

Tulossopimusmenettelyn kehittämistarpeet valtionhallinnon alue- ja paikallistasolla

Erja Heikkinen ja Ismo Lumijärvi

ABSTRACT

The aim of this study is to describe how the performance agreement system works in the Finnish state administration at the regional and local levels. A particular focus of interest is the relationship between the central administration and regional units. Agreement on performance is an important component of the management by results model, because negotiations on agreement set the objectives which in turn, are the basis of evaluation. The performance agreement system and the items contained in the agreements made differ appreciably from one branch of administration to another. This study provides basic information about these differences.

The empirical material of this study was collected by means of questionnaire directed to the heads of regional offices. The study covered the following six administrative branches; the employment, tax, road and the administration for environmental affairs and the administration for rural affairs.

The study indicates that the performance agreement system works quite well at the regional and local levels. Most of the criticism that was presented dealt with the nature of agreement negotiations, the setting of objectives, and assessment of whether the objectives had been achieved. On the other hand, important benefits have been achieved. The comprehensiveness of issues has increased and the relationship between local offices and controlling units has become clearer. Positive development has also taken place in follow-up and reporting.

Keyword: state administration, the performance agreement system, regional administration

TULOSSOPIMUSMENETTELY TULOSOHJAUksen OSANA

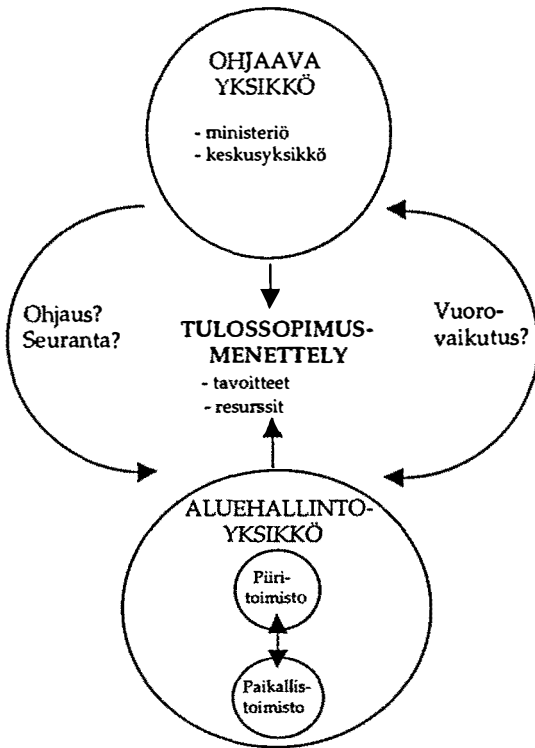
Tulosohjaushanke käynnistyi virallisesti valtionvarainministeriön aloitteesta vuonna 1988. Koikeilu laajennettiin vuonna 1991 ja vuoden 1995 talousarviossa kaikki valtion tilivirastot olivat tulosohjattuja siten, että niissä oli otettu käyttöön

tulosbudjetointi ja ne asettivat itselleen tulostavoitteet. Tulosohjausermiä täsmennettiin käytettävän valtioneuvoston ja ministeriöiden sekä ministeriöiden ja sen alaisen hallinnon välisessä ohjauksessa (Ministeriö tulosohjaajana 1990).

Tulosohjauksen keskeisiä elementtejä ovat olleet: toiminta-menobudjetointi, tulossopimukseen päättyvät tulosneuvottelut ylemmän ja alemman organisaatiotason kesken, tuloskertomusten laatiminen ylemmälle organisaatiotasolle sekä viraston suoritteiden määrää, laatua, kustannuksia sekä maksullisen palvelutoiminnan kannattavuutta seuraavien laskentatoimen järjestelmien muodostaminen.

Virallisen sopimisjärjestelmän keskeinen neuvotteluprosessi käydään ministeriöiden ja niiden alaisten yksittäisten laitosten välillä, jolloin vahvistetaan ns. sitovat tulostavoitteet. Tulossopimusneuvottelut päättyvät yhteiseen esitykseen, tulossopimusasiakirjaan, jossa kuvataan tulostavoitteita ja kehittämishankkeita, resursseja sekä raportointia. Tulosneuvotteluiden tuloksena sovitavasta asiakirjasta käytetään vaihtelevasti eri nimityksiä; tulostavoiteasiakirja, ministeriön tulosohjauskirje tai tulosneuvottelupöytäkirja. Tulossopimukseen ei kirjata pelkästään tulostavoitteita, vaan myöskin strategisia toiminnan linjauksia, toiminnan tulevia painopisteitä ja vahvuuksia sekä erityisiä kehittämishankkeita. Sopimuksissa voidaan esittää tavoitteita periaatteessa koko nelivuotiselle suunnittelukaudelle. Kuitenkin määrärahat ja tulostavoitteet voidaan sopia sitovasti vain seuraavaksi budjettivuodeksi. Hallinnonalan tulostavoitteet hyväksyy allekirjoituksellaan ao. ministeri. Vastuu sopimuksen toteutuksesta on virastoilla, jotka toimivat tässä tehtävässä itsenäisesti maksimoiden oman liikkumavaransa.

Tulosajatteluideologia on merkinnyt suuria asenteellisia ja kulttuurillisia muutoksia ministeriöiden toimintatapoihin. Tavoitteiden asettaminen neuvottelemalla, itsenäisen yksittäistapauksellisen päätösvallan aktiivinen siirto hallinnon alemmille tasoille, toiminnan itseohjautuvuuden lisää-



Kuvio 1. Tulossopimusmenettelyn osatekijät ja tutkimuksen tarkastelukohteet.

minen sekä tavoitteiden priorisointi ovat tulleet byrokraattisten menettelyjen tilalle (Lumijärvi & Salo 1996).

Tulosajattelu edellyttää ministeriöltä alaisten virastojen toiminnan monipuolista tuntemusta, mutta sen ohella myös yhteiskuntapoliittista ja taloudellista asiantuntemusta. Ministeriön ja alaisen hallinnon on sovittava siitä, miten ratkaisuvaihtoehtojen analysointi ja päätösten vaikutusten kuvaus järjestetään osaksi neuvottelutilannetta. Keskeiseksi nousee edellytysten luominen sellaiselle neuvotteluprosessille, joka tarjoaa osapuolille mahdollisuuden nostaa esiin tärkeitä asioita ja reagoida niihin nopeasti ja oikea-aikaisesti (Ministeriö tulossopijana 1990).

MITÄ TUTKITIIN

Lumijärven ja Heikkisen tutkimuksessa (1997) pyrittiin empirisen tapaustutkimuksen avulla valottamaan, millainen tulossopimusprosessi on luonteeltaan ja toimivuudeltaan valtion alue-

paikallishallinnossa. Erityinen mielenkiinto kohdistettiin siihen, millaisia ovat alueyksiköiden kokemukset ohjaavan yksikön ohjaustavasta ja vuorovaikutussuhteesta keskusyksikön kanssa.

Tutkimus kytkeytyy sisällöllisesti Lumijärven ja Salon (1996) aiempaan tutkimukseen, jossa tarkasteltiin ministeriön ja keskusyksikön välistä tulossopimusta parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta. Ko. tutkimuksessa alue- ja paikallishallinnon tulossopimusprosessit rajattiin kysymyksenasettelun ulkopuolelle (ks. myös Virtanen 1996).

Kuviossa 1. on esitetty tulossopimusmenettelyn osatekijät, jotka on kytketty artikkelissa esitettävän tutkimuksen tarkastelukohteisiin.

AINEISTO JA MENETELMÄT

Aineisto kerättiin kyselyllä, joka kohdistettiin Vaasan läänin alue- ja paikallishallinnon viranomaisille. Kysely toimeenpantiin syksyllä 1996. Kohteet valittiin kuudelta eri valtionhallinnon hallinnonalalta. Mukana olivat Työvoimapiiri ja työvoimatoimistot; Läänin verovirasto ja vero-toimistot; Läänin poliisijoukko ja paikallispoliisi; Tiepiirit ja tienpitoalueet; Maaseutuelinkeinopiirit ja Alueelliset ympäristökeskukset. Vaasan läänin valintaa tutkimuskohteeksi puoltaa paitsi tutkimuksen resurssikysymykset, myöskin se, ettei tiedossa ollut sellaisia seikkoja, jotka olisivat antaneet aiheutta olettaa eroja löytyvän muiden läänien aluetasolla. Sopimusmenettely on edennyt toimialoitain yhtenevästi kaikilla hallinnon aloilla.

Postikyselyyn valitut edustivat pääasiassa johto- ja esimiestasoa ja jonkin verran suorittavan tason asiantuntijoita. Kriteeriksi otokseen valinnalle asetettiin osallistuminen tulossopimusmenettelyyn ja sopimusmenettelyn tuntemus. Lomakkeita jaettiin 35 piiritoimistolle ja 110 paikallistoimistolle (N=154). Muistuksen jälkeen vastauksia saatiin yhteensä 70, jolloin vastausprosentiksi tuli 48 %.

Kyselylomake muodostettiin siten, että asennevääntämien lisäksi kysyttiin konkreettisia kysymyksiä tulossopimusmenettelyn toteutuksesta, käydystä neuvotteluista, ohjaavan yksikön ohjausroolista, tulostavoitteiden asettamisesta, mittaamisesta ja tulosseurannasta. Taustakysymykset laajennettiin koskemaan itse tulossopimusneuvotteluja koskevaa faktatietoa. Suljettujen kysymysten lisäksi lomakkeessa oli myös avoimia kysymyksiä, joiden rooli osoittautui antoisaksi saatujen vastausten perusteella.

TULOSSOPIMUSMENETTELYN YLEISLUONNE

Tulosopimusmenettely osoittautui varsin samankaltaiseksi eri hallinnontasojen välillä. Sen sijaan virastokohtaiset tulokset erosivat suurestikin joissakin kysymyksissä. Vaikka valitut kohdevirastot olivat siirtyneet tulosohjaukseen eri aikoina, ei tuloksista voinut vetää sitä johtopäätöstä, että mitä kauemmin virasto oli ollut tulosohjattu sen kehittyneemmäksi tai paremmaksi tulosopimusmenettely olisi muodostunut. Tätä tulkintaa vahvisti esimerkiksi työvoimahallinnosta saadut tulokset, jotka muodostuivat melko kriittisiksi ja ongelmakeskeisiksi lähinnä tulosohjauksen konkreettisemmän osan eli tulostavoitteiden osalta.

Paikallishallinnon vastauksissa korostui tulosopimusmenettelyä kohtaan kriittisyys ja kehittämistarve, kun taas piirihallinnossa oltiin tyytyväisempiä nykyiseen käytäntöön. Tulokset näyttävät siltä, että mitä lähempänä keskushallintoa ollaan – piirihallinto – sitä selkeämpi ja ongelmattomampi on myös tulosopimusmenettely. Tai tulkinta voi olla myös niin, että mitä lähempänä palveluiden järjestämistä ollaan – paikallishallinto – sitä suuremmaksi ongelmat kasvavat tulosopimusmenettelyn kannalta.

Ministeriön ja keskusvirastojen välisissä tulosopimusneuvotteluissa lähes kaikki kohdevirastot noudattavat kaksivaiheista neuvottelumenettelyä, jolloin alkukeväästä sovitaan alustavat tulostavoitteet ja menokehykset, jotka valtion talousarvion antamisen jälkeen täsmennetään ja vahvistetaan syys-lokakuussa. Sen sijaan alue- ja paikallishallinnossa tulosopimusneuvotteluja käydään ohjaavan yksikön kanssa pääasiassa yhden kerran vuodessa (59 %). Ainoastaan työvoimahallinnossa neuvottelukertojen määrä painottui selvästi vaihtoehtoon 'kaksi kertaa vuodessa' (92 %). Noin 25 % vastaajista koki, että neuvotteluihin käytettävää aikaa on liian vähän.

NEUVOTTELUTILANTEeseen VALMISTAUTUMINEN

Aluehallinnossa tulosopimusneuvottelujen pohjana käytetään yleensä valmista sopimusluonnosta (84 %). Enemmistö vastaajista ilmoitti sopimusluonnoksen oleva ohjaavan yksikön laatima (68 %). Vastaajista 24 % ilmoitti viraston itse laativan sopimusluonnoksen, 8 % mielestä virasto ja ohjaava yksikkö laativat sopimusluonnoksen yhdessä. Aluehallinnon vastaajista jopa 38 % ilmoitti, ettei neuvotteluohjelmaa laadita. Yleensä

käytetty tulosneuvotteluohjelma niin kuin sopimusluonnoskin ovat ohjaavan yksikön laatimia.

Vastaajista 78 % koki, että virastolla on täysin tai jokseenkin riittävästi tietoa ohjaavan yksikön tekemistä yleisemmistä toimintalinjauksista ja menokehyksistä. Noin 30 % aluehallinnon viranomaisista oli sitä mieltä, ettei ohjaavalla yksiköllä ole riittävästi tietoa ohjattavan yksikön käytännön toiminnasta tulosopimusneuvotteluiden pohjaksi.

Piiri- ja paikallistason vertailussa tiedon riittämyys nousi esille paikallistason kohdalla. Paikallishallinnon viranomaisista 38 % koki, ettei ohjaavalla yksiköllä ole riittävästi tietoa ohjattavan yksikön käytännön toiminnasta tulosopimusneuvottelujen pohjaksi. Piiritasolla 22 % oli vastaavaa mieltä. Kyselyyn vastanneista 35 % ei pitänyt tulostavoitteiden taustojen käsittelyä riittävänä.

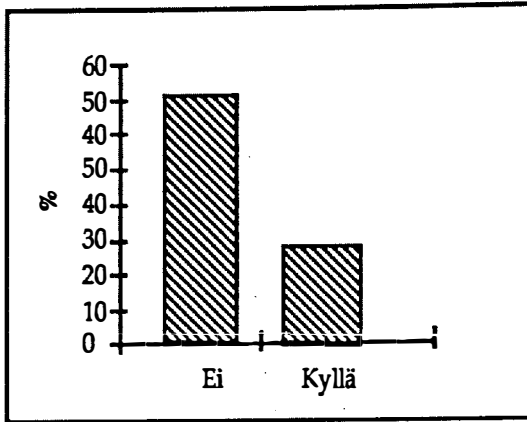
NEUVOTTELUTILANNE

Aluehallinnon viranomaisia pyydettiin arvioimaan tulosopimusneuvottelujen neuvottelutilanetta viraston ja ohjaavan yksikön välillä. 52 % vastaajista ei kokenut neuvotteluja aitona neuvottelutilanteena, jossa toteutuisi molemminpuolinen neuvottelusuhde. Kielteiset vastaukset löytyivät useimmiten paikallistoimistojen vastauksista. Paikallisella tasolla jopa 63 % ei pitänyt neuvotteluja aitona neuvottelutilanteena, kun taas piiritasolla kielteisen kannan valinnoita oli vain 24 % (kuvio 2).

Hallinnon välisessä tarkastelussa selkeämmin kielteiselle kannalle asettuivat työvoimahallinnon vastaajat (88 %). Poliisitoimessakin negatiivisen näkökulman valinnoita oli 43 %, verohallinnossa ja tiehallinnossa 38 % vastaajista. Kaikkein myönteisemmän kannan ottivat maaseutuelinkeinopii-rien ja alueellisten ympäristökeskusten vastaajat (20 % kielteisellä kannalla). Yli puolet vastaajista (53 %) ilmoitti, ettei virastolla ja ohjaavalla yksiköllä ole epävirallista kanssakäymistä tulosopimuksen aikaansaamiseksi. Vastaajista 52 % on sitä mieltä, että epävirallista kanssakäymistä pitäisi lisätä.

TULOSTAVOITTEIDEN ASETTAMINEN JA TULOSSOPIMUSTAVOITTEIDEN KATTAVUUS

Aluehallinnossa asetetaan eniten taloudellisuutta (86 %) ja tuottavuutta (83 %) kuvaavia tulostavoitteita. Vaikka vaikuttavuustavoitteiden



Kuvio 2. Pidetäänkö tulossopimusneuvotteluja viraston ja ohjaavan yksikön välillä aitona neuvottelutilanteena, jossa toteutuu molemminpuolinen neuvottelusuhde? (%).

asettaminen on nähty vaikeana, tutkimuksessa mukana olevat hallinnonalat asettavat kuitenkin vaikuttavuustavoitteita 76 %:sti. Kaikkein vähiten aluehallinnossa asetettiin laatutavoitteita. Muita mainittuja tavoitteita olivat mm. henkistä hyvinvointia koskevat tavoitteet, kehittämistavoitteet ja koulutusta koskevat tavoitteet. Vastaajien mielestä tulostavoitteiden asettelussa tulisi painottaa

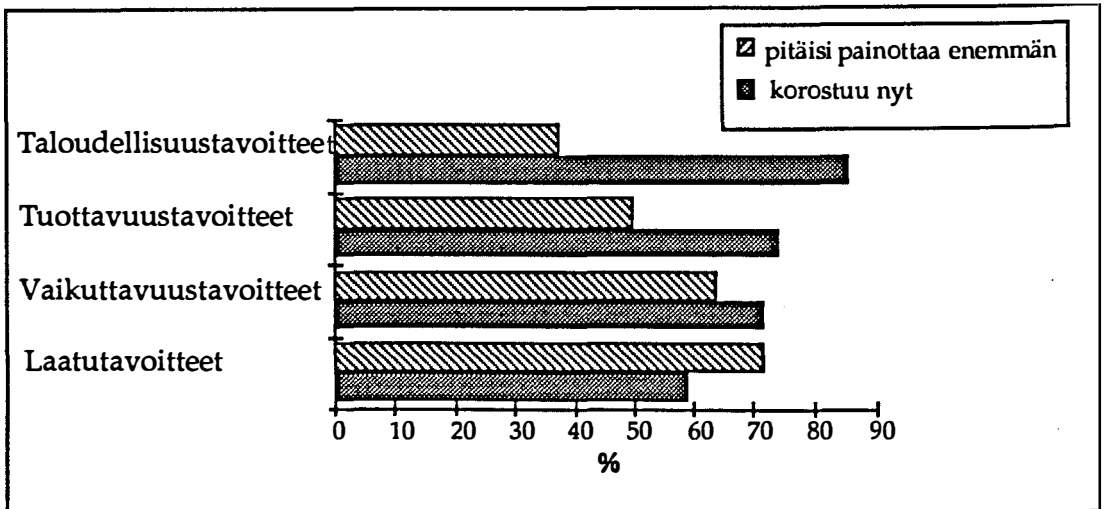
enemmän laatutavoitteiden asettamista (72 %) (kuvio 3). Pääosa vastaajista (89 %) katsoi, että itsenäisyys tulostavoitteiden asettamisessa toteutuu jossain määrin tai hyvin ja vain 11 % koki, ettei itsenäisyys tavoitteiden asettelussa toteudu lainkaan.

Vastaajista 59 % koki käytössä olevien mittareiden kuvaavan yksikön toimintoja melko tai täysin riittämättömästi. Niinikään monen vastaajan mielestä virastossa käytössä olevat mittarit antavan painotukseltaan vain kohtalaisen tai peräti huonon kuvan viraston toiminnasta (kuvio 4). Samoin yllättävän moni katsoi mittareiden kuvaavan viraston keskeisiä toimintoja ainostaan kohtalaisesti tai huonosti (84 %). Toisaalta viraston tehtävien luonteen ja tulostuloksissa käytettävän laskentajärjestelmän tason katsotaan vaikeuttavan tulostuloksien käyttöönottoa.

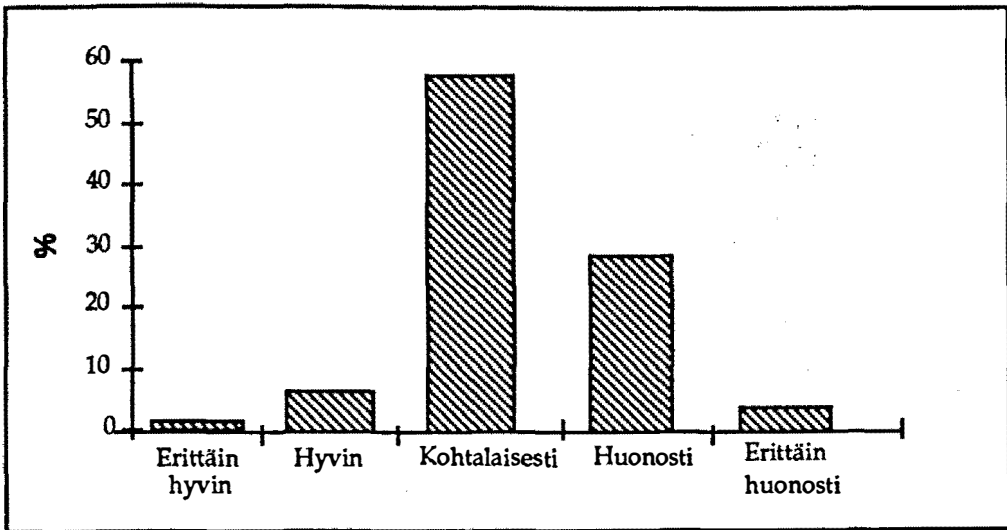
SEURANTAJÄRJESTELMÄT

Vastaajilta tiedusteltiin sekä viraston sisäistä että ohjaavan yksikön suorittamasta tulosseurannasta. Vastaajista 43 % ilmoitti, ettei viraston sisäisestä seurannasta päätetä tulossopimuksen yhteydessä. Sen sijaan ohjaavan yksikön suorittamasta tulosseurannasta päätetään useammin. Tyypillistä on, että ohjaavan yksikön seurannan tapa ja useus kirjataan tulossopimukseen.

Yleisemmin käytetyt tavot ovat tulostavoitteiden toteutumisen seuranta kirjallisina seurantaraport-



Kuvio 3. Vastaajien arvio virastossa asetettavien tulostavoitteiden korostumisesta ja painottumistarpeesta (%).



Kuvio 4. Vastaajien arviot tulossopimustarpeiden kyvystä antaa painotukseltaan oikea kuva viraston toiminnasta (%).

teina tietyin väliajoin (64 %), sekä seuranta esimies-alaiskeskustelujen yhteydessä (54 %). Osalle seuranta on lähinnä numeerista rahamäärien seurantaa. Myös neuvottelupäivien yhteydessä tuloksia seurataan suhteellisen usein. Tulostavoitteiden seuranta toimintakertomuksessa ei näytännyt olevan valituilla hallinnonaloilla kovinkaan yleistä.

TULOSSOPIMUKSEN JA TULOSTAVOITTEIDEN SITOVUUS

Enemmistö vastaajista koki, ettei neuvottelujen lopputulos ole 'aito' sopimus, vaan jonkinlainen toimintaohje. Kolmannes näki, että tulossopimuksella on todellisen sopimuksen luonne, johon koko organisaatio sitoutuu. Vastaajista jopa 70 % ilmoitti, että työntekijät ovat sitoutuneet tulostavoitteisiin vain jossain määrin. Melkein puolet vastaajista (46 %) oli sitä mieltä, että virastolla on ollut ongelmia tulostavoitteisiin sitoutumisessa. Eniten ongelmia kokivat työvoimahallinnon vastaajat (71 %). Ongelmat liittyivät useimmiten määritelyihin liian korkeisiin tulostavoitteisiin. Sitoutumisen ongelmat eivät korostu samassa määrin vero- (23 %) ja poliisitoimen (29 %) kohdalla, vaikkakin ongelmia esiintyy niissäkin jonkin verran.

Piiri- ja paikallistason välinen vertailu osoitti, että ongelmia esiintyy molemmilla tasoilla, vaik-

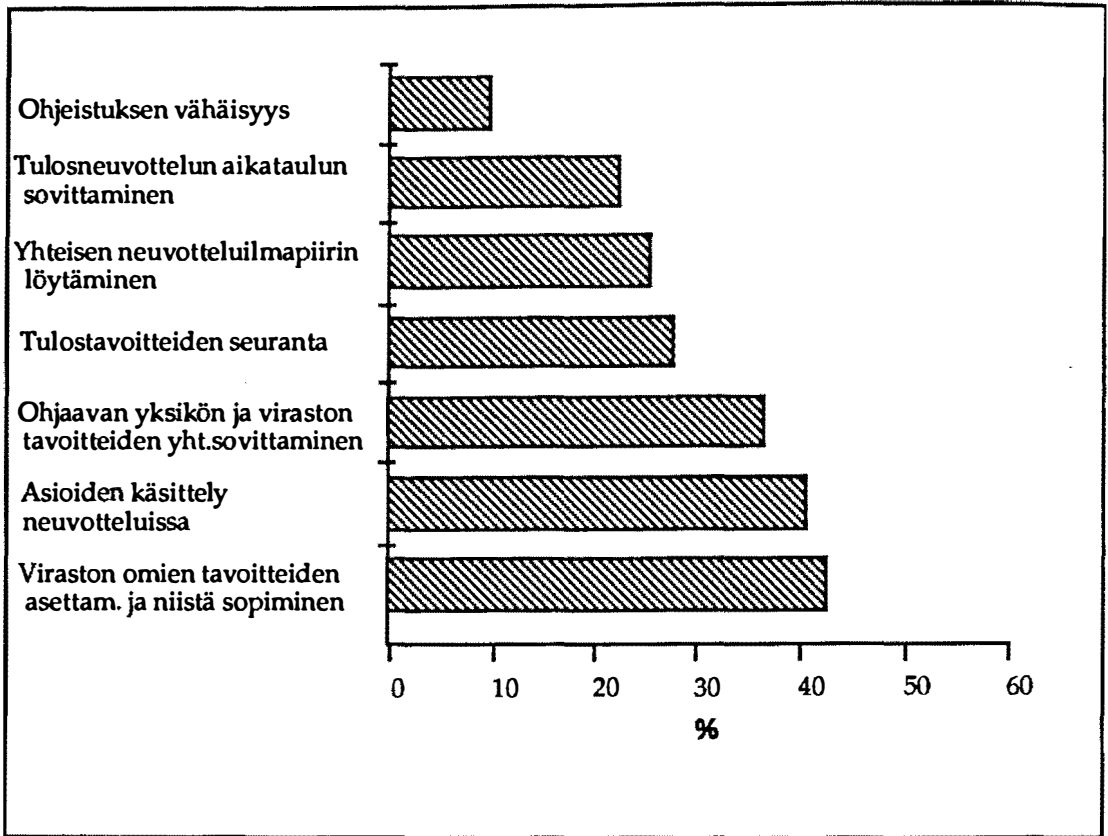
kakin ongelmat keskittyivät enemmän paikalliselle tasolle. Tavoitteiden liika ohjaaminen ja asettaminen 'ylhäältä' lisää vastaajien mielestä eniten sitovuusongelmia. Samoin se, että tavoitteet ovat liian kovat toteutettavaksi ja että tavoitteita ei ole sidottu resursseihin.

Vastaajien mielestä ohjaavan yksikön tulisi keskittyä tulossopimusneuvotteluissa vain tärkeimmistä tulostavoitteista sopimiseen ja virastoa koskeviin strategisiin kysymyksiin (41 %). Viraston toiminnan yksityiskohtiin toivottiin ohjaavan yksikön puuttumista huomattavasti vähemmän.

TULOSSOPIMUSMENETTELYN KESKEISIMMÄT KEHITTÄMISTARPEET

Kyselyyn valituilta tiedusteltiin erikseen, seitsemän annetun vaihtoehdon kautta mielipidettä tulossopimusmenettelyn kehittämistarpeista. Vastaajat saivat arvioida kehittämistarpeita asteikolla (1–5) erittäin vähän – erittäin paljon kehittämistä. Kuviossa 5 on esitetty kehittämistä koskevat tulokset. Pylväät kuvaavat niiden vastaajien osuutta, jotka vastasivat kehittämistä olevan melko paljon tai erittäin paljon.

Annetuista vaihtoehdoista eniten kehittämistä koetaan olevan viraston omien tavoitteiden asettamisessa ja niistä sopimisessa ja asioiden käsitelyssä tulossopimusneuvotteluiden yhteydes-



Kuvio 5. Vastaajien antamat arviot tulosohjauksen keskeisimmistä kehittämistarpeista (%).

sä. Lähes yhtä paljon kehittämistarvetta on ohjaavan yksikön ja viraston tavoitteiden yhteensovittamisessa. Vaihtoehtoon 'muu' oli kirjattu seuraavia kehittämistarpeita: mittaaminen, henkilökohtaiset tavoitteet ja tulostavoitteiden ja resursien yhteensovittaminen. Kaikkein vähiten nähdään kehittämistarvetta ohjeistuksessa. Tämä tulos oli jossain määrin ristiriitainen sen havainnon kanssa, että vastanneista yli puolet (56 %) piti ohjaavan yksikön ohjeita tulossopimusmenettelystä jossain määrin tai ei lainkaan riittävinä.

POHDINTA

Alue- ja paikallishallintoon kohdistuvaa tulosohjausproblematiikka tulossopimusmenettelyn näkökulmasta ei ole aikaisemmin tutkittu. Esitelty tutkimus pyrki osaltaan tämän puutteen vähentämiseen. Tutkimus ajoittui ajankohtaan, jolloin

aluehallinnossa oli tapahtumassa suuria rakenteellisia muutoksia. Lääninjako oli muuttumassa samalla, kun valtion piirihallintoa yhdisteltiin. Tilanneyhteys selittänee osaltaan sitä, miksi kyseessä jäätiin suhteellisen alhaiseen vastausprosenttiin. Tämän vuoksi sekä myöskin sen takia, että empiirisenä kohteena oli ainoastaan yksi lääni ja sen kuusi aluehallintosektoria tuloksiin on suhtauduttava varauksellisesti. Ne on nähtävä ainoastaan suuntaa-antavina, mutta pohdinnan perustana niitä toki voidaan pitää.

Tutkimus vahvisti näkemystä, että tulosohjaus ja sen kehittäminen on sidoksissa yhtäläisesti niin paikallistason, piirien kuin ministeriönkin tavoitteiden ja toimintamallien kehitykseen. Kaikkien kolmen hallintotason samanaikainen kehittäminen on edellytys tulosohjauksen ja tulossopimusmenettelyn eteenpäinviemisessä ja työyhteisön kehittämisessä tulosajattelun suuntaan.

Kehittämisen lähtökohtaa voidaan tutkimuksen

tulosten perusteella pitää hyvänä. Tulosityksiköille asetetut tavoitteet ovat keskeiseltä osin toteutuneet. Asioiden kokonaisvaltaisuus on kasvanut, viraston oma vaikutusmahdollisuus on lisääntynyt ja ohjaavan yksikön ja viraston väliset suhteet ovat selkeytyneet. Samoin seurannassa ja raportoinnissa on tapahtunut myönteistä kehitystä. Tulosityksiköiden ei nähdä olevan kilpailua lisäävä tekijä henkilöiden eikä myöskään alueyksiköiden välillä. Tulosityksiköiden ei ole myöskään korostanut vastakkainasettelua ohjaavan yksikön ja viraston välillä.

Yhteistyön lisääminen ja tiedonkulun edistäminen on se, mihin kehittämisen painopiste tulisi asettaa. Juuri näiden osa-alueiden kehittämiseksi on mahdollista saavuttaa suurimpia edistysaskeleita itse tulosityksiköissä, mutta myöskin sen osatekijöissä. Ennen kaikkea vuorovaikutteisuuden pyrkivällä neuvotteluilmapiirillä voidaan laajempi pohja yhteisen näkemyksen syntymiselle.

Joissakin vastauksissa korostui asetelma, jossa ohjaava yksikkö ei tunne riittävästi ohjattavan tahon toimintaa, eikä myöskään osaa hyödyntää alemmalta taholta tulevaa tietämystä. Paitsi, että ohjaavalla taholla tulisi olla visio alemman tahon toiminnasta, pitäisi myös ohjattavan tahon, tässä tapauksessa aluehallinnon, olla aloitteellinen monipuolisen informaation antamisessa omasta toiminnastaan ja tehtäväympäristöstä koskevista muutoksista. Monesti uskotaan, ettei asialla ole informaatioarvoa ylemmälle taholle.

Viraston tulostavoite-ehdotusten tulisi pohjautua ministeriön linjauksiin, piirin ja paikallistason toimintaympäristön ja oman toiminnan analyysiin. Toiminta-ajatuksen ja ympäristön analyysiin tulisi perustua jatkuvaan seurantaan ja tietojen päivittämiseen. Ympäristön ja toiminnan analyysi on tärkeä apuväline paitsi toiminnan johtamisessa myös tulosneuvotteluaineiston valmistelussa ja yleensä hallinnon toiminnan suunnitteluun liittyvissä tehtävissä. Tulokset antavat kuvan siitä, että toimintaympäristön muutokset, asiakkaiden tarpeet sekä yleensäkin tulostavoitteiden taustalla olevien tietojen käsittely ja toiminta-ajatuksen ajantasaisuuskeskustelut jäävät jokseenkin puutteelliseksi tulosneuvotteluissa. Sen sijaan ohjaavan yksikön tekemät yleiset tavoitelinjaukset ovat riittävästi esillä. Vastaajien mielestä tulostavoitteiden määrittelyn yhteydes-

sä tulisi käsitellä laajemmin alueiden välisiä eroja ja alueyksikön 'kulttuuria' eli kokonaisuudessaan tulostavoitteiden taustoja.

Tuloksista heijastuu perinteinen ylhäältä-alas ohjaussuunta, mikä kahlitsee eri hallinnon tasojen vuoropuhelua ja uuden vuorovaikutteisen kulttuurin syntymistä. On tärkeää luoda yhteistoimintaan perustuvia toimintafoorumia hallinnon eri tasoille. Tulosityksiköillä pitäisi pyrkiä sovittamaan eri tasojen yhteen siten, että kukin taso voisi asettaa itse omat tulostavoitteensa – kuitenkin siten, että ne sopivat valtakunnalliseen linjaukseen. Virastoilla on oltava aitoa joustovaraa. Suhteellisen autonomian säilyttäminen on oleellista sekä alueellisella että ennen kaikkea paikallisella tasolla.

LÄHTEET

- Ahonen P, Virta S: Julkisen sektorin uudistukset ja niiden vaikutukset. Sisäasiainministeriön ja kauppa ja teollisuusministeriön hallinnonalat. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 7. Painatuskeskus Oy, Helsinki 1995.
- Lumijärvi I, Heikkinen E: Tulossopimusmenettely valtionhallinnon alue- ja paikallistasolla. Vaasan läänin alue- ja paikallisviranomaisille kohditettu kyselytutkimus. Vaasan yliopiston julkaisuja, selvityksiä ja raportteja 19, Vaasa 1997.
- Lumijärvi I, Salo S: Valtionhallinnon tulosityksiköiden toimintatapa- ja valvonnan näkökulmasta. Vaasan yliopiston julkaisuja, selvityksiä ja raportteja 7, Vaasa 1996.
- Ministeriö tulosityksiköiden: Valtiovarainministeriö. VAPK, Helsinki 1990.
- Naschold E: The Modernization of Public Sector In Europe. A Comparative perspective on the Scandinavian Experience. Ministry of Labour, Hakapaino Oy, Helsinki 1995.
- Temmes M, Kiviniemi M: Muutoksen mahdollisuudet. Arvioita ja näkemyksiä julkisen sektorin ja hallinnon kehittämisestä 1990-luvulla. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto. Yleisen valtio-opin laitos. Painatuskeskus, Helsingin yliopisto 1995.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto: Vuositilintarkastusohje, Helsinki 1993.
- Valtiontilintarkastajain kertomus: Painatuskeskus Oy, Helsinki 1994.
- Valtiontilintarkastajain kertomus: Painatuskeskus Oy, Helsinki 1995.
- Virastojen suunnittelu ja tulosjohtaminen. Valtiovarainministeriö. VAPK, Helsinki 1991.
- Virtanen T: Johtamiskulttuurin muutos ja tuloksellisuus. Valtionhallinnon uudistamisen seuranta tutkimus 1995–98, Esitutkimusraportti, Yleisen valtio-opin laitos, Helsingin yliopisto 1996.