välistä vuorovaikutusta. Asiakirja sisältää hallitusohjelmasta, hallitusohjelman strategisesta toimeenpanosuunnitelmasta ja muista poikkihallinnollisista ohjelmista johdettavat tavoitteet. Ensimmäinen strategia-asiakirja on siten voimassa kesään 2015 asti, jolloin uudessa asiakirjassa voidaan ottaa huomioon seuraavan hallituksen linjaukset.

Tavoitteena on luoda rakenteeltaan yhtenäisiä, tiiviimpiä ja olennaisiin asioihin keskittyviä asiakirjoja, jotka huomioivat muuttuvan toimintaympäristön ja kytkeytyvät selkeämmin yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin. Strategia-asiakirjan valmistelu tehdään ministeriön ohjauksessa ja ohjeistuksella, joten siinä välittyy myös ministeriön näkemys ja priorisoinnit esimerkiksi hallitusohjelmaan sisältyvistä hallinnonala koskevista yhteiskunnallisista tavoitteista ja painopistealueista. Strategia-asiakirjan valmistelun ja koko suunnitteluprosessin tueksi on perustettu ministeriön ja hallinnonalan virastojen yhteinen työryhmä.

Kiinteästi strategia-asiakirjaan kytkeytyvä tulossopimus laaditaan myös monivuotisena. Tulossopimus johdetaan strategia-asiakirjasta. Tulossopimus ja strategia-asiakirja eivät saa olla ristiriidassa keskenään. Siinä esitetään lyhyesti viraston numeeriset tavoitteet pidem-

män aikavälin strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Kun strategia-asiakirja sisältää viraston strategiset tavoitteet suunnittelukaudelle, sisältää tulossopimus tavoitteiden toimeenpanon ja konkreettiset mittarit. Siinä pyritään tiiviiseen, pääosin taulukkomuodossa laadittavaan esitystapaan. Uusien suunnitteluasiakirjojen myötä myös tulosohtauksen vuosittaista aikataulua eli ns. vuosikelloa tullaan tarkistamaan.

VM:ssä on käynnissä tulosohtausasiakirjojen kehittämisprojekti, jonka puitteissa nykyisestä TTS-prosessista luovutaan, ja TTS-esitys korvataan uudella luonteeltaan pysyvämällä hallituskauden mittaisella strategia-asiakirjalla. Strategia-asiakirja kytkeytyy entistä tiukemmin hallitusohjelman tavoitteisiin.

Strategia-asiakirjaan liittyy strateginen tulossopimus, jossa asetetaan tavoitteita useammalle vuodelle. Tavoitteiden määrää tullaan ehkä karsimaan (vähemmän mutta laadukkaampia tavoitteita). Strategia-asiakirja tarkistetaan yhteisesti vuosittain, ja sitä ja muutetaan vain tarvittaessa. Eri tulosohtaukseen liittyvien asiakirjojen rakenteita tullaan yhtenäistämään (strategia-asiakirja, tulossopimus, TAE, toimintakertomus...)

Kaiken kaikkiaan projektin tarkoitus on täysin konsernin tulosohtauksen kehittämisen suuntaista eli pyritään selkeästi kevyempään ohjaukseen - halutaan lyhyempiä, kompaktimpia asiakirjoja, ja turhista, joka vuosi toistuvista prosesseista halutaan eroon (esim. tts-pyörytys). Kehittämishankkeessa haetaan strategisempaa otetta, mikä merkitsee mm. selkeää yhteyttä hallitusohjelmaan. Samalla pyritään poikkihallinnollisuuteen. Tulosohtauksen vuosikelloa uudistetaan ja pyritään erottelemaan erilaiset tulosohtauksen foorumit (strateginen taso vs. toiminnallinen taso).

Tulossopimusten ja johtamissopimusten välistä yhteyttä selkeytetään.

Hallitusohjelman tehokkaan toimeenpanon menettelyjen kehittäminen (KOKKA)

Valtioneuvoston kanslian hankkeessa ”hallitusohjelman tehokkaan toimeenpanon menettelyjen kehittäminen” (ns. KOKKA-hanke) valmisteltiin suosituksia menettelyistä, joilla vahvistetaan hallitustyöskentelyn strategisuutta, ketteryyttä ja päätöksenteon tietopohjaa. Hankkeen loppuraportti ”Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla – Tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä” julkaistiin keväällä 2011.

Hankkeessa kiinnitettiin huomiota mm. hallinnon strategiseen ennakointi- ja reagointikykyyn sekä resurssien käytön joustavuuteen. Sisällöllisen ja taloudellisen ohjauksen välisen koordinaation tehostamiseksi raportissa kiinnitetään huomiota valtiontalouden kehysohjauksen ja hallituksen strategiaproessin yhtymäkohtiin.

KOKKA-hankkeen suositusten tavoitteena on lisätä hallitustyöskentelyn strategisuutta, poikkihallinnollisuutta, ketteryyttä ja parempaa tietopohjaa. Talouden ja politiikan sisällön ohjaaminen pitää hankkeen mukaan yhdistää nykyistä paremmin. Tämä edellyttää muutoksia hallituksen suunnittelu- ja päätöksentekomenettelyihin.

Raportissa todetaan mm. että hallitusohjelmanprosessin, budjettiprosessin ja tulosohtauksen välisen yhteyden puute on epäkohta, joka on synnyttänyt kuilun strategisten politiikkatavoitteiden asettamisen ja niiden toimeenpanon välille rajoittaa kykyä keskittää resursseja hallitukselle tärkeimpiin alueisiin ja johtaa siihen, että prioriteettien muuttuessa määrärahat ovat edelleenkin siellä minne ne on alun perin päätetty. Menettelyistä johtuen

hallitusohjelman tavoitteiden ja uudistusten tehokas toimeenpano estyy eikä aikaansaada parasta mahdollista vaikuttavuutta.

Hallitusohjelmalta edellytetään aiempaa määräävämpää roolia valtiontalouden resurssi- jaon ohjaamisessa. Tätä tarvetta korostaa vaalien siirtyminen kuukaudella eteenpäin, mikä jättää entistä vähemmän aikaa vaalivuotta seuraavan budjetin valmistelulle.

Hankkeessa korostetaan myös tarvetta hallitusohjelman nykyistä tiiviimmälle seurannalle, arvioinnille ja tarvittaessa myös uudistamiselle. Hanke ehdottaa, että hallitus kokoon-tuisi kerran vuodessa hyvin valmisteltuun arviointitilaisuuteen. Siinä voitaisiin katsastaa ohjelman kärkihankkeiden ja niihin liittyvän lainsäädännön eteneminen, hyödyntää uutta tutkimus- ja arviointitietoa sekä ohjeistaa ja uudelleen suunnata asioiden jatkovalmistelua. Tällainen, parhaiten talvikuukausiin ajoittuva hallituksen strategiaistunto voisi toimia myös seuraavan kehys- ja budjettivalmistelukerroksen evästyksenä.

Politiikkatoimien vaikuttavuusarviointihanke POVI

Valtioneuvoston kansliassa vuosina 2010-2011 käynnissä ollut ns. POVI-hanke keskittyi työssään politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämiseen valtioneuvoston työssä. Työryhmän suositukset kytkeytyvät valtioneuvoston kanslian johdolla valmisteltuun hallitusohjelman tehokkaan toimeenpanon ja seurannan kehittämishankkeeseen (KOKKA-hanke). Hankkeen loppuraportissa (julkaistu huhtikuussa 2011: <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2011/j08-poliittisen-paatoksenteon-j12-povi-sv-j13-povi-en/j08-poliittisen-paatoksenteon/fi.pdf>) todetaan, että toimintaan liittyvä arviointitieto tulisi kytkeä mahdollisimman tiiviisti päätöksentekoon.

Raportin mukaan politiikkatoimien vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi on Suomessa puutteellista. Ongelmana on mm. ettei arviointitietoa käytetä systemaattisesti eikä sen käyttöä edellytetä. Puutteena on lisäksi esimerkiksi se, että vaikutus- ja vaikuttavuusarviointi on sektoroitunutta ja se on kehittynyt eri sektoreilla laajuudeltaan ja syvyydeltään erilaiseksi. Tämä vaikeuttaa poikkihallinnollisten politiikkakokonaisuuksien hallintaa ja asioiden keskinäiskytkentöjen hahmottamista. Raportin mukaan tärkeää olisi pystyä yhdistelemään tietoa, tunnistamaan olennainen tieto ja kyetä syntetisoimaan ja välittämään se päättäjille käytettävässä muodossa.

Tulosohjaukseen liittyen raportissa todetaan, että käytössä olevan johtamisjärjestelmän tulee tukea arviointi- ja tutkimustiedon oikea-aikaista, tehokasta ja systemaattista käyttöä. Ministeriöissä tulisi määritellä tietojohtamisen periaatteet sekä varmistaa tehokkaalla tavalla näiden toteutuminen mm. osana kokonaisarkkitehtuuria ja yhteentoimivuutta. POVI-hanke suosittelee myös jo olemassa olevien portaalien ja tietojärjestelmien tehokkaampaa käyttöä kokoamalla mahdollisimman hyvin yhteen paikkaan tieto käytettävissä olevista keskeisistä arviointi- ja tutkimusraporteista. Käytännön toimenpiteenä ehdotetaan Findikaattori-palvelun kehittämistä sekä Findikaattorin, Netra.fi-palvelun ja valtion tulostietopalvelun yhteistyön kehittämistä siten, että ne tukisivat hallituksen prioriteetti-teemojen mukaista arviointia.

Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta

SITRAn vuoden 2010 lopussa julkaisema selvitys (SITRA selvityksiä 21, Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta) korostaa valtioneuvoston konserniohjauksen ja –toimenpiteiden terävöittämisen tarvetta. Hallitusohjelman toimeenpanon ja valtiokonsernin toiminnan ja talouden ohjauksen osalta ehdotetaan mm., että valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia toimisivat nykyistä merkittävästi kiinteämmässä yhteistyössä pääministerin ja hallituksen tukena hallitusohjelman toimeenpanon ohjauksessa sekä hallitusohjelman toteuttamista edellyttävien resurssiallokaatioiden ja uudelleen allokointien valmistelussa ja vaikutusten seurannassa.

Tulosohjauksen osalta raportissa todetaan, että sen statusta tulisi nostaa merkittävästi siten, että valtiokonsernin yksiköille asetettavien tulostavoitteiden sitovuutta ja toteuttamiseen liittyvää tulosvastuuta vahvistettaisiin yksiköiden toimintaan kohdennettavan rahoituksen perusteluina. Lisäksi ehdotetaan mm., että valtioneuvoston ohjesääntöä tulisi päivittää vastaamaan valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian yhteistyötyöhön perustuvaa konserniohjausmandaattia.

Raportin mukaan eräs keskeisimmistä valtion konserniohjauksen haasteista liittyy hallitusohjelman ja sitä täsmentävien strategisten tavoitteiden ja budjetointiprosessissa valmisteltavien resurssien kohdentamisen välisen erillisyyden poistamiseen. Haasteet liittyvät siis sekä suunnitteluvaiheeseen - hallitusohjelmaneuvotteluun ja hallitusohjelman muodostamiseen sekä vuosittaiseen kehys- ja talousarviovalmisteluun - että toimeenpanovaiheeseen eli hallitusohjelman ja talousarvion toimeenpanoon ja seurantaan sekä hallinnonalojen tulosohjaukseen.

Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden suuntaamisen erilliset prosessit, erilaiset tavoitteet ja näkökulmat sekä omissa siiloissaan toimivat ministeriöt rajoittavat mahdollisuutta priorisoida ja uudelleen suunnata resursseja strategialähtöisesti ja konsernilaajuisesti. Hallitusohjelma sekä hallituksen strategia-asiakirjassa täsmennetyt tavoitteet ja toimenpiteet eivät ole raportin analyysin mukaan riittävästi mukana valtiokonsernin tulosohjauksessa. Hallituksen strategia ja tulosohjaus eivät myöskään toimi riittävästi kehys- ja budjettivalmistelun sisältöperustana.

Raportin mukaan päätösten mukainen taloudellisten resurssien allokointi ei ole ollut linjassa hallituksen strategia-asiakirjassa tunnistettujen poliittisten prioriteettien kanssa. Kun prioriteetit sitten muuttuvat, ovat rahat edelleenkin siellä, minne ne on alun perin päätetty sijoittaa, eikä niitä voida siirtää. Johtajuuden ja johtamisen puutteet ovat luoneet tilanteen, jossa strategisten tavoitteiden ja tulostavoitteiden toteutumisesta tai toteutumatta jäämisestä ei seuraa mitään eikä tilivelvollisuus toteudu aidosti.

Valtionhallinnossa toteutettava tulosohjaus perustuu raportin mukaan hallinnonalojen sisällä vertikaalisesti ministeriön ja sen ohjauksessa toimivan viraston väliseen tulostavoitteista ja niihin käytettävistä resursseista sopimiseen. Edelleen todetaan, ettei valtiokonsernin strategiaan tavoitteisiin kytkeytyminen ole ollut riittävästi esillä tulosohjausmallia kehitettäessä ja sovellettaessa.

Raportin mukaan tulosohjauksen roolia osana konsernistrategian toimeenpanoa tulisi-kin vahvistaa. Tilanne korostuu erityisesti silloin, kun konsernistrategian tavoitteet edellyttävät enemmän kuin kahden hallinnonalan ja niihin yksiköiden yhteistä tekemistä.

Kehysjärjestelmän kehittäminen (kehystyöryhmä)

Valtiovarainministeriö asetti elokuussa 2010 työryhmän selvittämään kehysjärjestelmän kehittämistarpeita vaalikaudelle 2011 – 2015. Työryhmä katsoi kokemusten kehysjärjestelmästä olevan pääosin positiivisia ja ehdotti kehysmenettelyn jatkamista siten, että samalla sen kattavuutta ja näin ollen vaikutusta julkiseen talouteen laajennetaan. Työryhmä toteaa, että kehysjärjestelmän laajentamista kattamaan myös valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja tai kehysmenettelyä vastaavan järjestelmän luomista esim. kunta-sektorin menoille on tarpeen arvioida. Samoin kehystyöryhmä totesi, että valtiontalouden kehysjärjestelmä voi lopulta tarjota vain rajoitettuja ratkaisuja kuntasektorin moninaisiin ongelmiin.

Kehystyöryhmä lisäisi mietinnössään kehysjärjestelmään joustavuutta mm. käytännöllä, jossa hallituskauden aikana määräajoin pidettäisiin hallituksen neuvottelu, jossa riittävän jakamattoman varauksen ja hallinnonalojen välisten uudelleenkehennysten avulla olisi mahdollista kohdentaa menoja hallituksen osoittamaan suuntaan. Myös valtion menojen tarpeellisuuden ja vaikuttavuuden arviointia ja arvioinnin perusteella tehtävää uudelleenkehennystä tulisi kehittää edelleen.

Kehysmenettely on keskeinen osa tulosbudjetointia ja monivuotista tulossuunnittelua, joten on ilmeistä, että kehysmenettelyn piiriin kuuluvien asioiden kattavuudella ja järjestelmän joustavuudella on merkitystä tulosohjauksen kannalta. Molemmat asiakokonaisuudet ovat merkittäviä tulosohjauksen kannalta, kattavuus ohjauksen piiriin saatavissa olevien asioiden osalta ja joustavuus siinä, miten resurssien uudelleenallokointi hallinnonalojen sisällä ja välillä on kehyskauden aikana tarvittaessa mahdollista.

Kehysten kattavuutta on edellä ehdotettu laajennettavaksi niin VM:n kehystyöryhmän muistiossa (VM 17/2011) kuin VTV:n yksittäisissä erilliskertomuksissa ja viraston ensimmäisessä koko vaalikauden kattavassa erilliskertomuksessa (K 21/2010), samoin eduskunnan kannanotossa (EK 50/2010 vp.).

Kehysten ohella kehystyöryhmä, valtiontalouden tarkastusvirasto ja eduskunta ottivat kantaa kehysmenettelyn joustamattomuuteen. Tarkastusvirasto katsoo kehysmenettelyn joustamattomuuden johtuvan suomalaisesta poliittisesta ja hallintokulttuurista, joka vahvistaa kehysten valmisteluprosessissa sektori- ja momenttikeskeisyyttä. Kehystyöryhmä ehdottaa kehysjärjestelmän joustavuutta lisättäväksi hallituskauden aikana määräajoin pidettävien hallituksen neuvottelujen avulla, joissa olisi mahdollista kohdentaa menoja hallituksen osoittamalla tavalla riittävän jakamattoman varauksen ja hallinnonalojen välisten uudelleenkehennysten avulla; lisäksi valtion menojen tarpeellisuuden ja vaikuttavuuden arviointia ja tämän pohjalta tehtävää uudelleenkehennystä tulisi edelleen kehittää.

KIEKU

Valtiolla on menossa parhaillaan Kieku –hanke, jonka tavoitteena on yhtenäistää valtion henkilöstö- ja taloushallinnon toimintatapoja, prosesseja ja tietorakenteita. Hanke on tällä hetkellä käyttöönottovaiheessa ja tavoitteena on, että Kieku on käytössä vuoden 2015 alkupuoleen mennessä koko valtionhallinnossa. Tavoitteena on mm. tehostaa valtion talous- ja henkilöstöhallinnon toimintaa sekä parantaa tiedon laatua sekä tukea virastojen ja laitosten tietotarpeita.

Kieku –tietojärjestelmä on integroitu kokonaisjärjestelmä, jossa on yhdistettynä sekä henkilöstö- että taloushallinnon informaatio. Järjestelmän tuottama tieto on myös ajantasaista ja tieto siirtyy sähköisesti eri toimijoiden välillä. Tieto talletetaan järjestelmään vain kerran eli samaa tietoa voidaan hyödyntää Kiekun eri sovelluksissa.

Tulosohjauksen näkökulmasta Kieku tarjoaa toimiessaan tietoa viraston taloudellisten ja henkilösressurssien käytöstä. Taloudellista tietoa voi raportoida suoraan Kiekusta joko perustietojärjestelmästä operatiivisena raportointina tai analyysiraportointina BI –tietovarastosta (Business Intelligence –raportit). Tietovarastoraportointi tukee ensisijaisesti taloustiedon analysoinnin ja johdon tukemisen tavoitteita. Raportit ovat kaikille virastoille ja laitoksille yhtenäisiä. Henkilöstöhallinnon puolella Kiekusta voidaan tuottaa raportteja pääosin operatiivisen toiminnan tueksi. Raportointi painottuu enemmän yksilötason tietoihin. Työnantajan henkilöstötietojärjestelmä Tahti säilyy siten raportointijärjestelmänä, johon Kiekusta viedään tietoa.

EUPAN-verkoston indikaattorityö

Euroopan Unionin jäsenmaiden välisessä EUPAN -verkostossa (European Public Administration Network) on ollut vuosina 2010 ja 2011 käynnissä Performance of Governance – projekti, jossa on pyritty paikantamaan ja jakamaan tietoa hyvistä tulosindikaattoreista viidellä eri alueella. Tarkasteltaviksi aihealueiksi valikoituivat seuraavat teemat: innovaatiokyky, hallinnon avoimuus, virkamiesten motivaatio, asiakastytyväisyys ja hallinnollisen taakan vähentäminen. Jäsenmaiden tukena hankkeessa toimivat EGPA:n (European Group of Public Administration) tutkijat. Työn tuloksena julkaistiin raportti, jossa tarkastellaan sitä, mitä eri indikaattorit mittaavat tai mitä niiden tulisi mitata edellä mainituilla viidellä alueella. Raportin liitteenä julkaistiin lista ja kuvaus eri maista kerätyistä indikaattoreista.

Tarkoituksena on, että nyt valmistunut materiaali toimisi paitsi apuna kansalliselle kehittämistyölle, myös mahdollisena pohjana yhteiselle indikaattorien jatkotyöstämiselle. Ajatuksena on myös, että vapaaehtoiset ja halukkaat maat voisivat hyödyntää paikannettuja indikaattoreita myös keskinäiseen vertailukehittämiseen. Tarkemmat tiedot projektista <http://new.eupan.eu>.

Puhemiesneuvoston työryhmä

Eduskunnan puhemiesneuvoston asettama työryhmä julkaisi tuloksensa maaliskuussa 2011. Työryhmän tehtävänä oli mm. arvioida miten talousarvioesityksen käsittelyä valio-
kunnissa ja täysistunnossa voitaisiin parantaa ja miten opposition asemaa etenkin budje-
tin täysistuntokäsittelyssä voitaisiin vahvistaa. Työryhmä ehdotti mm. eduskunnan työ-
järjestyksen 59 §:n muuttamista väljempään suuntaan siten, että puhemiesneuvosto voisi
aiempaa enemmän päättää budjettimietinnön käsittelyssä noudatettavista menettelyta-
voista. Tämä antaisi mahdollisuuden täysistuntotyön aiempaa joustavampaan kehittämi-
seen. Myös oppositioryhmien asemaa budjetin palautekeskustelussa halutaan parantaa
antamalla vaihtoehtobudjettien esittelylle aiempaa näkyvämpi asema.

Työryhmä katsoi, että kehys- ja budjettimenettelyä tulee kehittää siihen suuntaan, että
kehyspäättös ja talousarvioesitys voidaan antaa ja käsitellä yhtäaikaa syksyllä. Menettelyä
tulee vaihtoehtoisesti keventää siten, että vaalikauden toinen ja neljäs kehyspäättös annea-
taan eduskunnalle pääministerin ilmoituksena.

Työryhmä totesi, että muutos johtaisi toisaalta työn kuormittumiseen syksyyn ja syys-
istuntokauteen sekä valtioneuvostossa että eduskunnassa, mutta toisaalta kehysten ja bud-
jetin samanaikainen käsittely vähentäisi työtä, joka on tehty aiemmin kahdessa eri yhtey-
dessä. Mikäli kehyspäättös annettaisiin eduskunnalle vaalikauden muina vuosina entiseen
tapaan keväällä, olisi nykyinen vuosittain toistuva selontekomenettely työryhmän mielestä
liian raskas. Työryhmän mielestä kehyspäättös on perusteltua antaa eduskunnalle edel-
leen selontekona vaalien jälkeen sekä myös vaalikauden puolivälitarkastelun yhteydessä,
mutta vaalikauden muina vuosina kehyspäättös voitaisiin antaa eduskunnalle pääministe-
rin ilmoituksena.

VALTIONVARAIN CONTROLLER - TOIMINNON ARVIOINTI

VVC-toiminnon keskeiset tehtävät on määritelty talousarviolain (423/1988) 24 f §:ssä seu-
raavasti:

- 1) valtioneuvostolle esiteltävän valtion tilinpäätöskertomuksen sisällön laadun varmistus,
- 2) valtion tilinpäätösraportoinnin ja muun valtiontalouden ja tuloksellisuutta koskevan
raportoinnin sekä arviointitoiminnan kehittäminen, ohjaus ja yhteensovittaminen
sekä sisäisen valvonnan järjestäminen,
- 3) Suomen valtion vastuulla olevien Euroopan unionin varojen sisäisen ja hallinnolli-
sen valvonnan yhteensovittaminen sekä unionin varojen valvontaa ja tarkastusta sekä
varojen hoidon virheitä ja varoihin kohdistuneita väärinkäytöksiä koskevien kannan-
ottojen ja selvitysten valmistelu Euroopan unionin toimielimille ja muille elimille ja
- 4) osallistuminen muiden valtiovarainministeriön toimialan asioiden valmisteluun
ministeriössä siten kuin valtioneuvoston asetuksella tai valtiovarainministeriön työ-
järjestyksessä säädetään tai valtiovarainministeri määrää ja lisäksi osallistua toimi-
alansa kansainväliseen yhteistyöhön.

Myöhemmin VVC-toiminnon tehtäväksi on määritelty rakennerahastolain (1401/2006) 22§:ssä toimia tarkastusviranomaisyksikkönä, joka vastaa EU:n rakennerahastokauden 2007–2013 aikana toteutettavista tarkastuksista Euroopan aluekehitysrahaston ja Euroopan sosiaalirahaston osarahoittamissa ohjelmissa. Lisäksi yksikön edustajat osallistuvat Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmien tarkastajaryhmien työskentelyyn.

Valtiovarain controller toimii myös valtiovarainministeriön yhteyteen talousarvioasetuksen (1243/1992) 71§:n mukaan perustetun sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan puheenjohtajana, mikä korostaa toiminnon roolia riskienhallinnan kehittämisessä osana sisäistä valvontaa.

Valtiovarainministeriö asetti syyskuussa 2010 VVC-toiminnon toimintaa arvioivan työryhmän, jonka ehdotuksessa (20.12.2011) katsotaan, että toimintoa tulee voimakkaasti kehittää: VVC-toiminto ei nykymuodossaan täytä riittävästi sille alun perin asetettuja tavoitteita. Työryhmä esittää mietinnössään kolme periaatteellista kehittämismallia ja päätyy ehdottamaan ensisijaisesti toiminnon lakkauttamista nykymuodossaan. Työryhmä ei tee yksityiskohtaista esitystä tehtävien tulevasta sijoittamisesta, mutta toteaa, että toiminnon hoitamat tehtävät voidaan siirtää muihin valtiovarainministeriön yksiköihin tai sen ulkopuolelle valtionhallintoon.

Toiminnon tehtävistä työryhmä toteaa, että joskin ne perustuvat pääosin lainsäädäntöön, ne ovat toiminnon perustamisen jälkeen kehittyneet myös hallintokäytännössä muutoin osana normealeja hallinnon prosesseja, jotka ovat vuosien kuluessa muuttuneet luonteeltaan operatiivisiksi. Tästä johtuen tehtävät voidaan työryhmän mukaan hoitaa muissa valtiovarainministeriön yksiköissä tai siirtää ministeriön ulkopuolelle muuhun valtionhallintoon. Uudistarpeita puoltavat myös muutoin valtionhallinnossa tapahtuneet muutokset mm. ohjausmenettelyissä sekä resursointi- ja organisointihaasteet.

Muita työryhmän esittämiä periaatteellisia malleja olivat toiminnon säilyttäminen VM:ssä nykyistä suppeampana yksikkönä sekä ns. valtioneuvoston kanslia –malli, jonka mukaan VVC-toiminnon VVC-toiminnon tehtäviä supistettaisiin kattamaan tilinpäätöksen vahvistamistehtävä sekä siihen liittyvä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittäminen. Riskienhallintaan luotaisiin valtionhallinnossa järjestelmä, joka tuottaisi säännöllisiä analysoituja riskiraportteja valtioneuvostolle. VVC:n tehtävänä olisi arvioida riskejä sekä luoda ja ylläpitää valtionhallintoon soveltuvat riskien raportointimenettelyt ja –periaatteet.

Tulosohjauksen kehittämisen kannalta merkittävä on VNK-malliin kuuluva ehdotus, jonka mukaan VVC-toiminto olisi osa kansliaan kehitettävää konserniohjauksen järjestelmää. Työryhmä toteaa, että toiminnan sijoittamista valtioneuvoston kansliaan tukee kanslian kehittäminen pääministeriä palvelevaksi yksiköksi. Työryhmä viittaa kesällä 2010 julkaistuun OECD:n Suomen hallinnon maa-arviointiin, jonka mukaan valtioneuvoston ytimen roolia tulisi vahvistaa lisäämällä olemassa olevien prosessien valvontaa ja tilivelvollisuutta ja että VNK:lla tulee olla nykyistä merkittävämpi rooli julkisen hallinnon ohjauksessa ja koordinoinnissa. Samaan arvioon päättyy myös Sitran selvitys valtion konsernijohdon kehittämisestä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnittää lausunnossaan huomiota VVC-toiminnon organisatorisen ratkaisun merkitykseen sekä konserniohjauksen tarpeiden ja mahdollisuuksien huomioon ottamiseen ja mahdollisuuteen arvioida VVC - toimintojen kehittämisen

yhteydessä sisäisen tarkastuksen kehittämismahdollisuuksia keskittämällä sisäinen tarkastus osaksi erillistä VVC-toimintoa. VTV korostaa, että valtionhallinnossa on edelleen selkeä tarve sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseksi.

VTV toteaa lisäksi konserniohjauksen osalta valtiontalouden hoidon toimintaympäristön muuttuneen niin, että valtiokonsernin kokonaisohjaukseen perustuvia ratkaisuja on jo otettu käyttöön valtion taloudenhoidossa, mikä osaltaan konserninäkökulmaa sisäisen tarkastuksen järjestämisessä ja hoitamisessa. VTV toteaa, että toiminnon organisatoriselle asemalle ja uskottavuudelle asetetut edellytykset tukevat toiminnon tehtävien organisoinnista erillisenä toimintona. Tärkeää on, että toiminnon organisoinnilla turvataan tehokkaasti edellytykset kehittää poikkihallinnollisesti noudatettavia taloudenhoidon menettelytapoja ja valtiokonsernin kokonaisohjaukseen perustuvia ratkaisuja.

Valtioneuvoston periaatepäättös valtion pysyvien toimintamenosäästöjen aikaansaamisesta

Valtioneuvosto teki 4.2.2010 periaatepäätöksen liittyen valtion pysyvien toimintamenosäästöjen ja muiden vuoden 2010 erillisten toimintamenosäästöjen aikaansaamisesta 4.2.2010. Päätöksen tavoitteena oli aikaansaada lyhyen ja pitkän aikavälin pysyviä toimintamenosäästöjä koko valtion tasolla.

Periaatepäätöksessä linjataan valtion yhteisten palveluiden tuottamiseen liittyviä periaatteita ja toimintatapoja sekä annetaan virastoille ja laitoksille keinoja selvittää valtion kiristyvässä taloudellisessa tilanteessa. Periaatepäätöksen toimenpiteiden toteuttamisella mahdollistetaan valtionhallinnossa useiden kymmenien miljoonien eurojen pysyvät toimintamenosäästöt tulevina vuosina.

Periaatepäätöksessä todetaan, että ministeriöiden, virastojen ja laitosten tulee panna toimeen periaatepäätöksen linjaukset omassa toiminnassaan osana tulosohtausta. Valtiovarainministeriö kantaa vastuun konsernipalvelutuotannon kustannustehokkuuden kehittymisestä. Ministeriöiden vastuulla on huolehtia uudistusten toteuttamisesta hallinnonaloillaan.

3 Hankkeen tehtävät ja organisointi

Tulosohjauksen kehittämishanke asetettiin 22.2.2011 valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosastolla. Hankkeen toimikausi on 31.1.2011-30.3.2012. Hanke on jatkoa 19.3.2009-1.9.2010 toimineelle tulosohjauksen arviointihankkeelle.

Tulosohjauksen kehittämishankkeen tehtävänä on kehittää ministeriöiden ja niiden alaisen hallinnon välistä tulosohjausta niin, että

1. kehittämistyö ja -suunta palvelevat ohjausjärjestelmien kokonaisuutta ja suhteita.
2. hallinnonalan virastojen, laitosten ja alue- ja paikallishallinnon tavoitteilla on tiiviimpi suhde koko valtionneuvostotason ja hallinnonalan tavoitteisiin (poikkihallinnollisuus)
3. tavoitteidenasetanta ja tuloksista raportointi sekä tulostiedon hyödyntäminen tavoitteiden asettamisessa kehittyvät
4. tuloksellisuuden osa-alueiden selkiyttäminen, tulosprisman ja sen hyödyntämisen edelleen kehittäminen
5. tavoitteenasetannassa huomioidaan tilivelvollisuus myös tuleville sukupolville (esim. taloudellinen, ekologinen ja sosiaalinen kestävyys) ja järjestelmä tukee nykyistä paremmin innovaatiojohtamista
6. tulosohjauksessa hyödynnetään mahdollisuutta valtionhallinnon virastojen yhteisen talous- ja henkilöstöhallinnontietojärjestelmän ja tietokannan (KIEKU) avulla luoda valtiokonsernille yhteisiä mittareita sekä tätä kautta seurannan ja raportoinnin kehittämistä NETRA:a hyödyntäen.
7. tulosohjaus tukee myös julkisen johtamisen uudistumista (ml. johtamissopimukset).

Hankkeen tavoitteena on nykyistä kevyempi tulosohjausjärjestelmä, joka tukee tavoitteiden tiiviimpää suhdetta valtioneuvostotason ja koko hallinnon tavoitteisiin.

Tulosohjauksen kehittämishankkeen hanketyöryhmän puheenjohtajana on toiminut finanssineuvos Katju Holkeri valtiovarainministeriöstä. Työryhmän jäseninä ovat olleet neuvotteleva virkamies Tomi Hytönen, neuvotteleva virkamies Matti Korkealehto (31.8.2011 saakka), neuvotteleva virkamies Anu Nousiainen (1.9.2011 alkaen), finanssineuvos Asko Lindqvist, finanssiasiantuntija Matti Salonen (1.8.2011 saakka), valtioneuvoston apulaishallintotarkastaja Esko Mustonen (2.9.2011 alkaen) ja kehittämispäällikkö Panu Kukkonen valtiovarainministeriöstä, osastopäällikkö Auni-Marja Vilavaara ja ohjelmanneuvos Sirpa Kekkonen valtioneuvoston kansliasta, neuvotteleva virkamies Minna Tukiainen työ- ja elinkeinoministeriöstä, talousjohtaja Risto Hakoila ulkoasiainministeriöstä, controller

Marja Heikkinen-Jarnola liikenne- ja viestintäministeriöstä, ylitarkastaja Siru Nylén-Karo sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä suunnittelija Olli Ahonen Valtiokonttorista. Työryhmän sihteereinä ovat toimineet neuvotteleva virkamies Jukka Erkkilä, neuvotteleva virkamies Kirsi Kuuttiniemi ja lainsäädäntöneuvos Markus Siltanen valtiovarainministeriöstä (31.8.2011 saakka ja 1.3.2012 alkaen) sekä lainsäädäntöneuvos Petri Korpinen (15.8.2011 alkaen) valtiovarainministeriöstä.

Työryhmän työskentelyyn asiantuntijoina osallistuivat myös kehittämisspäälikkö Liisa Virolainen valtiokonttorista ja neuvotteleva virkamies Iiris Patosalmi opetus- ja kulttuuriministeriöstä.

Työryhmän kokouksissa on lisäksi kuultu asiantuntijoina ylijohtaja Elli Aaltosta Itä-Suomen aluehallintovirasto (18.4.2011) ja pääjohtaja Tuomas Pöystiä Valtiontalouden tarkastusvirastosta (19.5.2011).

Tulosohjauksen kehittämishankkeen asettamispäätöksen mukaisesti hankeryhmän tueksi koottiin tulosohjauksen asiantuntijoiden verkosto, johon kukin hallinnonala saattoi nimetä edustajiaan ministeriöstä ja hallinnonalansa virastoista. Hankeryhmän jäsenet olivat automaattisesti myös verkoston jäseniä. Lisäksi verkostoon ilmoittautui osallistujia myös oma-aloitteisesti. Verkoston idean mukaisesti sen jäseniä kutsuttiin erilaisiin tapaamisiin, joissa haettiin työhön mahdollisimman kattavaa tietopohjaa; käytiin läpi hankkeen eri alueita ja etenemisvaiheita sekä testattiin hankeryhmässä syntyneitä ideoita ja näkemyksiä. Pyrkimyksenä oli myös sitouttaa tulosohjauksen asiantuntijoita kehittämishankkeeseen sekä sen käynnissä ollessa että myös hankkeen toimeenpanovaiheessa. Verkostotapaamisten lisäksi verkoston toiminnassa hyödynnettiin sosiaalista mediaa (LinkedIn). Tulosohjausverkostossa oli 23.maaliskuuta 2012 jäseniä 109.

Verkostotoiminnan ideana oli lisäksi, että verkoston hallinnonalaedustajat verkostoituisivat myös omien hallinnonalojensa sisällä laajemmin, jotta palaute ja ministeriöiden näkemykset tulisivat mukaan mahdollisimman laajasti. Tavoitteena oli myös, että verkosto jatkaisi toimintaansa omien tarpeidensa pohjalta myös tulosohjauksen kehittämishankkeen määrääjän päättyttyä.

Verkoston ensimmäinen tapaaminen järjestettiin 1.6.2011. Tapaamisen teemana oli 'strategisempi, poikkihallinnollisempi, yhtenäisempi ja kevyempi tulosohjaus'. Seuraavan kerran verkosto kokoontui 15.11.2011, jolloin teemana olivat tulosohjauksen kehittämishankkeen hankeryhmän avaukset tulosohjauksen kehittämiseksi otsikolla 'uuden ajan tulosohjaus'. Tulosohjausta tarkasteltiin myös parlamentaarisen valvonnan ja ohjauksen sekä tiettyjen ministeriöiden (OKM, TEM, VM) näkökulmista. Kolmas verkostotapaaminen oli 6.3.2012, jolloin keskusteltiin tulosohjaushankkeen esitysluonnoksista.

LÄHTEET

Esimies talouden johtajana julkishallinnossa (Kaisa Raudasoja ja Marja-Leena Johansson 2009)

Governance of Public Sector Organizations, Proliferation, Autonomy and Performance (Per Laegreid and Koen Verhoest 2010)

Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla – tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä VNK 7/2011

Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta, SITRAn selvityksiä 21

Performance Information in the Public Sector – How it is used (Wouter Van Dooren and Steven Van de Walle, 2008)

Poliittisen päätöksenteontietopohjan parantaminen 8/2011

Tulosohjauksen arviointihankkeen loppuraportti, VM 47/2010

Tulosohjauksen käsikirja, VM 2/2005

Working together to sustain success – Finland – OECD Public Governance Review (2010)

VTV: Vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2011 valtiopäiville, 16.9.2011

http://www.vtv.fi/files/2712/K17_2011_vp_NETTI.PDF

VM: Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana - Hallintopoliitiikan suuntaviivat vuoteen 2020, Hallintopoliittinen tulevaisuuskatsaus 2010 http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20100914Hallin/hallinto_hyvinvoinnin_ja_talouden....netti.pdf



**VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:**

Budjetti

Hallinnon kehittäminen

ICT-toiminta

Kunnat

Ohjaus ja tilivelvollisuus

Rahoitusmarkkinat

Taloudelliset ja
talouspoliittiset
katsaukset

Valtion työmarkkinalaitos

Verotus

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 02955 30001
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

21/2012
Valtiovarainministeriön julkaisu
Huhtikuu 2012

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-363-2 (nid.)
ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-364-9 (pdf)