

Tulosohjaushanke tuloksellisuuden edistäjänä

Marja Heikkinen*

Valtiovarainministeriö on asettanut hankkeen tulosohjauksen ottamiseksi käyttöön laajamittaisesti koko valtionhallinnossa. Nyt aloitettu hanke ei ole sinänsä mitään uutta. Jo 1960- ja 70-luvuilta lähtien on valtionhallintoon tuotu yksityisen sektorin soveltamia tulosten saavuttamista korostavia ohjaus- ja johtamisjärjestelmiä. 1970-luvulla puhuttiin tavoitejohtamisesta. Tällöin korostettiin viraston ja laitosten toiminnan näkemistä yksikkönä, jolla on päämäärät ja tavoitteet, joihin tulee pyrkiä. Virastojen tuli kehittää omia johtamismenetelmiään tavoitejohtamisen periaatteiden mukaisesti. Menneinä vuosina virastot ja laitokset ovatkin kehittäneet johtamisjärjestelmiään: jotkin enemmän, toiset vähemmän. 1990-luvulle siirryttäessä voidaan todeta, että valtionhallinto on hyvin heterogeenista. Liikelaitokset ovat pisimmällä. Syynä toisaalta se, että tulokset ovat helpommin määriteltävissä ja toisaalta viime vuosina läpiviety liikelaitosuudistus. Nyt vireillä oleva hanke onkin tavallaan liikelaitosuudistus sovellettuina muuhun hallintoon.

Syyt uudistukseen

Syyt uudistukseen ovat seuraavat:

1. kansantaloudelliset
2. valtiontaloudelliset
3. virastojen ja laitosten vaatimukset
4. yhteiskunnan yleinen suhtautuminen
5. kansainvälinen kehitys

Kansantaloudellisena syynä on mm. se, että julkisten menojen kasvu on saatava pysähtymään. Suomessa on toistaiseksi ollut julkisten menojen osuus bruttokansantuotteesta kohtuullinen, mutta menojen kasvuvauhti on viime vuosina ollut huolestuttavan suuri. Myös työvoiman saatavuus tulee lähivuosina ongelmak-

si. Julkinen palvelutuotanto on työvaltaista. Hallinnonalojen keskipitkän tähtäyksen toiminta- ja taloussuunnitelmissa on esitetty huomattavia lisähenkilötarpeita.

Koska kansantalouden kannalta on tärkeää, että resurssit on jatkuvasti tehokkaassa käytössä, myös tuottavuuden kasvusta on huolehdittava. Pohjoismaiset selvitykset ovat osoittaneet, että julkisella sektorilla tuottavuuden kasvu ei ole ollut eräiltä osin riittävä tai että se on ollut vähäisempää kuin yksityisellä sektorilla.

Valtiontaloudellisena syynä uudistukseen on, että koska valtiontaloudella on rajansa ja jatkuvasti ilmenee yhteiskunnan kehittyessä uusia tarpeita, on löydettävä nykyistä tehokkaammin toimiva valtiontalouden ohjausjärjestelmä. Sama rahakirstu on voitava jakaa eri tavoin: myös vanhoista tehtävistä on voitava luopua uusien tullessa tilalle. Nykyinen budjetointijärjestelmä perustuu kameraaliseen ohjaukseen, joka on resurssipainotteista ohjausta. Valtionhallinnossa suunnittelu on usein myös lisäysten suunnittelua, kun sen pitäisi olla kokonaisvaltaisempaa ja pitemmälle aikavälille ulottuvaa suunnittelua. Virastot ja laitokset eivät myöskään ole joutuneet vastuuseen siitä onko määrärahat käytetty siten, että mahdollisimman suuri tuloksellisuuden aste olisi saavutettu.

Virastot ja laitokset, jotka ovat harjoittaneet tulosjohtamista ovat yhä enemmän esittäneet vaatimuksia ministeriönsä ohjaukselle. Ministeriöt ovat joko puuttuneet nk. pieniin asioihin, jotka eivät ministeriötasolle viraston mielestä kuulu tai ne eivät ota kantaa sellaisiin keskeisiin linjakysymyksiin, joihin sen pitäisi ottaa kantaa. Joskus virasto ei edes tiedä kenen vastuulla ministeriössä viraston asiat ovat. Virastot ovat esittäneet kehittämistarpeita myös budjetoinnille: määrärahojen ja toiminnan välillä tulisi olla nykyistä selkeämpi yhteys ja määrärahat tulisi myöntää virastolle yhtenä kokonaisuutena siten, että virasto voi enemmän itse valita mitä tuotannontekijää se käyttää tulosten aikaansaamiseksi.

* Kirjoittaja on tulosohjaushankkeen pääsihteeri.

Yhteiskunnan yleinen suhtautuminen on muuttunut viime vuosina monessakin suhteessa. Kansalaiset vaativat yhä enemmän hyvää palvelua eivätkä suostu olemaan hiljaisina hallintoalamaisina. Yhä enemmän on alettu hyväksyä markkinatalouden periaatteet myös julkiseen hallintoon. Tämä näkyy useassa muodossa: valtionhallinnon sisäinen laskutus lisääntyy, valtio perii maksun palveluistaan, »yksityistetään». Valtionapujärjestelmiä tullaan yhä enemmän uudistamaan siten, että entisen kustannusperusteisen valtionavun tilalle tulee palveluksen osto.

Kansainvälisenä kehityksenä on OECD-maissa ollut jo vuosia suuntana tulosohjaus. Jokaisessa maassa sitä toteutetaan eri tavoin kunkin maan olosuhteiden mukaisesti. Yksimielisyys vallitsee siitä, että kameraalinen ohjaustapa on historiaa.

Uudistuksen tavoitteet

Uudistuksen tavoitteena on tuloksellisuuden parantaminen koko hallinnossa. Tämä merkitsee mm. seuraavaa.

1. Talouden ohjauksen ja samalla toiminnan ohjauksen uudistamista

- * Julkisyhteisöissä budjetti on merkittävä julkisia toimintoja ja niiden laajuutta sekä laatu määräävä päätöksentekodokumentti. Budjetin asemaa päätöksenteossa korostetaan.

2. Ohjauksen sisältöä kehitetään siten, että se johtaa koko valtionhallinnon mahdollisimman hyvään tuloksellisuuteen taloudelliset rajoitteet huomioonottaen

- * Kansantalouden ja valtiontalouden tila sekä harjoitettu taluspolitiikka määräävät valtion menotalouden laajuuden, jolla on saavutettava hyvät tulokset

3. Ohjauksen muotona on resurssiohjauksen sijasta tulosohjaus

- * Tärkeämpää on kiinnittää huomio siihen, mitä resursseilla saadaan aikaan kuin siihen, mitä resurssilajia käytetään tulosten saavuttamisessa

4. Lyhyen aikavälin marginaaliohjauksesta siirrytään pitemmän aikavälin kattavaan kokonaisvaltaisempaan suunnitteluun ja ohjaukseen

- * KTS- ja TMA-prosessit yhdistetään v. 1992 TMAE:n laadinnan yhteydessä. Tällöin suunnitellaan koko pitemmän ajanjakson tavoitteet TMA-vuoden muodostaessa ensimmäisen suunnitteluvuoden.

5. Hallinnon tasojen vastuut ja toimintavapaudet selkiytetään

- * *Virasto- ja laitostaso*: toimintavapautta lisätään samalla kun vastuuta tulosten saavuttamisesta korostetaan

- * *Ministeriöiden* ohjausta jämäköitetään, vastuuta tulostavoitteiden asettamisessa lisätään

- * *Valtioneuvoston* asemaa toimintalinjojen luomisessa parannetaan

- * *Eduskunta* saa enemmän informaatiota mitä määrärahoilla saadaan aikaan ja toimitaan ko taloudellisesti

Uudistuksen organisointi

Ensimmäinen hanke aloitettiin keväällä 1988, jolloin asetettiin projektit kehittämään virastojen ja laitosten tuloksellisuuden mittaussuunnitelmia sekä toimintamenojen budjetointia. Kokeiluvirastoja ovat patentti- ja rekisterihallitus, tullihallitus ja tie- ja vesirakennuslaitos. Näiden osuudet valtion tulo- ja menoarvioesityksestä vuodelle 1990 valmisteltiin tähän asti kehitettyjen tulosbudjetoinnin periaatteiden ja menetelytapojen mukaisesti.

Toukokuussa 1989 projekti organisointiin uudelleen ja sen toimikausi jatkuu kevääseen 1991 saakka. Hanketta ohjaa budjettipäällikön johdolla toimiva johtoryhmä, jossa on edustettuna mm. ministeriöiden ja virastojen ylintä johtoa. Tarkoituksena on kehittää tulosohjausmalli. Tästä syystä on erilliset »tuotekehittely»hankkeet. Hankkeiden loppukeväällä 1990 päättyvän työskentelyn jälkeen saadaan näkemys siitä mitä tulosohjaus on sen eri ilmenemismuodoissaan. Malli on konkreettisesti nähtävissä hankkeiden loppuraporteissa. Erillisiä tuotekehittelyhankkeita ovat:

- * *Valtiovarainministeriö-hanke*, jonka tehtävänä on selvittää miten valtion resurssi- ja finanssihallintoa tulisi kehittää tulosohjauksen periaatteet huomioon ottaen. Hankkeessa selvitetään valtiontalouden ohjaukseen, budjetointiin ja sen soveltamiseen liittyviä kysymyksiä.

- * *Ministeriöhanke*, joka selvittää miten ministeriön ohjausta tulisi kehittää toisaalta hallinnonalansa virastojen ja laitosten ohjaajana ja toisaalta ministeriön oman toiminnan osalta tulosohjausperiaatteiden mukaisesti.

- * *Virastojen suunnittelumahanne*, jonka tehtävänä on selvittää minkälaiselta näyttäisivät viraston suunnitelma-asiakirjat (TMA-ehdotus/KTS) ottaen huomioon suunnitteluprosessien yhdistyminen.

* *Laskentatoimen hanke*, joka tekee malle- ja tulosjohtamista palvelevasta laskentajärjestelmästä, kustannuslaskentaohjeet sekä tulosanalyysin periaatteista.

Kokeiluvirastojen määrää myös laajennetaan kahdeksalla nykyisten kolmen lisäksi. Jokaisella kokeiluvirastolla on oma johtoryhmä ja projektiryhmä. Johtoryhmä muodostuu tavallisesti viraston johdosta, ministeriön edustajasta, valtiovarainministeriön tulo- ja menoarvio-osaston sektorimiehestä, henkilöstön edustajasta sekä tulohjaushankkeen konsultista. Kokeiluvirastohankkeilla on kaksi päätehtävää: 1) edistää tulosjohtamista omissa hallintoyksiköissä ja 2) toimii tulohjaushankkeen kokeiluvirastona valtionhallinnon tulohjausmallin kehittämisessä. Niissä kokeillaan muiden tuotekehittelyhankkeiden esittämiä ehdotuksia ja ne myös tuovat ehdotuksia muille hankkeille.

Tulohjaushanke on valtiovarainministeriön asettama, mutta se raportoi tuloksistaan hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnalle, joka myös ottaa kantaa eräisiin keskeisiin kysymyksiin. Tulohjaushankkeen lisäksi on olemassa myös muita kehittämishankkeita, joihin hankkeella on yhteyttä. Tällaisia ovat mm. tuotavuusprojekti ja henkilöstökomitea.

Tulohjaushanke on laajuudeltaan mittava sekä tehtävälueeltaan että henkilöstömäärältään. Organisoitua suoritettaessa haluttiin varmistaa, että kaikki hallinnontasot ovat mukana ja kaikki keskeiset kohteet. Muista maista saatujen kokemusten perusteella on erityisesti kiinnitetty huomiota ministeriöiden ohjaukseen. Tästä syystä on oma ministeriöhanke. Myös talouden ohjauksen kehittäminen on keskeisessä asemassa. Budjetti toimii sekä talouspolitiikan välineenä että hallintoa ohjaavana dokumenttina. Budjetin ja lainsäädännön väliseen yhteyteen tullaan myös kiinnittämään huomiota.

Henkilömäärältään hanke on myös mittava:

- * johtoryhmä 21
- * osahankkeet 50
- * kokeiluvirastohankkeiden johtoryhmät n. 110
- *** yhteensä n. 180

Valtionhallinnon kehittämiskeskus osallistuu hankkeeseen huomattavalla panoksella. Se osallistuu tuotekehittelyyn, konsultointiin sekä antamalla koulutusta. Myös valtion tietokonekeskuksen palvelujen tarve tulee kasvamaan

mm. erityisesti taloussuunnitelmallien lisääntyessä.

Koko hankkeen onnistumisen kannalta on tärkeää, että edetään laajalla rintamalla ja mukana on erityyppistä henkilöstöä, niin varsinaisia linjajhmissä kuin kehittäjiäkin.

Saadut kokemukset

Ensimmäisen »kierroksen» tuotekehittelyn tulokset näkyvät valmistuneissa raporteissa sekä vuoden 1990 TMA-esityksen laadinnassa. Lisäksi kokeiluvirastojen ministeriöt ovat vuoden vaihteessa valmistelleet nk. ohjauskirjeen, jossa todetaan viraston tulostavoitteet ja ministeriölle suoritettava raportointi.

Toisen vaiheen tuotekehittelyn tulokset näkyvät vuoden vaihteessa laadituista väiraporteista sekä kesällä 1990 valmistuneista loppuraporteista. Uudet kokeiluvirastot ovat syyskauden 1989 määritelleet tulosalueensa ja mittaristoja sekä ministeriöiden ohjaustarvetta asetettaviin tulostavoitteisiin nähden. Keväällä 1990 on budjettiehdotusten laadinta vuodelle 1991. Tällöin tapahtuu myös tulosneuvottelut viraston ja ministeriön välillä. Valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston käsittely on kesällä.

Kehittämishanke on laaja ja kestää vuosikautia, joten tämänhetkiset kokemukset ovat vasta vähäisiä ja ne antavat enemmänkin tietoa kehittämisen suunnasta.

Merkittävänä ongelmana on ollut tuloksellisuusmittareiden kehittymättömyys. Taloudellisuustavoitteiden asettaminen on ollut puutteellista, mutta ongelmia on ollut myös vaikuttavuustavoitteiden asettamisessa. Etenkin koko virastoa kuvaavien, keskeisten tuloksellisuustavoitteiden asettaminen on ollut ennakoitua vaikeampaa. Mittareiden kehittäminen edellyttää paljon työtä.

Yleensä ottaen suhtaudutaan myönteisesti tulohjauksen käyttöön. Ongelmia on kuitenkin aiheutunut totumisessa uudenaiseen ohjaustapaan. Toistaiseksi ollaan myös vasta kehittämässä suomalaisiin olosuhteisiin soveltuva tulohjausmallia, joten osa ongelmista liittyy tähän: kokeillaan rajoja.

Ongelmana oli myös budjetin vuotuisperiaate. Eräät virastot halusivat TMA-esitykseen koko KTS-kauden tuloksellisuustavoitteet, mikä ei kuitenkaan em. periaatteen takia ole mahdollista.

Osa ongelmista on liittynyt siihen, että on olemassa vallitseva lainsäädäntö, johon on tois-

taiseksi sopeuduttava (esim. budjettilainsäädäntö ja virkamieslainsäädäntö).

Uudistuksen kriittisiä menestystekijöitä ovat todennäköisesti:

- * virkamiehet itse (vanhoillisuus ja saattavat kokea olonsa uhatuksi)
- * ministeriöt (tottumattomuus toimia tulosohtajajana)
- * laskentatoimi (kameraalinen ohjaus on tarvinnut kameraalisen laskentatoimen, vaikea vastata uusiin vaatimuksiin)

Eräänä ongelmana on, että tulosohtaus/-budjetointi edellyttää rationalistista suunnittelua ja käyttäytymistä. Valtionhallinto ei ole kuitenkaan samalla tavalla homo economicus kuin yrityssektori. Poliittiset ja erilaiset »tarkoituksenmukaisuus»näkökohdat ovat tosiasioita, jotka pitää hyväksyä, mutta saattavat aiheuttaa ristiriitaisia tilanteita. Valtionhallinnon päätöksenteossa on useita erilaisia näkökulmia. Esimerkiksi työvoimapolitiittiset tavoitteet saattavat olla ristiriidassa viraston toiminnallisten tulostavoitteiden kanssa.

Jo tähän mennessä saadut kokemukset osoittavat, että tulosohtaus on lisännyt motivaatiota tulosten tekemiseen. Ohjausjärjestelmät kehittyvät siten että kiinnitetään huomiota tärkeisiin asioihin (mitä halutaan saada aikaiseksi ja taloudellisesti) sekä jättämällä vähemmälle huomiolle »pienet» asiat. Tulosohtauksesta on

tulossa elämäntapa, joka näkyy kaikessa ja kaikkialla.

Uudistuksen tulevaisuus

Kesällä v. 1990 on eräänlainen välitilinpäätös, jolloin on nähtävissä eräs sovellus tulosohtausmalliksi. Toistaiseksi on tulosohtajoinnin osalta huomiota kiinnitetty nk. virastojen toimintamenojen budjetointiin. Vuoteen 1995 kaikkien virastojen ja laitosten toimintamenojen osalta siirrytään tulosohtajointiin. Siirtomenojen tulosohtajointia on tarkoitus selvittää ensi talvikautena, jolloin selvitetään myös minkälaisia vaatimuksia tulosohtaus asettaa tarkastustoillemme.

Tavoitteena on että 1990-luvun puoliväliin mennessä valtiontalouden ohjaus olisi uudistettu ja että tulosohtaus olisi mahdollisimman suuressa määrin otettu käyttöön. Koska kyseessä on koko valtionhallintoa koskeva uudistus, on sen läpivienti vuosien työ. Liikelaitosuudistuksen vei lähes 10 v, vaikka se oli yksiselitteisempi ja sen takia helpommin läpivietävissä. Myös uudistuksen »tulokset» tulevat esille vähitellen. Kaikilta vaaditaan kärsivällisyyttä. Kyseessä ei olekaan uudistus, jolla on alkamis- ja loppumispäivä vaan kyse on koko hallintokulttuurin muuttamisesta ja tietyn kehityssuunnan valitsemisesta sekä siihen tähtäämisestä.